

# Danmark og udvidelserne af Cocom's og USA's embargolister 1950-53

Af Morten Skivild

*Som et led i Den kolde Krig etableredes en vestlig handelsembargo over for Østblokken, der først og fremmest skulle begrænse eksporten af krigsmateriel og andre strategisk vigtige varer. Med det formål oprettedes omkring årsskiftet 1949/50 en vestallieret koordinationskomite kaldet Cocom, som i de følgende år opstillede lister over varer, der enten slet ikke eller kun med restriktioner måtte sælges til østbloklandene. Den drivende kraft i Cocom var USA, der også i sin egen lovgivning skærpede embargoen over for Østblokken i perioden 1950-53. Den danske politik på området har hidtil kun været sporadisk belyst. I denne artikel analyserer cand.mag. Morten Skivild den danske regerings håndtering af de forskellige forslag om at udvide dels Cocom's, dels USA's egne embargolister fra efteråret 1950 til foråret 1953. Han påviser, at det i flere situationer lykkedes at modificere eller hindre forslag, der kunne være særligt ødelæggende for de – i øvrigt meget få – danske eksportvarer, der var omfattet af embargoen. En særlig behandling får sagen omkring B&W's levering af tankskibet »Apsheron« til Sovjetunionen i sommeren 1952 som eksempel på, at USA i særligt tilspidsede situationer var villig til at tage hensyn til den danske regerings prioriteringer, der ikke blot var præget af frygten for mulige sanktioner fra Sovjet, men også af hensyntagen til den indenlandske opinion.*

## Indledning

Omkring årsskiftet 1949/50 dannedes en koordinationskomite i Paris, kaldet Cocom, hvori de vestlige allierede skulle samarbejde om at begrænse eksporten af strategisk vigtige varer til Østblokken under Den kolde Krig. Foruden Nato-landene blev senere også Australien og Japan medlem af Cocom. Det daglige samarbejde foregik i Cocom, mens større sager blev behandlet i en »Consultative Group« ca. fire gange om året.

I perioden 1950-53 blev Cocom's embargolister udvidet, og de kulminerede i omfang i 1952-53. Det var primært USA, der var drivkraften bag udvidelserne, mens flere af de europæiske lande ønskede at føre en mere tilbageholdende politik. Danmark var blandt de mest moderate lande, hvilket kom til udtryk allerede fra samarbejdets begyndelse, idet den dan-

ske socialdemokratiske regering ikke ville indføre Cocom embargolister. Først i august 1950, under trusler om udelukkelse fra Cocom, accepterede man at indføre listerne.

I sin fremstilling af den danske politik i Cocom frem til august 1950 har Vibeke Sørensen vurderet, at denne beslutning var udtryk for, at man indordnede sig efter stormagterne.<sup>1</sup> Med undtagelse af Vibeke Sørensens analyse har Danmarks deltagelse i Cocom været forholdsvis sporadisk berørt i den historiske forskning. Men blandt andre Poul Villaume og ikke mindst nordmanden Tor Egil Førland har dog givet flere eksempler på, at man fra dansk side i tiden efter august 1950 fortsat fremstod som et af de lande, der var mest imod en stadig udvidelse af embargoen.<sup>2</sup> Om eksportkontrollen udtalte Hans Hedtoft i Folketinget tilmed, at den »var et udmærket vidnesbyrd om, at Danmark ikke blot er en ja-siger overfor USA, men, at vi har en mening, at vi siger den, slås for den, og i nogle tilfælde lykkedes det os også indenfor samarbejdet at få denne mening gennemført.«<sup>3</sup> Mens Vibeke Sørensens analyse peger på, at Danmark i første omgang måtte tilpasse sig, tyder meget altså på, at tilpasning til Cocom og USA ikke nødvendigvis dominerede dansk embargopolitik i begyndelsen af 1950'erne.

På de følgende sider analyseres den borgerlige regerings politiske håndtering af forslagene om udvidelser af Cocom og USA's egne embargolister i tiden fra efteråret 1950 til foråret 1953.<sup>4</sup> Der skal argumenteres for, at Danmark havde et vist spillerum, selv om man var under pres. Dermed støttes Tor Egil Førlands forskning i Cocom, der peger på, at styrkeforholdet mellem USA og Vesteuropa var mere ligeværdigt, end man tidligere har antaget.<sup>5</sup>

1. Vibeke Sørensen: *Social Democratic Government under the Marshall Plan*, Firenze 1987, kap. 7.
2. Tor Egil Førland: *Cold Economic Warfare. The Creation and Prime of Cocom 1948-54*, Oslo 1991; Poul Villaume i *Allieret med forbehold*, København 1995, s. 817-831. Se også Leon Dalgas Jensen: »Dansk forsvar og Marshall-planen 1947-60«, *Historisk Tidsskrift*, 1991/2, s. 459-506 og »Dansk industripolitik mellem kold krig og protektionisme. Sagen om statslånet til B&W i 1950'erne« i Ole Feldbæk og Erik Lund (red.): *Presse og Historie. Festskrift til Niels Thomsen*, Odense 1990, s. 93-112; Kasper Langberg: »Danmark og den strategiske eksportkontrol overfor Østblokken, 1950-55«, Utrykt speciale, Institut for Historie, Københavns Universitet 1998.
3. *Rigsdagstidende. Folketingets forhandlinger*, 1951/52, sp. 116.
4. Analysen er baseret på mit speciale »Danmark og Cocom 1948-54«, Institut for Historie, Odense Universitet 1999. En tak til professor, dr.phil. Bent Jensen for god og præcis vejledning og støtte. Også tak til Mads Bomann for mange nyttige kommentarer.
5. Ikke mindst i Gunnar Adler-Karlsson: *Western Economic Warfare 1947-67*, Uppsala 1968, vurderedes det, at USA truede de vesteuropæiske lande til at gennemføre en omfattende embargo.

### *Londonforslaget – et fait accompli?*

I oktober 1950 fik Danmark en regering af Venstre og Konservative med Erik Eriksen som statsminister og Ole Bjørn Kraft som udenrigsminister. De første overvejelser om embargospørgsmålet under den nye regering blev gjort i et notat udarbejdet til et skandinavisk udenrigs- og handelsministermøde i København i november. I notatet hed det, at selv om regeringen »anerkender betydningen af, at der finder en begrænsning sted af eksporten til Østeuropa af strategisk vigtige varer« var det »særdeles betydningsfuldt, at kontrollen ikke udvikler sig til en økonomisk blokade.«<sup>6</sup> Det skyldtes for det første, at samhandlen blev anset for at være af »afgørende betydning for Danmarks økonomi«, fordi man havde behov for import af råvarer fra Østblokken, herunder særligt kultilførsler fra Polen.<sup>7</sup> Det var derfor vigtigt at holde de få danske eksportvarer, der var interesse for i Østblokken væk fra Cocom's eksportlister. Det var primært industriprodukter som værktøjsmaskiner og skibe. Som det vil fremgå af det efterfølgende, blev de økonomiske hensyn prioriteret højt, også selv om det kolliderede med de allieredes krav og ønsker, ligesom sådanne hensyn i øvrigt også spillede en betragtelig rolle for deltagelsen i Nato's oprustning.

For det andet var man nervøs for, at en omfattende embargo kunne af føde sovjetiske beskyldninger om, at Nato-landene havde indledt en økonomisk krigsførelse. Regeringen ville undgå »uønsket publicitet og offentlig diskussion« både af hensyn til den internationale spænding, men også af hensyn til de dele af den danske opinion, der stillede sig tvivlende over for Danmarks medlemskab af Atlantpagten. Kommunisterne og ikke mindst Aksel Larsen angreb ofte regeringen for at begrænse handlen med Østeuropa på grund af pres fra USA, og regeringen ønskede ikke at fremme kommunisternes argumentation. Der var dog bred enighed blandt Cocom-landene om, at samarbejdet så vidt muligt skulle hemmeligholdes.

Frem til efteråret 1950 havde forhandlingerne i Cocom været fastlåst, fordi briterne modsatte sig de amerikanske skærpelsesforslag. Under indtryk af Koreakrigen var det imidlertid lykkedes USA, England og Frankrig under forhandlinger i London at nå til enighed om en skærpelse af embargoen. De tre stormagters forslag blev fremlagt i Cocom den 29. no-

6. Notat 17.11. 1950. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.a.

7. Handlen med Sovjet var sat på vågeblus. Efter accepten af Cocom's embargo i august 1950 opgav man at indlede nye handelsforhandlinger med Sovjet, fordi man frygtede at skulle afvise alle russernes importønsker. Se Skivild 1999, s. 37-38.

vember 1950.<sup>8</sup> Det var tydeligvis hensigten, at udspillet skulle fremstå som et *fait accompli*. Således udtalte den britiske delegerede, at udspillet skulle ses i lyset af den spændte internationale situation som følge af Koreakrigens udbrud, og han understregede, at det var et resultat af meget grundige tekniske forhandlinger.

De tre stormagter foreslog omtrent en fordobling af Cocom's embargolister. Man opererede med tre såkaldte internationale lister: Liste 1 var for varer under embargo, liste 2 var varer underkastet kvantitative begrænsninger, mens liste 3 var en residual gruppe. Samtidig fremlagde forslaget meget vidtgående kriterier for liste 1. Liste 1 var ikke blot produkter, der kunne fremstille våben og andet krigsmateriel, eller varer, der kunne frembringe store tekniske fremskridt. Det var også varer, der kunne skabe et kritisk hul i Østblokkens krigspotentiale. Denne tilføjelse var central, fordi forslaget benyttede sig af en meget vidtgående definition af krigspotentielle varer, der ikke blot var varer af direkte krigsmæssig værdi, men også industrivarer, der understøttede et lands »basic economy«. Forslaget åbnede således op for, at man i fremtiden kunne underkaste stort set alle varer embargo. Endvidere skulle der også strammes for procedurerne for liste 2, hvor de kvantitative begrænsninger hidtil var blevet fastlagt af producentlandet selv. Det blev foreslået, at begrænsningerne skulle være baseret på et gennemsnit af eksporten fra januar 1947 til juni 1950, der ikke måtte overskrides. Proceduren fik tilnavnet »hold-the-line«.

Forslaget blev drøftet i København på et møde mellem embedsmænd fra Udenrigsministeriet, Handelsministeriet, Forsvarsministeriet og Industrirådet. Det har ikke været muligt at finde et referat fra mødet, men forud for mødet blev der udarbejdet flere interessante notater om sagen.<sup>9</sup> Industrirådet havde udarbejdet en fortegnelse over de varegrupper fra listerne, der regelmæssigt blev produceret i Danmark. De mest betydelige var dieselmotorer, visse værktøjsmaskiner og skibe (herunder reservedele), der alle var på liste 2. På liste 1 var det kun PH-metre, der havde dansk interesse. Et notat fra Handelsministeriet fokuserede på de mere tekniske forhold vedrørende de vidtgående og upræcise listekriterier, da det kunne besværliggøre fremtidige forhandlinger.

I et notat fra Udenrigsministeriets gøres der overvejelser af mere taktisk-politisk karakter. Det konstateres, at listekriterierne var meget vidtgående, men man stillede sig tvivlende over for værdien af en drøftelse

8. Paris til Udenrigsministeriet 3.12. 1950. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.a.

9. Industrirådet 28.12. 1950, Handelsministeriet 9.12. 1950 og Udenrigsministeriet 18.12. 1950. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.a.

heraf, da det »i betragtning af den moderne krigsførelses krav er vanskeligt at argumentere imod det principielt rigtige i, at Atlantpagt-landene i den nuværende krisesituation søger at lægger [sic] en dæmper på de østeuropæiske landes krigspotentiel i al almindelighed.« Med den nuværende situation mentes utvivlsomt optrapningen af Koreakrigen efter de kinesiske troppers involvering i konflikten i november og FN-troppernes efterfølgende tilbagetog. På den baggrund vurderedes det, at Danmark skulle koncentrere sig om de få varer, der var nævnt i Industrirådets notat. Embedsmændene i Udenrigsministeriet mente tydeligvis, at de tre stormagter havde en god sag. Ikke alene stod de samlet, hvilket naturligvis gav stor gennemslagskraft, det var også svært at argumentere imod stramninger i en international krisesituation. Det var derfor ikke så overraskende, at der efter mødet den 28. december blev sendt en instruktion til Paris, der lød på, at Danmark kunne acceptere forslaget fra stormagterne uanset dets »meget vidtgående karakter.«<sup>10</sup> Blot skulle man undgå, at PH-metre blev opført på liste 1. Instruksen var godkendt af udenrigsminister Ole Bjørn Kraft.

Efter nogle ugers forhandlinger lykkedes det at nå til enighed i Cocom efter mindre omdefineringer af poster og nogle varerokeringer. For Danmarks vedkommende accepterede man, at PH-metre blev posteret på liste 2.<sup>11</sup>

Resultatet er blevet fremstillet som en succes for USA, der efter lang tids pågåenhed opnåede en markant udvidelse af listerne, samtidig med at kriterierne for liste 1 betød, at Cocom embargo nærmede sig økonomisk krigsførelse.<sup>12</sup> Tor Egil Førland har imidlertid påpeget, at det er for enkelt blot at vurdere forslaget ud fra forøgelsen af listerne og de vidtgående kriterier. Med Storbritannien som eksempel har han argumenteret for, at en række af listeposterne blev accepteret, fordi de ikke havde nogen økonomisk betydning, eller at økonomisk betydningsfulde produkter blev opført på de mindre restriktive lister 2 og 3. Lignende forhold gjorde sig gældende for Danmarks vedkommende. Instruksen til Paris kunne udarbejdes i vished om, at den holdt sig inden for de rammer, der var udstukket af notatet fra mødet mellem de skandinaviske ministre i november.

For det første var handlefriheden over for de vigtigste danske eksport-

10. Instruks til Paris 29.12. 1950. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.a.

11. Paris til Udenrigsministeriet 27.1. 1951 og Instruks til Paris 31.1.1951. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.a.

12. Se f.eks. Vibeke Sørensen: »Economic Recovery vs Containment: The Anglo-American controversy over East-West Trade, 1947-51«, *Cooperation and Conflict*, XXIV, 1989, s. 84.

varer ikke afgørende indskrænket i forhold til tidligere. Forslaget fra stormagterne berørte kun få danske varer, og de var primært på liste 2. Det lykkedes også at få PH-metre på liste 2. Nøg var »hold-the-line« principet en skærpelse af liste 2, men Danmark kunne dog opretholde det hidtidige handelsniveau.<sup>13</sup> Samtidig var der i Cocom mulighed for at gøre undtagelser, hvis man vurderede, at en given vare var helt nødvendig for en fortsat samhandel.<sup>14</sup> Efter al sandsynlighed ville forslaget altså ikke kunne forværre handelsrelationerne østover.

For det andet vurderede Udenrigsministeriet, at selv om kriterierne for listerne var vidtgående, havde de endnu ikke nået et omfang, der kunne karakteriseres som en økonomisk blokade. Men det betød ikke, at man fra dansk side accepterede kriterierne. Man fastholdt under senere forhandlinger, som det eneste Cocom-land, at kriterierne ikke formelt var blevet godkendt, og at man derfor ikke kunne lægge dem til grund for nye skærper.<sup>15</sup> Det fremgår naturligvis ikke af Ole Bjørn Krafts underskrift på instruksen fra december 1950, hvilke overvejelser han gjorde sig, da han skrev under. Men den overskred ikke rammerne fra notatet fra november.

Sammenfattende kan det siges, at Danmark ligesom de øvrige små lande blev stillet over for et *fait accompli*, men at det ikke var et uacceptabelt *fait accompli*. Det stod dog klart, at smertegrænsen var ved at være nået, og der skulle ikke gå mange måneder, før der var nye forslag om skærper på bordet i Paris. Initiativet kom ikke overraskende fra det amerikanske udenrigsministerium, men var i høj grad drevet frem af andre kræfter i USA's politiske system.

### *Senator Kems Amendment*

Blandt de republikanske isolationister i Kongressen var der utilfredshed med omfanget af den økonomiske og militære bistand til Europa. Utilfredsheden kom blandt andet til udtryk på eksportkontrolområdet, hvor republikanere som Kenneth Wherry og James Kem søgte at gennemtvinge, at den økonomiske og militære hjælp til modtagerlandene blev gjort afhængig af landenes eksport af strategiske varer til Østblokken. Derfor fremlagde senator James Kem i maj 1951 et »amendment« – et tillæg til

13. I foråret fandt der en række hårde og resultatløse forhandlinger sted om dette liste 2-niveau.

14. Undtagelsesreglen blev betegnet som Alphan-formlen efter Cocom's formand.

15. Paris til Udenrigsministeriet 21.7. 1951 og 3.8. 1951. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.a.

en tillægsbevilling til finansloven – der fastslog, at bistanden skulle ophøre, hvis et land eksporterede materiel fra en meget omfattende liste på omkring 1.700 varegrupper. Kems forslag blev stillet på et tidspunkt, hvor Kongressen og den amerikanske opinion var særdeles lydøre over for tiltag, der kunne mindske Østblokkens slagkraft, da denne slagkraft blev forbundet med dræbte amerikanske soldater i Korea. Resultatet blev derfor, at Kems Amendment blev vedtaget sammen med tillægsbevillingen den 2. juni. Præsident Truman kritiserede det skarpt, da han mente, at det var unødigt aggressivt og skadende for det allierede samarbejde. Præsidenten nedlagde dog ikke veto, eftersom loven havde en undtagelsesklausul, der kunne tages i anvendelse, hvis National Security Council skønnede, at det var i USA's interesse.

Efter vedtagelsen gik Truman-administrationen øjeblikkeligt i gang med at neutralisere konsekvenserne af Kems Amendment. For det første fik man indført en midlertidig undtagelse for de amerikanske allierede, mens deres eksport blev undersøgt. For det andet arbejdede man intenst på at få gennemført en mere moderat lovgivning. For det tredje lagde man pres på Cocom-landene for at skærpe embargoen.

Allerede i maj havde det amerikanske udenrigsministerium foreslået en lempelse af hemmeligholdelsen af Cocom i forsøget på at hindre, at Kems Amendment kom igennem Kongressen. Resultatet blev en forsigtig lempelse af hemmeligholdelsen fra sommeren 1951. Efter vedtagelsen af Kems Amendment indledte USA nye trepartsforhandlinger med Frankrig og Storbritannien, og i slutningen af juli blev der fremsat nye forslag i Cocom. USA foreslog at udvide liste 1, mens briterne fremlagde et forslag om et nyt liste 2-system baseret på en samlet eksportkvote, der skulle fordeles mellem Cocom-landene; desuden stillede franskmændene et ukontroversielt forslag om en ny undtagelsesprocedure. Årsagen til, at de tre lande ikke fremlagde et samlet forslag, var, at man kun var delvis enige om forslagene. Således accepterede Storbritannien og Frankrig kun 30 ud af 54 varer i USA's forslag, mens detaljerne i liste 2-systemet fortsat var uafklarede.

For at kunne forklare de danske beslutningstageres reaktion på de nye forslag er det nødvendigt at forstå, at den var baseret på en opfattelse af, at der lå en stadig mere aggressiv tendens i USA's handelspolitik over for Østblokken.

Forslagene i Cocom faldt på et tidspunkt, hvor Danmark stod i en besværlig forhandlingssituation i Nato, idet USA ihærdigt søgte at få vedtaget et forslag om begrænsning af eksporten af en række råvarer, som man mente, der var knaphed på i Nato-landene. Den danske regering var gået

imod forslaget, da man mente, at det var embargo af ikke-strategiske varer. Synspunktet var, at det var en aggressiv handling over for Østblokken, og det frygtedes, at Nato derved ville få en offensiv karakter, der ikke var i overensstemmelse grundtanken bag Danmarks tilslutning til Atlantpagten. Regeringen tog sagen meget alvorligt, drøftede den på flere ministermøder og gik, som det eneste Nato-land, imod et kompromisforslag med en undtagelsesklausul, der muliggjorde, at størstedelen af eksporten kunne fortsættes uforstyrret. I Udenrigspolitisk Nævn fik regeringen opbakning fra Socialdemokratiet.<sup>16</sup> Hans Hedtoft udtalte forståelse for utålmodigheden i USA, »når man betænkte de økonomiske og menneskelige ofte i Korea.« Men Hedtoft støttede regeringen, fordi »det måtte være den danske indstilling ikke at satse på, at der uvægerligt ville blive krig og man måtte ikke række hånden til en altfor aktivistisk indstilling.« Hedtoft og Ole Bjørn Kraft var enige om, at man skulle søge at nå et kompromis, og de understregede begge, at Nato-landene skulle have en mere generel drøftelse om østhandlen.

Det fremgår af en notits udarbejdet af Gunnar Seidenfaden, chef for Udenrigsministeriets politisk-økonomiske afdeling, at sagen i Nato blev set i sammenhæng med andre amerikanske handelspolitiske tiltag vendt mod Østblokken.<sup>17</sup> Således havde FN på USA's initiativ indført embargo over for Kina og Nordkorea, og Truman var under pres for at opsiges landets handelstraktat med Sovjetunionen. Men det var Kems Amendment, der blev anset for at være det fremmeste eksempel på, at stemningen i Kongressen og i opinionen pressede Truman-administrationen til at iværksætte en række aggressive handelspolitiske foranstaltninger. Man var bekymret for, at isolationisterne var ved at få for stor magt. Allerede i januar 1951 havde Ole Bjørn Kraft i Udenrigspolitisk Nævn udtalt, at Danmark havde »interesse i at isolationisterne ikke fik magten.«<sup>18</sup> I yderste konsekvens mente man, at den vestlige alliances defensive karakter ville blive svækket. I Seidenfadens notat hed det ligefrem, at det kunne skabe »ufornøden fare for modforholdsregler ligefra økonomiske represalier til direkte krigshandlinger.« Det var på baggrund af sådanne overvejelser, Danmark gik til forhandlingsbordet i Cocom i juli 1951.

16. Udenrigspolitisk Nævn 27.7. 1951. Udenrigsministeriets arkiv: 3.E.99/1951.

17. Notits 16.6. 1951. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.1.

18. Udenrigspolitisk Nævn 19.1. 1951. Udenrigsministeriets arkiv: 3.E.92/1951.



### *En skærpet modstand*

Det stod fra det første møde klart, at Danmark var det land, der var mest negativt indstillet over for forslagene. Fra dansk side anvendtes en langt mere politisk argumentation end hidtil, hvilket tiltrak en del opmærksomhed og var med til at bestyrke opfattelsen af Danmark som et af de mest besværlige lande.<sup>19</sup>

Da forslagene blev præsenteret første gang den 19. juli 1951, udtalte den danske delegerede, Eivind Bartels, at en yderligere skærpelse af embargoen ville kunne få alvorlige følger af såvel økonomisk som politisk karakter.<sup>20</sup> Ud over hensynet til den nødvendige råvareimport fra Østeuropa var det nødvendigt at tage visse politiske hensyn, så man ikke risikerede en optrapning af Den kolde Krig. Bartels kritiserede særligt det britiske liste 2-forslag, hvilket utvivlsomt skyldtes, at de vigtigste danske eksportvarer fandtes på liste 2.

Forud for de næste møder opsøgte amerikanske embedsmænd det danske udenrigsministerium og forsøgte uden held at lægge pres på Danmark. Bartels opretholdt den skarpe tone og udtalte, at man støttede den engelsk-franske afvisning af de ca. 20 poster i det amerikanske forslag.<sup>21</sup> Det skete med den begrundelse, at selv om det var varer, der kunne forøge Østblokkens industrielle potentiale, kunne Danmark ikke acceptere betragtningen, at en styrkelse af industrien betød en forøgelse af krigspotentialet. De allierede burde arbejde for at en fredelig løsning på Den kolde Krig, ikke foretage skridt, der kunne forøge problemerne. Resultatet blev da også, at de fleste af de 20 poster blev holdt uden for liste 1. Endvidere kritiserede Bartels liste 2-forslaget for at sidestille poster, der ikke var fastsat kvoter på, med liste 1-poster. Den danske interesse i dette spørgsmål skyldtes, at man forventede, at der ville gå lang tid, før kvoterne blev udarbejdet, og at en stor del af liste 2 derfor de facto ville være underlagt embargo. Bartels foreslog alternativt at fastholde »hold-the-line« principet for ikke-kvoterede liste 2-varer. Da Norge støttede de danske indvendinger, blev det foreslået, at forslaget skulle fungere som et direktiv under de kommende forhandlinger. Hvis der opstod større vanskeligheder, kunne forslaget tages op til en generel drøftelse igen. For at undgå en længere diskussion blev det vedtaget. Dermed blev kampen for de vigtigste danske eksportvarer udsat.

19. Paris til Udenrigsministeriet 21.7. 1951. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.a.

20. Paris til Udenrigsministeriet 21.7. 1951. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.a.

21. Paris til Udenrigsministeriet 3.8. 1951. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.a.

Selv om både de britiske og amerikanske forslag blev modificerede, blev det alligevel fra alle sider vurderet, at USA havde nået betydelige resultater under sommerens forhandlinger.<sup>22</sup> Forskellen mellem USA's egen embargoliste og Cocom liste 1 var efterhånden indsnævret til nogle ganske få varer. Liste 2 var dog ikke så omfattende som USA's liste over varer, der var underkastet kvantitative begrænsninger, men kontrollen med den skulle, uanset at forslaget blot var et direktiv, fremover som udgangspunkt bestemmes af aktuelle vurderinger af Østblokkens økonomiske og militære behov i modsætning til tidligere, hvor gamle eksporttal bestemte kontrollens omfang.

Den danske modstand gav altså ikke resultater af særlig vidtrækkende betydning for udviklingen i Cocom. Men ser man nærmere på de videre forhandlinger om liste 2-kvoterne i efteråret og vinteren 1951 kan det konstateres, at den intensiverede danske modstand og politiske argumentation i vid udstrækning skabte acceptable resultater for de eksportvarer, der havde dansk interesse. I begyndelsen af januar 1952 kunne delegationen således meddele København, at man ikke fik opfyldt alle kvoteønsker, men »at Danmark er det land, der, når henses til tidligere eksport, har opnået den relativt bedste opfyldelse af sine kvoteønsker.«<sup>23</sup> Et tydeligt tegn på, at man havde opnået rimelige kvoter, var, at USA beklagede sig kraftigt over de store kvoter.<sup>24</sup> I samme tidsrum fandt der også en række intense forhandlinger sted vedrørende varer på skibsområdet, hvor USA havde fremlagt forslag om en række markante skærper, hvoraf de fleste blev støttet af briterne. Det lykkedes i en række tilfælde for Danmark, Frankrig og Holland at skabe en fælles front og derved modstå presset fra USA og Storbritannien. Efter mange og lange forhandlingsrunder nåede man frem til acceptable kompromiser. Særlig vigtigt var det, at det blev forhindret, at handelsskibe og fiskekuttere blev overført til liste 1.<sup>25</sup> I København var man ikke i tvivl om grunden til de opnåede resultater. Gunnar Seidenfaden konkluderede således, at man »på grundlag af flere års erfaring i disse øst-vestsager« kunne konstatere, at såfremt man »holder en fast linie, vil angreb på handelsskibsordningen blive mere for-

22. Se f.eks. Førland 1991, s. 179ff og Paris til Udenrigsministeriet 16.8. 1951. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.a.

23. Paris til Udenrigsministeriet 2.1.1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.a. Se også Skivild 1999, s. 54-55.

24. Paris til Udenrigsministeriet 4.3. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.a.

25. Se Skivild 1999, s. 64-69.

sigtig.«<sup>26</sup> Der lå altså også et klart taktisk element bag fastholdelsen af den skærpede danske modstand.

Foruden disse konkrete resultater fik den danske regering også nogle politiske tilkendegivelser i efteråret 1951, der givetvis dæmpede betænkkeligheden vedrørende den politiske udvikling i USA. Det skete i forbindelse med Nato's ministermøde i Ottawa i september, hvor man blandt andet drøftede samhandlen med Østblokken. Anledningen var, at det lykkedes at nå et kompromis i sagen om de knappe råvarer. I den forbindelse understregede Ole Bjørn Kraft de betæneligheder, den danske regering havde over den tendens, der var i USA til en stadig udvidelse af restriktionerne over for Østblokken. Den betød, ifølge Kraft, at man dels risikerede en forøgelse af den internationale spænding, dels at østbloklandene blev endnu mere afhængige af Sovjetunionen.<sup>27</sup> USA's udenrigsminister Dean Acheson besvarede de danske bekymringer ved en påpegelse af, at USA »ikke tror på og aldrig har anbefalet og ikke vil anbefale ophør af Øst-Vest handelen, ligeså lidt som den anbefaler økonomisk krigsførelse [...] eller nogen meget væsentlig udvidelse af de internationale embargoliste.« Og Acheson mente videre, »at ingen mere end præsident Truman havde [forstået] betydningen af, at denne sag tilrettelægges gennem internationale aftaler frem for ved ensidig handling.«

Med ensidig handling henviste Acheson til den lovgivning, man var ved at gennemføre til afløsning af Kems Amendment, den såkaldte Battle Act (opkaldt efter forslagsstilleren senator C. Battle). Battle Act blev vedtaget i oktober 1951 og afløste Kems Amendment, der aldrig var kommet i anvendelse. Ifølge Battle Act skulle et land fortsat fratages økonomisk og militær hjælp, hvis landet eksporterede strategiske varer til Østblokken, men Battle Acts embargolister var væsentligt kortere end Kems Amendments, og der kunne dispenseres fra listerne. Uanset at der kun var få poster til forskel mellem Battle Acts og Cocom's internationale lister, var Battle Act en unilateral handling og et radikalt brud med den hidtidige praksis på eksportkontrolområdet, hvor ændringer fandt sted efter forhandlinger i Cocom. Men Acheson's udtalelser virkede tydeligvis beroligende på de danske beslutningstagere. Således udtalte Kraft i Udenrigspolitisk Nævn, at Acheson »stillede sig i sit svar i realiteten på vort standpunkt.« Kort efter udtalte Hans Hedtoft i Folketinget de allerede citerede

26. Seidenfaden til H.P. Christensen 23.2. 1954. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.d.

27. Desuden fremhævede Torkil Kristensen de fordele, Vesten kunne have af en forøgelse af samhandlen med Østblokken. Se telegram fra Ottawa 18.9. 1951. Vedlagt Udenrigspolitisk Nævn 12.10. 1951. Udenrigsministeriets arkiv: 3.E.92/1951.

ord om, at eksportkontrolområdet »var et udmærket vidnesbyrd om, at Danmark ikke blot er en ja-siger over for USA, men, at vi har en mening, at vi siger den, slås for den, og i nogle tilfælde lykkedes det os også indenfor samarbejdet at få denne mening gennemført.« Danmark havde altså opnået de politiske tilkendegivelser om Cocom og østhandlen, som man efterlyste i Udenrigspolitisk Nævn i sommeren 1951. Battle Act blev anset for at være et udtryk for, at Truman-regeringen havde genvundet kontrollen over embargoer. Derfor forholdt Danmark sig forholdsvis passiv, da Battle Act blev diskuteret i Cocom.

Efter at liste 2-kvoterne var fastlagt, Battle Act-diskussionen overstået og skibsdrøftelserne delvist stillet i bero, faldt der gradvist mere ro over arbejdet i Cocom. USA gik ikke længere efter massive embargoer, men fremlagde forslag om enkelte varer eller varegrupper. Drøftelserne om den mere præcise fordeling af liste 2-kvoterne optog meget tid. En klar illustration af det aftagende tempo var, at den danske delegation i maj 1953 kunne rapportere, at der ikke »blev bragt større spørgsmål frem til drøftelse.«<sup>28</sup> Ikke desto mindre var man fra dansk side fortsat yderst følsom over for yderligere skærper og gik eksempelvis kraftigt imod et forslag om at skærpe kontrollen med udstyr til kraftproduktion.<sup>29</sup> Cocom embargoer gav altså ikke i samme grad anledning til bekymring, og i 1954 gennemførtes de første lempelser af listerne. Derimod var Battle Acts lister anledning til, at der opstod en yderst følsom sag i sommeren 1952.

### *Sagen om »Apsheon«*

I den seneste handelsaftale mellem Danmark og Sovjetunionen fra 1948 havde Danmark lovet at levere to større tankskibe. Ifølge Cocom regler var handelsaftaler, der var indgået før komiteens dannelse, undtaget fra embargo. Så formelt set burde leverancerne af tankskibene ikke volde problemer, selv om de var opført på liste 1. Det problematiske opstod, fordi Battle Act ikke tog sådanne hensyn. I januar 1952 havde Danmark oplyst Cocom-landene om, at det første tankskib forventedes leveret i juni 1952. Eftersom det amerikanske udenrigsministerium så med stor alvor på eksporten af tankskibe, kan det undre, at amerikanerne ikke lagde pres på Danmark senest efter oplysningerne i januar 1952. Men det var først i

28. Paris til Udenrigsministeriet, 18.5. 1953. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.a.

29. Udenrigsministeriet til Paris 27.4. 1953. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.a.

juni, at der blev indledt en række hektiske drøftelser om leverancen af det første tankskib, »Apsheron«.

Den 11. juni overrakte ambassadør Eugenie Anderson et memorandum til Ole Bjørn Kraft, der anmodede om en udsættelse af leverancen.<sup>30</sup> Man ønskede en udsættelse enten til den senest mulige leveringsdato, eller til konflikten i Korea var overstået. Umiddelbart efter samtalen med Anderson erfarede Kraft, at »Apsheron« var klar til afsejling allerede 25. juni, og det blev konstateret, at sovjetiske inspektører var klar over, at skibet stort set var leveringsklar.<sup>31</sup>

Den danske regering stod i et dilemma. Man ville enten få problemer med Sovjet eller USA. Og en beslutning hastede. Juridisk set var det et brud på handelsaftalen at nægte levering.<sup>32</sup> Efter konsultation af juridiske eksperter vurderede man dog, at det ikke var direkte retsstridigt at trække udførselstilladelsen midlertidigt tilbage.<sup>33</sup> Men det blev understreget, at der ikke var nogen fast praksis på området.

Den tilspidsede situation blev underkastet en analyse af Udenrigsministeriets økonomisk-politiske afdeling.<sup>34</sup> Analysen indeholdt to vurderinger af USA's stilling i sagen, der er af afgørende betydning for forståelsen af den videre danske tilgang til sagen.

For det første anså man det for »udelukket«, at USA ville afbryde våbenhjælpen til Danmark, da det »i praksis ville umuliggøre Danmarks deltagelse i de fælles forsvarsplaner under NATO og i realiteten sikkert måtte tvinge Danmark ud af Atlantpagten.« Man frygtede altså ikke Battle Act truslen, fordi den havde en afgørende svaghed: Omkostningerne for Truman-administrationen ved at fratage hjælpen ville klart overstige fordelene. Da våbenhjælpen var af vital betydning for Danmarks militære opbygning, ville USA svække ikke alene forholdet til Danmark, men måske også hele Nato-systemet på grund af leveringen af et enkelt tankskib. Samtidig ville USA komme til at fremstå som en egenrådig stat, der dikterede en afbrydelse af en legalt indgået aftale og dermed ville påtvinge Danmark et forværret forhold til Sovjet. Man risikerede altså en markant svækkelse af relationerne med Danmark. Derfor kunne den danske regering neutralisere Battle Act ved at udstille sit lands lidenhed og svaghed.

30. Aide Memoire 11.6. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.1/1.

31. Notat af Ole Bjørn Kraft 13.6. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.1/1.

32. Notat 14.6. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.1/1.

33. Notat 14.6. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.1/1. Det skete allerede i efteråret 1950, fordi russerne krævede udførselstilladelsen udstedt for at ville betale første rate på båden.

34. Notat 14.6. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.1/1.

For det andet konkluderedes det, »at den kraftige amerikanske reaktion [...] utvivlsomt i et væsentligt omfang har sin årsag i den amerikanske regering[s] frygt for den indrepolitiske kritik af regeringens politik en eventuel dansk levering af et tankskib vil skabe i forbindelse med dens ængstelse for, at tilhængere af en skærpet amerikansk politik i embargo-spørgsmål over for de lande, der [har] modtaget amerikansk hjælp, herved vil vinde i styrke.« Det var en vigtig konklusion, fordi det betød, at sagen ikke blev anset for at være en hjertesag for Truman-administrationen, men var resultat af ydre pres. Det var ikke »Apsheron«, men den indenrigspolitiske situation i USA, der var det afgørende problem.

Også andre forhold talte til fordel for at gennemføre leveringen. I notatet hed det, at de politiske konsekvenser i forholdet til Sovjet ville være »vanskeligt overskuelige«. Man frygtede, at Sovjets syn på Danmark, der »hidtil har været roligere og mindre aggressiv end f.eks. i forholdet til Norge«, ved tilbageholdelse af tankskibet »kan udløse en vis signalændring, der kan bringe os en række ubehageligheder.« Frygten for konsekvenserne ved at konfrontere Sovjet var større end de negative konsekvenser, en levering ville få i forholdet til USA. Danmark ville nok opleve et tab af goodwill i USA, men det tab var primært i forholdet til Kongressen og ikke regeringen.

Samtidig skulle hensynet til den indrepolitiske situation i Danmark »tillægges væsentlig betydning.« Offentligheden ville utvivlsomt reagere negativt på, at man efterkom USA's anmodning og annullerede en indgået aftale på et sejlklart skib. Det ville også styrke den kommunistiske agitation om, at regeringen lod sin handelspolitik styre af USA. Endelig ville en tilbageholdelse også rent praktisk være problematisk. For det første ville en juridisk afklaring udsætte regeringen for pressens kritik, og dernæst skulle skibet afsættes til anden side og B&W skulle have erstatning for eventuelle tab.

Samlet set måtte resultatet blive et afslag på USA's anmodning.

### *Ole Bjørn Kraft og Dean Acheson indgår en 'aftale'*

Den 23. juni 1952 afleverede Ole Bjørn Kraft et memorandum med det danske afslag til Eugenie Anderson.<sup>35</sup> Kraft understregede, at han i princippet var enig med den amerikanske regering, men at det var juridisk

35. Aide Memoire 23.6. 1952 og 26.6. 1952. Notat af Ole Bjørn Kraft om samtalen. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.l/1.

umuligt at undgå leverancen. Selv en midlertidig udsættelse blev afvist, fordi dette var et brud med en bindende forpligtelse og derfor ville have samme konsekvenser som en beslaglæggelse, nemlig »grave political and economical complications in the Danish-Soviet relationship.« Det blev også tilføjet, at det var praktisk umuligt at forsinke leveringen, da B&W allerede havde aftalt med de sovjetiske repræsentanter, at skibet skulle prøvesejles den 25. juni.

Men de juridiske og praktiske argumenter var ikke tilstrækkelige til at få lukket sagen, og den 25. juni vendte Anderson tilbage med en ny note, der advarede om, at man måtte overveje at standse den militær-økonomiske og finansielle bistand.<sup>36</sup> På anmodning fra Anderson accepterede Kraft at drøfte sagen med Dean Acheson på et møde i London to dage senere og samtidig udsætte afsejlingen, indtil de to havde drøftet sagen.<sup>37</sup>

På et møde blot en halv time efter mødet med Anderson erklærede direktør C.A. Møller, at B&W var villig til at »gøre alt hvad der stod i deres magt [for], at der måtte kunne findes en udvej«,<sup>38</sup> og det lykkedes at udsætte leveringen til tirsdag den 1. eller onsdag den 2. juli. Direktørens forståelse for regeringens problem havde sikkert sin begrundelse i dennes egen interesse i, at »Apsheon« blev leveret, og ikke mindst, at B&W ikke kom til at stå i et dårligt lys på grund af negativ avisomtale i USA.<sup>39</sup>

Samtalen i London viste, at den økonomisk-politiske afdelings analyse af sagen havde været korrekt. For Acheson var det tydeligvis ikke tankskibet, men forholdet til Kongressen, der var afgørende. Han oplyste, at Senatet gik på ferie for resten af måneden 3. juli, og inden da skulle spørgsmålet om bistanden til USA's allierede til afgørelse.<sup>40</sup> Han »betragtede det som givet«, at Senatet ville vedtage et nyt strammere Amendment, hvis tankskibet blev leveret i samme uge. Det var derfor afgørende »to get over next week«.

Kraft replicerede, at et nyt amendment »måtte ventes at bringe hele NATO-systemet i opløsning.« Ophørte våbenhjælpen, var Danmark reelt på vej ud af Nato. Samtidig fremhævede han frygten for en kraftig reaktion fra Sovjet over for det lille og udsatte Danmark. Kraft forsøgte tydeligvis at overtrumfe truslerne fra Battle Act med de konsekvenser, det ville have at føre disse trusler ud i livet. Kraft spurgte herefter, hvad der vil-

36. Aide Memoire 25.6. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.I/1.

37. Notat 25.6. 1952 af Ole Bjørn Kraft. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.I/1.

38. Notat 26.6. 1952 af Ole Bjørn Kraft. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.I/1.

39. Leon Dalgas Jensen har da også vist, at B&W fik problemer med at få adgang til modværdimidlerne netop på grund af leveringerne. Dalgas Jensen 1990.

40. Referat fra mødet i London 28.6. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.I/1.

le ske, hvis skibet blev leveret ugen efter. Hertil svarede Acheson, at det ikke ville være »nearly as bad as if the ship were delivered next week«, og mente, at forhandlinger om bistanden og leverancen af det andet tankskib måtte indledes. En yderst svag tilkendegivelse af, at en levering, efter at Senatet var taget på ferie, ville betyde, at Averell Harriman (der administrerede loven) ville anbefale en undtagelse. Det var tydeligvis sådan, det blev opfattet af Kraft, der ifølge det danske referat bemærkede, at han »kunne forstå, at Acheson ikke kunne fremsætte nogen meget positiv udtalelse. På lignende måde var det K. selv umuligt at give noget som helst tilsagn om en opsættelse af skibets levering. Han forstod de betænkeligheder en aflevering i næste uge ville frembyde, og han ville være villig til at tale med sine kolleger hjemme.« Det var det tætteste, de to udenrigsministre kom på en aftale om, at leveringen blev udsat en uge, mod at bistanden fortsatte.

Derfor fastslog den danske regering på det efterfølgende ministermøde mandag den 30. juni, at det på baggrund af samtalen med Acheson var »nødvendigt at forsinke tankbådens aflevering i en uge.«<sup>41</sup> Det viste sig dog ikke nødvendigt at finde på undskyldninger, der rakte ud over midten af ugen, for torsdag den 3. juli bragte amerikansk presse oplysningen om USA's henvendelse.<sup>42</sup> Dagen efter havde alle større danske aviser artikler af mere referende karakter om sagen. Kraft udtalte, at han ikke kommenterede sagen, mens den stod på.<sup>43</sup> I avisomtalen dagen efter var den generelle holdning klar: B&W skulle levere skibet, da man ikke skulle bryde en klar aftale. Om USA's henvendelse hed det i *Information* den 5. juli, at »spinat er noget man spiser for sundheds skyld, ikke noget man træder i«, mens *Land og Folk* betegnede det som »uforskammet amerikansk indblanding«.

Samme dag afholdtes et nyt ministermøde. Formålet var tydeligvis at opnå den nødvendige udsættelse. Ministrene besluttede at indkalde parti-formændene til møde om sagen om mandagen, for »at afsejlingen af flagskibet tidligst kan finde sted mandag eftermiddag.«<sup>44</sup> Man var givetvis fuldstændig klar over, at partilederne ville støtte regeringen, men da mødet blev holdt mandag, havde Kraft dermed overholdt 'aftalen'.

41. Ministermødeprotokol for regeringen Eriksen-Kraft. Møde 30.6. 1952. Rigsarkivet.

42. Notat 3.7. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.1/1. Notatet indeholder overvejelser om en eventuel udtalelse i anledning af en artikel i *Newsweek*, der nævner den amerikanske henvendelse.

43. Den meste omtale var i *Politiken*, *Information*, *Social-Demokraten* samt *Land og Folk*. Se disse aviser under 4.7. 1952.

44. Ministermødeprotokol for regeringen Eriksen-Kraft. Møde 5.7. 1952.



Samme dag fik Udenrigsministeriets direktør Nils Svenningsen et besøg, han og Kraft utvivlsomt havde ventet på med spænding, siden sagen blev kendt i pressen. Chefen for den sovjetiske handelsrepræsentation i København, Ilja Stepanov, kiggede forbi. Det fremgår klart af referatet af samtalen, at Svenningsen ville undgå enhver form for sammenstød. Han beroligede Stepanov med, at man afventede mødet med partilederne, men at »alt tydede på, at det kun ville dreje sig om nogle få dages udsættelse og under disse omstændigheder burde russerne tage sagen roligt og forholde sig afholdende.«<sup>45</sup> Referatet afsluttes med en lettet konstatering af, at »Stepanovs form blev i samtalens løb helt gemytlig.« Fra sovjetisk side havde man tydeligvis på daværende tidspunkt ikke nogen fornemmelse af, hvor følsom regeringen var over for kritik i tankskibssagen.

Om mandagen fik regeringen som ventet enstemmig opbakning fra partilederne, og efter mere end en uges hektisk mødeaktivitet afsejlede »Apsheron« tirsdag den 8. juli. Da Kraft efterfølgende meddelte Anderson, at afleveringen ikke ville blive standset, fremhævede han, at det »var lykkedes os i mere end en uge at holde båden tilbage.«<sup>46</sup> Med andre ord havde han overholdt sin del af 'aftalen'.

### *Battle Acts fundamentale svaghed*

Nu indledtes bestræbelserne på at få præsidenten Truman til at gøre en undtagelse fra Battle Act. Den danske strategi var klar: Truman-administrationens problem med Battle Act var, at ulemperne ved at føre truslen om bistandens ophør ud i livet var langt større end fordelene. Det var derfor vigtigt at gøre klart, at prisen for at afbryde hjælpen ville blive høj.

Det endelige formelle afslag blev afleveret til State Department af ambassaden i Washington.<sup>47</sup> I noten lagde man stor vægt på, at et ophør af bistanden ville få »fatal consequences for the preparation of the North Atlantic Community defence system on the Northern flank.« Men ud over den militær-strategiske betragtning fremhævedes det, at afleveringen havde befolkningens fulde støtte, mens en beslaglæggelse af skibet »might have jeopardized the support of NATO in wide circles of the population.«

Samtidig søgte man også efter personer, der kunne støtte den danske

45. Notits 7.7. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.I/1.

46. Notat af Ole Bjørn Kraft 7.7. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.I/1.

47. Aide memoire 9.7. 1952 og Washington til Udenrigsministeriet 9.7. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.I/1.

sag. General Ridgway, chefen for Shape, havde besøgt København i slutningen af juni og var blevet orienteret om sagen. Kraft anmodede nu om Ridgways støtte.<sup>48</sup> Ridgway svarede, at han allerede advaret den amerikanske regering på baggrund af de diskussioner, han og Kraft havde ført om sagen.<sup>49</sup> Det lykkedes også at få FN's norske generalsekretær, Trygve Lie, der var på besøg i Danmark, til at sende en opfordring til at gøre en undtagelse fra Battle Act.<sup>50</sup> Også den amerikanske presse var på dansk side, heriblandt store aviser som *New York Times* og *New York Herald Tribune*.<sup>51</sup> Eksempelvis hed det i en leder i *New York Times*, at sagens proportioner var helt gale, idet forholdet til Danmark kunne stå på spil på grund af et tankskib.

Men regeringens ubetinget vigtigste allierede var Eugenie Anderson. Det er i flere andre sammenhænge anerkendt, at hun som USA's ambassadør fra januar 1949 til december 1953 indtog en nøgleposition som bindeled mellem USA og Danmark.<sup>52</sup> Hun havde tætte forbindelser med ledende danske politikere, ikke mindst Hans Hedtoft og Ole Bjørn Kraft, og havde indsigt i den omstillingsproces, som dansk udenrigspolitik gennemløb i begyndelsen af 1950'erne.

Anderson blev kaldt til Washington for at drøfte sagen efter det endelige danske afslag. Her havde hun også en længere samtale med Henrik Kauffmann, der konkluderede, at hun var »en så varm fortaler for danske synspunkter i den foreliggende sag, at jeg anser det for et held for os, at fru Anderson er i Washington.«<sup>53</sup> Allerede inden hjemrejsen havde hun advaret det amerikanske udenrigsministerium om, at sagen blev taget meget seriøst i Danmark, og at standsning af bistanden sandsynligvis ville føre til, at Danmark trådte ud af Cocom og Nato.<sup>54</sup> Selv hvis Danmark blev i Nato, ville grundlaget for beskyttelse af Nordflanken bortfalde. Med sikkerhed ville de neutralistiske elementer i Danmark blive styrket, ligesom det ville styrke de danske kommunister.

Den 16. juli oplyste USA's ambassade, at »Acheson forventer, at mr. Harriman vil afgive indstilling til præsidenten om, at det er i De Forenede Staters nationale interesse, at der for Danmarks vedkommende dispense-

48. Ole Bjørn Kraft til Ridgway 7.7. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.I/1.

49. Ridgway til Ole Bjørn Kraft 8.7. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.I/1.

50. Lie til Ole Bjørn Kraft 14.7. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.I/1.

51. To indberetninger fra Washington til Udenrigsministeriet 10.7. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.I/1.

52. Se f.eks. Niels Thorsen: *Hans Hedtoft. En biografi*, København 1998, s. 292 og Villaume 1997, s. 497.

53. Washington til Udenrigsministeriet 13.7. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.I/1.

54. Der citeres fra indberetningen til State Department i Førland 1991, s. 236.

res fra Battle-lovens bestemmelser om ophør af hjælp.«<sup>55</sup> Den 22. juli meddelte Truman officielt om undtagelsen. Præsidentens begrundelser lignede den danske argumentation. Først fremhævedes Danmarks lange tradition for neutralitet. Endvidere hed det, at Danmark var strategisk vigtig for Shape's forsvarsplaner, og fordi »the termination of United States aid would weaken the structure of Atlantic unity, and thus serve the ends of Soviet policy.« Det var lykkedes at tage brodden af Battle Act. I et internt notat i Udenrigsministeriet fra september hed det selvsikkert, at hjælpen »i første række ydes i U.S.A.'s egen interesse. Truslen om at fratage landene denne hjælp, vil derfor i realiteten være uvirksom, og kun afgive materiale for kommunistisk propaganda om U.S.A.'s indblanding i andre interne anliggender.«<sup>56</sup>

Den amerikanske ambassade forsøgte senere uden held at rejse sagen om det andet tankskib, der uden større problemer afsejlede i oktober 1953.

### *Sammenfatning*

I forbindelse med skærper af embargoen over for Østblokken var den danske regerings smertetærskel lav. Hensynet til de få danske eksportvarer blev prioriteret meget højt, også selv om de kolliderede med de allieredes krav om større betoning af sikkerhedshensyn. Dertil kom også, at man havde et stærkt ønske om ikke at fremstå for aggressiv over for Østblokken af hensyn til såvel Sovjetunionen som den danske opinion.

For at kunne forklare intensiveringen af den danske modstand mod fortsatte skærper i foråret og sommeren 1951 er det endvidere nødvendigt at påpege, at den var funderet i en frygt for, at den interne politiske dynamik i USA pressede Truman-administrationen til at gennemføre stadig mere aggressive handelspolitiske tiltag mod Østblokken. Man var nervøs for, at der ville ske en yderligere optrapning af Den kolde Krig.

Under indtryk af Koreakrigen og den generelle intensivering af Øst-Vest-rivaliseringen skærpede Cocom eksportkontrollen i flere omgange. Danmark blev i vid udstrækning nødt til at acceptere udvidelser af listerne, når stormagterne i fællesskab fremførte skærpeforslag. Men som det er blevet illustreret, lykkedes det i høj grad at modificere eller hindre

55. Udenrigsministeriets egen oversættelse af noten 16.7. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.I/1.

56. Notat vedr. Mr. Battle's besøg 4.9. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.I/1.

forslag, der kunne være særligt ødelæggende for den danske eksport. I den sammenhæng er det også væsentligt at påpege, at de danske beslutningstagere følte, at de opnåede tilfredsstillende politiske tilkendegivelser fra USA i Ottawa i september 1951.

Samtidig viste »Apsheron«-sagen, at USA i særligt tilspidsede situationer var villig til at tage hensyn til den danske regerings politiske prioriteringer. Både ambassadør Eugenie Anderson og udenrigsminister Dean Acheson viste forståelse for, hvor besværlig sagen var for den danske regering. Fra dansk side forstod man også at udnytte det forhold, at Battle Act havde den grundlæggende svaghed, at et ophør af bistanden var lige så problematisk for USA som for Danmark. Det stod klart både på dansk og amerikansk side, at det vigtigste var at få sendt »Apsheron« af sted så smertefrit som muligt. De to udenrigsministre indgik derfor en form for aftale om en kort udsættelse af leverancen, mod at bistanden blev opretholdt.

Den ovenstående analyse støtter altså Tor Egil Førlands forskning om Cocom, der peger på, at udviklingen inden for eksportkontrolområdet i højere grad var præget af kompromiser mellem USA og de vesteuropæiske lande, end man tidligere har antaget.

Det er i øvrigt interessant at konstatere, at selv om Danmark var kritisk over for udviklingen i Cocom, kritiserede man ikke selve Cocom-systemet. Problemet var snarere, at udviklingen var drevet frem af forhold uden for komiteen, altså isolationister i Kongressen. Egentlig er der flere forhold, der peger i retning af, at Cocom-systemet i sin da eksisterende form fungerede stort set, som Danmark gerne kunne ønske det. Der var grundige tekniske arbejdsprocedurer, undtagelsesregler og krav om enstemmighed. Særligt var den danske leder af Cocom delegationen, Eivind Bartels, positivt indstillet over for samarbejdet. Han påpegede blandt andet, at selv om det oftest var umuligt at modstå et forslag alene, var et mindretal på blot to-tre lande typisk tilstrækkeligt til at hindre eller modificere et forslag.<sup>57</sup> Bartels undrede sig derfor over, at man fra Udenrigsministeriet i København valgte en skarp, politisk motiveret modstandslinie. Bartels mente, at det unødigt havde vanskeliggjort flere konkrete sager.<sup>58</sup> Men i Udenrigsministeriet ønskede man ikke at nedtone modstanden. Det skyldtes primært, at man mente, at den hårde linie virkede. Det blev klart formuleret af Gunnar Seidenfaden i den tidligere citerede konklusion om forhandlingerne på skibsområdet. Men også Ole Bjørn Krafts og Hans Hedtofts udtalelser i Udenrigspolitisk Nævn og i Folketinget indicerer, at

57. Paris til Udenrigsministeriet 7.7.1951. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.a.

58. Bartels til Seidenfaden 17.9. 1952. Udenrigsministeriets arkiv: 73.c.73.a.

man mente, at de danske indsigelser havde effekt. Dertil kommer, at der lå en selvforstærkende dynamik i den danske tilgang. Det var således ikke muligt at mindske den høje profil, uden at det blev opfattet som et svag-hedstegn. Hvis man nedtonede argumentationen på ét område, ville det naturligvis svække tiltroen til de øvrige danske positioner på andre områder, hvor man anvendte den samme argumentation.<sup>59</sup>

For at forklare forskellen på Seidenfadens og Bartels taktiske overvejelser om Cocom sagsbehandling er det også værd at skele til de forskellige situationer, man stod i henholdsvis i København og Paris. Embedsmændene i Paris var involverede i tætte internationale forhandlinger, hvor deres opgave var at nå resultater, der kunne accepteres af alle parter. For at finde løsninger og nå kompromiser var det nødvendigt at give og tage. Derfor var stejle forhandlingspositioner ikke fremmende for forhandlingerne. Omvendt var man i København fokuseret på formuleringen af den danske politik. Her sad man ikke ansigt til ansigt med de andre delegationer stort set hver dag. Men det var i København, man skulle håndtere konsekvenserne af de resultater, man nåede frem til i Paris, og de eventuelle problemer, der opstod som følge deraf.

### *Summary*

#### *Morten Skivild: Denmark and the Extensions of the Embargo Lists of Cocom and the USA 1950-53*

A well-known feature of the Cold War was the Western trading embargo against the Eastern Bloc, the primary purpose of which was to limit the export of war material and other strategically important commodities. To this end, the Western allies set up a co-ordination committee, called Cocom, around New Year 1949-50; during the next few years, Cocom prepared lists of goods whose sale to the countries of the Eastern Bloc was either forbidden or hedged around with restrictions. The driving force behind Cocom was the USA, whose own legislation also sharpened the embargo against the Eastern Bloc in the period 1950-53, whilst Denmark was among the most moderate countries. The Danish politics in this field from August 1950 and onwards has only been sporadically researched. The present article analyses the response of the Danish government to the various proposals of extending the embargo lists of Cocom as well as of the USA itself, from the autumn of 1950 until the spring of 1953. It is

59. Se Skivild 1999, kap. 11.

demonstrated that even though Denmark had to accept most of these extensions when proposed jointly by the great powers, several instances occurred where proposals were modified or warded off, when they would have proved particularly damaging to Danish export of commodities which were covered by the embargo. The Danish government placed a very high priority on the few Danish export articles, even if this clashed with allied demands for stricter observance of security considerations. In addition, the Danish government had a keen desire not to appear to be aggressive towards the Eastern Bloc, in consideration of both the Soviet Union and domestic Danish opinion. The case of the delivery in 1952 of the tanker »Apsheron« to the Soviet Union by the Danish shipyard Burmeister & Wain shows that in particularly delicate situations the USA was willing to make allowances for the political priorities of the Danish government.

(Translated by Jørgen Peder Clausager)