

Atlantpagten eller skandinavisk forsvarsforbund?

Hedtoftregeringen og Danmarks tilslutning til Atlantpagten

Af Aage Hoffmann

Årsagerne til sammenbruddet i forhandlingerne i begyndelsen af 1949 om et skandinavisk forsvarsforbund og Danmarks og Norges påfølgende tilslutning til Atlantpagten har været livligt diskuteret i nordisk forskning. Med inddragelse af et ikke tidligere benyttet materiale fra statsminister Hans Hedtofts arkiv undersøger cand.pæd. Aage Hoffmann den socialdemokratiske regerings holdning til de to forskellige alliancemuligheder i tiden efter Den anden Verdenskrig. I sin vurdering af årsagerne til den danske tilslutning til Atlantpagten fremhæver han, at USA's militære interesser i Grønland må tillægges større betydning, end det hidtil er sket i forskningen.

Indledning

Da den socialdemokratiske regering i foråret 1949 besluttede sig for en tilslutning til Atlantpagten, var det afslutningen på en beslutningsproces, der startede med dansk opgivelse af den isolerede sikkerhedspolitik i foråret 1948. Da blev der truffet den afgørende beslutning om, at dansk sikkerhed for fremtiden skulle løses i et samarbejde med andre nationer. Ud over Atlantpagten blev der i beslutningsprocessen diskuteret andre sikkerhedspolitiske valgmuligheder, der gik fra en fortsat dansk »isoleret« neutralitet over forskellige former for skandinaviske løsninger til diverse tilknytninger til Atlantpagten. Nærværende undersøgelse sigter imod at belyse den socialdemokratiske regerings holdning til disse forskellige sikkerhedspolitiske valgmuligheder fortrinsvis i begyndelsen af 1949. Det skal dels forsøges at finde frem til, hvorfor den socialdemokratiske regering i sidste ende valgte Atlantpagten. Dels om den danske politik i virkeligheden i hele perioden havde været rettet imod den atlantiske alliance, hvorfor den skandinaviske mulighed nærmest måtte afprøves af indenrigspolitiske hensyn. Eller om regeringen, især statsminister Hans Hedtoft og udenrigsminister Gustav Rasmussen, oprigtigt ønskede at satse på den skandinaviske løsning som den bedste mulighed.

I analysen inddrages et ikke tidligere offentlig tilgængeligt materiale fra Hedtofts arkiv.¹ Materialet gør det muligt at røkke ved Hedtoftregeringens ofte beskrevne entydige nordiske engagement. Konklusionerne vil bygge på en analyse af dette materiale sammenlignet med resultaterne fra den hidtidige forskning inden for området. Hovedvægten vil blive lagt på møderne i Karlstad 5.- 6. januar, København 22.-24. januar og Oslo 29.-30. januar 1949 med udgangspunkt i de udførlige referater af møderne, der findes i Hedtofts arkiv. Tillige vil referater fra det udenrigspolitiske nævns møder samt referater og informationer fra den diplomatiske virksomhed hovedsagelig i forholdet til USA og Storbritannien indgå i diskussionen. Først skal der foretages en beskrivelse af den hidtidige forskning i de tre skandinaviske lande. Derefter følger et hovedafsnit om Danmark og alliancespørgsmålet indtil 1949, hvorunder Grønlandsspørgsmålet, »Påskekrisen« i marts 1948 og i tilknytning hertil situationen i Norge samt vestmagternes interesse i det skandinaviske område vil blive taget op som et væsentligt grundlag for en forståelse af situationen omkring årsskiftet 1948-49.

Forskningen og kildematerialet

I den første tid efter krigen var forskningen i Skandinavien koncentreret omkring de skandinaviske forsvarsforhandlinger i 1948-49 og om uenigheden i de enkelte lande. Kildematerialet var spinkelt på grund af 30- eller 50-års klausuler. Allerede i marts 1948 forsøgte svenske forskere at få frigivet oplysninger om de skandinaviske forsvarsforhandlinger. Men initiativet blev skrinlagt på grund af modstand især fra dansk side. Først i april 1966 besluttede den norske regering efter lang tids pres fra den offentlige debat, at der skulle udarbejdes en dokumenteret historisk fremstilling på grundlag af materiale i det norske udenrigsministeriums arkiv. Men det blev det danske udenrigsministerium, der i 1968 kom først med udgivelsen af den såkaldte gråbog om dansk sikkerhedspolitik (1948-1966).² I 1971 blev det norske udenrigsministeriums bestillingsarbejde³ udgivet, idet forfatteren Magne Skodvin havde fået ubegrænset

1. Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42 og 43. Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv, København.

2. *Dansk Sikkerhedspolitik 1948-1966*, bd. 1-2, København 1968.

3. Magne Skodvin: *Norden eller NATO? Utenriksdepartementet og alliancespørgsmålet 1947-1949*, Oslo 1971.

tilladelse til at anvende alt materiale i ministeriet dog med godkendelse fra bl.a. Sverige, Danmark og USA, når det drejede sig om primærkilder i disse lande. I modsætning til i Danmark og Norge er det svenske kilde-materiale stadig magert, hvilket sikkert skyldes en hurtig almen accept af neutralitetslinien, da den skandinaviske mulighed bortfaldt i 1949.

Fra midten af 1970'erne har forskerne i stigende grad vist interesse for vestmagternes politik over for de skandinaviske lande. Et vigtigt grundlag for denne forskning er den løbende offentliggørelse af amerikansk kilde-materiale⁴ samt en liberal holdning i USA over for arkivindsigt. I Norge gav frigivelsen af de amerikanske kilder næring til en omfattende forsker-debat, som i høj grad kom til at handle om den norske udenrigsminister Halvard Langes virksomhed i alliancespørgsmålet. Der var uenighed mellem historikerne Magne Skodvin og Knut E. Eriksen på den ene side og Geir Lundestad på den anden side. Skodvin mener, at Lange var optaget af at fremskaffe så megen information som muligt om såvel en nordatlantisk pagt som et skandinavisk forsvarsforbund, så den norske regering kunne få det nødvendige grundlag for sit alliancevalg.⁵ Heroverfor står Lundestads hovedsynspunkt, at Lange allerede fra foråret 1948 forsøgte at påvirke amerikansk politik til at virke for norsk tilknytning til Atlantpagten.⁶ Eriksen mener, at Lange i hvert fald frem til årsskiftet foretrak en skandinavisk løsning.⁷

Det var den svenske historiker Krister Wahlbäck, der først skabte opmærksomhed omkring USA's rolle i de skandinaviske forsvarsforhandlinger. Han antyder, at den norske politik var mere betydningsfuld for dannelsen af vestalliancen, end man tidligere har troet.⁸ Mens Skodvin og Eriksen nærmest repræsenterer den norske regerings synspunkter i alliancespørgsmålet, støtter Wahlbäck den svenske regering. Det gælder bl.a. hans (og Lundestads) opfattelse af, at USA sandsynligvis havde været villig til at yde våben til et skandinavisk forsvarsforbund. Senest har Wahlbäck i 1991 bidraget til den påfaldende magre svenske forskning ved at

4. *Foreign Relations of the United States* (herefter FRUS) 1947:III (1972), 1948:III (1974) og 1949:IV (1975), Washington 1972-75.

5. Skodvin: *Norden eller NATO?* (se note 3).

6. Geir Lundestad: »USA, skandinavisk forsvarsforbund og Halvard Lange: En revurdering«, *Internasjonal Politikk*, nr. 1, 1977.

7. Knut E. Eriksen: »NATO, Norden og 'den utro tjener' Halvard Lange«, *Internasjonal Politikk*, nr. 2, 1977.

8. Krister Wahlbäck: »USA i Skandinavien 1948-1949«, *Internationella studier*, 5, 1976.

fremlægge nogle mulige motiver omkring den svenske regerings overvejelser om at gå ind i et skandinavisk forsvarsforbund. Han nævner bl.a. svensk frygt for norsk medlemskab af Atlantpagten, der kunne føre til amerikanske baser i Norge, spænding i det nordiske område og en vanskeliggørelse af Finlands stilling over for Sovjet.⁹

Fra slutningen af 1970'erne er danske forskere gået ind i undersøgelsen af det amerikanske materiale. Niels Amstrup har således kortlagt den betydning, som Grønland havde for forholdet mellem USA og Danmark.¹⁰ Han har tillige i en vis udstrækning kunnet anvende det danske udenrigsministeriums akter om Grønlandsspørgsmålet og har derved været i stand til at belyse de danske overvejelser detaljeret. De amerikanske interesser i Grønland er i januar 1983 blevet belyst af Paul Claesson på baggrund af nye dokumenter fra USA.¹¹ Nikolaj Petersen har i 1987 belyst Grønlands betydning i dansk sikkerhedspolitik især fra 1960'erne frem til i dag. Han gør her opmærksom på, at litteraturen om Grønlands strategiske forhold og Grønlands rolle i dansk sikkerhedspolitik er begrænset.¹² Senest er Grønlandsspørgsmålet i maj 1990 blevet taget op i et seminar afholdt af Dansk Udenrigspolitisk Institut og Forskningsinitiativet Dansk Politik under Forandring 1945-1985. Nikolaj Petersens analysebidrag på konferencen efterlader stadig nogle ubesvarede spørgsmål med hensyn til den danske politiske udnyttelse af amerikansk interesse i Grønland. I diskussionen efter hans indlæg kom det ikke til nogen afklaring af, hvilken betydning Grønland fik for Danmarks tilslutning til Atlantpagten.¹³

Den såkaldte Påskekrise i marts 1948 er blevet sat i forbindelse med den danske regerings ændrede Grønlandspolitik i foråret 1948.¹⁴ Nikolaj Petersen har på baggrund af amerikansk materiale i en kronik (1978) be-

9. Krister Wahlbäck: »Sverige och skandinaviska försvarsförbundet: Sju förklaringsfaktorer« (med efterfølgende diskussion), *Danmark, Norden og NATO 1948-1962*, København 1991.

10. Niels Amstrup: »Grønland i det amerikansk-danske forhold 1945-1948. Studier i dansk udenrigspolitik«, *Politica*, 1978.

11. Paul Claesson: »Ouverture til den Kolde Krig: 1941-1951«, *Grønland Middelhavets Perle*, 1983.

12. Nikolaj Petersen: »Grønland i dansk sikkerhedspolitik«, *Dansk udenrigspolitisk årbog*, 1987, s. 30-51.

13. Nikolaj Petersen: »Atlantpagten eller Norden? Den danske alliancebeslutning 1949« (med efterfølgende diskussion), *Danmark, Norden og NATO 1948-1962*, København 1991.

14. Aage Hoffmann: *NATO eller Norden? Emnehæfte samt NATO eller Norden? Lærerens bog*, begge København 1984; Aage Hoffmann: »Baserne i Grønland vigtige for valget«, *Politiken*, 29.5.1988.

skrevet myterne omkring denne krise.¹⁵ Og han har i en gennemgribende analyse (1989) med en tilføjelse af dansk kildemateriale sat krisen ind i billedet omkring nyorienteringen i dansk sikkerhedspolitik.¹⁶

På baggrund af dansk, norsk og amerikansk udenrigsministerielt kilde-materiale har Nikolaj Petersen i 1978 også kunnet redegøre for den danske regerings dilemma i alliancespørgsmålet.¹⁷ I et andet arbejde har han trukket Norges indflydelse på den danske regerings alliancevalg tydeligere frem.¹⁸

I nogle år var forskningen koncentreret omkring amerikansk politik set i forhold til den skandinaviske position i den internationale udvikling lige efter Anden Verdenskrig. På baggrund af aktstykker fra det britiske udenrigsministerium har Nikolaj Petersen gennem to analyser (1980 og 1981) givet et detaljeret billede af, hvorledes den britiske sikkerhedspolitik udviklede sig over for Skandinavien i perioden 1945-49 med dens vekselvirkning og voksende integration med amerikansk politik.¹⁹ Siden har Eriksen og Skodvin (1981) foretaget en mere indgående analyse af den britiske politik.²⁰ Undertegnede har anvendt en del af ovenstående kilde-materiale til fremstillinger og analyser af de mange problemfelter.²¹ Robert Pedersens fremstilling (1982) bygger på et stort kildemateriale, men det kan undre, at han i så ringe grad har inddraget dansk forskning.²²

Nikolaj Petersen har samlet og ajourført sine tidligere studier i forbindelse med ovennævnte seminar i 1991. Det er hans opfattelse, at en skandinavisk løsning klart blev prioriteret højere end den atlantiske mulighed.²³ Men det må medtages, at kilderne består af mange modstridende

15. Nikolaj Petersen: »Påskekrise, CIA og DKP«, *Politiken*, 11.1.1978.

16. Nikolaj Petersen: »Påskekrise 1948«, Danmark og det internationale system (Festskrift til Ole Karup Pedersen), *Politiske Studier*, 1989.

17. Nikolaj Petersen: »Optionsproblematikken i Dansk Sikkerhedspolitik 1948-49. Studier i Dansk Udenrigspolitik«, *Politica*, 1978.

18. Nikolaj Petersen: »Danish and Norwegian Alliance Policies 1948-49: A Comparative Analysis«, *Cooperation and Conflict*, nr. 4, 1979.

19. Nikolaj Petersen: *Britain, The United States and Scandinavian Defence 1945-1949*, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, November 1980; Nikolaj Petersen: »Storbritannien, USA og skandinavisk forsvar 1945-49«, *Historie*, ny række XIV,1, 1981, s. 37-77.

20. Knut E. Eriksen og Magne Skodvin: »Storbritannia, NATO og et skandinavisk forbund«, *Internasjonal Politikk*, nr. 3, juli/september 1981.

21. Hoffmann: *NATO eller Norden? Emnehæfte* (se note 14). Tillige følgende avis-debatindlæg: »Hvad var det dog der skete«, *Politiken*, 3.4.1988, »Hedtoft misbrugt i valgkampen«, *Politiken*, 29.5.1988 samt »Norge skubbede os ind i NATO«, *Politiken*, 4.4.1989.

22. Robert Pedersen: *Fra neutralitet til engagement. Socialdemokratiet og forsvaret gennem 110 år*, 1982.

23. Petersen: »Atlantpagten eller Norden?« (se note 13)

udtalelser, der sætter spørgsmål ved, om Hedtoft entydigt kunne siges at have foretrukket et skandinavisk forsvarsforbund fremfor Atlantpagten. Nikolaj Petersens stærke position i den danske forskning efterlader en »risiko« for, at hans påstande kommer til at stå uimodsagt. Han forekommer »loyal« over for den danske politik i alliancespørgsmålet. Senest har Thorsten Borring Olesen i et temanummer af tidsskriftet *Vandkunsten* (1994) fastslået, at hovedansvaret for udenrigspolitikken må tillægges Hedtoft, mens Gustav Rasmussen ofte var efterladt på sidelinien uden nogen indflydelse.²⁴ Og i samme temanummer slår Poul Villaume til lyd for, at Hedtoft efter alt at dømme ikke var nogen upartisk mægler i de skandinaviske forsvarsforhandlinger 1948-49, men at han under disse forhandlinger stod det svenske standpunkt klart nærmere end det norske.²⁵ Når man påtænker Hedtoft-regeringens umiddelbart »svage« håndtering af Grønlandsproblemet og utilstrækkelige vurdering af de informationer og rygter, der førte til »Påskekrisen«, understøtter det rimeligheden af at sætte spørgsmål ved påstanden om Hedtofts og den danske regerings entydige nordiske engagement. Dele af det omfattende materiale, der findes i Hedtofts arkiv, vil indgå i undersøgelsen heraf.

Danmark og Den kolde Krig

Udviklingen i dansk udenrigspolitik efter Anden Verdenskrig må ses i en sammenhæng med det voksende modsætningsforhold mellem de to nye stormagter USA og Sovjetunionen. Den danske regerings stillingtagen til denne konflikt blev for alvor aktualiseret, da en kommunistisk domineret regering i februar 1948 kom til magten i Tjekkoslaviet. Nogle dage senere foreslog Sovjetunionen den finske regering, at de to lande skulle indgå i en gensidig venskabs- og bistandspagt, hvilket i de andre nordiske lande skabte frygt for Finlands fortsatte neutralitet. Danmarks placering i den kolde krig havde yderligere det perspektiv, at landet i sommeren 1948 sammen med Norge og Sverige havde tilsluttet sig den amerikanske Mar-

24. Thorsten Borring Olesen: »Udenrigsminister i indenrigspolitisk klemme. Gustav Rasmussen som udenrigsminister 1946-1950«, »Hvor fører du mig hen? – Jeg går ej længere«. *Vandkunsten*, 9/10, juni 1994.

25. Poul Villaume: »I kan frelse verden og styrte den i ulykke... Hans Hedtoft og den nordatlantiske nødvendighed«, »Hvor fører du mig hen? – Jeg går ej længere«. *Vandkunsten*, 9/10, juni 1994. Se også Thorsten Borring Olesen: »Jagten på et sikkerhedspolitisk ståsted. Socialdemokratiets holdninger til sikkerhedspolitikken 1945-1948«, *Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945*, red. Birgit Nüchel Thomsen, Odense 1994.

shall-plan, der var et økonomisk tilbud om hjælp givet til alle europæiske lande. Sovjetunionen afviste planen og pressede Tjekkoslaviet og Polen til at gøre det samme. Hertil kom, at Danmarks stilling til Sovjetunionen kunne kompliceres af, at USA lagde større og større vægt på Grønland i sine forsvarsplaner og således her ønskede at bevare sine rettigheder til baser på dansk territorium. Disse omstændigheder var medvirkende til, at den danske socialdemokratiske regering i Folketinget den 10. marts 1948 kunne fastslå:

- at Sovjetunionen udgjorde en voksende trussel imod Danmark,
- at FN ikke kunne garantere Danmark den nødvendige sikkerhed, og
- at det danske forsvar heller ikke kunne sikre Danmark.

Situationen indebar, at Danmark måtte overveje sin hidtidige neutralitetspolitik og søge sin sikkerhedspolitiske stilling styrket i et samarbejde enten med de to andre skandinaviske lande Norge og Sverige eller med vestmagterne.

Det er Nikolaj Petersens hovedopfattelse, »at Danmark kun havde meget begrænset kontrol over sin egen valgsituation; det var andre aktører, som stort set afgjorde, hvad der kunne lade sig gøre, og danske præferencer havde derfor ikke større indvirkning på det endelige udfald«. ²⁶ Det rejser spørgsmålet, om regeringen handlede ud fra den opfattelse, at den kun havde få muligheder for at få ført sin politik igennem? Var dens forhåbninger om at få gennemført en skandinavisk løsning et udtryk for naivitet? Eller fik den ikke det optimale ud af sine bestræbelser, fordi den spillede sig selv nogle gode kort af hænde? Var det sådan, som Nikolaj Petersen påstår, at en nordisk løsning klart blev prioriteret højere end en atlantisk option, der udelukkede et fællesnordisk samarbejde? Og var det tillige nødvendigt for regeringen, at et skandinavisk forsvarssamarbejde blev gjort acceptabelt for vestmagterne? ²⁷

Frem til slutningen af februar 1949 koncentrerede den danske regering sig (ifølge Nikolaj Petersen) om at undersøge og fremme de skandinaviske alliancemuligheder, men uden på noget tidspunkt at udelukke eller forkaste en militær tilknytning til vestmagterne. ²⁸ På den anden side søgte regeringen at frigøre Danmark for en alt for tydelig udenrigspolitisk iden-

26. Petersen: »Atlantpagten eller Norden?« (se note 13), s. 17.

27. Smst., s. 41.

28. Smst., s. 18 og 26.

tifikation med vestmagterne på grund af den officielle brobygningspolitik mellem øst og vest.²⁹ Men Nikolaj Petersen overvejer ikke, om den danske regering stillede sig selv i en ringere forhandlingsposition, end de faktiske forhold rent faktisk gjorde det nødvendigt. Det drejer sig bl.a. i spørgsmålet om de amerikanske baser på Grønland.

Grønlandsspørgsmålet

I den første tid efter Anden Verdenskrig søgte Danmark at føre en såkaldt »aktiv udenrigspolitik«, der skulle medvirke til at forbedre forholdet mellem de to stormagtsblokke. Men det blev et større og større problem – først for Venstre-regeringen under Knud Kristensen og fra november 1947 for den socialdemokratiske regering under Hans Hedtoft – at USA i april 1941 havde fået ret til at oprette militære baser i Grønland. Det var sket ved en aftale mellem den danske gesandt i Washington, Henrik Kauffmann, og den amerikanske regering.

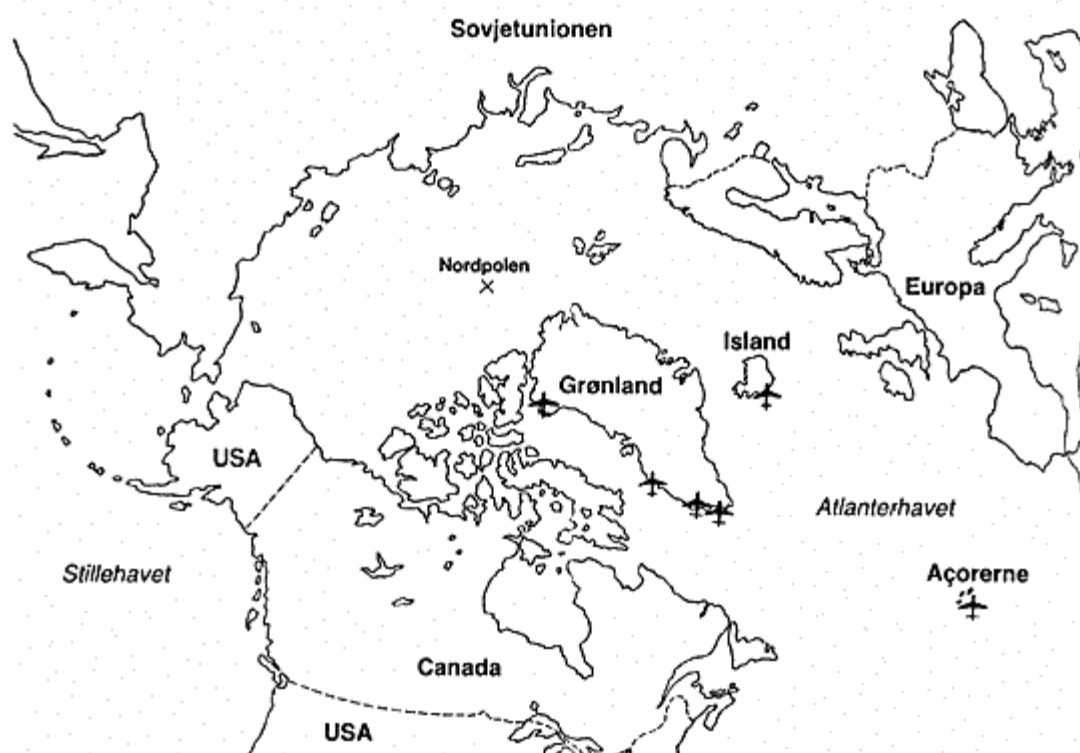
I overensstemmelse med den »aktive udenrigspolitik«, måtte den danske regering forsøge at få amerikanerne til at forlade Grønland. På den anden side kunne aftalen kun opsiges, hvis der mellem Danmark og USA var enighed om, at der ikke længere var fare for et angreb på USA. Dokumenter fra det amerikanske udenrigsministerium viser, at det amerikanske militær ikke prioriterede denne risiko særlig højt. Derimod blev baserne betragtet som vigtige, fordi de ligesom Keflavikbasen på Island og basen på Açorerne skulle sikre flyforbindelsen mellem USA og Vesteuropa. Til lige hedder det i en tophemmelig rapport fra »Joint War Plans Committee« i september 1947, »at Grønland kan blive et primært baseområde for igangsættelsen af en vedholdende offensiv mod Sovjets industrielle centre«. I tilfælde af væbnet konflikt måtte Grønland okkuperes »uanset vore politiske relationer med Danmark«.³⁰

Allerede i 1946 havde den amerikanske regering fremlagt tre mulige løsninger over for den danske regering: 1. Danmark gav USA ret til at opretholde baser i f.eks. 99 år eller for evigt. 2. USA ville påtage sig at forsvare Grønland mod et angreb, hvis det til gengæld måtte beholde baserne. 3. USA købte Grønland.

Fra dansk side blev der udtrykt store betænkeligheder ved forslage-

29. Smst., s. 19.

30. Claesson: »Ouverture til den Kolde Krig« (se note 11), s. 27.



USA betragtede militærbaserne på Grønland, Island og Açorerne som meget vigtige, fordi de skulle sikre flyforbindelsen mellem USA og Vesteuropa. (Korttegning: Charlotte Clante. Her efter Aage Hoffmann: NATO eller Norden? Emnehæfte, København 1984, s. 16).

ne. Og sagen nåede sit højdepunkt, da statsminister Knud Kristensen efter et kommunistisk forslag i Folketinget i maj 1947 kunne meddele, at regeringen havde anmodet USA om snarlige forhandlinger om aftalens ophør. Kommunisterne trak herefter deres forslag tilbage. Det forblev dog ukendt for den danske offentlighed, at den danske anmodning var blevet udarbejdet på et møde mellem den danske ambassadør Kauffmann og de amerikanske myndigheder i State Department. USA var således med til at udforme den danske politik og ville på ingen måde opgive baserne.³¹

Ved regeringsskiftet i november 1947 blev Hans Hedtoft den centrale person i Grønlandssagen. Kauffmann derimod havde mistet den nye socialdemokratiske regerings tillid, og forsøget på at finde nye udveje omkring baseproblemet førte først til et resultat, da regeringen i foråret 1948

31. Amstrup: »Grønland i det amerikansk-danske forhold 1945-1948« (se note 10), s. 183.

fuldstændig ændrede sin Grønlandspolitik. 8. april meddelte regeringen nemlig USA, stadig uden at offentligheden blev informeret, at den ikke ville kræve baseaftalen ændret, så længe den internationale situation var så spændt. Den nye danske Grønlandspolitik var blevet godkendt på et ministermøde aftenen i forvejen og af de politiske partier bortset fra Kommunerne, der ikke var blevet spurgt. Samme dag havde en følelsesladet debat om Påskekrisen, der var kulmineret omkring 14 dage tidligere, fundet sted i Folketinget. Og det skal ikke udelukkes, at der er en sammenhæng mellem Påskekrisen og den nye Grønlandspolitik.

Men hvad var den egentlige grund til, at den danske regering lagde Grønlandsspørgsmålet på is i marts 1948? I en depeche af 14. februar 1949 til Gustav Rasmussen skriver Kauffmann, at der var tale om et amerikansk ønske, som Danmark havde vist stor forståelse for, »således som forholdene nu engang var i verden«. ³² Amstrup mener, at Danmark øjensynlig følte sin egen sikkerhed virkelig truet. ³³ Nikolaj Petersen har den opfattelse, at regeringen gennem denne politik kunne opnå vestlig velvilje, som »var en væsentlig forudsætning for enhver sikkerhedspolitisk løsning ikke blot for Danmark selv, men også for Norden som helhed«. ³⁴ Men som jeg senere skal belyse på baggrund af kildemateriale fra Hedtofts arkiv (1949), er spørgsmålet snarere, om regeringen ikke gennem denne politik stillede sig selv svagere over for de amerikanske forhandlere, så den ikke fik det optimale ud af sine ønsker omkring en skandinavisk løsning. Under alle omstændigheder måtte Grønlandsproblemet fra marts 1948 ses i en sammenhæng med de skandinaviske og de atlantiske forsvarsforhandlinger.

Påskekrisen 1948

Påskekrisen blev udløst, da ambassadør Kauffmann besluttede at sende ambassaderåd Poul Bang-Jensen til København 15. marts 1948 for at informere regeringen om muligheden for en sovjetisk aktion imod Danmark. Han ønskede ikke selv at rejse, da han ville »undgå ubehagelig opmærksomhed, bl.a. i forbindelse med Grønlandsforhandlingerne«. ³⁵ Krisen kulminerede kort tid før påske 21.-22. marts, da regeringen indførte en række

32. *Dansk Sikkerhedspolitik*, bd. 2 (se note 2), s. 79.

33. Amstrup: »Grønland i det amerikansk-danske forhold 1945-1948« (se note 10), s. 198.

34. Petersen: »Atlantpagten eller Norden?« (se note 13), s. 21.

35. *Dansk Sikkerhedspolitik*, bd. 2 (se note 2), s. 35.

omfattende beredskabsforanstaltninger inden for militær og politi, mens justitsministeren i radioen 24. marts opfordrede alle landets borgere til at indberette begivenheder, der kunne tyde på handlinger rettet mod den danske stat eller det danske folks sikkerhed. Intet tyder på, at beredskabet sigtede imod at afværge et forestående kommunistisk kup. Derimod tegnede Bang-Jensen et meget dystert billede af den sikkerhedspolitiske situation og omtalte bl.a. muligheden af en sovjetisk aktion imod Danmark i påskeferien. En forbindelse mellem CIA og Bang-Jensens virke i København kan ikke dokumenteres. Det amerikanske udenrigsministerium fralagde sig 19. marts ethvert ansvar for Bang-Jensens udtalelser, men så med velvilje på danske forsøg på at udtænke egne planer om at modstå aggression.

Ud over Bang-Jensens udtalelser, som formentlig i store træk blev til i den danske Washington-ambassade, var Hans Hedtofts og regeringens beslutninger påvirket af den sikkerhedspolitiske situationen i Norge. Hedtofts referat af et nordisk statsministermøde i Stockholm 18. marts blev refereret i Det udenrigspolitiske Nævn 24. marts under pålæggelse af den strengeste tavshedspligt. Et brud på denne »betød livsfare for et andet nordisk land og for hele Norden«. ³⁶ Ifølge Magne Skodvin (1971) skyldtes uroen meldinger, som det norske udenrigsministerium havde fået fra ambassaderne i Helsingfors, Warszawa og Moskva i tiden 5.-8. marts. Meddelelsen fra Moskva 5. marts blev tolket som et vink fra ambassaden om, at traktatdrøftelser på sovjetisk initiativ var i vente. ³⁷ Den norske forfatter Kari Enholm (1979) mener, at der var tale om »plantede« meddelelser, hvis hensigt var norsk tilslutning til en vestblok. ³⁸ Erling Bjøl (1981) sætter spørgsmålstegn ved, om der var tale om en »prøveballon« fra den tidligere sovjetiske ambassadør i Oslo og Stockholm Alexandra Kollontai efter aftale med Stalin eller tværtimod en dristig hævn mod denne. ³⁹

Under alle omstændigheder havde den norske regering 8. marts anmodet USA og Storbritannien om en sikkerhedsgaranti med henvisning til et forestående sovjetisk pres. Og Gustav Rasmussen havde 11. marts bedt den amerikanske ambassadør om hurtigst muligt at få amerikanske våben til Danmark. Samtidig sagde han, at Danmark kunne blive tvunget til at søge et militært forbund med USA. Disse reaktioner må ses i lyset af vestmagternes bestræbelser på at danne en vestlig forsvarsalliance, og heri var

36. Petersen: »Påskekrise 1948« (se note 16), s. 230.

37. Skodvin: *Norden eller NATO?* (se note 3).

38. Kari Enholm: *Ført bak lyset – 30 år med NATO*, Oslo 1979.

39. Erling Bjøl: »Nyt lys over Norges og Danmarks vej til NATO«, *Politiken*, 10.1.1981.

Storbritannien fra slutningen af 1947 det ledende land. Men den amerikanske regering var ikke på dette tidspunkt villig til at tage del i dette arbejde. Det skete først, da den britiske udenrigsminister Bevin 11. marts slog »alarm« til USA's regering om Norges »udsatte« stilling. Herefter meddelte den amerikanske udenrigsminister 12. marts, at USA var »forberedt på straks at deltage i de fælles diskussioner om oprettelsen af et atlantisk sikkerhedssystem«.40

Man må konkludere, at den norske regering ikke foretog en grundig vurdering af »advarslerne« fra sine ambassader og således var medvirkende til at fremskynde forhandlingerne om en Atlantpagt. Heller ikke den danske regering, der lod de norske opfattelser indgå i sit beslutningsgrundlag for påskeberedskabet, foretog en tilstrækkelig vurdering af de mange informationer. Tilbage stod dog det vigtige danske budskab til USA, at Danmark havde vilje til selv at gøre en indsats for at forsvare sig, hvilket var en forudsætning for amerikanske garantier og våbenhjælp. Tillige udgjorde det danske beredskab et signal til Norge og Sverige om, at Danmark ville være en troværdig partner i et eventuelt skandinavisk forsvarsforbund. På det psykologiske plan betød Påskekrisen et endeligt farvel til neutralitetspolitikken og samtidig markerede den, at en skandinavisk løsning ikke udelukkede muligheden af en tilknytning til vestmagterne under en eller anden form.

Vestmagternes politik over for Skandinavien

Storbritannien var det land, der i perioden 1945-49 havde størst politisk og økonomisk indflydelse i forholdet til Skandinavien. Fra sidste del af krigen lå tre principper fast i britisk sikkerhedspolitik: Det britisk-amerikanske samarbejde skulle styrkes, de vesteuropæiske lande måtte knyttes militært og udenrigspolitisk nærmere til Storbritannien, og Sovjets indflydelse i det vesteuropæiske område måtte begrænses mest muligt. Det første skridt i den britiske politik var dannelsen af en vesteuropæisk forsvarspagt – Vestunionen – 17. marts 1948. Men den britiske regering ville dog ikke binde sig til nogen bestemt løsning for det skandinaviske område, så længe USA's rolle og målsætning ikke var afklaret. I første omgang forestillede den britiske regering sig et skandinavisk forsvarsforbund nært knyttet til en vestlig alliance for til sidst at nå frem til, at den bedste løsning ville være norsk og dansk medlemskab.

40. FRUS 1948 III (se note 4), s. 48.

Allerede fra begyndelsen af 1947 under Venstre-regeringen påbegyndtes på dansk initiativ – støttet af briterne – indgående skandinaviske drøftelser på militært plan om at danne et skandinavisk forsvarsforbund. Men den britiske regering stillede som en betingelse, at der blev tale om et vestorienteret forbund, og havde derfor stærke indvendinger imod et svensk forslag fra foråret 1948 om et neutralt forbund. Omtrent den samme opfattelse havde den norske regering. Af militær-strategiske grunde var briterne mere optaget end USA af at få Sverige tilknyttet en vestalliance under en eller anden form. Derfor fremsatte chefen for den nordiske afdeling i det britiske udenrigsministerium R.M.A. Hankey en plan (Hankey-planen), som sigtede imod at få Norge og Danmark med i Atlantpagten, mens Sverige skulle indgå i et skandinavisk forsvarsforbund med de to lande. Planen blev afvist af Norge i oktober 1948 og mødte også modstand i det amerikanske udenrigsministerium. Først under Karlstadmødet 5.-6. januar 1949 fik den svenske og den danske regering kendskab til planen, men svenskerne viste ingen interesse for den.

Mens briterne længe holdt fast ved et vestorienteret skandinavisk forsvarsforbund, foretrak amerikanerne på et tidligt tidspunkt norsk og dansk medlemskab i en atlantisk alliance. Men det skal tilføjes, at der var en vis uenighed i den amerikanske regering, som viste en ikke ubetydelig fleksibilitet over for Skandinavien. Så sent som i begyndelsen af februar 1949 så den amerikanske regering fordele ved en skandinavisk ordning frem for dansk og norsk medlemskab af Atlantpagten. Også i den britiske regering var der kommet en bevægelighed til syne, idet man bl.a. tog Hankey-planen frem igen.

Hovedtendensen i perioden 1948-49 var, at USA fik øget indflydelse i det skandinaviske område, mens Storbritannien lagde større og større vægt på at tilpasse og koordinere sin politik med den amerikanske. Det primære britiske standpunkt blev derfor at trække Danmark og Norge med i Atlantpagten og så håbe, at Sverige engang i fremtiden ville følge efter. I den henseende fik det betydning, at ledende norske ministre (især udenrigsminister Halvard Lange) ikke ønskede at komme i konflikt med grundlæggende britiske og amerikanske interesser. I den norske forskning er det således blevet sandsynliggjort, at USA og Storbritannien på denne måde fik betydelig indflydelse på den norske politik under de skandinaviske forsvarsforhandlinger.⁴¹

41. Knut E. Eriksen: *DNA og NATO. Striden om norsk NATO-medlemskab imen regjeringspartiet 1948-49*, Oslo 1972.

I de fleste videnskabelige arbejder er uenigheden mellem de tre skandinaviske lande blevet betragtet som en væsentlig årsag til det skandinaviske forsvarsforbunds forlis. Derimod er der forskellige vurderinger af vestmagternes betydning. Lundestad (1980) mener nærmest, at Norge og Danmark havde hovedansvaret, fordi de ikke fulgte et svensk forslag om at stille vestmagterne over for en fuldbyrdet kendsgerning i form af en skandinavisk løsning.⁴² Nikolaj Petersen konkluderer i sin artikel fra 1981 bl.a., at »en delvis positiv holdning (fra britisk og amerikansk politik) til et skandinavisk forsvarsforbund uden formel eller reel tilknytning vestpå absolut lå inden for mulighedernes ramme«.⁴³ Derimod når han frem til en anden konklusion i sin artikel fra 1991, idet han her mener, at vestmagterne »ikke ville give et fritstående nordisk forsvarssamarbejde den nødvendige velsignelse«.⁴⁴ Under alle omstændigheder er det et spørgsmål, om den danske regering i den afgørende forhandlingsfase i januar og februar 1949 ydede det optimale i forsøget på at forlige Norge og Sverige. Og set i en sammenhæng hermed, om den udnyttede fleksibiliteten i den amerikanske og britiske politik over for en skandinavisk løsning.

Karlstadmødet 5.-6. januar 1949

I løbet af efteråret 1948 søgte den danske socialdemokratiske regering at få Norge til at opgive sit krav om tilknytning til en kommende Atlantpagt og Sverige til at opgive sit krav om ubetinget neutralitet. Derimod ønskede regeringen endnu ikke at tage stilling til dansk medlemskab af en Atlantpagt. Efter at de tre skandinaviske statsministre 18. december 1948 på et møde i Uddevalla var blevet enige om at forsøge at danne et skandinavisk forsvarsforbund, blev den danske regering allerede 3. januar 1949 stillet over for Atlantpagten som den anden hovedmulighed.⁴⁵ Et norsk initiativ 29. december 1948 var medvirkende til, at den danske regering fik at vide, at vestmagterne var blevet enige om at undersøge, om Danmark sammen med andre lande var villig til at overveje underskrivelse af en Atlantpagt. Da Norge samtidig tog initiativ til et møde i Karlstad 5.-6. januar 1949 mellem de skandinaviske landes stats-, udenrigs- og forsvars-

42. Geir Lundestad: *America, Scandinavia, and the Cold War 1945-1949*, Oslo 1980.

43. Petersen: »Storbritannien, USA og skandinavisk forsvar 1945-49« (se note 19), s. 77.

44. Petersen: »Atlantpagten eller Norden?« (se note 13), s. 41-42.

45. FRUS 1949 IV (se note 4), s. 1-3.

ministre, blev Danmark bragt i en reel valgsituation. Referaterne fra dette møde samt de efterfølgende møder i København 22.- 24. januar og i Oslo 29.-30. januar giver sammen med referaterne af Det udenrigspolitiske Nævns møder 12. og 18. januar et godt indblik i regeringens politik over for de norske og svenske synspunkter. Tillige giver de et indblik i, hvor langt regeringen var villig til at gå for at fremme en skandinavisk løsning, samt hvilke sikkerhedspolitiske og mere generelle politiske overvejelser regeringen måtte gøre sig.

Ved starten af mødet i Karlstad den 5. januar udtalte den norske statsminister Gerhardsen, at han ikke mente, der i realiteten var så stor uenighed mellem Norge og Sverige, men Norge måtte overveje mulighederne for at få en tilknytning til vestmagterne. Hertil svarede Hedtoft bl.a., at man måtte overbevise USA og England om, at de burde lade de skandinaviske lande danne en »automatisk virkende pagt«. »Vi må kunne overbevise dem om at det er uklogt at føre en politik som isolerer den ene magt i Norden (Sverige) som har militær betydning«. ⁴⁶ Gennem en »diplomatisk kraftanstrengelse« måtte man forhindre indbydelse til en Atlantpagt, før man havde undersøgt mulighederne for en skandinavisk løsning. Og vedrørende spørgsmålet om krigsmateriel svarede Hedtoft, at USA måtte acceptere, at de tre lande ønskede at forsvare sig selv. »Men hvis en af os springer fra, da er vi fortabte. Hvis Norge går med i Atlantpagten da må vi følge efter. Men jeg ville forbande den stund da det skulle vise sig at vi tre socialdemokratiske regeringer ikke kunne finde nogen anden løsning end den som fører til splittelse«. ⁴⁷

I den videre diskussion blev det nævnt, at mulighederne for at få amerikanske våben til et skandinavisk forsvarsforbund var dårlige. Dette synspunkt blev dog nærmest imødegået af den norske udenrigsminister Lange på baggrund af samtaler, han havde haft med den amerikanske udenrigsminister Marshall. Han fandt det nødvendigt med militære forsyninger, hvis Norge skulle gå ind i et forbund med Danmark og Sverige. Den norske forsvarsminister Hauge udtalte sig dog meget ivrigt til fordel for en Atlantpagt. Inden for denne skulle man danne en nordisk union.

I et svar til Lange bekræftede Gustav Rasmussen nærmest dennes positive vurdering af amerikansk velvilje over for en skandinavisk løsning. Marshall havde således sagt til ham, at han selv havde overvejet et nor-

46. Karlstadmødet 5.-6. januar 1949 (svensk referat), Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

47. Smst.

Størst pessimisme finder vi hos den norske udenrigsminister Lange, der den 10. januar 1949 skrev, at man bl.a. i de respektive regeringer skulle »finde frem til om der overhovedet fandtes forståelse for et forsøg på at nå frem til et grundlag« for et alliancefrit skandinavisk forsvarsforbund eller noget i den retning. »Dette er bare et råt idéudkast til et diskussionsgrundlag de tre lande imellem«. ⁵²

Den danske regerings vurdering af forhandlingsresultatet i Karlstad finder vi bl.a. i Det udenrigspolitiske Nævns møder den 12. og 18. januar 1949. På det første møde sagde Gustav Rasmussen, at det ville være en »ulykke«, hvis det ikke lykkedes at skabe et skandinavisk forsvarsforbund. Men den situation forelå »heldigvis ikke og kommer forhåbentlig ikke til at foreligge, så det er ikke nødvendigt at tage stilling til den nu«. På den anden side ville han ikke udelukke spørgsmålet om på et tidspunkt at gå ind i en Atlantpagt. Men det var han betænkelig ved at tilråde på grund af den ringere sikkerhedsgaranti. Videre på mødet fremhævede Hedtoft, at det var vigtigt, at Danmark og Norge stod sammen i forsøget på at overbevise USA om den skandinaviske løsning. ⁵³

På mødet den 18. januar omtalte Hedtoft endnu engang muligheden af at optage drøftelser om en eventuel Atlantpagt. »Men statsministeren mente ikke på nuværende tidspunkt at kunne love, at Danmark ville slutte sig til en sådan pagt«. Senere på mødet afviste Hedtoft, at Danmark og Norge havde forhandlet bag Sveriges ryg. »I Karlstad havde man imidlertid talt ud oprigtigt om det foreliggende spørgsmål. Sveriges og Norges repræsentanter havde været til stede ved en lejlighed, hvor statsministeren havde udtalt, at der var stor stemning i Danmark for, at Danmark og Norge skulle tilslutte sig Atlantpagten, såfremt forsvarsforbundet ikke kom i stand«. ⁵⁴

Man må foreløbig konkludere, at den danske regering betragtede medlemskab af en kommende Atlantpagt som en realistisk mulighed, selv om den skandinaviske løsning fik en højere prioritering. Da det ikke var lykkedes de tre lande at blive enige, måtte det endelige resultat afhænge af den diplomatiske aktivitet, de tre lande havde til hensigt at føre over for USA og Storbritannien.

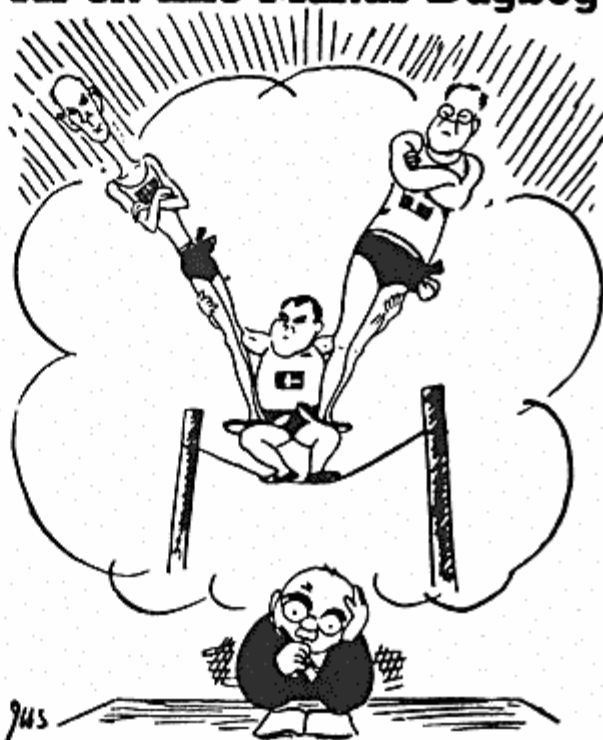
52. Skodvin: *Norden eller NATO?* (se note 3), s. 244.

53. Referat af møde i Det udenrigspolitiske Nævn 12. januar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

54. Møde i Det udenrigspolitiske Nævn 18. januar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

De dramatiske forhandlinger om et skandinavisk forsvarsforbund gav rige muligheder for den samtidige dagblads-satire. Uenigheden mellem Norge og Sverige var stor, og Danmarks statsminister Hans Hedtoft kom på en svær opgave i sine bestræbelser for at nå en skandinavisk løsning på det sikkerhedspolitiske spørgsmål. Herluf Jensenius' sammenligning af hans politiske balancegang med en akrobatisk ditto var ikke helt ved siden af. (Tegning i Berlingske Tidende 23/1 1949. Her efter Aage Hoffmann: NATO eller Norden? Emnehæfte, København 1984, s. 60).

Af en lille Mands Dagbog



Søndag 23. Jan. ... I den forløbne Uge har man været spændt optaget af Week-end'ens nordiske Akrobatikstævne....

Møderne i København og Oslo i slutningen af januar 1949

På førstedagen af Københavnsrådet (22.-24. januar 1949), hvor der ud over ministre var deltagelse af repræsentanter fra de tre landes rigsdage samt embedsmænd, blev de norsk-svenske uoverensstemmelser forstærket. Lange fremførte endnu engang ønsket om »en fællesnordisk gensidig forsvarsoverenskomst med hvert enkelt land tilsluttet Atlanterhavspagten«. Og Gerhardsen understøttede dette synspunkt med, »at Norge og Danmark måtte betinge sig den samme sikkerhed som den, de ville opnå, såfremt de blev medlemmer af Atlanterhavsunionen«. Han kom i den sammenhæng ind på de »rygter«, der i begyndelsen af 1948 kom til Norge fra udlandet, »tydeligt inspireret fra russisk side, rygter der gik ud på, at efter Czekoslovakiet og Finland stod Norge for tur«. Fra svensk side frarådede Unden igen, at noget nordisk land gik med i Atlantpagten, fordi »det ville være umuligt at modsætte sig krav bl.a. om baser fra vestmagtens side«. Tillige afviste han Langes pessimistiske vurdering omkring våbenleverancer fra USA til et skandinavisk forsvarsforbund, idet han kunne henvise til kilder inden for State Department. I forhold til mødet i

Karlstad var Lange nu mere forbeholden i sin vurdering af muligheden for amerikanske våbenleveringer.⁵⁵

Uenigheden mellem Norge og Sverige afspejlede sig også i de store forskelle, der var på indholdet i de tre landes forskellige udkast til »retningslinier for en fælles henvendelse til den amerikanske og den britiske regering«. ⁵⁶ Og Lange konstaterede da også på mødets anden dag den 23. januar, at på grund af forskellig vurdering af de faktiske omstændigheder kunne de nordiske lande ikke nå frem til enighed om dannelsen af et nordisk forsvarsforbund. Denne opfattelse tilsluttede Erlander sig på den sidste mødedag 24. januar og tilføjede, at »i virkeligheden var man nået langt, og lykkedes det ikke de tilstedeværende at nå til enighed, ville det nok lykkes for den næste generation«. ⁵⁷

Hedtoft håbede dog stadig på en skandinavisk løsning. »Taleren følte det sådan, at blev resultatet i Oslo et brud, ville noget gå i stykker i ham selv, i hele den generation som har oplevet årene 1940-45. Alle måtte arbejde på at forberede en positiv udgang af Oslomødet. – Vis mig tre lande i Europa, sagde taleren, der kan samle parlamentarikere i en tilsvarende atmosfære til fælles forhandlinger om dødsens alvorlige problemer. Vis mig tre lande, der har vore muligheder for indbyrdes samvirke. – Vi har en pligt til at hindre en ny spaltning som i 1940-45. I den ånd går vi til Oslo!«. ⁵⁸

Forhandlingsresultatet på mødet i København blev sammenfattet i et fælles *communiqué*, hvori det bl.a. hed, at der under visse forudsætninger kunne være »mulighed for at nå frem til et gensidigt forpligtende, men i øvrigt fritstående skandinavisk forsvarsforbund«. Drøftelserne havde klarlagt, »at der hersker meningsforskel om forudsætningerne for og konsekvenserne af det drøftede alliancefri forbund«. Men der blev også åbnet for en fortsat behandling af spørgsmålet i Oslo, ligesom der var enighed om at undersøge, om de tre lande i et skandinavisk forsvarsforbund ville være i stand til »med den nødvendige tidsprioritet og på overkommelige økonomiske vilkår udefra at skaffe sig det materiel, som er nødvendigt til udbygning og vedligeholdelse af deres forsvar«. ⁵⁹

55. Københavnermødet 22.-24. januar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

56. Dansk udkast 24. januar 1949. Retningslinier for en fælles henvendelse til den amerikanske og den britiske regering. (Tillige svensk og norsk udkast), Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

57. Københavnermødet 22.-24. januar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

58. Smst.

59. *Dansk Sikkerhedspolitik*, bd. 2 (se note 2), s. 58.

Mødet i Oslo den 29.-30. januar, hvor mødedeltagelsen var blevet udvidet med diplomatiske repræsentanter fra de tre lande, cementerede blot den hidtidige uenighed. I sin afslutningstale konstaterede Gerhardsen bl.a.: »Vi har følt det som vort ansvar overfor vore folk, at vi ikke skal skabe et forsvarsforbund, før det kan få den indre styrke, som det må have, dersom det skal kunne løse sin opgave«. ⁶⁰ Og i *communiquet* efter afslutningen af mødet hed det, at skønt der under møderne i Karlstad og København var konstateret »vidtgående enighed«, var der ikke »i øjeblikket« tilstrækkeligt grundlag for indgåelse af et gensidigt forpligtende alliancefrit forsvarsforbund. ⁶¹

Det endelige sammenbrud i de skandinaviske forsvarsforhandlinger i Oslo aktualiserer spørgsmålet om den danske regerings indsats for at fremme sin egen udtalte målsætning: dannelsen af et skandinavisk forsvarsforbund. Den svenske historiker Wahlbäck opfatter Karlstadmødet som en »overraskende fremgang« for Erlander, fordi han tilbød et skandinavisk forbund, som kunne træde i kraft med det samme. Når »Karlstadkompromiset« alligevel blev sprængt ved mødet i København, skyldtes det, at den norske delegation ønskede stabsaftaler med USA, som Sverige ikke ville acceptere. I den diplomatiske aktivitet, der foregik mellem Norge og USA efter Karlstadmødet, var Norge (Lange) nærmest afvisende over for en skandinavisk løsning, selv om USA havde vist interesse. Mens Wahlbäck således – ikke overraskende – lægger ansvaret for det skandinaviske forlis på de norske forhandlere, tildeles Danmark ingen rolle i forhandlingerne. ⁶²

Den norske historiker Lundestad har næsten samme mening. Han opfatter ganske vist den amerikanske reaktion på Karlstadformelen som »relativt afvisende«, hvilket bl.a. hang sammen med forskydninger inden for State Department. Men en anden faktor var af helt central betydning: »Da State Department den 14. januar gjorde sit syn på Karlstadplanen klart, var departementet allerede informeret om, at den norske regering fandt åbningen vestover for lille«. ⁶³ Da Norge og sandsynligvis Danmark ville vælge fuldt medlemskab af Atlantpagten, hvis Karlstadplanen faldt, var der ingen grund til at slå ind på en godkendelse af et skandinavisk forbund.

Den anden norske historiker Eriksen mener, at Sverige og Danmark

60. Osломødet 29.-30. januar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

61. *Dansk Sikkerhedspolitik*, bd. 2 (se note 2), s. 59.

62. Wahlbäck: »USA i Skandinavien 1948-1949« (se note 8), s. 196.

63. Lundestad: »USA, skandinavisk forsvarsforbund og Halvard Lange« (se note 6), s. 156.

med støtte af den norske statsminister Gerhardsen var villig til at oprette et skandinavisk forsvarsforbund med det samme. Den løsning accepterede Lange og Hauge ikke. Tilknytningen til vesten var for lille, og de ville først henvende sig til USA og Storbritannien for at høre om Karlstadforslaget var acceptabelt. Mellem møderne i Karlstad og København faldt Gerhardsen tilbage til Langes linie, mens kompromislinien blev mindsket i Sverige. Det var kun den danske regering, der havde vanskeligt ved at forlige sig med bruddet og arbejdede »aktivt og med glød« for en nordisk løsning.⁶⁴

I svensk og norsk forskning tildeles Danmark altså en mindre rolle for udfaldet af de skandinaviske forsvarsforhandlinger. Der er nærmest enighed om, at Sverige havde strakt sig længst under Karlstadforhandlingerne, hvorfor Norge måtte bære hovedansvaret for det skandinaviske forsvarsforbunds forlis. Robert Pedersen mener derimod, at Norge havde strakt sig langt i forhandlingerne, først og fremmest på grund af Erhardssens politik. Men det forstod Hedtoft ikke.⁶⁵ Det var afgørende for den skandinaviske løsning, om det nu kunne lykkes at få det amerikanske udenrigsministerium til at ændre indstilling. Og her mener Robert Pedersen, at det danske diplomati fejlede.⁶⁶

I det følgende skal der foretages en mere kritisk vurdering af Nikolaj Petersens opfattelse (1991) af Karlstad-mødet. Han skriver, at det var regeringens og Hedtofts linie, at alt skulle forsøges for at skabe grundlag for et skandinavisk forsvarsforbund. »Intet, der kunne afspore disse bestræbelser, skulle drages ind i debatten.«⁶⁷ Heroverfor vil jeg indvende, at det gjorde regeringen jo netop ved sine gentagelser om, at Atlantpagten var en realistisk mulighed for Danmark. Nikolaj Petersen finder videre, at det var »et afgørende element« for Hedtoft og regeringen, at svenskerne personligt var gået ind for en forpligtende forsvarsaftale. Det opfattede regeringen som »et gennembrud«, der måtte fastholdes næsten for enhver pris.⁶⁸ Men her bygger Nikolaj Petersen for ensidigt på Hauges resume,⁶⁹ der ganske vist udtrykker mindst pessimisme over for de skandinaviske muligheder, men som samtidig beskriver de svenske forbehold.

I januar 1949 gik den danske regering af taktiske grunde klarere end hid-

64. Eriksen: »NATO, Norden og 'den utro tjener' Halvard Lange« (se note 7), s. 285-286.

65. Pedersen: *Fra neutralitet til engagement* (se note 22), s. 208.

66. Smst., s. 212.

67. Petersen: »Atlantpagten eller Norden?« (se note 13), s. 27.

68. Smst., s. 28.

69. *Dansk Sikkerhedspolitik*, bd. 2 (se note 2), s. 50.

til ind for en »svensk linie«. Nu var man sikker på, at svenskerne ville engagere sig.⁷⁰ Men Nikolaj Petersen skriver også, at selv om der blev taget »udstrakt hensyn til de svenske positioner, var tanken om at gøre et nordisk forsvarsforbund acceptabelt for vestmagterne fortsat central i den danske forestillingsverden«. Og det skulle bl.a. ske gennem hemmelige aftaler mellem et skandinavisk forsvarsforbund og vestmagterne.⁷¹ Hermed gennemhuller Nikolaj Petersen jo nærmest sin egen argumentation om regeringens høje prioritering af en skandinavisk løsning, som også måtte kræve en svensk accept. Måske fordi det passer ind i hans påstand om, at Danmark kun havde meget begrænset kontrol over sin egen valgsituation.

Videre skriver Nikolaj Petersen, at der efter Karlstadmødet var »en vis skuffelse (eller rettere forvirring) over den svenske modstand mod at indføre en passus i de danske og norske henvendelser til USA i midten af januar« i forbindelse med udskydelse af Atlantpagt-invitationen. Denne passus gik ud på, at de tre regeringer forinden om muligt i fællesskab skulle undersøge, om vestmagterne var interesseret i at drøfte Nordens særlige sikkerhedsproblemer. Gustav Rasmussen mente, at de tre lande på Karlstadmødet var blevet enige om en sådan fælles undersøgelse, og at Lange og Unden muligvis havde misforstået hinanden.⁷² Men en dansk godkendelse og gennemførelse af en sådan passus kunne næppe være det bedste udgangspunkt, hvis regeringen ønskede en stærk forhandlingsposition over for vestmagterne. Og Nikolaj Petersen »glemmer«, at det danske udenrigsministerium rent faktisk henvendte sig til USA den 13. januar 1949 i overensstemmelse med denne passus.⁷³ Nikolaj Petersen konkluderer, at Atlantpagten stadig var gyldig som en tilbagefaldsoption, men den var svækket i forhold til tidligere.

Med sin undersøgelse har Nikolaj Petersen villet bevise, at den danske regering prioriterede et skandinavisk forsvarsforbund højere end medlemskab af en Atlantpagt. Men de kilder, han henviser til, og den måde han argumenterer på, taler nærmest til fordel for, at den danske politik sigtede imod en Atlantpagt. Det er rigtig nok, at Atlantpagten kunne være en tilbagefaldsoption, hvis den skandinaviske mulighed forliste. Men burde regeringen ikke have afholdt sig fra at anvende denne mulighed så ofte i sin argumentation, hvis hovedsigtet var et andet?

70. Petersen: »Atlantpagten eller Norden?« (se note 13), s. 29.

71. Smst., s. 31.

72. Smst., s. 32.

73. *Dansk Sikkerhedspolitik*, bd. 2 (se note 2), s. 52.



Udenrigsminister Gustav Rasmussen og statsminister Hans Hedtoft var hovedpersonerne på dansk side i det begivenhedsforløb, der førte til, at Danmark og Norge indtrådte i NATO. Det var Gustav Rasmussen, der på Danmarks vegne underskrev Atlantpagten i Washington den 4. april 1949. (Foto: Politikens Pressefoto. Her efter Aage Hoffmann: NATO eller Norden? Emnehæfte, København 1984, s. 34).

Min kritik af Nikolaj Petersens undersøgelse kunne tale til fordel for den opfattelse, at den danske regering betragtede en skandinavisk løsning som en nødvendig »mellestation« vestover. Alligevel mener jeg ikke, at materialet kan bære den påstand, at den danske politik i virkeligheden i hele perioden havde været rettet imod den atlantiske alliance. Ligesom Nikolaj Petersen mener jeg, at Hedtoft og Gustav Rasmussen oprigtigt prioriterede et skandinavisk forsvarsforbund højere end en Atlantpagt. Men modsat Nikolaj Petersen tror jeg ikke, at regeringen lod sin politik bestemme af den vurdering, at den kun havde få muligheder for at få gennemført sine planer. Der er snarere grund til at tro, at regeringen i sin praktiske politik ikke formåede at yde det optimale i forhold til sit hovedsigte om at forlige Norge og Sverige. Regeringens anvendelse af Atlantpagtoptionen under forhandlingerne bør således opfattes som en taktisk fejlmanøvre, der kom til at gavne de norske synspunkter snarere end de svenske. Og det rejser spørgsmålet, hvorvidt regeringen heller ikke fik det

optimale ud af sine bestræbelser i forhandlingerne med USA og Storbritannien. Gustav Rasmussen meddelte således Kauffmann den 2. februar, at en forudsætning for en genoptagelse af de skandinaviske forsvarsforhandlinger ville være et amerikansk tilsagn om våbenleverancer.⁷⁴

Danmark og USA i begyndelsen af 1949

Kort tid efter forhandlingerne i Karlstad 5.-6. januar forsøgte den danske regering at overbevise vestmagterne om den sikkerhedspolitiske nødvendighed af våbenleverancer til et skandinavisk forsvarsforbund. Men spørgsmålet er, om den danske regering forstod at udnytte den »blødere« og mere pragmatiske amerikanske position i begyndelsen af februar 1949 over for et skandinavisk forsvarsforbund? Ud over våbenspørgsmålet giver dokumenterne i det amerikanske udenrigsministerium et indtryk af, at Grønlandsproblemet var et vigtigt forhandlingsemne mellem de to lande.⁷⁵ Hertil kan jeg nu lægge materialet fra Hedtofts arkiv i forsøget på at vurdere den danske regerings politik.

Allerede fra begyndelsen af januar 1949 mødte den danske politik modstand i State Department. I et telegram fra Kauffmann 3. januar hed det, at chefen for den europæiske afdeling fandt, »at Skandinavien formodentlig er det mest udsatte område for et isoleret militærfremstød, hvorfor man synes at de nordiske lande i og for sig skulle have større interesse i at være medlem (i Atlantpagten) end f.eks. Holland og Belgien«. ⁷⁶ Og 11. januar kunne Gustav Rasmussen i en notits konstatere, at den amerikanske ambassadør Marvel i København på baggrund af Karlstaddrøftelserne frygtede, »at de nordiske landes politik skulle få virkning på De forenede Staters lyst til at levere våben«. ⁷⁷ Den amerikanske afvisning af Karlstad-resultatet blev understreget 17. januar i en samtale mellem Kauffmann og den fungerende amerikanske udenrigsminister Robert A. Lovett. Under henvisning til forhandlingsresultatet i Karlstad bad Kauffmann om våbenleverancer til en neutral skandinavisk forsvarspagt, som »sandsynligt om end ikke sikkert« i en nærmere fremtid ville blive dannet. Lovett svarede, at chancerne herfor ville være små, »med mindre

74. Smst., s. 70.

75. FRUS 1949 IV (se note 4), s. 21-22, 77, 82, 84, 88, 97-100.

76. Telegram af 3. januar 1949 fra ambassadør Kauffmann i Washington, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

77. Notits af Gustav Rasmussen 11. januar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

Danmark kom med i en slags forsvarssamarbejde med USA«. ... »En plan i retning af, hvad der af Hr. Lovett betegnedes som Karlstadlinien, ville efter hans bestemte mening her i landet blive udlagt nærmest som en sejr for Sovjetunionen«. ⁷⁸ At USA kun ville acceptere en skandinavisk forsvarspagt, hvis hvert enkelt land ikke blev »forhindret« i at deltage i den nordatlantiske pagt, blev samme dag (17. januar) bekræftet af den danske ambassadør Svenningsen i Stockholm. ⁷⁹ Og Gustav Rasmussen blev også den 17. januar orienteret af den amerikanske ambassadør, der forklarede de amerikanske synspunkter »og gjorde nogle kritiske bemærkninger om, hvad der måske kunne blive konsekvensen af den amerikanske politik«. ⁸⁰ Blot to dage før mødet i København kunne Kauffmann den 20. januar efter samtale med chefen for det amerikanske udenrigsministeriums europæiske afdeling John D. Hickerson sende den melding til Gustav Rasmussen, at USA ikke påtænkte at oprette baser for vestmagterne i de nordiske lande. Dette amerikanske synspunkt havde formentlig til hensigt at tage brodden af dette vigtige svenske forbehold over for en tilknytning til Atlantpagten. Men den amerikanske forhandler gjorde det samtidig klart, at USA stod fast i våbenforsyningsspørgsmålet. ⁸¹

Selv om den amerikanske regering afviste Karlstadplanen ⁸² og nægtede at levere våben til en skandinavisk forsvarspagt, hvis ikke tilknytningen til vesten blev større, håbede den danske regering trods sammenbruddet i Oslo 29.-30. januar på en genoptagelse af de skandinaviske forsvarsforhandlinger ved at påvirke først og fremmest den amerikanske regering til at ændre holdning. I den forbindelse udarbejdede Udenrigsministeriet 2. februar »Nogle betragtninger til brug overfor vestmagterne for det tilfælde, at man måtte beslutte at indgå en skandinavisk forsvarsoverenskomst uden at binde sig til at gå ind i en Atlantpagt«. ⁸³ Beretningen, der indeholdt 26 punkter, blev samme dag sendt til kongen. Men forudsætningen var først og fremmest, at de skandinaviske ambassadører så vidt muligt handlede samtidigt på samme linie og i nær indbyrdes kontakt. Men denne forudsætning kunne ikke holde, primært fordi den norske udenrigs-

78. Telegram fra Kauffmann 17. januar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

79. Brev fra ambassadør Svenningsen i Stockholm 17. januar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

80. Samtale mellem Gustav Rasmussen og den amerikanske ambassadør 17. januar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

81. Telegram fra Kauffmann 20. januar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

82. Se også FRUS 1949 IV (se note 4), s. 17-37.

83. Gustav Rasmussen 3. februar 1949. Genpart af beretning til kongen, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

nister Lange selv rejste til Washington 5. februar ikke alene for at undersøge de skandinaviske muligheder, men også for at undersøge forholdene omkring Atlantpagten.⁸⁴ Denne opfattelse finder støtte i en meddelelse fra Kauffmann til Gustav Rasmussen den 4. februar, dagen før Langes ankomst. På baggrund af »indgående drøftelser«, han havde haft med den svenske gesandt i Washington, »frygtede« han, »at Norge ikke fremdeles var interesseret i en skandinavisk forsvarspagt, hvorfor de danske bestræbelser ville være formålsløse«. I den forbindelse fandt han, at Hedtoft burde konferere med den norske statsminister, hvis han ikke allerede havde gjort det.⁸⁵ Om en sådan kontakt fandt sted, viser kildematerialet ikke.

En anden strategi i den danske politik gik ud på, at man ikke ville tage stilling til Atlantpagten, så længe man anså det for muligt at få genoptaget de skandinaviske forsvarsforhandlinger. At denne politik ikke blev gennemført konsekvent, viser en udtalelse fra Hedtoft 3. februar i den socialdemokratiske folketingsgruppe. Her sagde han, at Danmark ville indlede konsultationer om Atlantpagten, hvis Norge gjorde det, skønt han var skeptisk med hensyn til resultatet. Og den 4. februar fik Kauffmann en tilfølgelsesinstruktion om under sine sonderinger også at forhøre sig om Atlantpagtplanerne. Usikkerheden i den danske politik understreges yderligere af, at Gustav Rasmussen samme dag (4. februar) i et møde med forsvarsministeren og værnscheferne mente, at der ikke var noget i vejen for at vente et halvt eller et helt år med at tage stilling til, om man skulle tiltræde Atlantpagten. For det var usikkert, hvornår pagten ville blive afsluttet. Desuden var han bange for, at en dansk tilslutning ville skabe en ulykkelig indenrigspolitisk situation, idet landet ville blive delt i to dele.

Størst mulighed for at påvirke den amerikanske politik til fordel for en skandinavisk løsning fik den danske regering, da der i begyndelsen af februar skete nogle udskiftninger i det amerikanske udenrigsministerium. Udenrigsminister Marshalls efterfølger Dean Acheson var således åben over for andre løsninger end fuldt dansk og norsk medlemskab af Atlantpagten. Under en samtale med repræsentanter for Vestunionen og Canada 8. februar udtalte han således, at den skandinaviske ordening bestemt måtte have fordele frem for det alternativ at have Norge og Danmark i Atlantpagten.⁸⁶ Og chefrådgiver i det amerikanske udenrigsministerium

84. Petersen: »Atlantpagten eller Norden?« (se note 13), s. 38. Se også Hoffmann: *NATO eller Norden? Emnehafte* (se note 14), s. 61-65.

85. Telegram fra Kauffmann 4. februar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

86. FRUS 1949 IV (se note 4), s. 82. Se også Hoffmann: *NATO eller Norden? Læreren bog* (se note 14), s. 46.

Charles Bohlen sagde samme dag (8. februar), at man ikke ville udelukke militærforsyninger til lande uden for Atlantpagten.⁸⁷ Sammen med en anden ledende sovjetekspert George Kennan frarådede Bohlen nærmest dansk og norsk medlemskab af Atlantpagten, fordi Sovjet kunne opfatte dette som et led i en omringelsespolitik. Derimod arbejdede John D. Hickerson og den amerikanske ambassadør i Stockholm Freeman Mattheus stærkt for Danmarks og Norges optagelse i Atlantpagten. Formanden for senatets udenrigspolitiske selskab Arthur Vandenberg gik tillige ind for svensk medlemskab.

Meget tyder på, at den danske regering ikke formåede at udnytte denne fleksibilitet i den amerikanske politik. En række telegrafiske indberetninger (alle nummererede)⁸⁸ fra Kauffmann til Gustav Rasmusen i tiden 5.-14. februar støtter denne opfattelse. En repræsentant fra State Department anså således 5. februar (nr. 7) en skandinavisk alliancefri pagt for bedre end et splittet Skandinavien. Men Kauffmann meddelte også, at »skandinavisk enighed i optræden er af den største vigtighed«. Det var dog ikke det skandinaviske område, der (8. februar – nr. 56) optog den amerikanske udenrigsledelse mest. Senatet ville ikke »være tilfreds med nogensomhelst orden, med mindre det grønlandske basespørgsmål ordnes på længere sigt«. Et skandinavisk forsvarsforbund ville ikke (8. februar – nr. 59) møde forståelse, »uden at Grønland både reelt og formelt indgår som led i et nordatlantisk forsvarssystem (baser)«. Grønlands (og Spitsbergens) centrale betydning blev også fremhævet i et møde mellem den norske udenrigsminister Lange (8. februar – nr. 60) og State Department. Og i en privatsamtale mellem Kauffmann og Acheson (8. februar – nr. 61) anførte sidstnævnte, at Grønland havde betydning for »hele den demokratiske verdens fællesinteresser«. Dagen efter (9. februar – nr. 67) drøftede Kauffmann og Acheson Grønlands store strategiske betydning. Og Kauffmann nævnte, at såvel Lange som den svenske ambassadør over for Acheson havde fremsat den formodning, »at en uafhængig skandinavisk pagt ikke principielt ville hindre en dansk/amerikansk langtidsoverenskomst om Grønland«. Nærmest i overensstemmelse hermed udtalte Kauffmann ifølge Achesons referat af samme møde, at et skandinavisk forsvarsforbund ikke ville dække Grønland og Spitsbergen. Men

87. FRUS 1949 IV (se note 4), s. 71.

88. Oversigt over telegrafiske indberetninger modtaget fra ambassadør Kauffmann senere end 2. februar 1949 (8 stk.). Gustav Rasmussen 14. februar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

Kauffmann sagde også, at et sådant forbund ville tage en vestlig retning. Acheson sagde, at USA ville overveje alle forslag fra den danske regering.⁸⁹ Denne velvillige amerikanske holdning over for en skandinavisk løsning finder støtte i en notits 10. februar fra den danske ambassadør Poul Fischer i Oslo, der havde fået det foreløbige indtryk, »at den skandinaviske tanke har vundet en lille smule terræn i Washington i de sidste dage«.⁹⁰

Kildematerialet viser, at den amerikanske regering i begyndelsen af februar 1949 var åben over for en skandinavisk løsning, såfremt der kunne træffes særlige ordninger med hensyn til Grønland. Selv om Karlstadmødet havde holdt Grønland uden for et skandinavisk forsvarsforbund, antyder materialet (de amerikanske præciseringer om Grønlands afgørende betydning for sin egen og vestens sikkerhedspolitik), at de amerikanske forhandlere havde forventet et dansk udspil omkring Grønland, der kunne have sat spørgsmålstegn ved USA's baserettigheder. Men det kom ikke til et forhandlingsudspil fra dansk side. Snarere var der tale om sonderinger, der byggede på en videreførelse af det kursskifte i Grønlandsspørgsmålet, regeringen havde foretaget i marts 1948. Hertil kom den manglende koordinering og enstemmighed med de norske og svenske forhandlere i USA.

Det er mærkværdigt, at Grønlandsproblemet som det fremstod efter marts 1948, har indtaget en lav position i forskningen. Eriksen skriver (1977), at den danske regering utvivlsomt arbejdede energisk for et skandinavisk forsvarsforbund i USA. Han mener, at den danske regering over for USA havde antydnet, at den kunne tænke sig en tosidig ordning med USA om Grønland – og det skabte stor opmærksomhed i USA.⁹¹ Lundestad finder (1977), at det var afgørende, at Karlstadplanen ikke havde udelukket, at Grønland blev lagt ind under Atlantpagten, selv om Danmark blev udenfor.⁹² Det var den vigtigste forudsætning for en amerikansk accept af et skandinavisk forsvarsforbund (Lundestad 1980).⁹³ Det kan undre, at dansk forskning nærmest har holdt sig uden for debatten. Især da det i det mindste har været muligt at inddrage to længere skrivelser fra Kauffmann til Gustav Rasmussen, der sammenfatter og supplerer

89. FRUS 1949 IV (se note 4), s. 88.

90. Notits fra den danske ambassadør i Norge Poul Fischer 10. februar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

91. Eriksen: »NATO, Norden og 'den utro tjener' Halvard Lange« (se note 7), s. 287-288.

92. Lundestad: »USA, skandinavisk forsvarsforbund og Halvard Lange« (se note 6), s. 154.

93. Lundestad: *America, Scandinavia, and the Cold War 1945-1949* (se note 42).

førstnævntes syn på Grønlandsproblemet og de skandinaviske muligheder i begyndelsen af februar.

I skrivelsen til Gustav Rasmussen den 14. februar ser Kauffmann således med en vis pessimisme på en amerikansk forståelse for en skandinavisk løsning først og fremmest på grund af den norsk-svenske uenighed. Det interessante er, at Kauffmann i modstrid med aftalen i Karlstad meddelte de amerikanske forhandlere, at den danske regering ville nære meget alvorlige betænkeligheder ved en ordning, der måtte betyde forskellige aftaler for rigets forskellige dele. Men Kauffmann giver ikke indtryk af, at der var tale om en fastere dansk politik for at fremme en skandinavisk løsning. Nærmere at hovedsigtet med hans aktiviteter nu var at orientere sig om Atlantpagten set i forhold til de danske interesser og muligheder.⁹⁴

I sin skrivelse af 22. februar fremstiller Kauffmann den amerikanske holdning som langt mere positiv over for en skandinavisk løsning. Han skriver således bl.a., »at det ville have været muligt at opnå amerikansk støtte til en nordisk forsvarspagt selv på det nuværende sene tidspunkt« ... »Jeg mener, at det sandsynligvis ville have været muligt faktisk at opnå våbenleverancer til Skandinavien, om ikke lige i allerførste omgang så på et lidt senere tidspunkt«. Han motiverede disse bemærkninger med, at »det måske ikke står klart i Danmark, hvorledes de praktiske muligheder i de sidste uger faktisk lå i U.S.A.«.⁹⁵ I den sidste del af skrivelsen anvender Kauffmann dog Grønlandsproblemet i en argumentation til fordel for en dansk tilslutning til Atlantpagten. Hans ordvalg og formuleringer kunne give det indtryk, han nu nærmest repræsenterede de amerikanske synspunkter.

Kildematerialet giver indtryk af, at den danske regering ikke fik det optimale ud af forhandlingerne med USA. Spørgsmålet er, om Kauffmann med sin skrivelse af 22. februar ville fralægge sig ansvaret for, at det ikke var lykkedes at udnytte den større »åbenhed« i den amerikanske politik. Måske havde den danske regering fejlfortolket situationen? Måske havde Kauffmann ikke handlet i fuld loyalitet over for regeringen under forhandlingerne med amerikanerne? Disse antydninger af mulige svar må ses i en sammenhæng med de forhandlinger, den danske regering sideløbende førte med Storbritannien.

94. *Dansk Sikkerhedspolitik*, bd. 2 (se note 2), s. 74-80.

95. *Smst.*, s. 96-97.

Danmark og Storbritannien i begyndelsen af 1949

Også i den britiske regering mødte forslagene om et neutralt skandinavisk forsvarsforbund modstand. I et møde med Gustav Rasmussen den 11. januar sagde den britiske ambassadør Alec Randall, »at han frygtede, det ville se ud som en brist på solidariteten, hvis de nordiske lande ikke ville med i Atlantpagten«. ⁹⁶ Videre kunne ambassadøren samme dag telegrafere hjem, at Gustav Rasmussen antydede muligheden af at træffe hemmelige aftaler mellem de to lande. »Han antydede ligeledes, at spørgsmålet om amerikanske baser i Grønland og en eventuel britisk besættelse af Færøerne i en krigssituation ikke ville skabe problemer«. ⁹⁷ Der var tale om en hård britisk linie over for en skandinavisk løsning først og fremmest rettet imod den svenske politik. Den danske ambassadør Reventlow i London meddelte Gustav Rasmussen (11. januar), at den britiske regering – efter Hankeys opfattelse – havde det indtryk, »at Hr. Undens plan gik ud på ved en henholdende taktik at søge Danmarks og Norges tilslutning til en Atlanterhavs Pagt udsat så længe, at den tilsidst umuliggjordes«. Brevets øvrige indhold må nærmest betragtes som en kampagne vendt imod den svenske udenrigsministers neutralitetspolitik. ⁹⁸ Men det skal også nævnes, at Gustav Rasmussens udtalelser om Grønland og Færøerne fik den britiske udenrigsledelse til at vurdere forskellige skandinaviske løsningsmodeller. ⁹⁹ Briterne nåede dagen før mødet i København (21. januar) frem til den opfattelse, at »dersom Sverige blot ville gribe sagen noget mindre teoretisk an, ville det formentlig kunne lade sig gøre at finde en formel (Hankey-planen)«. ¹⁰⁰

Men det var først den 9. februar, at Reventlow fandt »det psykologiske øjeblik« inde, hvis de danske synspunkter skulle have håb om at trænge igennem. I brevet til Gustav Rasmussen vedlagde han kommandør Qvistgaards referat af mødet med R.M.A. Hankey den 8. februar. Heraf fremgår det, at Hankey kun kunne gå ind for et skandinavisk forsvarsforbund, hvis det var muligt med »et vist« samarbejde vestover. »Han frygtede, at et eventuelt skandinavisk forsvarsforbund ville blive under svensk overkommando«. Han frygtede også, at den svenske fortolkning af begrebet

96. Notits af Gustav Rasmussen 11. januar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

97. Petersen: »Atlantpagten eller Norden?« (se note 13), s. 31.

98. Brev fra ambassadør Reventlow i London til Gustav Rasmussen 11. januar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

99. Petersen: »Storbritannien, USA og skandinavisk forsvar« (se note 19), s. 70.

100. Telegram fra Reventlow 21. januar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

»alliancefri« ville skade vestmagterne. Han foretrak dansk og norsk tilslutning til Atlantpagten, og i den forbindelse kunne han tænke sig, »at Sverige i sin egen interesse – mere eller mindre i det skjulte – samarbejdede med Danmark og Norge«. Heroverfor anførte Reventlow og Qvistgaard, at »det havde været bemærkelsesværdigt så vidt Sverige havde strakt sig i de skandinaviske forhandlinger i retning af at imødekomme de norske og danske ønsker«. De kunne ikke udelukke muligheden af en yderligere svensk bevægelse vestover, når først det skandinaviske forsvarsforbund var blevet etableret. Selv om Hankey »i øjeblikket« havde vanskeligt ved at se en løsning på problemet, var han villig til at tage hensyn til de danske synspunkter.¹⁰¹ Referatet viser altså, at den hårde britiske linie – i lighed med den amerikanske – nu var blevet afløst af en åbenhed over for en skandinavisk løsning.

Når det britiske udenrigsministerium nu tog Hankey-planen frem igen, var baggrunden ifølge Eriksen og Skodvin (1981) den, at briterne havde fået informationer om, at cheferne for samtlige svenske våbengrene var i færd med at rette en indtrængende henstilling til den svenske regering den 21. januar om at nyvurdere svensk udenrigspolitik. Forsvarscheferne advarede imod svensk isolation og anmodede regeringen om at føre en udenrigspolitik, som kunne sikre våbenforsyninger og militærhjælp fra vest. Gennem en kontakt mellem en højtstående svensk officer og en britisk militærattache i Stockholm fik briterne den 9. februar kendskab til henstillingen. Det britiske udenrigsministerium mente, at der var tale om et planlagt spil fra den svenske forsvarsstabs side og tog strenge forholdsregler for at hindre, at den svenske regering fik kendskab til den hemmelige kontakt.¹⁰²

Materiale i Hedtofts arkiv viser, at den danske regering den 10. februar fik kendskab til den vestlige orientering inden for den øverste svenske militærledelse. I et møde den 9. februar i London mellem kommandør Qvistgaard og den svenske marineattache kommandør Gester, udtalte sidstnævnte, »at man, i tilfælde af at et skandinavisk forsvarsforbund blev oprettet, fra svensk militær side ville fortsætte og udvide i det skjulte det samarbejde vestover, som i øjeblikket består; alle tre militærchefer samt överbefälshavaren nærede et bestemt ønske i den retning. Han mente, at

101. Brev fra Reventlow 9. februar 1949 til Gustav Rasmussen med referat af møde mellem Reventlow, kommandør Qvistgaard og R.M.A. Hankey 8. februar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 43.

102. Eriksen og Skodvin: »Storbritannia, NATO og et skandinavisk forbund« (se note 20), s. 496.

den svenske regering stiltiende ville tillade et sådant samarbejde«. Gester mente i øvrigt, at de svenske ønsker om et alliancefrit forsvarsforbund kun gjaldt i øjeblikket. »I tilfælde af at Rusland blev mere truende, var der al grund til at antage, at Sverige ville gå med til at forsvarsforbundet blev tilsluttet Atlantpagten«. I sine kommentarer til Gesters udtalelser skrev Reventlow til Gustav Rasmussen, at den sidste del af Gesters udtalelse nok var for »absolut affattet« og gav udtryk for en »noget forhastet slutning«. Reventlow mente, at Gustav Rasmussen gennem den svenske udenrigsminister kunne skaffe sig et mere autoritativt billede af svensk indstilling. »Alligevel kan måske kommandør Gesters synspunkter have nogen interesse for Dem«. ¹⁰³ Gustav Rasmussen orienterede den 11. februar Hedtoft om indholdet i indberetningerne. Hvorledes den danske regering reagerede, giver kildematerialet ikke noget svar på.

Det er tydeligt, at briterne gennem Hankey-planen og den øverste svenske militærledelses hjælp håbede at kunne binde Sverige til forsvaret af Norge og Danmark. Men den svenske regering fastholdt sin neutrale linie og udviste ingen klar interesse i videre skandinaviske forsvarsforhandlinger efter bruddet i Oslo 29.-30. januar. Hertil kom, at den britisk-amerikanske åbenhed, der var tydeligst i dagene 8.-9. februar allerede et par dage senere blev afløst af den oprindelige politik. Årsagen var, at Lange i Washington primært arbejdede for norsk tilslutning til Atlantpagten. Rejsens egentlige formål var formentlig at indhente et afslag fra USA på våben, således at de skandinaviske forsvarsplaner ikke længere forelå som en mulighed. ¹⁰⁴ Telegramindberetninger fra Reventlow til Gustav Rasmussen den 12. og 14. februar viser, at skiftet i den britiske holdning skyldtes det amerikanske våbenafslag til Lange. ¹⁰⁵ I senere breve (19. og 22. februar) betragtede Reventlow sine bestræbelser for en skandinavisk løsning som skrinlagte og opfordrede den danske regering til ikke ligesom Sverige at lægge pres på Norge i forbindelse med dets atlantiske orientering. ¹⁰⁶

Det lykkedes således ikke den danske regering at få genoptaget de skandinaviske forsvarsforhandlinger gennem sine diplomatiske aktiviteter. Den åbenhed, der viste sig i såvel britisk som amerikansk politik, blev ikke i tilstrækkelig grad udnyttet fra dansk side. Kommunikationen mellem Kauffmann og den danske regering giver ikke indtryk af et helhjertet

103. Brev fra Reventlow 10. februar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 43.

104. Hoffmann: *NATO eller Norden? Emnehæfte* (se note 14), s. 61-65.

105. Telegrammer fra Reventlow 12. og 14. februar 1949, Hans Hedtofts arkiv, nr. 39, kasse 42.

106. *Dansk Sikkerhedspolitik*, bd. 2 (se note 2), s. 81-82 og 94-95.

dansk engagement for en skandinavisk løsning. De muligheder, der lå i at anvende det vigtige Grønlandsspørgsmål til at presse amerikanerne blev ikke anvendt. Og snarere forekommer det, at Kauffmann kunne se fordelene i en atlantisk løsning frem for en skandinavisk. Meldingerne fra Reventlow viser, at der allerede før Atlantpagtens underskrivelse var kontakter mellem vestmagterne og det svenske militær, ligesom der måske fandt et samarbejde sted. Den danske regering havde kendskab til disse forhold, men der er intet i kildematerialet, der tyder på, at den danske regering anvendte oplysningerne til at fremme en skandinavisk løsning.

Afslutning

Der er ingen tvivl om, at Hans Hedtofts generelle ønsker om at fremme nordisk samarbejde var drivkraften bag hans arbejde for et skandinavisk forsvarsforbund. I en tale ved »Nordisk Aften« på Bellahøj den 2. juli 1948 sagde han bl.a.: Det står »for mig som vor generations vigtigste opgave at yde vort bidrag til, at de skandinaviske landes veje aldrig mere skilles og, såvidt det er muligt, at søge det hidtidige samvirke styrket og udvidet«. ¹⁰⁷ Men som undersøgelsen har påvist, lå der også reelle sikkerhedspolitiske motiver bag Hedtofts nordiske engagement. I et interview med den socialdemokratiske partiavis *Social-Demokraten* den 13. november 1948 sagde han, »at et nært militært samarbejde mellem de skandinaviske lande både vil styrke freden i verden og øge vore chancer for at blive holdt uden for en eventuel kommende krig«. I avisens leder den 20. januar 1949 stillede han det spørgsmål til vestmagterne (Udenrigsministeriet sendte kopier af lederen til de vigtigste ambassader), om ikke et forsvarsfællesskab i Skandinavien ville yde det bedste bidrag til forebyggelse af krig. Selv vurderede han det således, »at et strategisk vigtigt område som Skandinavien vil stå langt svagere, hvis de to mindst rustede lande, Danmark og Norge, skilles fra Sverige, end hvis de alle tre er knyttet sammen i et ubetinget skæbnefællesskab«. Og i lederen den 27. januar 1949 hed det, at »et samlet Skandinavien vil bedre end tre enkelte lande kunne tage det første stød, indtil en hjælp når frem udefra«. ¹⁰⁸

Såvel offentligt som under de mange forhandlinger var Hedtoftregeringens skandinaviske prioritering fremherskende. Men som det er påvist,

107. Hoffmann: *NATO eller Norden? Emnehæfte* (se note 14), s. 54.

108. *Social-Demokraten*, 13.11.1948, 20.1.1949 og 27.1.1949.

blev også Atlantpagten betragtet som en mulighed. Hertil skal føjes det eksempel, at Hedtoft allerede i slutningen af september 1948 meddelte den britiske udenrigsminister Bevin, at et skandinavisk forsvarsforbund ikke nødvendigvis ville blive en isoleret militærunion, men eventuelt »en station på vejen vestover«. ¹⁰⁹ De modstridende meldinger rejser det spørgsmål, om ikke Hedtoftregeringens nordiske engagement burde ses i relation til den skepsis over for et vestligt forsvarssamarbejde, der var udbredt i Socialdemokratiet og dominerende i Det radikale Venstre. Socialdemokratiet ville jo sætte mindst til, hvis det skandinaviske alternativ var afprøvet til bunds. Hertil kom, at Det konservative Folkeparti og Venstre hurtigt ville kræve en Atlantpagtstilslutning, hvis den skandinaviske mulighed faldt bort. Heroverfor kunne anføres, at meddelelsen fra september kunne være fremsendt med det formål at få USA til at se velvilligt på dannelsen af et skandinavisk forsvarsforbund. Tillige kunne det skabe store problemer for regeringen i forhold til Atlantpagtsmodstanderne, hvis en sådan strategi blev kendt. Kildematerialet taler da også til fordel for den opfattelse, at regeringen foretrak en skandinavisk løsning. Men som påvist formåede den ikke at påvirke forhandlingsmodparten til at gøre afgørende indrømmelser.

Den danske regering havde besluttet, at den ville følge Norge ind i Atlantpagten. På det norske arbejderpartis landsmøde den 20. februar 1949 fik den norske regering godkendt en ansøgning om optagelse i Atlantpagten. Hedtoft foreslog herefter den svenske statsminister et forsvarsforbund mellem Sverige og Danmark for at vise, at de skandinaviske muligheder var udtømte. Som forventet blev forslaget afvist, og Socialdemokratiets hovedbestyrelse gik herefter 27. februar ind for dansk optagelse i Atlantpagten. Efter forhandlinger med USA 11.-15. marts blev Danmark officielt indbudt til at deltage i pagten. Og Gustav Rasmussen kunne i Folketinget 22. marts forelægge regeringens forslag om dansk tilslutning. To dage senere blev forslaget vedtaget i Folketinget med 119 stemmer mod 23. Socialdemokratiet, Venstre, Det konservative Folkeparti og een fra Retsforbundet stemte for. Imod stemte Det radikale Venstre, Danmarks kommunistiske Parti, fire fra Retsforbundet og een fra Venstre. Samtidig blev et forslag fra De Radikale og Retsforbundet om at holde folkeafstemning inden traktatens godkendelse forkastet. Den 4. april 1949 underskrev Gustav Rasmussen og ambassadør Kauffmann pagten på Danmarks vegne i Washington.

109. Hoffmann: *NATO eller Norden? Emnehæfte* (se note 14), s. 54.

Danmarks optagelse i Atlantpagten må forstås på baggrund af den stigende polarisering mellem stormagterne USA og Sovjetunionen efter Den anden Verdenskrig. Ændringen i de ydre sikkerhedspolitiske forudsætninger blev for alvor synliggjort gennem Påskekrisen, der markerede Danmarks beslutning om at søge sine sikkerhedspolitiske problemer løst i et samarbejde med andre nationer.

Materialet i Hedtofts arkiv har underbygget min opfattelse af, at den danske forskning har undervurderet den betydning, Grønlandsspørgsmålet og fleksibiliteten i den amerikanske og britiske politik kunne have fået for de skandinaviske muligheder. Der er ingen tvivl om, at uenigheden mellem Norge og Sverige var den væsentligste årsag til, at det skandinaviske forsvarsforbund forliste. Forhandlingerne kom til at bære præg af den norske regerings forsøg på at knytte Sverige til en kommende Atlantpagt og af den svenske regerings forsøg på at holde Norge uden for pagten, som den frygtede kunne indebære amerikanske baser i Norge. Den danske regering forsøgte at forlige de to lande og ville formentlig have accepteret en hvilken som helst ordening, som Norge og Sverige kunne blive enige om, hvis blot USA gav sin accept. Modsat Nikolaj Petersen mener jeg ikke, at den danske regering kun havde haft få muligheder for at få ført sin politik igennem. Men den foretog en række forhandlingspolitiske fejlgreb under de skandinaviske møder i januar 1949, som snarere kom til at gavne de norske end de svenske synspunkter, selv om den klarere end hidtil gik ind for en svensk »linie«.

I forhandlingerne med USA og Storbritannien fik den danske regering heller ikke det optimale ud af sine bestræbelser, som i det mindste måtte betyde en genoptagelse af de skandinaviske forsvarsforhandlinger efter bruddet i Oslo. Selv om Danmark var en »småstat«, tror jeg, regeringen havde nogle oprigtige forhåbninger om at få gennemført sin politik. Den var overbevist om, at et skandinavisk forsvarsforbund ville være en militærstrategisk gevinst såvel for vestmagterne som for Skandinavien. Men den manglede handlekraft i forsøget på at få koordineret de skandinaviske landes politik over for vestmagterne. Den formåede ikke at udnytte den »blødere« og mere pragmatiske amerikanske og britiske position i begyndelsen af februar 1949 over for en skandinavisk løsning. Og den undervurderede formentlig de muligheder, der kunne ligge i at anlægge en fastere politik omkring Grønlandsspørgsmålet for at presse USA. Hertil kom, at den danske diplomatiske aktivitet i Washington snarere gavtede en atlantisk end en skandinavisk løsning. Ligesom det kan undre, at Gustav Rasmussen ikke (som Halvard Lange) rejste til Washington for at fremføre de danske synspunkter i den afgørende forhandlingsfase.

Det er utvivlsomt, at Hedtoft og regeringen klart prioriterede en skandinavisk løsning højere end den atlantiske mulighed, der udelukkede en fællesskandinavisk løsning. Men samtidig skulle et skandinavisk forsvarsforbund gøres acceptabelt for vestmagterne med den kendsgerning in mente, at Atlantpagten i virkeligheden ville være den mest realistisk gennemførlige af de to optioner. Det er sandsynligt, at den danske regerings uerfarenhed i det storpolitiske spil fik afgørende betydning i den vanskelige omstillingsproces, det var at foretage et skift fra årtiers isolerede sikkerhedspolitik til et nært samarbejde med andre lande. Hertil kom, at det ikke var lykkedes Danmark helt at frigøre sig fra mellemkrigstidens neutralitetspolitik, der trygt var overladt til det professionelle korps af diplomater.

Om en genoptagelse af de skandinaviske forsvarsforhandlinger ville have medført en bilæggelse af den norsk-svenske uenighed, lader sig naturligvis ikke afgøre. Det er højst sandsynligt, at USA ville have godkendt et neutralt skandinavisk forsvarsforbund og ville have leveret de nødvendige våben, hvis den amerikanske regering forinden havde opnået en tilfredsstillende aftale med Danmark om Grønland. Måske var Grønland den egentlige årsag til, at Danmark blev medlem af Atlantpagten. En videre forskning i emnet kunne måske tydeliggøre, hvorfor Grønland ikke fik større vægt i de danske bestræbelser for en skandinavisk løsning.