

Vurderinger af dansk sikkerhedspolitik 1963-1978

56 · Vestlige vurderinger af dansk sikkerhedspolitik

Indledning

I det følgende tages tråden op fra kapitel 25, hvor en række karakteristiske træk ved de større NATO-allieredes vurderinger af dansk sikkerhedspolitik i perioden 1945-1962 blev identificeret.¹ Det overordnede indtryk fra den første periode er, at selvom de allierede på ingen måde så med velvilje på den 'lave danske profil' i NATO, så blev den i det store og hele accepteret, bl.a. ud fra den betragtning, at alliancemedlemskabet repræsenterede en meget stor omvæltning for dansk udenrigspolitik, og at landet derfor havde brug for en vis tilpasningsperiode. Der var forståelse for, at den tankegang, der udsprang af den særlige danske neutralitetstradition, stadig havde stor udbredelse i befolkningen, og at politikerne i deres udformning af udenrigspolitikken måtte tage hensyn hertil. Der var samtidig en påskønnelse af, at Danmark ikke lod sig skræmme af østlige påvirkningsforsøg, men tværtimod i kritiske situationer – med NATO-medlemskabet som rygstøtte – udviste fasthed i sine relationer med Sovjetunionen.

På den baggrund er det interessant at følge udviklingen i perioden 1963-78, hvor præmisserne for de vestlige vurderinger på flere punkter er ændret: Danmark har nu haft en længere årrække til at vænne sig til alliancemedlemskabet; med etableringen af Enhedskommandoen i 1961 er Danmark blevet dybt militært integreret i alliancen og har samtidig fået større sikkerhed for at blive forsvaret i krigstilfælde; og dansk udenrigspolitik får med den begyndende afspænding fra 1963 et nyt og mere aktivt indhold. Alle de tre nævnte forhold giver anledning til, at hidtidige vestlige vurderinger tages op til revision. Men det er påfaldende, at der samtidig med de ændrede præmisser kan konstateres en vis kontinuitet i vurderingerne, og at det i en samlet betragtning ikke kan siges, at de allierede ser med mildere øjne på dansk udenrigs-

¹ I store træk følges samme systematik som i kapitel 25, men overskrifterne er tilpasset den nye periode.

og sikkerhedspolitik. Det gælder især i årene omkring 1970, at man i materialet kan finde adskillige skarpe udfald mod sider af den danske politik og af danske holdninger til vigtige alliancespørgsmål.

Indledningsvist skal også erindres om, at analysen i vid udstrækning bygger på materialet fra de allieredes repræsentationer i København, og at de vurderinger, der fremgår af dette materiale, kan være afvigende fra dem, der er foretaget på centralt hold. Dette forbehold er især relevant i forbindelse med de afsnit nedenfor, hvor der gengives en til tider meget negativ amerikansk vurdering af dansk sikkerhedspolitik.²

Generelle vurderinger: Aktivisme, moraliseren og småstatskompleks

Der sker i 1960'erne en klar revision i den hidtil dominerende vestlige grundopfattelse af Danmark som en lille, forsigtig stat, der helst vil blande sig uden om de stores konflikter og undgå unødigt stillingtagen til internationale spørgsmål. Dette skift i vurderingen af Danmarks rolle på den internationale scene sættes ikke mindst i sammenhæng med Per Hækkerups overtagelse af udenrigsministerposten i 1962. Den amerikanske ambassadør skriver således i 1964, at dansk udenrigspolitik „has been in the process of shifting from passive low gear to active high gear“, og at den nye linje „can be traced directly to the country's hard-driving Foreign Minister“.³ Og næste år parallelliseres udviklingen i Danmark ligefrem med USA's egen: „Like the US Denmark has moved successfully from a pre-world War II policy of „isolationism“ to one of active participation in the collective defense of democracy.“⁴

I den britiske årsberetning om 1963 bemærkes det aktive danske kontaktdiplomati over for Sovjetunionen og Østeuropa, og også at Danmark inden for FN tager en række initiativer, bl.a. vedrørende Sydafrika. Selv om disse ini-

² Se især afsnittene om NATO-medlemskabets forankring og om det dansk-amerikanske forhold. Kildeværdien af ambassadematerialet er mere indgående kommenteret i kapitel 25. Som eksempel på at vurderingerne kan være afvigende kan henvises til den i note 70 refererede opfattelse hos udenrigsminister Rogers i 1972.

³ „A Look at the New Look in Danish Foreign Policy“, AmEmbassy til Dep. of State, 5. april 1964, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2111. Året efter fremhæver amerikanerne igen Hækkerups betydning for „the new look“ i den danske udenrigspolitik: „There is little doubt that among the Nordic Foreign Ministers, Per Haekkerup is today the most dynamic and bestknown internationally. ... Others continue to be amazed that the hard-drinking, hard-eating Foreign Minister doesn't [end] up and „explode“! „More on Danish Foreign Policy“, 6. maj 1965, sst.

⁴ „Politico-Economic Assessment“, AMEmbassy til Dep. of State, 1. april 1965, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2112. I konklusionen på denne indberetning fremhæves samtidig visse konstanter i den danske politik, der trækker i en anden retning: „At the same time, due to their natural caution and desire for compromise, they are reluctant to play an active role in problem areas where major power interests clash.“



Hækkerup modtog ros fra Danmarks allierede for sin aktive udenrigspolitiske linie. Her ses han i FN's forum i selskab med ambassadør Hans Tabor. (FN).

tiativer ikke anses for at få nogen større effekt, så viser de, „that the Danes are moving away from their tendency to regard themselves as too insignificant to concern themselves with international problems of no direct relevance to Denmark.“⁵ Svarende til den amerikanske vurdering er Danmark altså nu i den britiske fortolkning ved at kaste ‘den radikale tradition’ af sig. Og det sættes der pris på – også selv om det i spørgsmål som Sydafrika kan føre til uoverensstemmelser mellem Danmark og dets alliancepartnere. I 1967 noterer briterne, at der efter Jens Otto Krags genovertagelse af udenrigsministeriet alene af tidsmæssige grunde er ringe udsigt til, at den hidtidige aktivistiske linje vil blive videreført, men at der på den anden side ikke er tegn på, at Danmark vender tilbage „to the purely mercantile foreign policy of the pre-Hækkerup era; nor should we wish her to do so.“⁶

Går man det samlede materiale igennem, er der imidlertid ikke tvivl om, at

⁵ „Denmark: Annual Review for 1963“, Heathcote-Smith til Butler, 18. januar 1964, PRO, FO 371/171642. Allerede året efter stiller ambassadøren imidlertid spørgsmålstegn ved, hvor dybt den nye aktivisme stikker. Han mener, at den danske skuffelse over EFTA i forbindelse med indførelsen af den britiske ekstratold viser, „what a tender plant an active and positive foreign policy is in this small country.“ „Denmark: Annual Review for 1964“, Henniker-Major til Stewart, 18. februar 1965, PRO, FO 371/180034.

⁶ Denne afsluttende vurdering kommer, efter at dansk-amerikanske uoverensstemmelser i Vietnamspørgsmålet er omtalt, „Denmark: Annual Review for 1966“, Wright til Brown, 17. januar 1967, PRO, FCO 9, 263/113855.

såvel Danmarks amerikanske som landets nærmeste europæiske allierede stiller sig både kritiske og uforstående over for mange af de måder, hvorpå den nye danske aktivisme kommer til udtryk – især når det drejer sig om spørgsmål, der mere direkte vedrører NATO-samarbejdet. Det hænger sammen med, at alliancepartnerne er tilbøjelige til at anskue aktivismen som et udslag af en dansk tendens til moralisme og missionering i udenrigspolitikken, en tendens, der betragtes som skadelig i alliancesammenhæng og som samtidig modarbejder Danmarks egne interesser.

Et meget illustrerende eksempel på denne tolkning af den danske politik findes i den tyske ambassadørs kommentarer til statsminister Hilmar Baunsgaards åbningstale i Folketinget i oktober 1969.⁷ I talen skelner Baunsgaard mellem to udenrigspolitiske målsætninger: Som det ene bibeholdelse af landets frihed og sikkerhed og som det andet at bidrage til løsning af internationale problemer, herunder sikring af freden og mindskelse af menneskelig nød. Ambassadøren hæfter sig ved, at i den danske offentlighed står det andet mål i forgrunden og giver som eksempler herpå optagetheden af problemerne i Vietnam, Biafra og Grækenland. Herefter hedder det:

„Die Einsicht in die Notwendigkeit, für die Erhaltung der eigenen Freiheit Opfer zu bringen und Anstrengungen auf sich zu nehmen, um das westliche Bündnis zu stärken, tritt demgegenüber auffallend zurück. Dies hat seinen Grund einmal in der weit verbreiteten Meinung, die Bedrohung des Westens durch den Kommunismus sei einer Bereitwilligkeit Moskaus zur friedlichen Koexistenz gewichen, zum anderen in der Auffassung, dass ein kleines land wie Dänemark mit seiner geringen Bevölkerungszahl doch nichts Effektives zur Sicherheit beitragen könne. Diese verschiedenen Stimmungen in der Bevölkerung bleiben selbstverständlich nicht ohne Wirkung auf die Einstellung der Parteien und auf die Regierungspolitik.“

Altså opfattelsen af at dansk udenrigspolitik er præget af en småstatstankegang, der giver sig udslag i negligering af den centrale, tunge del af sikkerhedspolitikken. Aktivismen kommer til udtryk i form af afspændingspolitik og i de nævnte perifere, mere moralske spørgsmål. Resultatet er, at Danmark ikke er parat til at bringe ofre for at sikre sin egen frihed og sikkerhed, d.v.s. ikke gør nok for at opfylde den første af de to målsætninger opstillet af Baunsgaard.⁸

⁷ Kommentaren indgår i det materiale, der blev udarbejdet forud for forbundskansler Willy Brandts besøg i Danmark i februar 1970. „Besuch des Bundeskanzlers in Kopenhagen. Grundzüge der dänischen Aussenpolitik“, Simon til Auswärtiges Amt, 12. januar 1970, Auswärtiges Amt, B 31, Bd. 356.

⁸ Senere i skrivelsen tales om udenrigspolitikens ideologisering, der bl.a. betyder, at der rettes langt mere kritik af diktaturforholdene i øststater end af tilsvarende forhold i den ikke-kommunistiske verden. Socialdemokratiet kritiseres for at prioritere ideologiske målsætninger over strategiske, når partiet stiller spørgsmålstegn ved det juntastyrede Grækenlands fortsatte NATO-medlemskab.

Tilsvarende tolkninger af dansk udenrigspolitik i den nye, mere aktive fase genfindes i ambassadørindberetningerne fra andre af Danmarks allierede. I 1971 kritiserer den britiske ambassadør danske standpunkter vedrørende Biafra, Grækenland og Sydafrika.⁹ I de franske indberetninger tales der om, at danskerne går mere op i skandinavisk samarbejde, FN og hjælp til ulandene end i NATO-forhold. Militærattachéen skriver i sin årsberetning om 1967, at der i Danmark hersker en stemning af pegefingermoral, og at politikerne ligger under for den stærke moralistiske trang i folkeopinionen.¹⁰

Også amerikanerne udtrykker sig i disse år stærkt kritisk om den moraliserende danske udenrigspolitik. Den officielle danske kritik af den græske junta siges at være illustrerende for „the proclivity of Denmark to take a highly idealistic posture on some international issues to the point of almost damning the consequences.“¹¹ Forud for statsminister Baunsgaards besøg i Washington i april 1970 udfærdiges et memorandum i State Department, hvor karakteristikken og holdningen til dansk udenrigspolitik opsummeres på følgende måde:

„This combination of an inclination (a) to temporize in the face of opposition pressures, (b) to adopt moralistic stands on foreign policy matters in which their own interests are not involved, and (c) to pursue détente with more enthusiasm than realism, makes Danish foreign policy attitudes sometimes troublesome.“¹²

Det er mere tydeligt i de amerikanske vurderinger end i de øvrige vestmagters, at den danske tendens til moraliseren i udenrigspolitikken ses som en afspejling af landets størrelse. Der tales i de amerikanske indberetninger gen-

⁹ „Denmark: Annual Review for 1970“, MacLehose til the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, 11. januar 1971, PRO, FCO 33, 1314/113855.

¹⁰ „Rapport annuel 1963“ af 23. januar 1964, „Rapport annuel 1964“ af 15. november 1964, „Rapport annuel sur le Danemark au 1er janvier 1967“ af 31. januar 1967, „Rapport annuel sur le Danemark année 1967“ af 8. december 1967. Indberetninger fra den franske militærattaché i Kbh., Service Historique de l'Armée de Terre, 14 S 53.

¹¹ „US Policy Assessment – Denmark“, AmEmbassy til Dep. of State, 4. september 1970, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2239.

¹² „Memorandum for the President; Baunsgaard Visit: Perspectives“, 9. april 1970, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2238. De følgende års mere udtalte kritik af den amerikanske Vietnam-politik sættes naturligt nok også ind i denne sammenhæng. Et år senere advares mod at tro, at et evt. dansk EF-medlemskab vil betyde, at der bliver mindre tid og energi til danskerne traditionelle optagethed af fjerne problemer i Afrika og Asien. „While that is a consummation devoutly to be wished, Danish intellectuals and journalists will not easily abandon the simplicities and moral certitudes of Vietnam and Angola for the murky complexities of threshold prices and the Werner Plan.“ „US Policy Assessment – Denmark –1971“, AmEmbassy, 13. februar 1971, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2112.

tagne gange om et dansk småstatskompleks, en enkelt gang ligefrem om dansk småstats-chauvinisme.¹³

Henvisninger til småstatskomplekset optræder i flere sammenhænge, og det menes at få ganske alvorlige konsekvenser for danskernes generelle holdning til hele Øst-Vest konflikten. I en oversigtsindberetning fra midten af 1967, hvor de dansk-amerikanske relationer ellers siges at være i en „excellent state“, fremhæves endnu engang tendenserne til pacifisme og neutralisme, der siges at ligge lige under overfladen. Og herefter hedder det:

Eagerness to bury the burdens and fears of Soviet military intervention in Europe is widespread. The „small country“ complex leads many Danes, through a submerged sense of inferiority, to judge harshly large and powerful countries, such as the United States, and instinctively identify virtue with weakness. The myth is widely believed that the United States is an immature country, hysterically afraid of communism and/or zealously bent on forcing the „American way of life“ on the entire world. A curious double standard of judging external events leads many Danes to view leftist dictatorships more or less sympathetically, even though these regimes may be an international threat, while viewing rightist dictatorships, or even Governments presumed to be „right“ of Denmark's, uncompromisingly even though they may threaten no other country.¹⁴

Ligesom i den tidligere citerede vesttyske indberetning vurderes danskerne her at prioritere moralismen i udenrigspolitikken over egne sikkerhedsinteresser, men den danske småstatstankegang får her endnu større betydning. Den er – i samspil med den fortsatte neutralitetstradition – ansvarlig for den danske tro og vægt på afspænding, og den får i det store spil mellem Øst og Vest i visse tilfælde danskerne til at holde med 'de forkerte'. Ikke kun når det drejer sig om at fordømme diktatorlande i Øst og Vest, men også når det drejer sig om vigtige spørgsmål, som landets hovedallierede, USA, er involveret i. I stedet for at se Vietnamkrigen som et led i den kolde krig ses den som en kamp mellem David og Goliat, hvor det danske mindreværdskompleks bestemmer hvilken side, der tildeles størst sympati.¹⁵

¹³ I en indberetning fra 1972 hedder det: „The Danes, in fact, continue to show some signs of „small-power chauvinism“ and are likely to be quite difficult to deal with in the immediate future.“ „US Policy Assessment – Denmark – 1972“, AmEmbassy, 28. juni 1972, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2112. Også franskmændene er inde på småstatsfaktoren. Militærattachéen sætter således i sin årsberetning om 1966 det danske ønske om at blive hørt internationalt i sammenhæng med det mindreværdskompleks som danske politikere tillægges. „Rapport annuel sur le Danemark au 1er janvier 1967“, 31. januar 1967, Service Historique de l'Armée de Terre, 14 S 53.

¹⁴ „US Policy Assessment“, AmEmbassy, 2. juni 1967, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2043.

¹⁵ Året efter genfinder man den samme tolkning: „Sensitive to her own diminutive size, Denmark tends to see the struggle as one between a super power and a mini-power and instinctively identifies

For amerikanerne gennemsyrrer småstatskomplekset i den grad den danske tankegang, herunder også hos ledende politikere, at det får betydning i forbindelse med planlægningen af danske statsbesøg i USA. Det kom bl.a. til udtryk i forbindelse med statsminister Hilmar Baunsgaards besøg i Washington i april 1970. State Department giver her præsidenten følgende gode råd:

„One note of caution may be useful. The Danes, like the people of many small countries, sometimes worry that the world does not take them seriously. While the Danes have capitalized on quaintness and mythology in attracting tourists, they tend to resent broad-brush characterizations of Denmark as the land of Canute, Hamlet, and Hans Christian Andersen. In public statements, therefore, the President may wish to minimize references to the picturesque aspects of Danish life and literature.“¹⁶

Selv om Danmark i denne skrivelse parallelliseres med andre småstater, skinner det dog igennem, at en særlig varsomhed er påkrævet ved omgangen med danske statsledere.

Af det foregående er allerede fremgået, at der i de vestlige vurderinger er en tilbøjelighed til at tillægge opinionen en stor rolle, når indholdet i den danske politik, herunder ikke mindst dens meget moraliserende side, skal forklares; jf. de citerede amerikanske og tyske vurderinger fra 1967 og 1969.¹⁷ I den tidligere nævnte britiske kritik fra 1971 gør ambassadøren sig umage med at påpege, at kritikken ikke skal rettes mod udenrigsministerens person. „... the pressure to be contrary or to strike a moral attitude on issues apparently remote from Danish interests arises from factors which are typically Danish and have nothing to do with Poul Hartling.“¹⁸ Også i de franske vur-

with the latter.“ „U.S. Policy Assessment“, AmEmbassy til Dep. of State, 2. juli 1968, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2044. I en indberetning fra 1972 tolkes den danske holdning til USA igen i sammenhæng med småstatskomplekset, der her også siges at føre til „highly simplistic notions about complicated world problems.“ „U.S. Policy Assessment – Denmark – 1972“, AmEmbassy til Dep. of State, 28. juni 1972, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2238.

¹⁶ „Memorandum for Mr. Henry Kissinger, The White House. Baunsgaard Visit: Public Statements“, Theodore L. Eliot, Jr, 6. april 1970, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files.

¹⁷ Det kan tilføjes, at i hvert fald de amerikanske diplomater efter ‘oprørsåret’ 1968 også tillægger ungdommens holdninger stor indflydelse på politikformuleringen. I 1972 mener ambassaden ligefrem, at hovedårsagen til den lave forsvarsindsats er mange danske politikeres „wish to associate themselves with the rising tide of young voters“ De siges at være ramt af et ‘Abishag complex’: „The symptoms include a strongly felt need to warm themselves on the adulation of young people by uncritically expounding whatever views are currently popular among them.“ Sst.

¹⁸ „Denmark: Annual Review for 1970“, MacLehose til Foreign and Commonwealth Office, 11. januar 1971, PRO, FCO 33, 1314/113855. I næste årsberetning synes kritikken mere rettet mod personen. Her skriver ambassadøren: „in December, mr. K.B.Andersen, as a new Foreign Minister, decided against all advice to lead the attack on the Greek Colonels.“ „Denmark: Annual Review for 1971“, Andrew Stark til Foreign and Commonwealth Office, 1. januar 1972, PRO, FCO 33, 1706/113855.

deringer lægges vægt på opinionens betydning, især hvad angår den danske forsvarspolitik.¹⁹

Man kan heri vælge at lægge en opfattelse af, at udenrigspolitikken i Danmark bliver til på et meget demokratisk grundlag. Der er dog nok snarere tale om, at udenlandske diplomater deler deres danske kollegers ikke altid lige store begejstring for de politiske hensyn, der skal tages højde for ved valget af officielt standpunkt.²⁰ Under alle omstændigheder er den pågældende forståelse af den måde, politikformuleringen foregår på i Danmark, med til at befæste opfattelsen af, at den danske politik har et stærkt ideologisk præg og ikke i tilstrækkelig grad tager hensyn til den kolde krigs hårde kendsgerninger.

NATO-medlemskabets forankring og dansk østpolitik

Konklusionen fra kapitel 25 om, at det danske NATO-medlemskab – trods lav profil i form af beskedne forsvarsudgifter samt base- og atomvåben-reservation – af de vestlige allierede blev betragtet som fast forankret, kan for denne periodes vedkommende kun delvist opretholdes. Der er i hvert fald tale om, at opfattelserne er varierende – både mellem de allierede og over tid.

Flere forhold er i perioden frem til begyndelsen af 1970'erne medvirkende til, at der anstilles mere eller mindre bekymrede overvejelser om karakteren og dybden af det danske NATO-engagement. I forlængelse af det foregående afsnit kan her for det første nævnes den danske hang til missioneren og moraliseren, der ofte sættes i forbindelse med eksistensen af fortsatte neutralistiske tendenser i især den danske offentlighed. Den stadig mere udtalte danske kritik af USA's Vietnam-politik op mod 1973 optræder også i denne sammenhæng og bliver et par steder tolket som en trussel mod det danske NATO-tilhørsforhold (se afsnittet nedenfor om det bilaterale forhold).

En anden vigtig faktor er den aktive danske øst- og afspændingspolitik i Europa, der præger denne periode, og som nok i en vis udstrækning accepteres – i hvert fald af amerikanerne, men som i stigende grad vækker irritation og tolkes som en manglende dansk forståelse af NATO's centrale formål. Hertil kommer så en opfattelse hos de allierede af, at udløbet af NATO's 20-

¹⁹ F.eks. „Directives donnée à l'armée danoise en cas d'aggression“, indberetning fra militærattachéen, 19. oktober 1951, Archives diplomatiques, Europe, Danmark, défense nationale, Série 9, sous-série 4. Her fremhæves, hvor svag den udøvende magt er i forhold til både Folketinget, partierne og den offentlige mening.

²⁰ Som illustration heraf kan nævnes den britiske årsberetning for 1960, hvor ambassadøren under omtalen af danske holdninger til afrikanske spørgsmål oplyser, at det danske udenrigsministerium „indicated to us that a widespread if ill-informed sentiment prevails in political circles in Denmark, which the Government are obliged to take into account, that white men in Africa can do no right and black men no wrong.“ „Denmark: Annual Review for 1960“, Montagu-Pollack til The Earl of Home, 2. januar 1961, PRO, FO 371, 159257/113855.

års frist i 1969 spiller en væsentlig politisk rolle i Danmark. I den forbindelse anses Frankrigs udtræden af det integrerede militærsamarbejde for at have stærkt uheldige konsekvenser, ikke mindst fordi der i Danmark menes at eksistere en fortsat stor frygt for tysk dominans i Europa. Endelig kan nævnes, at spørgsmålet om dansk medlemskab af EF omkring 1970 igen aktualiseres, og at amerikanerne – i lyset af de øvrige nævnte forhold – ser muligheden for en manglende dansk optagelse som en trussel mod Danmarks generelle vestorientering og dermed også mod landets medlemskab af den vestlige forsvarsalliance.

Ovenstående vurderinger vil i det følgende blive søgt underbygget gennem brug af det udenlandske arkivmateriale. Heraf vil fremgå, at materialet ofte peger i forskellige retninger, og at en fyldestgørende belysning af emnet vil kræve en mere omfattende analyse, end det er muligt at foretage her. De nævnte udledninger repræsenterer på mange måder forenklinger, hvor nuancer er udeladt. Men den overordnede tendens peger i retning af en mere forbeholden vurdering af den danske NATO-forankring, end tilfældet var i den første periode.

Heroverfor skal en vigtig nuance straks betones. Der er en fortsat tro på, at Danmark ikke lader sig presse af Sovjetunionen, og at den politik, der føres over for stormagtsnaboen mod øst, snarere skal ses som et udslag af egne prioriteringer end som en ny form for eftergivenhedspolitik – à la den der tidligere i historien blev praktiseret over for Tyskland. En sådan vurdering er indeholdt i den tidligere citerede indberetning fra den vesttyske ambassadør Berger i 1963 (se kapitel 25), hvor den danske fasthed over for Sovjetunionen roses, samtidig med at der vises forståelse for ikke-provokationspolitikken. En lignende opfattelse kommer til udtryk i det forberedende materiale, der udarbejdes til brug ved forbundskansler Erhards besøg i Danmark i juli 1964.²¹ Det forbedrede dansk-sovjetiske forhold omtales, ligesom den sovjetiske tilfredshed med, at det nu er blevet muligt at gennemføre et besøg af Khrusjtjov i Danmark, bliver fremhævet. På linje med de tidligere vurderinger bliver det samtidig noteret, at Danmark har stillet sig afvisende over for sovjetiske forsøg på at svække det vestlige forsvarsforbund. Her omtales en forstærket sovjetisk aktivitet over for Skandinavien siden efteråret 1962 med hovedvægten på forslaget om skabelsen af en atomfri zone. Den negative danske holdning hertil, herunder kravet om at en sådan zone i givet fald også måtte omfatte sovjetisk territorium, noteres med tilfredshed.

De amerikanske vurderinger er på dette punkt mindst lige så tydelige som de tyske. I 1965, hvor USA's tiltro til den danske NATO-forankring fortsat er uanfægtet, skriver ambassadøren således i en oversigtsindberetning: „Despite a relatively active campaign by the Soviets to exploit underlying pacifistic

²¹ „Sowjetisch-dänische Beziehungen“, pkt.6 i ambassadens håndakter, juli 1964, Auswärtiges Amt B 26/245.

feelings, the Danish Government has shown no signs of weakening in its resolve to keep Denmark firmly in NATO and to preserve its close ties with the western world.²² Mere konkret noterer ambassaden med tilfredshed forud for Khrusjtjovs besøg i 1964, at regeringen har afvist kampagnen for „Østersøen som et fredens hav“ og idéen om Norden som atomfri zone. „Mr. Khrusjtjev should have no illusions as to the firmness of the Danish attitude on this following the recent visits to the USSR of both Mr. Haekkerup and Mr. Krag, nor should he expect to make any headway on these points during his visit here June 16-20.“ Tilsvarende hedder det i en amerikansk indberetning fra 1966: „Soviet attempts to exploit latent neutralist feelings in Denmark have been generally unsuccessful as applied to the Baltic area, despite the generally-held Danish view that the threat of Soviet attack has diminished.“²³

Ligesom i det tyske materiale er der også i det amerikanske tegn på accept af, at den danske fasthed over for Sovjetunionen er kombineret med en hensyntagen til østlige interesser på visse punkter. Det hedder således opsummerende i en af indberetningerne fra 1965: „The Danes are acutely aware of their proximity to the Soviet Union. While fully desirous of maintaining their ties with NATO, they strongly feel that a certain „balance of interests“ has been created in the Scandinavian area and hence would resist any development which could change the present status quo.“²⁴ I denne formuleringstype synes i det mindste at kunne indfortolkes en stiltiende accept af den danske balancepolitiske ikke-provokationsstrategi (jf. begreberne i kapitel 3).

Hvad Danmarks generelle NATO-forankring angår, er det amerikanske materiale mest omfattende, og det vil først blive gennemgået. Herefter vil enkelte vurderinger fra de øvrige allierede blive trukket ind for at nuancere billedet.

Som det allerede delvist er fremgået, ser *amerikanerne* i midten af 1960'erne med stor tilfredshed på den danske udenrigspolitik i almindelighed og loyaliteten over for alliancen i særdeleshed. I den citerede indberetning fra 1965 hedder det i den indledende opsummering: „Denmark continues to give constructive support to the strengthening of Atlantic solidarity and its basic

²² „Politico-Economic Assessment: Denmark „, AmEmbassy til Dep. of State, 1. april 1965, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2112.

²³ „Danish-American Relations in Retrospect“, AmEmbassy til Dep. of State, 16. maj 1964, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2113 og „U.S. Policy Assessment“, AmEmbassy til Dep. of State, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2112. Også i dette spørgsmål er det imidlertid vanskeligt at udlede éntydige konklusioner. Den franske militærattaché mener således i en årsrapport om 1964, at Sovjetunionen med en vis succes udøver pres over for Danmark, og anfører i den forbindelse, at der skal betales af til Sovjet for at have forladt Bornholm i 1946. Han mener, at det danske forbehold i atompolitikken skal forstås på denne baggrund. „Rapport annuel 1964, 15. november 1964, Service Historique de l'Armée de Terre, Les rapports des attachés au Danemark, 14 S 53. Der er ikke fundet britiske kilder fra denne periode til belysning af spørgsmålet.

²⁴ „Politico-Economic Assessment: Denmark „, AmEmbassy til Dep. of State, 1. april 1965, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2112.

foreign policy places strong emphasis on the UN, NATO, European integration and Nordic cooperation.“ Og senere siges om NATO-modstanden: „There are some scattered elements of public opinion which are trying to rally support for Danish withdrawal from NATO in 1969. These efforts have not thus far met with any success.“ Hertil kan føjes, at ambassadøren i en statusrapport året før skriver, at „neutralist and pacifist tendencies no longer play an important role in Danish defense policies“ og efterfølgende citeres Per Hækkerup for at have udtalt „that had it not been for NATO, Denmark would have lost its freedom.“²⁵

Det er helt i tråd med denne stærke tiltro til Danmarks NATO-forankring, at betydningen af den samtidige offentlige diskussion om muligheden af at genoplive planerne for en skandinavisk forsvarspagt kraftigt nedtones. Generelt siges det i en anden rapport fra 1965 om den danske debat om NATO's fremtid: „While official and public support for NATO remains firm, responsible Danes (in both the Government and the Opposition) – for political reasons – are going to have to put up with this „debate“ on the future of NATO, largely sponsored by neutralist and anti-defense elements in Denmark.“²⁶

En anden udløber af de positive vurderinger er, at amerikanerne på dette tidspunkt synes at have fuld tillid til Danmark, hvad angår de aktive bestræbelser, der på dansk side udfoldes for at forbedre forholdet til 'fjendelandene' i øst. Bestræbelserne omtales som den danske brobygningspolitik, og State Department beroliges i 1966 om, at den danske regering „takes care in keeping the United States fully informed of the result of official visits.“²⁷ Men allerede året efter er der på dette punkt tegn på en begyndende amerikansk omvurdering. Det fremgår nu, at det aktive danske østdiplomati ikke kun sker med USA's fulde opbakning, idet ambassadøren skriver: „... it will probably be necessary to continue to remind the Danish Government that early consultation with regard to Eastern initiatives is appreciated.“ Forinden har han advaret om, at USA's støtte til den danske afspændingspolitik risikerer at føre til nye og endnu mere radikale initiativer – hvor det underforstås, at sådanne initiativer vil komme på tværs af USA's interesser. Endelig fremgår det af samme dokument, at Danmark hidtil er blevet betragtet som frontfigur i Norden som talsmand for amerikanske mål, men at der heri er sket et mindre tilbageslag.²⁸

Denne nye, mere forbeholdne tone, der bliver stadig mere udtalt i de følgende år, synes i første omgang at være udløst af valgresultatet i 1966 og den

²⁵ „Danish-American Relations in Retrospect“, AmEmbassy til Dep. of State, 16. maj 1964, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2113.

²⁶ „More on Denmark and NATO“, AmEmbassy til Dep. of State, 14. oktober 1965, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 1621. Den offentlige diskussion af en skandinavisk forsvarspagt, der refereres til, var startet på initiativ af dagbladet Information.

²⁷ „Politico-Economic Assessment“, AmEmbassy til Dep. of State, 1. april 1965, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2112.

²⁸ „U.S. Policy Assessment“, AmEmbassy til Dep. of State, 2. juni 1967, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2043.

efterfølgende regeringsomdannelse med Hækkerups fratræden som udenrigsminister. Den ændrede parlamentariske situation, hvor den socialdemokratiske regering er blevet afhængig af SF som støtteparti, får nu pludselig ambassaden til at stille spørgsmålstejn ved karakteren af den danske NATO-tilknytning. Det noteres i indberetningen herom, at regeringen bedyrer, at den nye situation ikke vil influere på udenrigspolitikken, men herefter hedder det: „Under present circumstances, it appears doubtful that the Government will be moved to desert NATO *entirely* [fremhævet her], but the leftward swing of Danish politics does leave the Government vulnerable to pressure to loosen the Alliance ties.“ I en afsluttende opsummering af 'problemer' siges, at presset for at trække Danmark ud af NATO og løsne båndene til USA har udsigt til at blive øget.²⁹

På samme tidspunkt begynder amerikanerne at udvise en stigende skepsis over for hele den danske afspændingspolitik; en skepsis der også manifesterer sig på højeste politiske plan. Da Jens Otto Krag i juni 1967 er på besøg i Washington, bliver præsident Johnson forud for mødet med den danske stats- og udenrigsminister i et briefing-paper mindet om, at „Denmark is among the most enthusiastic of NATO's East-West bridge builders“. Umiddelbart efter anmodes præsidenten om at fortælle Krag, at den aktuelle krise i Mellemøsten og Sovjetunionens adfærd i denne forbindelse „serve as a reminder that our bridges to the East must be constructed on the base of solid realities and not on illusory grounds of wishful thinking.“ State Departments noget kritiske syn på den danske afspændingspolitik skinner her igennem.³⁰

Men den kritiske holdning bliver mere udtalt året efter – i hvert fald på ambassaden i København. Og det sker vel at mærke på et tidspunkt, hvor årsagen til den danske politik, efter regeringsskiftet i februar, ikke længere kan tilskrives venstrefløjindflydelse. I en indberetning fra sommeren 1968 nøjes ambassaden ikke kun med at henvise til den danske forkærlighed for brobygning, men fastslår, at „Denmark is in the front ranks of those who would have NATO exercise a different, basically non-military role in the future.“ Herefter noteres fraværet af en tro på NATO's militære nødvendighed andet end som en vigtig faktor i magtbalancen. Alt sammen menes at være udtryk for en stigende agitation for „a radical reappraisal of Denmark's continued membership.“ På den baggrund fremkommer ambassaden med følgende anbefaling:

²⁹ Stt. Mere specifikt omtales den danske atompolitik, hvor der er udsigt til, at regeringen kan blive presset til at kræve forsikringer af besøgende amerikanske flådefartøjer om ikke at medbringe kernenåben. „If they should be successful, the United States has no alternative under present policy but to cancel further visits.“

³⁰ „The President's meeting with Danish Prime Minister and Foreign Minister Krag“, State Department [?], 23. juni 1967, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2043. I samme paper roses Hans Tabor for en „outstanding performance“ som præsident for Sikkerhedsrådet under Mellemøstkrisen, og det siges videre: „Tabor has presided over the Security Council with consummate skill, dignity, and impartiality, to the credit of both Denmark and himself.“

„The continuing military utility of NATO ought to be made clear in terms of the specific dangers inherent in Soviet encroachments into the Mediterranean and especially in Soviet emergence as a maritime power. In this regard, Denmark should be made aware on a continuing basis of the Soviet and Chinese threat, subversive as well as military, and of the changing nature of the Soviet threat since the 1949 period.“

Til sidst i indberetningen anbefales en meget større indsats for at påvirke den danske ungdom.³¹

Senere samme år skaber Warszawapagt-invasjonen af Tjekkoslaviet øget folkelig opbakning bag NATO, og hele diskussionen i forbindelse med 20-årsperiodens udløb ophører stort set. Men da ambassaden et år efter gør status, hæfter man sig ved den underliggende negative udvikling i den danske NATO-opbakning:

„Czechoslovakia probably temporarily altered but did not reverse the Danish trend toward reduced participation in NATO and a gradual weakening of its defense capability. Denmark will probably continue to be one of the softer members of NATO ...“

Hvor negativt udviklingen vurderes, fremgår af de afsluttende anbefalinger, hvor regeringen i Washington opfordres til at lytte til nogle af de danske ønsker for ikke at risikere en dansk udmelding af NATO. Således mener ambassadøren, at „insistance upon Spanish membership in NATO ... would probably cause Denmark to leave the Alliance.“³² Man kan stærkt betvivle, om denne vurdering blev delt på centralt hold i State Department, men udsagnet er et vidnesbyrd om, at den danske moralisme i udenrigspolitikken ikke kun blev betragtet som skiftende regerings leflen for en folkelig opinion. Den risikerede – ligesom den tyske ambassadør i en omtrent samtidig indberetning antydede (se kilden i note 7 foran) – efter disse rapportørers mening at kunne få direkte konsekvenser for varetagelsen af Danmarks basale sikkerhedspolitiske interesser.³³

Det må ses i forlængelse af denne stigende tvivl om dybden i det danske NATO-engagement, når amerikanerne fra 1970 så tydeligt sætter den forny-

³¹ „U.S. Policy Assessment“, AmEmbassy til Dep. of State, 2. juli 1968, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2044.

³² „U.S. Policy Assessment – Denmark“, AmEmbassy til Dep. of State, 10. september 1969, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2044.

³³ Heroverfor står dog en anden vurdering fra januar 1973, hvor det siges, at danske regeringer føler sig presset til at udtale sig negativt om græsk og portugisisk medlemskab og fremtidigt spansk. „This, in a sense, is part of the price which pro-NATO leaders in Denmark have to pay to preserve their position of leadership.“ Det skal bemærkes, at denne vurdering gives, efter at amerikanerne er lettede over Danmarks optagelse i EF, jf. nedenfor. „U.S. Interests and Goals in Denmark“, AmEmbassy til Dep. of State, 18. januar 1973, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2239.

ede udsigt til en dansk optagelse i EF ind i en sikkerhedspolitisk sammenhæng. En mere principiel analyse af de perspektiver, som den forestående EF-beslutning rejser, gennemføres i en indberetning fra februar 1971.³⁴ Danmark siges at stå over for „a historical watershed which could well make it one of the most decisive years in its history.“ Forståelsen for EF-modstanden kan ligge på et meget lille sted: „... it is painfully apparent to all but the ideologists that to refuse membership once the U.K. is accepted would confront Denmark with disaster.“ Her er det primært de økonomiske konsekvenser, der tænkes på. I den videre analyse, hvor USA's egne interesser vurderes, fokuseres først og fremmest på sikkerhedspolitikken, og det anføres bl.a., at den stærke danske trang til at gå foran i afspændingspolitiske spørgsmål, især vedrørende indkaldelse af en europæisk sikkerhedskonference, sandsynligvis vil blive dæmpet gennem et medlemskab af EF. Ambassaden nævner den overordnede amerikanske interesse i et forenet Europa, der gør fremskridt mod politisk enhed. Det må ses som en illustration af denne interesse, når det i de afsluttende anbefalinger siges:

„We feel strongly that Denmark's commitment to NATO will be greatly enhanced by entry into the Common Market. Conversely, failure to enter can only, over time, weaken Denmark's NATO ties and contribute to the centrifugal forces already deeply entrenched here. It behoves the U.S., therefore, to use our influence discreetly in the councils of Europe, both with the Six and the British, to emphasize the great strategic and political value of tying the northern flank of NATO irrevocably to a united Europe compared to the short term economic costs which might be involved.“

Med omtalen af de dybt rodfæstede centrifugale kræfter knytter indberetningen an til den linie i de amerikanske vurderinger, der allerede et par år havde været fremherskende. Halvandet år senere, da tidspunktet for folkeafstemningen i Danmark er ved at nærme sig, og udfaldet synes uvist, bliver denne linje markant forstærket. Der tales nu om, at Danmark i tilfælde af et nej ved afstemningen risikerer at havne i selskab med det neutrale Sverige. Efter en påpegning af sammenfaldet mellem anti-NATO og anti-EF holdninger siges det i en indberetning fra juni 1972:

„It is also in our interest for Denmark to enter the European Community, where its existing commitment to Western objectives can be reinforced and perhaps placed under greater discipline. Failure to enter the EC at this time could conceivably lead to sweeping changes in Denmark's political and economic orientation. Eventually, this could even lead to a retreat

³⁴ „U.S. Policy Assessment – Denmark – 1971“, AmEmbassy til Dep. of State, 13. februar 1971, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2239.

toward neutralism and an international stance similar to that of Sweden, permitting a strengthening of Soviet influence throughout Scandinavia.³⁵

På den baggrund kan det ikke undre, at amerikanerne er lettede over afstemningens resultat. Efter Danmarks formelle optagelse i De Europæiske Fællesskaber i januar 1973 gør ambassaden i en indberetning status over amerikanske interesser og mål i relation til Danmark. Det siges, at det danske EF-medlemskab gør det endnu tydeligere end før, at USA's primære interesser ligger på det multilaterale og ikke på det bilaterale område. Om de videregående udenrigs- og sikkerhedspolitiske konsekvenser af medlemskabet hedder det fortrøstningsfuldt:

„Danish membership in the EC can serve to tie Denmark closer to NATO, making the Danes less vulnerable to pressure and persuasion from the USSR. It may also tend to reduce the present excessive influence of Swedish media on Danish public opinion, which is particularly significant in the key Copenhagen area. In general, the exposure of Danish opinion leaders to economic and political realities in EC fora should lead them toward a more sophisticated view of world realities and might eventually reduce their tendency to adopt simplistic and moralistic attitudes to complicated international problems. As the „EC Bridgehead to Scandinavia“, Denmark should also play an important reverse role in bringing its Nordic brethren to a less insular view of the world. Finally, although Denmark will probably remain a comparatively weak link in NATO, its EC membership should prevent its defense posture from eroding as fast as it might otherwise do. The Danes already seem sensitized to criticism from the British and West Germans, their two most important economic partners within the EC, and they may, in consequence, be willing to make some gestures toward sharing the common defense burden more evenly.“³⁶

Når man betænker den ringe vægt, der i den danske debat forud for folkeafstemningen – i hvert fald fra tilhængerside – blev lagt på EF-medlemskabets politiske implikationer, kan man roligt sige, at den amerikanske ambassadør her tager munden fuld. Medlemskabet giver USA mulighed for at få fremmet, eller måske endda opfyldt, en lang række centrale målsætninger over for Danmark: En stærkere forankring i NATO, herunder større modstandskraft over for sovjetisk indflydelse og svensk neutralistisk påvirkning; et mere realistisk og mindre missionerende syn på verden; en større villighed til at dele

³⁵ „U.S. Policy Assessment – Denmark – 1972“, AmEmbassy til Dep. of State, 28. juni 1972, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2239.

³⁶ „U.S. Interests and Goals in Denmark“, AmEmbassy til Dep. of State, 18. januar 1973, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2239.

forsvarsbyrderne med sine allierede; og oveni kunne amerikanerne endda håbe på, at Danmark som nordisk brohoved i Europa ville få en gunstig udenrigspolitisk indflydelse på sine broderfolk.

Konkluderende om det syn, amerikanerne fra begyndelsen af 1960'erne og frem til 1973 havde på Danmarks stilling i verden, herunder især landets position i den vestlige alliance, kan anføres, at den netop fremhævede tro på de positive effekter af dansk EF-medlemskab vidner om labiliteten i de amerikanske vurderinger. De gengivne opfattelser fra januar 1973 viser på den ene side, at amerikanerne har været bekymrede for stabiliteten i den danske vestorientering, og på den anden side, at markante begivenheder og ændrede forudsætninger kan få situationen til at vende. Det svarer til udviklingen op gennem 1960'erne, hvor vurderingerne svinger fra det stærkt optimistiske i midten af årtiet til en udtalt skepsis over for den danske NATO-forankring omkring 1970. Hertil kan så føjes, at selv i den mere skeptiske periode er det muligt at finde vurderinger, der fastholder et positivt syn på Danmarks rolle inden for NATO og en stærk tro på Danmarks opbakning bag NATO.³⁷

Heller ikke de øvrige allieredes vurderinger af Danmarks forankring i NATO-alliancen er entydig. *Franskmændene* synes gennemgående at vurdere forankringen som værende høj, men samtidig anses danskerne endnu i 1964 for at være neutralistiske og pacifistiske af natur, og medlemskabet menes at være svært foreneligt med neutralitetstraditionen. Det giver sig udslag i, at Danmark konstant er optaget af at forekomme så lidt engageret i alliancen som muligt.³⁸ Men da så danskerne blander sig noget mere i sidste del af 1960'erne med egne standpunkter vedrørende afspændingspolitikken, er franskmændene mindre tilbøjelige end amerikanerne – og tyskerne (se nedenfor) – til at se det som en trussel mod NATO-forankringen. I den franske tolkning ses afspændingspolitikken snarere som led i danske bestræbelser på at befæste landets medlemskab af alliancen, hvilket hænger sammen med den betydning, deres egen udtræden af den integrerede kommandostruktur i 1966 tillægges.

Opfattelsen er den, at der herigennem opstår en trussel ikke alene mod selve NATO's eksistens, men i Danmark også en trussel mod befolkningens

³⁷ Da Danmark i begyndelsen af 1972 skrider til diplomatisk anerkendelse af Nordvietnam efter forudgående stærke advarsler fra USA, ønsker præsident Nixon som straf at hjemkalde ambassadøren i Kbh. Men udenrigsminister Rogers fraråder og fremhæver Danmarks tætte samarbejde med USA inden for alliancen, og at landet lever op til sit ansvar. „Memorandum for the president“, William P. Rogers, 14. januar 1972, Box 673, Nixon Presidential Materials Project, National Security Council Files, Country Files – Europe, Denmark, Vol.1. Et andet eksempel er fra den tidligere citerede analyse fra februar 1971 om perspektiverne ved et dansk EF-medlemskab (se note 34) hvor der – samtidig med skepsisen – tales om Danmark som „an active and effective member of the Atlantic Alliance“.

³⁸ „Rapport annuel 1964, 15. november 1964, Service Historique de l'Armée de Terre, Les rapports des attachés au Danemark, 14 S 53. I konklusionen fremhæves de danske aftaler med satellitstaterne i øst, og herefter hedder det: „Modvægten er, at danskerne viser stor troskab til NATO.“

opbakning bag NATO. Det sidste skyldes, at for danskerne er fjenden stadig i høj grad Tyskland,³⁹ og at der derfor hersker en udbredt frygt for tysk dominans i NATO – en dominans der vil blive mere fremtrædende med den franske udtræden. Befolkningen vil som følge heraf søge mod andre sikkerhedspolitiske løsninger. Hækkerup citeres i 1966 for, at en urealistisk nordisk union igen vil virke tiltrækkende. Det er for at imødegå sådanne tendenser og samtidig for at give NATO et nyt eksistensgrundlag, der har appel i befolkningen, at danske politikere kaster sig så aktivt ud i afspændingspolitikken.⁴⁰

Også *briterne* ser det danske østdiplomati i sammenhæng med en bekymring for NATO's fremtid efter Frankrigs udtræden. Men det er ikke kun den tyske dominans, danskerne frygter: „An organisation dominated at the European end by Germany and under pressure from the Americans to endorse their policy all round the world, especially in Viet-Nam, would be unacceptable to Denmark.“⁴¹ Herudover er det småt med britiske vurderinger af den danske NATO-politik i denne periode. Det er dog værd at bemærke kontinuiteten i vurderingerne sammenholdt med den tidligere periode. I 1964-årsberetningen hedder det således i konklusionen, at medlemskab af en militær organisation stadig er nyt i Danmark, „and the need to make sacrifices for an apparently ailing NATO is increasingly questioned.“ I 1965 omtales den fornyede diskussion af en nordisk forsvarspagt. Men selv om regeringens bestemte afvisning af tanken fremhæves, afsluttes omtalen med følgende bemærkning: „The desire to be able to opt out of the need to take sides is, however, always near the surface of much Danish thinking and such neutralist ideas have a strong emotional appeal.“⁴²

De *vesttyske* kilder til belysning af den danske NATO-forankring i den her behandlede periode vedrører kun årene 1968-70, hvor vurderingen – i lighed med den amerikanske på dette tidspunkt – er præget af stærke forbehold. Det kommer meget tydeligt til udtryk i en intern optegnelse i Auswärtiges Amt i marts 1968, hvor der foretages en vurdering af det danske NATO-medlem-

³⁹ Et gennemgående træk i militærattachéens årsrapporter fra slutningen af 1960'erne. I den franske opfattelse er det en væsentlig grund for Danmark til at være trofast mod NATO, at man kan overvåge Tyskland indefra. Se årsrapporterne for 1966 og 1967, sst.

⁴⁰ „Rapport mensuel mars 1966“, 31. marts 1966, Service Historique de l'Armée de Terre, Les rapports des attachés au Danemark, 14 S 53. I den franske fortolkning sigter afspændingspolitikken også på at undgå en splittelse af NATO, som danskerne er bange for vil blive resultatet, hvis de Gaulle får lov til at videreføre sin egen charmeoffensiv over for østblokken. Iflg. udtalelser af Krag er det NATO, der skal være formidleren ml. Øst og Vest, og iflg. en fransk indberetning senere i 1966 er de danske initiativer netop afstemt med NATO-rådet og forhåndsgodkendt af USA og Storbritannien. „Rapport mensuel mois de mai 1966, 2. juni 1966, Service Historique de l'Armée de Terre, Les rapports des attachés au Danemark, 14 S 53. Jf. også kapitel 37.

⁴¹ „Denmark: Annual Review for 1966“, Wright til Brown, 17. januar 1967, PRO, FCO 9/263/113855. Ambassaden mener også, at danskerne frygter en sammenhæng ml. den franske NATO-politik og Frankrigs holdning til Danmarks og Storbritanniens optagelse i EF.

⁴² „Denmark: Annual Review for 1964“, 18. februar 1965 og „Denmark: Annual Review for 1965“, 14. januar 1966, Henniker-Major til Stewart, PRO, FO 371/180034 og 371/185683.

skab efter regeringsskiftet i Danmark. Efter først at have konstateret, at selve medlemskabet ikke er i fare, anstilles følgende betragtning:

„Voraussehbar ist jedoch, dass Dänemark in Zukunft *noch geringere Aktivität* [fremhævet her] als NATO-Mitglied entfalten wird. Dafür sprechen Bestrebungen, Verteidigungsausgaben nicht unerheblich zu senken und die kürzliche Entscheidung dänischer Regierung, Beteiligung an den NATO-Manövern in diesem Jahr zu verringern.“

Det er altså underforstået, at den danske NATO-aktivitet til trods for det fælles dansk-tyske militærsamarbejde har været ringe, og nu vurderes det så – med en borgerlig regering i Danmark – til at blive endnu ringere. At Danmark kan siges at have været aktiv inden for NATO, hvad angår organisationens afspændingspolitiske bestræbelser, herunder Harmel-rapport og europæisk sikkerhedskonference, synes ikke at tælle i denne vesttyske vurdering. I afskrækkelses-sammenhæng er Danmark fortsat et svagt led.⁴³

Det er helt i tråd med denne opfattelse, når vesttyskerne mener, at den danske argumentation for fortsættelse af NATO-medlemskabet efter 1969 er præget af negative begrundelser. Ambassadør Simon mener i en oversigt fra begyndelsen af 1970, at det både for regeringen og oppositionen har været afgørende, at der ikke er noget alternativ til NATO. Samtidig er denne argumentation kædet sammen med en betoning af, at NATO frem for alt skal være et instrument for afspænding.⁴⁴

Vurderinger af forsvarsindsatsen inden for NATO

Der gives fra allieret side i denne periode fortsat udtryk for utilfredshed med den danske indsats. Bekymringen er især udtalt hos vesttyskerne, der ikke mindst ser med stor mistillid på den socialdemokratiske indflydelse på forsvarsområdet. Om den socialdemokratiske regerings forsvarsforslag i 1972 skriver ambassadøren i sin årsrapport, at det drejer sig om en reform, „die im Detail der NATO-Konzeption widerspricht.“⁴⁵ Næste år søger efterfølgeren at opsummere den diskussion, der fører til indgåelse af et nyt forsvarsforlig, og de perspektiver der herigennem rejses. Følgende passus i beretningen synes

⁴³ „Vortrag des Herrn Staatssekretärs beim Herrn Bundeskanzler am 19. März 1968“, notat af 18. marts 1968, Auswärtiges Amt, B 31, Bd. 355, Jf. ambassadør Klaus Simons opfattelse af Danmarks manglende forståelse af sammenhængen ml. afskrækkelse og afspænding i en oversigt fra 1970, se foran note 7.

⁴⁴ „Besuch des Bundeskanzlers in Kopenhagen“, Simon til Auswärtiges Amt, 12. Januar 1970, Auswärtiges Amt B 31, Bd. 356.

⁴⁵ „Politischer Jahresbericht 1972“, Scholl til Auswärtiges Amt, 19. januar 1973, Auswärtiges Amt, B 32, nr. 101389.

at afspejle såvel en vis undren som en vis bekymring over, hvad der kendetegner den sikkerhedspolitiske tænkning i Danmark:

„Als hintergründiges Element in den sicherheitspolitischen Diskussionen war die Frage spürbar, weshalb die UdSSR eigentlich einen Anlass zu einer Aggression gegenüber Westeuropa haben sollte. Man weist darauf hin, dass die Sowjetunion in zufriedenstellendem Umfang über Menschen, Rohstoffe und Raum verfüge und sie in Wirklichkeit durch eine Eroberung Resteuropas sich lediglich größere Lasten auferlegen würde.“⁴⁶

Set med vesttyske øjne er de danske nedskæringer på forsvarsområdet resultat af en overoptimistisk trusselsopfattelse, der i et videre perspektiv ikke er egnet til at fastholde danskernes tro på det militære forsvars og NATO-medlemskabets berettigelse.

Netop på dette tidspunkt udtrykkes der også hos amerikanerne tvivl om, i hvor høj grad danskerne forstår den dybere mening med NATO-alliancen (se forrige afsnit). Men her har denne tvivl mindre med det danske forsvarsbidrag at gøre. De amerikanske vurderinger på dette punkt er i denne periode påfaldende lidt alarmistiske, og det skinner endnu tydeligere igennem end for første periodes vedkommende, at for USA er bekymringen om den danske forsvarsindsats underordnet andre hensyn.

Indberetningerne fra midten af 1960'erne tyder på, at amerikanerne nu har affundet sig med, at danskerne i økonomisk henseende ikke er parate til at yde mere til det fælles forsvar. Flere år i træk gentages stort set enslydende, at der ikke er udsigt til nye stigninger i forsvarsudgifterne, og at det heller ikke er sandsynligt, at et regeringsskifte vil føre til ændringer. Opfattelsen deles i State Department, hvilket fremgår af et memorandum fra udenrigsminister Rusk til præsident Johnson forud for Krag's besøg i juni 1964. Her konstateres igen, at de danske bidrag forbliver lave og ikke kan forventes at stige, men i umiddelbar forlængelse heraf bemærkes, at „Denmark regards, *with justification*, the rent-free base rights which the United States enjoys in Greenland as a significant contribution to Western security“ (fremhævet her). Præsidenten advares her indirekte mod at kritisere Krag for de lave forsvarsudgifter, idet han gøres opmærksom på, at basefaciliteterne på Grønland tjener som kompensation.⁴⁷

⁴⁶ „Politischer Jahresbericht 1973“, Ahrens til Auswärtiges Amt, 22. januar 1974, Auswärtiges Amt, B 32, nr. 101389.

⁴⁷ „Memorandum for the President“, Dean Rusk, 6. juni 1964, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2113. I en statusrapport fra ambassaden kort tid efter hedder det tilsvarende: „Denmark quite rightly continues to regard Greenland and our activities there as a major contribution to NATO.“ „Danish-American Relations in Retrospect“, AmEmbassy til Dep. of State, 16. maj 1964, sst.

Denne sammenkædning af vores forsvarsbidrag til NATO og vores imødekommenhed over for amerikanerne på Grønland går igen i flere vurderinger fra denne periode. Den gentages i en orientering forud for Hækkerups besøg i Washington i januar 1965, og her bliver det tydeligt, hvordan prioriteringen er mellem de forskellige dele af Danmarks bidrag til det vestlige forsvar. Efter at have nævnt det ønskelige i, at danskerne ydede noget mere til forsvaret, siges det:

„On the other hand, Denmark makes a substantial contribution to Western security through its furnishing of rent-free base facilities for the United States in Greenland. Our facilities in Greenland (primarily a BMEWS site at Thule and DEW Line stations across southern Greenland) are a vital element in our military security system, and far outweigh in importance any strictly military contribution which Denmark might make within NATO.“⁴⁸

Ud fra supermagtens perspektiv er det beskedne bidrag, som lille Danmark yder til forsvaret på selve det europæiske kontinent, helt underordnet bidraget i det arktiske område – og det gælder også, selv om det ville være muligt at presse Danmark til at yde mere. Det danske bidrag vil under alle omstændigheder ikke i sig selv kunne ændre væsentligt på sikkerhedssituationen i Danmarks nærområde.

Det danske forsvars marginale betydning optræder igen i en senere analyse fra 1972, hvor ambassaden advarer mod kritik af de nedskæringer på forsvarsbudgettet, som den kommende nye forsvarsaftale lægger op til. Den afsluttende argumentation har følgende ordlyd:

„in the Embassy’s view, Denmark’s principal contributions to NATO have been and hopefully will continue to be more geographic and political than military. It would be unwise to risk the solidity of Denmark’s real contributions by a quixotic attempt to prevent any changes in its marginal defense capabilities, especially at this critical time of decision, when its entire politico-military orientation may be in the balance.“⁴⁹

Her sammenlignes det danske forsvarsbidrag ikke med baserne på Grønland, men derimod med den geografiske og politiske betydning af landets medlemskab af NATO. Disse forhold er vigtigere, end hvad landet kan yde militært. Interessant er imidlertid også den sidste tilføjelse, hvor der hentydes til den tidligere refererede amerikanske usikkerhed på dette tidspunkt om Dan-

⁴⁸ „Visit of Danish Foreign Minister Per Christian Hækkerup“, Benjamin Read til Office of Vice President-elect Humphrey, 8. Januar 1965, sst.

⁴⁹ „U.S. Policy Assessment – Denmark – 1972“, AmEmbassy til Dep. of State, 28. juni 1972, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2239.

marks grundlæggende udenrigspolitiske orientering. Ambassaden opererer med, at denne orientering vil kunne ændre sig, og at et amerikansk pres, hvad angår de danske forsvarsudgifter, risikerer at virke kontraproduktivt.

Det kan tilføjes, at også i perioder, hvor amerikanerne er mindre bekymrede for Danmarks NATO-forankring, erkender de, at deres muligheder for at øve indflydelse på størrelsen af det danske forsvarsbidrag er ringe – eller nærmest ikke-eksisterende. I 1966, hvor den generelle tilfredshed med dansk udenrigspolitik stadig er uanfægtet, og hvor forholdet til danske beslutningstagere er i top, må ambassaden konstatere, at den har været ude af stand til overtale regeringen til at øge forsvarsudgifterne. Endnu engang henvises til de stærke anti-militaristiske strømninger, der gør det umuligt for politikerne at foreslå stigninger, og der konkluderes opgivende: „Very strong pressures will have to be brought to bear, or incentives introduced, in order to obtain any increase in defense expenditures.“ Man synes at erkende, at der på dette område ikke er noget at komme efter.

De amerikanske indberetninger synes – i nogen grad i modsætning til de tyske – at efterlade det indtryk, at spørgsmålet om det danske forsvarsbidrag inden for NATO ikke er særlig væsentligt, og at man bl.a. af den grund udviser en vis forståelse for de indenrigspolitiske vilkår, der er forklaringen på det ringe bidrag. Disse vilkår omfatter også, som allerede nævnt, den tilsyneladende udbredte politiske konsensus på området. Der er ingen tro på, at der vil ske ændringer, efter at en borgerlig regering er kommet til i 1968. Da Baunsgaard i en orientering forud for sit besøg i Washington i april 1970 skal præsenteres for præsidenten, nævnes – som sædvanlig – det danske bidrag i Grønland, og herefter hedder det om hans regering: „they tend to be relaxed about making other contributions.“⁵⁰ Man aner i en indberetning fra København et år tidligere, at ambassadøren i virkeligheden godt kan følge den tankegang, der ligger bag de lave forsvarsbevillinger; i hvert fald refererer han uden kritisk stillingtagen følgende begrundelse: „... few Danes believe conventional forces, particularly for a country the size of Denmark, would have much meaning in a future war involving the superpowers.“⁵¹

Hvor det af det vesttyske og især det amerikanske materiale er muligt at udlede nogle forholdsvis klare tendenser i vurderingerne af det danske forsvarsbidrag, er det britiske og franske materiale sværere at tolke i bestemte retninger. Generelt synes der i første halvdel af 1960'erne, efter etableringen af

⁵⁰ „Memorandum for the President. Baunsgaard Visit: Perspectives“, The Secretary of State, 4. september 1970, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2238.

⁵¹ „U.S. Policy Assessment – Denmark“, AmEmbassy til Dep. of State, 10. september 1969, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2044. Forud har han givet en nærmere begrundelse for, at der ikke er støtte til øgede forsvarsudgifter i nogen politisk gruppering: Socialdemokratiet vil have mere velfærd, Venstre og Konservative vil reducere de offentlige udgifter – samtidig med at realindkomsten længe ikke er steget.

Enhedskommandoen, at være en større tilfredshed med den danske indsats. I 1963 vurderer den franske militærattaché dog stadig, at „det er sikkert og vist, at det danske militære potentiale ikke er i stand til at leve op til at modsvare truslen fra Østersøen og i stræderne. ... Den dag, hvor den amerikanske hjælp skal støde til, er det ikke sikkert at Danmark kan yde de ofre, som et forsvar kræver.“⁵² I en senere opregning af Danmarks militære bidrag til NATO undlader den franske repræsentant helt at nævne Danmarks egen forsvarsindsats:

„Den væsentligste interesse for NATO af dansk medlemskab er landets strategisk høje betydning, den høje kompetence i landets efterretningstjeneste, Danmarks trædestensrolle mod Øst, Danmarks trusselvurderinger i NADGE-systemet og den vigtige rolle Danmark spiller som modtagelsesland og depotland for de nødvendige forsyninger i tilfælde af konflikt.“⁵³

Briterne hæfter sig i slutningen af 1960'erne fortsat ved den lave folkelige opbakning bag det militære forsvar. I årsberetningen om 1968 søger ambassadøren en forklaring i det forhold, at dansk historie i generationer er blevet undervist af radikale, d.v.s. pacifistiske, skolelærere, og at landets historie i de sidste 400 år hovedsageligt har handlet om tabte slag til først svenskerne og så tyskerne. „All Danish Governments have therefore a difficult task persuading Danes to pay taxes to support armed services which have won no victories for centuries.“⁵⁴

Nærmere om det dansk-amerikanske forhold

Perioden 1963-78 er – som det allerede delvist er fremgået – præget af udtalte svingninger i det dansk-amerikanske forhold. Mens der omkring 1965 kan siges at være nået et toppunkt i efterkrigstidens dansk-amerikanske relationer, overvejes blot syv år senere, på initiativ af præsident Nixon, en afbrydelse af de diplomatiske forbindelser; og i 1973 gennemgår State Department i en længere skrivelse, hvilke øvrige pressionsmuligheder USA har over for Danmark. Kort tid efter synes forholdet imidlertid igen at være fuldt normaliseret.

⁵² „Rapport annuel 1963“, 23. januar 1964, Service Historique de l'Armée de Terre, Les rapports des attachés au Danemark, 14 S 53. Et par år senere roser militærattachéen forsvarets tilstand: „Danmark har gjort det godt. Forynget kadrene, demokratiseret hæren ... Danmark kan naturligvis ikke forsvare sig selv, men der sker ikke en gentagelse af 9. april.“ „Rapport annuel sur le Danemark 1967“, 8. december 1967, sst.

⁵³ „Rapport annuel 1973, 1. december 1973, Service Historique de l'Armée de Terre, Les rapports des attachés au Danemark, 14 S 53.

⁵⁴ „Denmark: Annual Review for 1968“, Wright til Stewart, 6. januar 1969, PRO, FCO 33, 454/113855.

I dette afsnit vil fokus være på dette udviklingsforløb, og Danmarks bilaterale forhold til de øvrige allierede vil kun blive sporadisk berørt.⁵⁵ Da det dansk-amerikanske forhold ikke specifikt blev behandlet i kapitel 25, indledes med nogle enkelte betragtninger om forholdets udvikling siden krigens slutning.

Der er i ambassadematerialet kun få kilder til at belyse, hvordan amerikanerne i den første efterkrigsperiode betragtede forholdet til Danmark. Men der er ingen tvivl om, at udgangspunktet for de nye og tætte relationer, der skulle opbygges mellem de to lande efter krigen – og ikke mindst efter 1949 – blev opfattet som yderst positivt af amerikanerne.

Ambassaden fik lejlighed til at overveje karakteren af forholdet, da den i februar 1948 skulle udarbejde et memorandum til brug for forhandlingerne om fornyelse af Grønlands-overenskomsten fra 1941. Heri hedder det: „Denmark is fundamentally friendly toward the United States. Our reservoir of good-will in Denmark is probably larger than that of any other major power, including Great Britain.“⁵⁶ Når man betænker, hvor positivt det dansk-britiske forhold i disse år i almindelighed blev betragtet⁵⁷, er der her tale om en ganske stærk tilkendegivelse. Lidt malurt i bægeret bliver der imidlertid også strøet. På ambassaden er man godt klar over, at ikke alle kredse i det danske samfund er lige begejstrede for alt, hvad der forbindes med det amerikanske samfund og dets kulturelle indflydelse. Det noteres således efterfølgende, at fænomener som „Hollywood witchhunt“ og „the negro problem“ får liberalt tænkende danskere til at spekulere over, hvor 'god' USA egentlig er.

De politiske relationer på regeringsplan præges fra starten af dette grundlæggende gode udgangspunkt. Og det synes i denne periode ikke væsentligt anfægtet af hverken bekymringen over neutralistiske understrømninger, manglende opfyldelse af forsvarsforpligtelserne inden for NATO eller modvilje over for sider af den amerikanske kultur. De danske beslutningstagere er fra starten omhyggelige med at pleje relationerne til supermagten på den anden side af Atlanten⁵⁸, hvilket også bemærkes på amerikansk side. Påfaldende er her den socialdemokratiske leder Hans Hedtofts gode relationer til USA's ambassadører i København – både som statsminister og som oppositionsleder.⁵⁹ Kort efter sin udnævnelse som statsminister i november 1947 har han en samtale med ambassadør Marvel, hvor hovedindtrykket refereres på følgende måde i indberetningen: „The whole conversation was most friendly, frank, open and confiding. There is no doubt in my mind that Hedtoft

⁵⁵ Sml. kapitel 25, næstsidste afsnit hvor der blev valgt at fokusere på det dansk-vesttyske forhold.

⁵⁶ „Greenland Base Agreement“, Marvel til Marshall, 11. februar 1948. NARA, RG 84, Denmark. Copenhagen Embassy, Box 1.

⁵⁷ Jf. bl.a. de britiske indberetninger omtalt i kapitel 25, afsnittet om bilaterale relationer.

⁵⁸ Den atlantiske orientering prægede dog langt fra alle dele af udenrigsministeriet, jf. Bo Lidegaard, *I kongens navn. Henrik Kauffmann i dansk diplomati 1919-1958*, 1996.

⁵⁹ Jf. kapitel 25.

desires to cooperate fully with America and I believe that the other members of his Cabinet are likewise inclined."⁶⁰ Hedtoft følger denne linie op med Marvels efterfølger, Eugenie Anderson, med hvem han bevarer et fortroligt politisk forhold til efter sin afgang som statsminister i 1950. I resten af første periode kan ikke noteres nogen mærkbar ændring i de fundamentalt set gode relationer mellem de to lande.

I 1960'erne får nye vilkår indflydelse på udviklingen i det dansk-amerikanske forhold. Mens rygraden i de gode relationer i 1950'erne – udover den danske imødekommenhed i Grønlands-spørgsmålet – udgjordes af en relativt passiv, men klart vektororienteret, dansk udenrigspolitik, skulle amerikanerne i 1960'erne begynde at vænne sig til, at Danmark lod sin røst høre meget mere i verdenspolitikken. Det er tidligere fremhævet, at både briter og amerikanere, i hvert fald i starten, hilste dette skifte i dansk udenrigspolitik meget velkomment.⁶¹ Det fremgår tydeligt af indberetningerne, at for amerikanernes vedkommende hang den positive vurdering sammen med, at de langt op i 1960'erne oplevede en stor overensstemmelse i interesser mellem Danmark og USA.

I sin bog fra 1965 formulerer Per Hækkerup udførligt sin opfattelse af, at dansk udenrigspolitik hviler på fire, mere eller mindre ligeværdige, søjler: den globale, den atlantiske, den vesteuropæiske og den nordiske.⁶² Men allerede ved sin fratrædelse i 1964 omtaler ambassadør McCormick Blair søjlerne i en statusrapport om de dansk-amerikanske relationer, og det sker på følgende bifaldende måde:

„It is interesting to note that the four basic cornerstones of Danish foreign policy as listed by Foreign Minister Hækkerup, the UN, NATO, the economic and political association of Europe, and Nordic cooperation, are in fact complimentary to our own objectives in Denmark.“⁶³

Den samme opfattelse af søjlerne gentages de følgende år, hvor deres forankring på tværs af kommende regeringsskift understreges.⁶⁴ I 1966 tilføjes en ganske interessant vurdering af Danmarks nordiske orientering:

⁶⁰ „Conversation with Danish Prime Minister Hans Hedtoft, November 15, 1947“, Marvel til Secretary of State, 17. november 1947, NARA, RG 84, Denmark, Copenhagen Embassy, General Records, 1947-1954, Box 1.

⁶¹ Se afsnittet foran om de generelle vurderinger af Danmark og dansk politik.

⁶² Per Hækkerup, *Dansk udenrigspolitik*, 1965.

⁶³ „Danish-American Relations in Retrospect“, AmEmbassy til Dep. of State, 16. maj 1964, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2114.

⁶⁴ I 1967 hedder det således: „These main policies support, or are compatible with, United States interests and are unlikely to be changed by any probable successor to the present Danish Government.“ „U.S. Policy Assessment“, AmEmbassy til Dep. of State, 2. juni 1967, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2043.

„The officially proclaimed four pillars of Danish foreign policy – membership in the UN, European political and economic integration and Nordic cooperation – are consistent with U.S. interests. Even Nordic cooperation, which operates in a limited regional sphere and essentially avoids international political issues, bears a direct relationship to the U.S. interest that the Baltic remain a stable area oriented to the West.“⁶⁵

I ambassadens øjne varetager NATO-landet Danmark gennem sin nordiske politik en regional amerikansk interesse i at sikre stabilitet i Østersøområdet – og trække landene (Sverige og Finland) mod vest.⁶⁶ I hvor høj grad en tilsvarende amerikansk interesse gør sig gældende i forbindelse med 1960'ernes danske østpolitik, er omtalt tidligere i dette kapitel og skal derfor ikke gentages her.

Det er først fra 1968, at der i indberetningerne kan spores en opfattelse af, at forholdet mellem Danmark og USA er på vej mod en forværring. Mere end noget andet synes Vietnam-spørgsmålet her at spille en vigtig rolle.

Med stadig større irritation skriver ambassaden om, hvordan USA's Vietnampolitik behandles i de danske medier. I sommeren 1968 hedder det således, at „press, radio and TV treatment of America's role ranges from tolerant concern to polemic disapproval“; og året efter får den en tand til, idet behandlingen af spørgsmålet generelt siges at være ubalanceret – med følgende tilføjelse: „especially in TV where distortion is often carried to a grotesque level.“⁶⁷

I disse år er der imidlertid stadig en ros til danske politikere – i såvel regering som opposition – for deres forsøg på at fastholde et mere positivt billede af USA og dets udenrigspolitik.⁶⁸ Heri sker der først en ændring, efter at socialdemokraterne i 1971 igen har overtaget regeringsmagten og kort efter skrider til diplomatisk anerkendelse af Nordvietnam – imod amerikanernes åbent udtalte ønske. I de næste 1 1/2 år er der tale om yderst anstrengte relationer mellem de to lande; i januar 1973 skriver ambassadøren, at relationerne aktuelt befinder sig på et historisk lavpunkt.⁶⁹

⁶⁵ „U.S. Policy Assessment“, AmEmbassy til Dep. of State, 15. april 1966, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2112.

⁶⁶ Jf. den ofte givne fortolkning af dansk Baltikum-politik efter den kolde krigs afslutning som et redskab for enesupermagtens udenrigspolitik; se f.eks. Poul Villaume, „Denmark and NATO Through 50 Years“ i Heurlin og Mouritzen (eds.), *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*, 1999.

⁶⁷ „U.S. Policy Assessment“, AmEmbassy til Dep. of State, 2. juli 1968, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2044 og „U.S. Policy Assessment – Denmark“, AmEmbassy til Dep. of State, 10. september 1969, sst.

⁶⁸ I indberetningen fra 1968 (se forrige note) siges det: „... prominent members of both the former government and the present one have done yeoman work in keeping the level of critical debate within reasonable bounds.“

⁶⁹ „U.S. Interests and Goals in Denmark“, AmEmbassy til Dep. of State, 18. januar 1973, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2239.

Der anes dog i denne kritiske periode en vis tvetydighed i de amerikanske vurderinger af forholdet til Danmark. Mens præsident Nixon straks efter den danske anerkendelse af Hanoi ønsker ambassadøren i København hjemkaldt, advarer State Department i en skrivelse underskrevet af udenrigsminister Rogers stærkt herimod. Helt i tråd med opfattelsen i 1960'erne fremhæves i skrivelsen det gode militære samarbejde mellem Danmark og USA (igen Grønland), og der henvises også til, at der eksisterer et tæt samarbejde mellem de to lande inden for alliancen, og at Danmark lever op til sit ansvar.⁷⁰ Det er tydeligt, at den danske Vietnam-kritik er en kilde til stor irritation i Washington, og at der ses på den med stor alvor, men det er samtidig tydeligt at der på amerikansk side er blik for, at dette spørgsmål kun er en facet i et større billede, der fortsat præges af positive relationer.

Denne tvetydighed kommer også til udtryk i en indberetning fra sommeren 1972. Her omtales igen den ensidige medieomtale af USA's politik, og det siges, at venstreorienterede synspunkter har fået uforholdsmæssig stor dækning og mindsket USA's indflydelse. I den forbindelse omtales nylige opinionsmålinger, der viser „that many Danes do not see any great difference between the United States and the Soviet Union when asked which is the greater threat to peace or the greater contributor to peace!“ Men der er samtidig i indberetningen en tro på, at det grundlæggende gode forhold ikke er sat over styr. Efter henvisning til midt-60'ernes gyldne æra i de dansk-amerikanske relationer gives der udtryk for, at „much of the ground lost since then can probably be recovered“, og det vurderes til slut, at det negative omdømme, USA for tiden har i Danmark, gradvist vil forsvinde, efterhånden som USA trækker sig ud af Vietnam.⁷¹

I efteråret 1972, efter Anker Jørgensens overtagelse af statsministeriet, blev der i første omgang tale om en yderligere forværring af relationerne. Den nye statsminister provokerede amerikanerne, da han kort efter sin indsættelse bød det af USA stærkt kritiserede Russell-tribunal velkommen i Danmark, og senere skriver ambassaden, at de voldsomme amerikanske julebombninger af Hanoi i december 1972 „led to a new outbreak of bitter criticism of U.S. policy, with the personal participation again of the Prime Minister.“⁷² På dette tidspunkt er USA skredet til den tidligere omtalte hjemkaldelse af sin ambassadør i København.

Alligevel kan man også i denne fase tale om en vis tvetydighed i de amerikanske vurderinger af forholdet til Danmark. I amerikanernes øjne tegner Anker Jørgensen ikke hele billedet. Især udtrykkes der en udtalt tillid til, at

⁷⁰ „Memorandum for the President. Norwegian and Danish Recognition of North Vietnam“, William P. Rogers, 14. januar 1972, Nixon Presidential Materials Project, National Security Council Files, Country Files – Europe, Folder Denmark Vol.I.

⁷¹ „U.S. Policy Assessment – Denmark – 1972“, AmEmbassy til Dep. of State, 28. juni 1972, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2239.

⁷² Indberetning af 18. januar 1973, se note 69.



Trods en dårlig start: Anker Jørgensen på besøg hos præsident Ford. (Ford Library).

udenrigsminister K.B. Andersen vil kunne bidrage til at bringe forholdet tilbage på ret køl. I december 1972, hvor lavpunktet i relationerne ellers er nået, hedder det i en ambassadeindberetning:

„Embassy believes that Andersen has conducted himself in responsible fashion as foreign minister and should be encouraged to continue along those lines. We think that he can, over time, have moderating influence on prime minister Jorgensen, whose simplistic and moralistic attitudes towards world problems have recently complicated U.S. – Danish relations.“⁷³

Allerede i marts 1972 har man i Washington med tilfredshed kunnet notere K.B. Andersens mere moderate linie i Vietnam-spørgsmålet. Under en samtale i København med den amerikanske viceudenrigsminister for europæiske anliggender undskylder han nærmest den danske anerkendelse af Hanoi efter at være blevet informeret om de pågående hemmelige amerikansk-nordvietnamesiske fredsforhandlinger. Det hedder i det amerikanske notat om samtalen, at K.B. Andersen angav pres fra Norge som en af årsagerne til den danske anerkendelse.⁷⁴

⁷³ Telegram af 1. december 1972 fra ambassaden i Kbh. i anledning af et forestående NATO ministerrådsmøde, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2239.

⁷⁴ „Memorandum of Conversation“, samtale Andersen-Hillenbrand på Christiansborg, 25. marts 1972, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2239.

Endnu større ros får K.B. Andersen i en indberetning fra september 1973:

Foreign Minister K.B. Andersen has grown greatly in his understanding of world developments since his appointment to the cabinet two years ago. While occasionally constrained by the need to conciliate the left-wing of his Social Democratic Party, Andersen has been an outspoken advocate of co-operation with the United States, support for NATO, and an open-minded European Community.“

Det siges videre, at han distancerer sig fra de partimedlemmer, „who tend to see the world through Olof Palme’s eyes.“⁷⁵

Vurderingen af de danske beslutningstagere i denne kritiske fase af de dansk-amerikanske relationer er således langt fra entydig. Yderligere er det bemærkelsesværdigt, hvor hurtigt man fra amerikansk side vurderer, at forholdet igen er normaliseret. I oven citerede indberetning fra efteråret 1973, der er skrevet efter besøg af udenrigsminister Rogers i København og genbesættelse af ambassadørposten, gives følgende statusvurdering – efter først at have omtalt de foregående års problemer: „The Embassy can now report an almost complete recovery from that unfortunate period.“

På den baggrund blev der ikke brug for det notat, der måneden efter udarbejdedes i State Department med en opregning af mulige sanktionsmuligheder over for Danmark. Notatet må være blevet til ud fra de erfaringer, der var indhøstet de foregående par år, men havde ikke længere nogen politisk relevans. Indledningsvist hed det da også, at der i forhold til Danmark ingen aktuelle bilaterale problemer er.⁷⁶ Det tilgængelige ambassademateriale kan ikke give svar på, i hvor høj grad amerikanerne opfattede situationen på samme måde i resten af perioden. I den forbindelse kan der dog være grund til at pege på, at for USA var der positive forventninger knyttet til Danmarks ændrede internationale placering efter optagelsen i EF.⁷⁷ Knap tre uger efter optagelsen vurderes betydningen af dette nye grundlag for relationerne på følgende måde:

⁷⁵ „Annual Assessment 1973“, AmEmbassy til Dep. of State, 28. september 1973, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 2239. Om Anker Jørgensen siges det her, at han „remains more of a problem, although in the Embassy’s view he is still educable.“

⁷⁶ „Possible Pressure Points on Denmark“, Springsteen til The Secretary of State, NARA, RG 59, General Records of the Dep. of State, Central Foreign Policy Files, Box 22239. Der blev opregnet flg. 9 sanktionsmuligheder fra amerikansk side: (1) Restrict or end US Cooperation with Denmark in scientific and cultural fields; (2) Close MAAG Copenhagen; (3) Cut Denmark’s cheese quota; (4) End participation at Rebild; (5) End Intelligence Exchange; (6) Stop USN port visits; (7) Cancel foreign minister Andersen’s trip to the US; (8) Freeze Danish Ambassador Bartels; (9) Recall Ambassador Crowe. For hvert skridt angives fordele og ulemper. Der synes ikke at være tale om nogen egentlig eskalationsstige, men om pkt. 9 hedder det dog: „This would be the single and most dramatic slap we could take at the Danes.“

⁷⁷ Jf. afsnittet ovenfor om den danske NATO-forankring.

„Denmark is likely to be a minor but increasingly important influence toward flexibility and openness within the enlarged Community, and to be generally closer to U.S. positions than some of the more influential countries of the original Six.“⁷⁸

Overordnet synes det muligt at konkludere, at de belastninger, som Vietnamspørgsmålet afstedkom i de bilaterale dansk-amerikanske relationer i perioden 1969-73, var krusninger på overfladen i et grundlæggende godt og tillidsfuldt forhold. Det fremgår af den hast, hvormed de hidtidige positive relationer blev genetableret; og endvidere af at de andre kritikpunkter USA havde af dansk udenrigspolitik, bl.a. i forbindelse med det fælles samarbejde inden for NATO, ikke synes at have haft nævneværdig indflydelse på de rent bilaterale relationer – i hvert fald i den her undersøgte periode.

Konklusioner

Det er påfaldende, i hvor høj grad den historiske arv i form af neutralistiske og pacifistiske tendenser i perioden 1963-78 fortsat tillægges stor betydning i de vestlige vurderinger af dansk sikkerhedspolitik. Og det sker ikke mindst fra slutningen af 1960'erne, hvor Danmark i stigende grad indtager selvstændige standpunkter, der går på tværs af andre NATO-landes interesser, især USA's. Det gælder i forbindelse med kritik af diktaturstater som Grækenland og Spanien og efterhånden også i Vietnamspørgsmålet.

Men endnu tydeligere end for den første periodes vedkommende må der her skelnes mellem de danske regerings holdninger og befolkningens. Der er i hvert fald fra både amerikansk og fransk side i udgangspunktet en forståelse af, at den socialdemokratiske regerings afspændingslinie i midten af 1960'erne og dens aktive østdiplomati ikke skal ses som udslag af bestræbelser på at fjerne Danmark fra NATO, men snarere som det modsatte (jf. kapitel 37 og 38 om den danske politikformulering). Netop erkendelsen af traditionens fortsatte eksistens – kombineret med en erkendelse af danske regerings følsomhed over for strømninger i befolkningen – gør det muligt at tolke den førte politik som grundlæggende NATO-loyal.

Heri synes der dog hos amerikanerne at indtræde en vis skepsis, når vi når frem til slutningen af 1960'erne. De socialdemokratiske regerings stigende afhængighed af venstrefløjen i dansk politik, de stadig mere markante anti-amerikanske demonstrationer vendt mod krigsførelsen i Vietnam, de radikales fornyede indflydelse under VKR-regeringen og den generelt stærke tro på afspændingen hos både politikere og befolkning, får i hvert fald den amerikanske ambassade til i årene omkring 1970 at stille spørgsmålstegn ved karak-

⁷⁸ Se note 69.

teren af den danske NATO-forankring. Vurderingen har dog sandsynligvis været noget anderledes på centralt hold i Washington.

Når de dansk-amerikanske relationer i 1972-73 når et hidtil ukendt lavpunkt – med hjemkaldelse af den amerikanske ambassadør i København på ubestemt tid og udarbejdelse af et udførligt dokument med opregning af mulige sanktionstiltag over for Danmark – skal det således ikke fra USA's side tolkes som en krise i det danske NATO-tilhørsforhold. Og heller ikke som en krise, der anfægter de fundamentalt gode relationer, der har karakteriseret Danmarks forhold til USA under den kolde krig. Det ses alene af, at forholdet kort tid efter er tilbage i de vante spor.

Overordnet kan siges, at de vestlige vurderinger i denne periode i højere grad er præget af kritik end i den foregående periode, men at der frem til midten af 1960'erne også er flere positive vurderinger end tidligere. Det sidste kommer til udtryk i USA's tydeligt markerede tilfredshed med den danske velvilje, hvad Grønland angår, men også i alliancepartnernes påskyndelse af den aktive udenrigspolitiske linie, der anlægges efter Per Hækkerups overtagelse af udenrigsministerposten i 1962. Som udgangspunkt vurderes aktivismen, herunder østdiplomatiet, positivt, idet den danske regering menes at forfølge vestlige interesser og støtte vestlige værdier i sin udenrigspolitik. Men fra slutningen af 1960'erne vender billedet. Fra tysk side er man især betænkelig ved den danske forsvarsindsats, og fra amerikansk side med den generelle orientering i udenrigspolitikken. Aktivismen bliver nu sat i forbindelse med traditionstolkningen, og der henvises ofte – med en stærk negativ undertone – til det danske småstatskompleks.