

Storbritannien, U.S.A. og skandinavisk forsvar 1945-49

Af Nikolaj Petersen

USAs og i mindre omfang Storbritanniens rolle har altid stået centralt i diskussionen om Danmarks og Norges beslutning i 1949 om at tilslutte sig Atlantpagten. På grundlag af de fire landes udenrigsministerielle arkiver analyserer lektor, cand.mag. Nikolaj Petersen, Institut for Statskundskab, udformningen af de to vestmagters og særlig Storbritanniens politik over for Skandinavien i perioden 1945-49. Fra britisk side blev der udfoldet store bestræbelser for at sikre et samlet Skandinaviens tilknytning til det vestlige forsvarssamarbejde, men de slog fejl dels på grund af USAs lavere prioritering af svensk deltagelse, dels og navnlig på grund af norsk-svensk uenighed. Den endelige løsning lå derfor nærmere de amerikanske end de britiske præferencer. Artiklen er led i et forskningsprojekt om Danmarks medlemskab af Atlantpagten og indgår i et mere omfattende projekt under DNH, Udgiverselskabet for Danmarks nyeste Historie, om dansk politik 1945-49.

Indledning

I de første efterkrigsår frem til foråret 1948 var Storbritannien den af vestmagterne, der viste størst interesse for, og som engagerede sig mest i skandinaviske sikkerhedsproblemer. I disse år var Storbritannien omvendt de tre skandinaviske landes primære referencemagt, d.v.s. den magt, hvis udenrigspolitik opfattedes som mest relevant af de tre lande, og som det derfor følte mest påkrævet at udvikle nære relationer til. I løbet af 1948 overtog U.S.A. hurtigt rollen som primær referencemagt på det sikkerhedspolitiske område på grund af sit hurtigt voksende militære

Forkortelser:

- DS: Department of State Decimal File 1945-49; RG 59. General Records of the Department of State, Diplomatic Branch, National Archives, Washington D.C.
FO 371: Foreign Office file no. 371 (General Correspondence); Public Record Office, Kew, Surrey.
UD: Utenriksdepartementets arkiv, Utenriksdepartementet, Oslo.
UM: Udenrigsministeriets arkiv, Udenrigsministeriet, København.
FRUS: Foreign Relations of the United States, GPO, Washington D.C., (officiel amerikansk aktudgivelse).

engagement i Vesteuropa. Storbritannien fortsatte imidlertid med at være aktivt interesseret i det skandinaviske område og forsøgte, med ikke ringe held, at påvirke formuleringen af en fælles britisk-amerikansk sikkerhedspolitik over for Skandinavien.

Det endelige udfald af de skandinaviske landes inddragning i de vesteuropæiske forsvarsforhandlinger, d.v.s. Danmarks og Norges medlemskab i Atlantpagten og Sveriges fastholden ved neutraliteten, afspejlede amerikanske snarere end britiske synspunkter. Derfor er det også naturligt, at forskningsinteressen i overvejende grad har samlet sig om udformningen af den amerikanske Skandinavienspolitik,¹ mens der har knyttet sig mindre interesse til den britiske.² Indtil for nylig har der herudover været den pragmatiske begrundelse for den skæve interessefordeling, at de amerikanske akter har været tilgængelige i længere tid og i videre udstrækning end de britiske. 30-årsreglen tillader imidlertid nu adgang til Foreign Office og andre britiske akter op til 1950, og det er herigennem blevet muligt at give et detaljeret billede af, hvorledes den britiske politik udviklede sig, og hvad der motiverede den. Denne artikel er et forsøg på at skabe et første overblik over britisk sikkerhedspolitik over for Skandinavien i perioden 1945-49 i dens interaktion med og stigende integration i den amerikanske politik.

Kildegrundlaget er primært Foreign Office's akter i Public Record Office, Kew. Desuden er anvendt State Department's og amerikanske militære myndigheders akter i National Archives, Washington D.C., det norske utenrigsdepartements akter i Utenrigsdepartementet, Oslo, samt det danske udenrigsministeriums akter i Udenrigsministeriet, København.³

1. Cf. Geir Lundestad, *America, Scandinavia, and the Cold War 1945-1949*, Oslo, Universitetsforlaget, 1980; Geir Lundestad, »USA, skandinavisk forsvarsforbund og Halvard Lange: En revurdering«, *Internasjonal Politikk*, 1977, no. 1, pp. 139-73; Helge Pharo, »Det nordatlantiske samarbeid – og Norge...«, *ibid.*, 1976, no. 4, pp. 859-97; Niels Amstrup, »Grønland i det amerikansk-danske forhold 1945-1948«, i Niels Amstrup og Ib Faurby, (red.), *Studier i dansk udenrigspolitik, tilegnet Erling Bjøl*, Aarhus: Forlaget Politica, 1978, pp. 155-98; Nikolaj Petersen, »Optionsproblematikken i dansk sikkerhedspolitik 1948-49«, *ibid.*, pp. 199-236; Krister Wahlbäck, »USA i Skandinavien 1948-1949«, *Internationella Studier*, 1976, no. 5, pp. 192-98.

2. Se dog Knut E. Eriksen, »Nato, Norden og »den utro tjener« Halvard Lange«, *Internasjonal Politikk*, 1977, no. 2, pp. 261-302.

3. Jeg har haft adgang til udenrigsministeriets arkiv som deltager i DNH-projektet, jvf. Kgl. resolution af 15. juni 1977 om adgang til centraladministrationens arkiver for perioden 1945-49. Jeg takker overarkivar Klaus Kjølsten og assistent Bente Pedersen for velvillig og effektiv bistand ved benyttelsen af arkivet.

Vestmagterne og skandinavisk forsvar 1945-47

Frem til 1947-48 lå vestmagternes interesser i Skandinavien fortrinsvis i forlængelse af deres krigstidsengagement i området, men disse blev i stigende grad forstærket af interesser, som aktualiseredes af modsætningsforholdet til Sovjetunionen, d.v.s. udviklingen i den kolde krig. De amerikanske interesser forblev i de store og hele begrænset til Grønland, Island og Svalbard, mens den britiske politik fortsatte med at afspejle Storbritanniens rolle som de danske og norske modstandsbevægelsers kontakt udadtil under krigen og som befrielsesmagt i 1945. Så tidligt som 18. juli 1945 tilkendegav den britiske regering i en note, at den

»ville betragte det som et privilegium at være i stand til at hjælpe den danske regering med at genopbygge sine regulære styrker ... og den tror, at en sådan bistand vil blive hilst velkommen af den danske regering, ikke blot med henblik på de styrker, som er nødvendige for at opretholde indre sikkerhed i Danmark, men også for det formål at oprette et dansk kontingent, der kan deltage i besættelsen af den britiske zone i Tyskland«⁴

Den britiske bistand til genopbygningen af det danske og norske militær, der omfattede såvel militær rådgivning og træningsbistand som leverancer af våben og materiel, var fortrinsvis knyttet til opbygningen af kontingenter til deltagelse i okkupationen af Tyskland.⁵ Men der var også videregående perspektiver i den britiske interesse for samarbejdet; den amerikanske chargé d'affaires i London, Gallard, opfattede det således som sigtende mod at lette et »effektivt samarbejde i tilfælde af samarbejdsaktiviteter i de kommende år«. De militære forbindelser til Sverige, der ikke som Danmark og Norge måtte starte opbygningen af forsvaret fra bunden og derfor ikke havde behov for egentlig militær bistand, var mindre intime; alligevel etablerede Storbritannien sig i denne periode som Sveriges hovedleverandør af avanceret krigsmateriel, først og fremmest radar og jetfly.

De første tegn på britisk interesse i et nærmere skandinavisk forsvarssamarbejde viste sig allerede i 1946. I en samtale med den danske marineattaché, kaptajn Quistgaard, den 12. juni 1946 kritiserede Commander Courtney fra admiraltetets Intelligence Division med rygdækning fra sin chef, Rear Admiral Rushbrooke, Danmark for at være for defaitistisk,

4. UM 13 Dan 30a.

5. Norge og Danmark sluttede aftaler herom med Storbritannien i henholdsvis 1946 og 1947.

6. Airgram 409 fra London 26. februar 1946. DS 859.20/2-2647.

passiv og vaklende i forsvarsspørgsmål; vægten af de danske forsvarsbe-
stræbelser ville blive øget betragteligt, hvis de tre skandinaviske lande
dannede en fælles forsvarsblok. Skandinaverne burde forstå, at de stort
set stod alene, at de ikke kunne vente hjælp udefra, og at deres styrke og
eneste frelse lå i at stå skulder ved skulder.⁷ Disse bemærkninger lå i
forlængelse af og var muligvis endog en direkte reaktion på en tidligt
manifesteret interesse inden for det danske søværn i at undersøge mulig-
hederne for et skandinavisk forsvarssamarbejde. Spørgsmålet blev første
gang bragt op på det politiske plan af chefen for Søværnskommandoen,
viceadmiral A. H. Vedel, på et møde den 8. marts 1946 med udenrigsmini-
ster Gustav Rasmussen, forsvarsminister Harald Petersen og chefen for
hæren, generalløjtnant Gørtz,⁸ og i det næste halvandet år var Vedel en
central skikkelse i forsøgene på at oprette nordiske kontakter på stabsni-
veau og på at undersøge mulige samarbejdsfelter på forsvarets område.

Det varede imidlertid noget, før disse bestræbelser bar videre frugt. I
en indberetning af 19. december 1946 udtrykte den britiske ambassadør i
Oslo, Lawrence Collier, stor skepsis med hensyn til, hvor vidt påståede
kontakter mellem de nordiske lande gik, og om de i det hele taget ville
komme i gang, medmindre de tre regeringer var sikre på, at de ikke ville
være uacceptable for den sovjetiske regering.⁹ Collier fremførte endvide-
re, at et skandinavisk forsvarssamarbejde i praksis ville komme under
svensk ledelse; og da Sverige af geografiske og historiske årsager kunne
ventes at være mindre indstillet på et samarbejde med vestmagterne,
kunne en sådan udvikling blive til skade for britiske interesser.¹⁰

Colliers synspunkter deltes ikke af hans kolleger i København og
Stockholm. I en depeche af 4. februar 1947 skrev gesandten i Køben-
havn, Alexander Randall, at skandinavisk neutralitet ville være til fordel

7. Quistgaards indberetning 15. juni 1946. UM 105 B 1a.

8. UM 5 D 74.

9. Disse tidlige kontakter er muligvis den faktuelle baggrund for den sovjetiske viceuden-
rigskommissær Dekanozovs beklagelse af, at der foregik militærpolitiske konferencer i
København mellem danske, svenske og britiske officerer, under en samtale 13. novem-
ber 1946 med den danske Moskva-minister Thomas Døssing. Af ukendte grunde ind-
berettede Døssing ikke samtalen før i en depeche af 11. februar 1947, hvori han også
skrev, at Sovjetunionen nu syntes at betragte dansk udenrigspolitik som ensidigt orien-
teret mod vest (UM 5 D 30a). Døssing døde kort tid efter, og først 15. juli 1947 blev
der sendt en instruks til den danske chargé d'affaires i Moskva, hvori det hed, at
Dekanozovs udtalelse savnede grundlag. Der havde ikke fundet sådanne treparts kon-
ferencer sted, ikke engang om rent tekniske spørgsmål (UM 5 D 30a).

10. FO 371/65961. Tallet efter skrårstregen angiver det såkaldte *piece* (læg eller pakke)
nummer, som sagen nu efter frigivelsen er arkiveret under, men som ikke er den
oprindelige aktbetegnelse.

for Storbritannien, i hvert fald i begyndelsen af en krig; selv om svensk deltagelse indebar en risiko, ville den også betyde en betydelig styrkelse af Norges og især Danmarks muligheder for at holde sig neutrale og modstå sovjetiske krav. Det måtte derfor være i britisk interesse diskret at opmuntre de endnu uofficielle nordiske kontakter på stabsniveau.¹¹

I samme ånd argumenterede gesandt C. B. Jerram, Stockholm, i et brev af 15. februar til lederen af Foreign Office's Northern Department, R. M. A. Hankey. Trods visse eksempler på appeasement over for Sovjetunionen var Sverige stadig et vestligt land, og Storbritannien skulle derfor »(a) fortsætte med at gøre alt, hvad vi kan for at vinde de svenske væbnede styrkers goodwill..., (b) opmuntre til hemmelig planlægning mellem de skandinaviske stabe..., [og] (c) på enhver mulig måde opmuntre Sveriges almindelige orientering mod vest«.¹²

Randalls og Jerrams argumenter overbeviste imidlertid ikke Collier. I et brev til Hankey 12. marts 1947 gentog han det synspunkt, at det ikke var i britisk interesse at støtte skandinaviske planer, der ikke på den ene eller anden måde var knyttet til britiske eller amerikanske forsvarsforberedelser. »Ellers ofrer vi substansen i vore nuværende politiske og militære forbindelser med Norge og Danmark for skyggen af en skandinavisk forsvarsplan, som næppe kan virkeliggøres uden russisk godkendelse, og som under alle omstændigheder sandsynligvis vil mindske chancerne for norsk, om ikke dansk, modstand mod russisk pres«.¹³

I slutningen af januar 1947 fortalte chefen for den danske marines efterretningstvæsen, kaptajn Mørch, Hankey, at samtalerne med de svenske og norske værnschefer stadig var på undersøgelsesstadiet, og at de primært sigtede mod fælles træningsarrangementer og standardisering af ammunition.¹⁴ Den danske flådeledelses planer synes imidlertid at have været langt mere ambitiøse end som så. Ifølge en indberetning af 10. april 1947 fra den amerikanske chargé d'affaires i København, Garrett G. Acherson, der anførte kaptajn Mørch som sin kilde, var der udarbejdet følgende trinvis plan:

- 1) oprettelse af kontakter mellem de skandinaviske militærledere;
- 2) udveksling af information og ideer;
- 3) koordinering af aktiviteter, hvor det var hensigtsmæssigt, f.eks. med hensyn til radiokommunikationer;

11. Ibid.

12. Ibid.

13. Ibid.

14. Hankeys referat 29. januar 1947. Ibid.

- 4) skabelse af visse koordinerede planer for krisesituationer, f.eks. med hensyn til deployeringen af flådeenheder;
- 5) såfremt punkterne 1-4 skulle vise sig realisable, ville det måske være muligt at nå frem til:
 - a) skriftlige aftaler mellem de tre lande;
 - b) skabelse af en skandinavisk blok, og
 - c) en alliance »med en større enhed, som for eksempel Storbritannien og de lande, som det nu slutter aftale med, eller muligvis U.S.A.«¹⁵

På grundlag af indberetningerne fra de skandinaviske hovedstæder og samtalen med kaptajn Mørch skrev Hankey den 24. april til Cabinet Office, at Foreign Office ville sætte pris på at høre stabschefernes (Chiefs of Staff) opfattelse af de strategiske problemer, der var på tale. I brevet tog Hankey afstand fra Colliers vurdering af Sverige og erklærede sig enig med Jerram i, at Sverige grundlæggende var vestligt orienteret. Han accepterede også Randalls argument, at et nordisk samarbejde ville styrke tilbøjeligheden til at »stand up to the Soviet Union«; »så længe koordineringen af synspunkter og planer kan foregå hemmeligt, kan det i bedste fald have en værdifuld moralsk virkning på Sverige og Danmark, som er de to mest udsatte af de tre«.¹⁶

Stabschefernes svar af 10. juni 1947 indledtes med en påpegning af, at det nordiske område ville være af stor strategisk betydning i en krig mellem Sovjetunionen og vestmagterne. Adgangen til området ville give vestmagterne fremskudte luftbaser, stærkt forbedrede varslingsmuligheder, forbedrede muligheder for operationer i Østersøen og Nordsøen såvel som tilgang til vigtige økonomiske ressourcer; hertil ville komme fordelene ved at kunne hindre Sovjet i at oprette kontrol over Østersøudgangene og den norske kystlinie. Efter deres opfattelse var Skandinaviens integritet derfor »almost as important« som Frankrigs og Beneluxlandenes, særlig i de indledende krigsfaser. Som en blok ville de skandinaviske landes modstandsevne forøges, og det deraf følgende dræn på sovjetiske ressourcer kunne meget vel, ved at forsinke et sovjetisk fremstød i Vesteuropa, få vidtrækkende betydning for krigens gang. På den anden side ville en nordisk blok ikke være i stand til at modstå en sovjetisk aggression uden bistand udefra. Stabscheferne erkendte, at Storbritannien ikke ville være i stand til at love militær bistand, men antydede alligevel muligheden af hjælp til Norge og Sverige fra britiske og ameri-

15. DS 757 D.00/4-1047.

16. FO 371/65961.

kanske luft- og hangarskibsstyrker. Med hensyn til Danmark ville situationen være lettere, hvis der samtidig eksisterede en vesteuropæisk blok bestående af Frankrig og Benelux-landene, som kunne være med til at støtte Skandinavien i tilfælde af en sovjetisk aggression. På denne baggrund anbefalede stabscheferne, at der indledtes en omfattende undersøgelse af en skandinavisk og en vesteuropæisk bloks muligheder i en krig med Sovjet, og at man fra britisk side skulle tilskynde til den størst mulige koordinering af de skandinaviske landes forsvarsbestræbelser.¹⁷

Mens stabscheferne overvejede deres svar, fik Foreign Office yderligere oplysninger om de danske planer. Marineattachéen i København, D. B. Wyburd, indberettede 6. maj, at udenrigsminister Gustav Rasmussen nu var blevet informeret om de skandinaviske kontakter af Vedel og andre, og at han agtede at rejse spørgsmålet på det forestående udenrigsministermøde i Stockholm den 9. maj.¹⁸ Og i slutningen af maj var Vedel selv i London for at informere admiralitetet og Sir Orme Sargent, Permanent Under-Secretary (departementschef) i Foreign Office.¹⁹

Som resultat af dette besøg og stabschefernes udtalelse fik ambassadør Randall den 5. august bemyndigelse til at informere danske myndigheder om stabschefernes positive holdning over for det skandinaviske samarbejde, men med den tilføjelse, at det af hensyn til risikoen for sovjetisk kritik ikke var ønskeligt, at kontakterne foregik åbent.²⁰

Det er et yderligere tegn på Foreign Office's interesse i spørgsmålet, at man også tog skridt til at involvere U.S.A. i det. I sensommeren 1947 blev stabschefernes memorandum oversendt til den amerikanske regering med anmodning om en stillingtagen. Her mødte ideen om vestmagtstøtte nogen modstand. Lederen af State Department's Division of Northern European Affairs, Benjamin Hulley, skrev 16. oktober til chefen for European Department, John Hickerson, at en skandinavisk militærblok hverken var sandsynlig eller ønskelig; især tvivlede han på, at Sverige ville sætte sin neutralitetspolitik på spil for at gå ind i en alliance med to så usle (*decrepit*) partnere som Norge og Danmark.²¹ Der var dog andre, mindre skeptiske røster i State Department, og det hele summeredes op til det officielle synspunkt, som Hickerson den 30. oktober meddelte admiral Woolridge fra Joint Chiefs of Staff, nemlig at det for tiden var usandsynligt, at de skandinaviske lande skulle være villige til at skabe en

17. Ibid.

18. Ibid.

19. Hankeys referat 29. maj 1947. Ibid.

20. Ibid.

21. DS FW857D.20/10-747.

åben eller hemmelig blok, og at fordele og ulemper under de rådende forhold forekom at opveje hinanden; State Department ville derfor hverken råde i den ene eller den anden retning.²²

De amerikanske stabschefers holdning er ikke kendt; det er imidlertid ikke videre sandsynligt, at de skulle have været mere interesserede end State Department. Indtil 1948 spillede selve Skandinavien knap nok nogen rolle i den amerikanske forsvarsplanlægning, idet denne var baseret på en hurtig evakuering af det europæiske kontinent i tilfælde af et sovjetisk angreb, efterfulgt af en strategisk bombeoffensiv fra sikre baser i randen af det sovjetisk-dominerede område, d.v.s. fra Storbritannien (evt. Island), Ægypten, Pakistan og Fjernøsten. Den amerikanske interesse i det skandinaviske område afhang derfor af dets betydning for forsvaret af Storbritannien og i en eventuelt senere krigsfase som baseområde for en afgørende offensiv mod Sovjetunionen. I ingen af disse egenskaber opfattedes området som vitalt for den allierede krigsførelse, helt bortset fra de amerikanske planlæggeres pessimistiske vurderinger af mulighederne for at holde det i en krigssituation.

Et notat fra Joint Strategic Plans Committee af 29. marts 1948 om ønskværdigheden af amerikanske baser i Norge konkluderede således, at sådanne ikke i sig selv ville være til støtte for en større offensiv ind i det sovjetiske *heartland*, og at en offensiv gennem Østersøen ville kræve meget store (*excessive*) land- og luftstyrker og derfor ikke var del af den løbende planlægning. Notatet nævnte en række fordele ved at have baser i Norge, hvilket imidlertid opvejedes af, at russerne tilsyneladende havde kapacitet til at neutralisere alle militære faciliteter i landet i løbet af 10 dage; med de styrker, der var til rådighed i den løbende planlægning, var der efter planlæggerens opfattelse ikke udsigt til, at man ville være i stand til at afse styrker til at forsvare baserne.²³

Mens de amerikanske strategiske interesser i selve Skandinavien kun var af sekundær karakter, var de af afgørende betydning i det nordatlantiske område, d.v.s. i Grønland, Island og til dels også Svalbard.²⁴ Lige fra det tidspunkt i krigens sidste år, hvor de amerikanske planlæggere begyndte at overveje U.S.A.s basebehov efter krigen, blev baser i Grønland og Island anset for absolut essentielle både for et forsvar af det nordamerikanske kontinent og for en amerikansk krigsindsats i Europa.

22. DS 857D.20/10-747.

23. J.S.P.C. 684/35, 29. marts 1948. JCS CCS 360 (12-9-42) Sec 31; RG 218, Papers of the United States Joint Chiefs of Staff, Modern Military Branch, National Archives, Washington D.C.

24. Se for eksempel Niels Amstrup, op. cit.

Af de 30 basepositioner, som var nævnt i et Joint Chiefs of Staff-memorandum til den såkaldte State-War-Navy Coordinating Committee den 4. juni 1946, blev kun 6 opført som »essential«. »Of these six Iceland, Greenland, and the Azores are of outstanding importance«, en vurdering, der ikke ændrede sig i de følgende år.²⁵ I 1946 sluttede U.S.A. en (utilfredsstillende) aftale med Island angående den fortsatte militære anvendelse af Keflavik-lufthavnen, hvilket kun forstærkede U.S.A.s interesse i en fortsat tilstedeværelse i Grønland på et fastere grundlag end den traktat, der i 1941 var blevet sluttet med den danske gesandt i Washington, Henrik Kauffmann, og som kun skulle være i kraft »indtil der er enighed om, at de nuværende farer for det amerikanske kontinentets fred og sikkerhed er ophørt« (art. 10). Udenrigsminister Byrnes tog spørgsmålet op med Gustav Rasmussen i en samtale den 14. december 1946, hvor han fremlagde flere alternative forslag til en løsning, herunder en ny langvarig base-aftale. Fra et amerikansk synspunkt var den bedste løsning imidlertid et direkte køb af øen. Dette var indrømmet en radikal løsning, men den ville en gang for alle løse et kompliceret problem, som udsatte begge lande for kritik fra andre landes side, ligesom den ville være økonomisk fordelagtig for Danmark.²⁶

Da dette forslag på det bestemteste blev afvist fra dansk side, og da der i begyndelsen af 1947 viste sig en stigende stemning i Danmark for en opsigelse af 1941-traktaten, kom de amerikanske bestræbelser i stedet til at koncentrere sig om mulighederne for en 99-årig aftale, der i praksis ville fortsætte det gældende arrangement. Da et traktatudkast, der i vinteren 1947-48 blev forhandlet mellem State Department og de militære myndigheder, i foråret 1948 blev vist privat til ambassadør Kauffmann, reagerede denne imidlertid så negativt, at det blev lagt på hylden til bedre tider. Kort efter blev denne særlige problematik indhentet af et begivenhedsforløb, der inddrog U.S.A. langt mere direkte i de skandinaviske og europæiske forsvarsproblemer end hidtil; Grønlandsspørgsmålet kom herefter til at indgå i en langt bredere problemkreds.²⁷

Mens planerne om et eventuelt skandinavisk forsvarssamarbejde blev overvejet i London og Washington, var disse stødt på adskillige vanskeligheder hjemme. Vedel informerede Gustav Rasmussen om sine kontakter i slutningen af april 1947, men tilsyneladende uden at omtale de

25. SWNCC 38/35, 14. juni 1946. SWNCC Files, State Department Lot Files 1945-49, Diplomatic Branch, National Archives, Washington D.C.

26. Byrnes' referat, DS 840.20/1-1747.

27. Se Niels Amstrup, op. cit.

mere ambitiøse aspekter af sine planer.²⁸ På det månedlige møde mellem værnscheferne og udenrigs- og forsvarsministrene argumenterede Vedel den 8. maj for nærmere skandinaviske kontakter og omtalte specifikt konkrete koordineringsmuligheder, så som oprettelsen af et fælles militært forskningsinstitut, gensidig benyttelse af flyvepladser, fælles minelægning, fælles planer for anvendelse af u-både samt regelmæssige kontakter mellem militærstabene. Derimod omtalte han ikke, at de skandinaviske kontakter var udviklet i snævre konsultationer med de britiske myndigheder og i hvert fald også med amerikanernes viden, et forhold, der utvivlsomt ville have gjort ministrene stærkt skeptiske over for projektet.²⁹ Dette forhold kan forklare, at Gustav Rasmussens holdning, til trods for at både han og forsvarsminister Harald Petersen nærrede tvivl vedrørende adskillige af de nævnte punkter, alligevel var så positiv, at han næste dag tog initiativet til at diskutere mulighederne for nordiske stabsforhandlinger om f.eks. våbenstandardisering, minelægning, ubådsredning og militær forskning på et møde med sine norske og svenske kolleger. Disse fremførte imidlertid begge indvendinger, særlig imod den fælles anvendelse af flyvepladser, og den svenske udenrigsminister ønskede yderligere drøftelser hjemme på politisk plan, før man var rede til at give de militære chefer grønt lys; på denne baggrund drog Gustav Rasmussen den slutning, at han for sit vedkommende ville lade sagen hvile.³⁰

Spørgsmålet om et skandinavisk militærsamarbejde gled hermed tilbage til chefs- og stabsplanet, uden at der blev udstedt politiske direktiver for kontakterne. På denne baggrund var der kun ringe udsigt til fremskridt, og faktisk var der ikke sket noget i sagen, da den næste gang kom op på et nordisk udenrigsministermøde i februar 1948.³¹ Denne situation var næppe kærkommen for den britiske regering. De britiske ambassadører i Skandinavien diskuterede sagen på et møde i Stockholm i november 1947, men nåede til den konklusion, at deres regering var gået så langt, som den kunne, med sin generelle tilskyndelse til et nærmere samarbej-

28. Depeche 109 fra Marvel, 29. april 1947. DS 757D.00/4-2947.

29. UM 5 D 74. Et af udenrigsminister Gustav Rasmussens udenrigspolitiske mål var at begrænse de militære (og politiske) bindinger til Storbritannien for ikke at kompromittere Danmarks officielle brobygningspolitik mellem øst og vest. Se UM 5 D 74, 13. juni 1946. I foråret 1947 sendte den amerikanske ambassade i København adskillige velinformerede indberetninger hjem om det skandinaviske forsvarssamarbejde, jvf. note 28.

30. UM 5074, 3. juli 1947.

31. Se Magne Skodvin, *Norden eller Nato?* Utenriksdepartementet og alliansespørgsmålet 1947-49, Oslo, Universitetsforlaget, 1971, p. 90-91.

de; en større britisk interesse kunne meget vel gøre de skandinaviske regeringer yderligere betænkelige.³²

Således var situationen, da de britiske overvejelser om forsvaret af Vesteuropa omkring årsskiftet 1947-48 begyndte at antage stadig mere konkrete former. De britiske militære myndigheder havde tilkendegivet en kraftig strategisk interesse i Skandinavien i modsætning til de amerikanske, hvis primære interesser var knyttet til Nordatlanten, og de havde ydermere markeret en klar præference for en koordinering af områdets forsvar inden for en bredere vesteuropæisk ramme. Samtidig havde de imidlertid også peget på det, som helt frem til Atlantpagtbeslutningen skulle blive det største handicap for den britiske politik over for Skandinavien, nemlig den manglende evne til at yde effektiv militær bistand på stedet i tilfælde af et sovjetisk angreb. Foreign Office havde også vist positiv interesse for udviklingen af et skandinavisk forsvarssamarbejde, især hvis det koordineredes med britisk politik, igen en holdning, der var klart mere positiv end den, State Department havde givet udtryk for. Men Foreign Office havde også øje for de komplikationer, der kunne opstå, hvis samarbejdet blev kendt; ydermere havde ambassadør Collier peget på en central problemstilling, som skulle komplicere den britiske politik i det kommende år, nemlig om britiske og svenske interesser i det hele taget var forenelige, og om Storbritannien skulle tilskynde til et skandinavisk samarbejde, der kunne resultere i en svensk-domineret neutral blok, eller om man skulle koncentrere sig om at udvide de eksisterende relationer med Danmark og Norge og lade Sverige ude af billedet.

Skandinavien og Vestunionen

I slutningen af 1947 var den britiske udenrigsminister Ernest Bevin, til dels på grund af den fejlslagne udenrigsministerkonference i London i november-december, blevet overbevist om nødvendigheden af et nærmere politisk og militært samarbejde mellem vestmagterne. I en tale i underhuset den 22. januar 1948 røbede Bevin, at han som et første skridt havde indledt konsultationer med Frankrig og Benelux-landene med henblik på afslutningen af en række forsvarstraktater af samme karakter som Dunkerque-pagten med Frankrig af marts 1947. I talen antydede Bevin muligheden af, at dette system blev udstrakt til andre vesteuropæiske lande,

32. Brev fra ambassadør Jerram, Stockholm, 29. november 1947. FO 371/65961.

selv om kun Italien blev udtrykkelig nævnt. Dette ret vage initiativ, der oprindeligt sigtede mod dannelsen af et netværk af bilaterale traktater, blev i de følgende uger ændret væsentligt efter forslag fra amerikansk og Benelux-side og resulterede i undertegnelsen den 17. marts af en multilateral 50-årig automatisk militæralliance mellem Storbritannien, Frankrig og Benelux-landene; traktaten blev alternativt kaldt Bruxelles-pagten og Vestunionen.³³

Bevins initiativ havde imidlertid haft et langt videre sigte, end det kom offentligt frem. I et memorandum til den amerikanske regering fra midten af januar 1948 fremførtes det, at Sovjetunionen udøvede »et konstant stigende pres, der truer hele Vestens struktur (*fabric*)«. Økonomisk fremgang i kølvandet af Marshall-planen ville ikke i sig selv være tilstrækkelig til at neutralisere denne trussel. »Der må mobiliseres politiske og endog åndelige kræfter til vort forsvar. Jeg tror derfor, at vi med amerikanernes og dominions' opbakning skulle søge at skabe et vestligt demokratisk system omfattende Skandinavien, Nederlandene, Frankrig, Italien, Grækenland og muligvis Portugal...« De traktatlige relationer imellem disse kunne variere, »men mellem alle ville der være en forståelse hvilende på magt, penge og beslutsomhed og bundet sammen af de fælles idealer, som vestmagterne to gange inden for en generation har udgydt deres blod for«. ³⁴

Et andet afgørende træk ved Bevin-planen var, at den var et led i en videregående strategi med henblik på at knytte U.S.A. nærmere til forsvaret af Vesteuropa. I et internt Foreign Office memorandum af 9. januar fremdrog J. Kirkpatrick de britiske stabschefers nylige beslutning om, at Storbritannien ikke i begyndelsen af en krig ville være i stand til at sende et ekspeditionskorps til kontinentet, som man havde gjort i 1914 og 1940. I denne situation var den eneste udvej for at tilfredsstille de europæiske sikkerhedsbehov at inddrage U.S.A. så meget som muligt i forsvaret.³⁵ Og i et brev til den amerikanske vice-udenrigsminister Robert Lovett erklærede Bevin ligeud, at »Vesteuropa kan endnu ikke stå på egne ben uden sikkerhed for (amerikansk) støtte«; han foreslog derfor øjeblikkelige forhandlinger om problemet.³⁶

33. Storbritanniens politik i spørgsmålet om Vestunionen og Atlantpagten er behandlet i Nikolaj Petersen, *Britain and U.S. Policy-Making on the Formation of the Atlantic Pact*, paper til International Studies Association, 21st Annual Convention, Los Angeles, March 19-22, 1980.

34. FRUS 1948, vol. III, pp. 4-6.

35. FO 371/73045.

36. FRUS 1948, vol. III, pp. 14-16.

Det fremgår, at de skandinaviske lande var omfattet af Bevins planer, men ikke af den første fase, der sigtede mod dannelsen af et løst forsvarssamarbejde med Frankrig og Benelux-landene. I Foreign Office fik den danske ambassadør, grev Reventlow, at vide, at Bevin ikke havde nævnt dem på grund af deres særlige position, som man fra britisk side ikke ønskede at eksponere; de ville imidlertid være meget velkomne inden for Vestunionen.³⁷ Dette synspunkt blev diskuteret nærmere i et længere memorandum om »Scandinavia and Western Union«, som R. M. A. Hankey færdiggjorde 29. januar. Af politiske og kulturelle grunde ville de skandinaviske lande være »naturlige og ønskværdige« medlemmer af Vestunionen, men de var bange for Sovjet og ville derfor sandsynligvis undlade at tage stilling (*sit on the fence*), indtil de havde fået sikkerhed for, at vestmagterne ville være i stand til at beskytte dem. Memorandumet diskuterede to mulige udviklingslinier i skandinavisk politik, den ene et snævert forsvarssamarbejde centreret om Sverige, den anden et nærmere samarbejde med vestmagterne, særlig for Danmarks og Norges vedkommende. Disse to linier skulle ikke nødvendigvis ses som alternativer, om end Hankey ikke var blind for, at den første option kunne blive et formål i sig selv:

»Selv om en »neutral« skandinavisk blok fra vort synspunkt er at foretrække for en total mangel på samarbejde (*association*) mellem de tre lande, har den ikke desto mindre kun udsigt til effektivt at sikre skandinavisk sikkerhed eller ... politisk uafhængighed, for så vidt den skandinaviske gruppe ved, at den i en nødsituation kan regne med væbnet bistand fra Storbritannien og Amerika. Ethvert praktisk skridt til virkeliggørelse af en politik om nærmere skandinavisk samarbejde bør derfor vurderes i lyset af dets bidrag m.v. til en senere gennemførelse af en politik ... om nærmere samarbejde med vestmagterne.«³⁸

I et memorandum, der 11. marts blev afleveret i State Department, blev det udtrykkelig sagt, at det ville have været en fejltagelse at invitere de skandinaviske lande til at deltage i Vestunions-forhandlingerne »eftersom Frankrig og United Kingdom sammen med Benelux-landene ikke i sig selv er i stand til effektivt at forsvare Skandinavien mod pres«. Kun U.S.A.s engagement i Europa kunne gøre sådanne garantier troværdige.³⁹

Hertil kom, at eftersom Vestunionens primære formål var at overbevi-

37. Depeche VIII fra Reventlow, 27. januar 1948, UM 5 H 10.

38. FO 371/71449.

39. FRUS 1948, vol. III, pp. 46-48.

se U.S.A. om de europæiske landes vilje til at forsvare sig selv og derved igennem motivere U.S.A. til »hjælp til selvhjælp« over for Europa, var der set fra britisk side ingen grund til at komplicere forhandlingerne ved at inddrage de skandinaviske lande, hvor der kun i Norge kunne spores nogen interesse for en tilknytning, især da hverken Frankrig eller Benelux-landene var interesserede i at inddrage dem.

Inddragelsen af Skandinavien i det vestlige forsvarssamarbejde kom således til at afhænge af U.S.A.s involvering.

Skandinavien i de første britisk-amerikanske kontakter

Bevins initiativ til at engagere U.S.A. i Vesteuropas forsvar løb fra begyndelsen ind i den vanskelighed, at den amerikanske administration krævede en højere grad af britisk og europæisk forpligtethed over for et fælles forsvar, end briterne følte sig i stand til, så længe der var tvivl om den amerikanske holdning.⁴⁰ I denne situation kom den internationale udvikling den britiske regering til hjælp, først krisen omkring Tjsekoslovakiet, dernæst udviklingen eller snarere pseudo-udviklingen omkring Skandinavien i begyndelsen af marts. Den 8. marts meddelte den norske udenrigsminister Halvard Lange de britiske og amerikanske ambassadører, at man ikke kunne se bort fra den mulighed, at Norge i nær fremtid ville blive stillet over for spørgsmålet, om man ville være villig til at afslutte en pagt med Sovjetunionen. Den norske regering var besluttet på ikke at gå med til en sådan, og Lange følte det i den situation som sin pligt at bringe på det rene, hvordan man i U.S.A. og Storbritannien så på Norges strategiske stilling, og hvordan man vurderede mulighederne for i en eller anden form at komme Norge til hjælp, hvis Sovjet skulle »stille tingene på spissen«.⁴¹ Denne henvendelse tog Bevin som udgangspunkt for et memorandum af 11. marts til den amerikanske regering, indeholdende et forslag om »at tage meget tidlige forholdsregler, »before Norway goes under«, til under FN-pagtens art. 51 at slutte en regional »Atlantic Approaches Pact of Mutual Assistance«, som alle lande, der direkte trues ved et russisk fremstød til Atlanten, kan deltage i, for eksempel U.S.A., Storbritannien, Canada, Eire, Island, Norge, Danmark, Portugal, Frankrig (og Spanien, når det har et demokratisk styre)«. Mere

40. Om det generelle samspil mellem Storbritannien og U.S.A. omkring forberedelsen af Atlantpagten se Nikolaj Petersen, op.cit.

41. Langes referat. UD 25.2/63.

specifikt forestillede Bevin sig et tre-leddet system bestående af Vestunionssystemet støttet af U.S.A., et atlantisk sikkerhedsarrangement med en nærmere amerikansk involvering og endelig et system for Middelhavsområdet.⁴²

Skandinaviens nærmere placering i Bevins overvejelser var tilsyneladende endnu ganske flydende. Sverige blev ikke nævnt blandt de potentielle medlemmer af en atlantisk pagt, og den 16. marts nævnte han nok i en samtale med udenrigsminister Undén muligheden for en udvidelse af Bruxelles-pagten i lyset af truslen mod Norge, men gik ellers ikke længere end til at forhøre sig om den svenske reaktion i tilfælde af, at U.S.A. uden at indbyde de skandinaviske lande til noget i retning af en militær blok erklærede, at disses sikkerhed var »a matter of direct concern« for U.S.A.⁴³ Over for Gustav Rasmussen nævnte han samme dag på lignende måde muligheden af en ensidig amerikansk erklæring til støtte for de skandinaviske lande mod sovjetisk pres, mens han erklærede, at han ikke brød sig om at bede dem indgå i pagter af militær karakter, medmindre vestmagterne klart var i stand til at forsvare dem effektivt. Bruxelles-traktaten var ikke egnet hertil; det ville være en mere »hopeful approach«, hvis der kunne skabes et atlantisk sikkerhedssystem, som de skandinaviske lande ikke behøvede at være formelle medlemmer af, men hvor de kunne være beskyttet af en ensidig amerikansk erklæring.⁴⁴

Her som ved flere tidligere og senere lejligheder gav Bevin udtryk for stor forståelse for de skandinaviske landes vanskelige placering mellem øst og vest; af denne grund modsatte han sig et vestligt pres for at få dem til at vælge side. Hertil kom, at det der virkelig betød noget for Bevin var at få et system på benene, der knyttede U.S.A. fastere til Vesteuropas forsvar; i denne sammenhæng betød det nordiske områdes placering mindre. Det er derfor også af mindre betydning, om man i London virkelig troede, at Norge var i fare for at »gå under«. Bevins initiativ bør først og fremmest ses som et forsøg på at sætte fart i den amerikanske beslutningsproces ved at appellere til den generelle krisestemning, der havde grebet store dele af det amerikanske system på dette tidspunkt.⁴⁵

Den amerikanske reaktion var overraskende hurtig og omfattende. Udenrigsminister Marshall, der ikke hidtil havde engageret sig kraftigt i disse spørgsmål, greb ind, informerede samme dag forsvarsminister Fore-

42. FRUS 1948, vol. III, pp. 46-48.

43. Bevins referat. FO 371/71724.

44. Bevins referat. FO 371/73171.

45. Se for eksempel Walter Millis, ed., *The Forrestal Diaries*, New York, The Viking Press, 1951, kap. X.

stall og de militære ledere og forelagde næste dag sagen for præsident Truman. Og sammen besluttede de, at U.S.A. nu skulle erklære sig rede til straks at gå ind i fælles diskussioner om et atlantisk sikkerhedssystem med Storbritannien og Canada.⁴⁶ Disse forhandlinger fandt sted i Pentagon i Washington i dagene 22. marts til 1. april.

Marshalls og Trumans beslutning nødvendiggjorde udformningen af et mere detaljeret amerikansk forhandlingsoplæg. Nogle få dage før, den 8. marts, havde John Hickerson, lederen af State Department's European Office og en af Atlantpagtens hovedarkitekter på amerikansk side, diskuteret muligheden af U.S.A.s deltagelse i en regional forsvarsalliance for Nordatlanten og Middelhavet; dennes medlemmer skulle i første omgang være Vestunion-landene og Italien, men ikke Skandinavien, som Hickerson formodentlig betragtede som for neutralistisk til at ville deltage.⁴⁷ To uger senere, den 23. marts, anbefalede et Policy Planning Staff-papir, der var resultatet af omfattende departementale konsultationer i State Department, at U.S.A. selv skulle holde sig uden for Vestunionen, men skulle »presse på med henblik på øjeblikkelig optagelse ... af Norge, Sverige, Danmark og Island...«; endvidere burde U.S.A. tage initiativet til en gensidig forsvarsaftale omfattende »de nuværende Vestunion-lande og de andre frie nationer i Europa og Mellemøsten, som ønsker at slutte sig til«.⁴⁸

Mens Bevin i mange henseender havde grund til at være tilfreds med den amerikanske holdning under Pentagon-forhandlingerne, havde han dog visse betænkeligheder ved skandinavisk deltagelse i Vestunionen, så længe Atlantpagten ikke klart aftegnede sig, idet han frygtede en svensk afvisning, der kun ville skabe unødvendig offentlighed om sagen.⁴⁹ Dette argument virkede i nogen grad, og i en indberetning af 5. april kunne den britiske hovedforhandler Gladwyn Jebb med tilfredshed fremhæve, at det papir, som der under forhandlingerne var opnået enighed om, det såkaldte *Pentagon Paper*, på mange måder var bedre end den amerikanske udgangsposition. »Især var der, takket være udenrigsministerens (d.v.s. Bevins) insisteren, praktisk taget ingen antydning af, at der skulle lægges noget pres på skandinaverne og Italien for at få dem til at slutte sig til 5-magts traktaten«.⁵⁰

Pentagon-papiret indeholdt dog stadig denne målsætning, idet det hed,

46. FRUS 1948, vol. III, p. 48.

47. Ibid., p. 40-42.

48. PPS 23. Ibid., p. 61-64.

49. Referat af 4. møde, 29. marts 1948. Smst. p. 69.

50. FO 371/73069.

at man straks skulle henvende sig til de skandinaviske lande for at forklare dem den foreslåede plan om et kollektivt forsvarsarrangement for det nordatlantiske område og forhøre sig, om de under disse omstændigheder ville være villige til i nær fremtid at tilslutte sig Vestunionen samt gå ind i forhandlingerne om Atlantpagten. I selve forhandlingsfasen skulle Vestunionen have en amerikansk sikkerhedsgaranti og »hvis det viser sig, at Norge, Sverige, Danmark, Island og Italien eller nogen af disse lande ikke ønsker at tiltræde 5-magts traktaten på dette trin, må man overveje at give dem en vis forsikring om øjeblikkelig støtte i tilfælde af et væbnet angreb imod dem, som de beslutsomt modsætter sig.«⁵¹

Fra britisk synspunkt var problemet med Pentagon-papiret, at det på amerikansk side kun repræsenterede såkaldte »working level«-synspunkter, hvis det endda gjorde det. Dokumentet manglede stadig at blive cleared med viceudenrigsminister Lovett, med udenrigsminister Marshall, med præsident Truman samt med lederne af Kongressen, en proces, der skulle føre til en betragtelig udvanding af dets indhold. Et vigtigt led heri var vedtagelsen i senatet af den såkaldte Vandenberg-resolution af 5. juni, der gav administrationen et bredt mandat til under forfatningsmæssige former at deltage i regionale og andre kollektive sikkerhedsarrangementer, der var baseret på kontinuerlig og effektiv selvhjælp såvel som gensidig hjælp, og som berørte den nationale interesse.

Hermed var vejen banet for fastlæggelsen af en definitiv amerikansk linie med henblik på de forhandlinger, der i begyndelsen af juli blev indledt med Vestunion-landene og Canada, de såkaldte *Washington Exploratory Talks* (WET). Dette skete med vedtagelsen i National Security Council af NSC 9/3 dokumentet af 8. juli, der fastslog, at Vandenberg-resolutionen skulle implementeres gennem forhandlinger med Vestunionen, men uden nogen forhåndsforpligtelse med hensyn til disses resultat. Med hensyn til Skandinavien hed det, at U.S.A. og Vestunionen skulle »undersøge ... problemet omkring at øge Norges, Danmarks, Islands og måske Portugals og Sveriges sikkerhed »through integration into or through some form of association with the Brussels Treaty system or otherwise«.⁵² Sammenlignet med Pentagon-papiret var hovedforskellen den, at Sverige nu var placeret i en anden kategori end Norge og Danmark. Dette afspejler en voksende afstand mellem U.S.A. og Sverige i første halvdel af 1948 og stigende tvivl i Washington, om det i det hele taget ville være muligt at inddrage Sverige i et vestligt forsvarsarrangement.

51. FRUS 1948, vol. III, p. 72-75.

52. Ibid. p. 140-41.

Det nordiske alternativ og den vestlige reaktion

De tre måneder, der gik, før U.S.A. var rede til at indgå i konkrete forhandlinger, skabte betragtelige problemer for den britiske regering, der frygtede, at et gunstigt tidspunkt til at påbegynde forhandlingerne kunne gå tabt, og også kom til at se alvorlige problemer i forbindelse med Skandinavien. Som Bevin påpegede i et brev til den amerikanske regering den 1. juni, kunne et skandinavisk neutralitetssystem blive resultatet, hvis forhandlingerne om Atlantpagten blev yderligere udskudt.⁵³

Som nævnt havde Lange i marts anmodet om en uformel garanti fra vestmagterne. I det mindste den britiske militærledelse var rede til at overveje ideen, idet forsvarsministeriet i et memorandum af 15. marts udtrykte villighed til at indlede stabssamtaler med Norge.⁵⁴ Snart måtte man dog igen bremse op. I en skrivelse til sin norske kollega Jens Christian Hauge af 7. april erkendte forsvarsminister A. V. Alexander Skandinaviens strategiske betydning og understregede »de strategiske og militære fordele, der ville være ved et snævert samarbejde mellem disse tre lande i alle forsvarsanliggender«. Han mente imidlertid, at det var for tidligt for Storbritannien at påtage sig specifikke forpligtelser over for de tre lande.⁵⁵ Som Hankey fortalte ambassadør Randall den 10. april, var briterne ikke ivrige efter at indlede stabssamtaler, så længe de ikke var sikre på at have amerikansk opbakning.⁵⁶ Mere generelt måtte Storbritannien undgå at opmuntre de skandinaviske lande »til at indgå en politisk og militær forståelse med os, før det altafgørende spørgsmål om amerikansk støtte er blevet afklaret«.⁵⁷

Denne afventende strategi blev mindre holdbar, da den svenske regering i slutningen af april tog initiativ til skandinaviske forsvarsforhandlinger på basis af neutralitet og ikke-tilknytning til Vesten. Som Hankey så det, var hovedproblemet, at »for the moment there is little pull westwards on Norway and Denmark in strategic matters«. I stedet for at gøre det lettere for Norge og Danmark at trække Sverige over i den vestlige lejr, kunne en sådan sammenslutning derfor få det stik modsatte resultat og binde de to lande fast på en isolationistisk politik.⁵⁸ Den 27. maj skrev

53. Ibid. p. 138.

54. FO 371/71444.

55. FO 371/71445.

56. FO 371/71371.

57. Notat af Hankey om »Scandinavian Defence Cooperation and Western Union«, 8. maj 1948, FO 371/71452.

58. Ibid.

Assistant Undersecretary C. H. Bateman til Cabinet Office, at de svenske planer gik direkte imod de britiske planer om et udvidet samarbejde med Skandinavien; derfor skulle man modvirke dem så meget som muligt.⁵⁹ Men hvordan?

I sit notat af 8. maj kom Hankey med to anbefalinger. For det første skulle Storbritannien meddele Norge og Danmark, at selv om der for øjeblikket ikke kunne siges noget mere præcist om den amerikanske politik, ville man mene, at de to regeringer ville være berettigede til at antage, at de til sin tid (*eventually*) ville få den støtte, de havde behov for; i mellemtiden skulle de ikke præjudicere deres stilling ved at binde sig til forhandlinger på de svenske betingelser. For det andet foreslog Hankey, at den prioritet, som Sverige havde med hensyn til levering af våben og udstyr, skulle tages op til ny vurdering i lyset af den mulighed, at Sverige i en fremtidig krig ville forsvare sin neutralitet upartisk, d.v.s. mod vestmagterne såvel som mod Sovjetunionen.

Generelt fulgte den britiske politik disse linier, omend i en lidt udvandet form: Man opfordrede Norge og Danmark til ikke at acceptere den svenske neutralitetsbetingelse og ikke lægge sig fast, før de vestlige forsvarsplaner havde materialiseret sig yderligere, og man advarede Sverige mod at lægge et upassende pres på sine naboer. På den anden side modtog Danmark og Norge kun få positive forsikringer om hjælp, og i sidste instans besluttede regeringen *ikke* at bruge Sveriges afhængighed af våbenleverancer imod det.

Den britiske regering fik lejlighed til at præcisere sine synspunkter, da statssekretær Dag Bryn fra det norske forsvarsministerium i midten af maj rejste til London for at diskutere, hvor langt Norge kunne gå med hensyn til at imødekomme Sverige i neutralitetsspørgsmålet. Oprindeligt havde den norske regering krævet, at de nordiske forsvarsforhandlinger skulle indledes på helt betingelsesløs basis. Dette blev kategorisk afvist af Sverige, og nu forelagde Bryn den britiske regering en alternativ formel, ifølge hvilken forhandlingerne skulle sigte mod at »betrygge de tre landes frihed og uafhængighed og mod at holde landene samlet ude af andre militære grupperinger«.⁶⁰ Den britiske regering svarede, at Norge havde gjort helt rigtigt i at forkaste den svenske neutralitetsklausul, men at den alternative formel ville være det første fatale skridt bort fra samarbejde med vestmagterne. Hvis Sverige ikke ville acceptere forhandlinger uden forhåndsbetingelser, ville det være bedre at trække diskussionen i lang-

59. FO 371/71445.

60. Tel. 249 til Oslo, 16. maj 1948 Ibid. Jf. notat af 15. maj 1948. UD 38.3/3.

drag i nogen tid, indtil man så, hvorledes situationen udviklede sig i Washington og andre steder.⁶¹ Et lignende budskab blev givet den danske regering.⁶²

Den anden del af denne strategi bestod i at advare Sverige mod den politiske kurs, landet var ved at gå ind i, og især mod at lægge pres mod Norge og Danmark. I en samtale med den svenske ambassadør Boheman den 20. maj gav Permanent Undersecretary i Foreign Office Orme Sargent stærkt udtryk for den britiske regerings misfornøjelse med den svenske neutralitetspolitik og især med presset mod Norge og advarede om, at den britiske eksport til Sverige af avancerede våben kunne komme i fare.⁶³

Den 27. maj tog Foreign Office det sidstnævnte spørgsmål op med Cabinet Office i et brev, hvori man argumenterede, at det kunne være i britisk interesse ikke at levere Sverige avancerede våben, »medmindre vi får forsikringer angående den brug, der vil blive gjort af dem og angående Sveriges generelle holdning over for os i tilfælde af krig«. De britiske stabschefer var enige i dette synspunkt og anbefalede at meddele den svenske regering, at man nok ville honorere allerede indgåede kontrakter, men at nye kontrakter ville blive gjort betinget af Sveriges holdning til politisk og militært samarbejde med vestmagterne.⁶⁴

Da sagen den 29. maj blev forelagt Bevin, fandt denne imidlertid ingen grund til at modificere den britiske forsyningspolitik over for Sverige. Han henviste til de synspunkter, han havde givet udtryk for over for Undén i Paris i marts måned og ønskede ikke at tvinge svenskerne til at alliere sig nærmere med vestmagterne, end de selv fandt klogt. Bevin gav også udtryk for sin tillid til, at Sverige ville »stand up to the Russians«, når det blev nødvendigt, og ønskede, at de var stærke nok til at gøre det.⁶⁵

I juni meddelte briterne State Department, at der ikke var noget at vinde ved at presse svenskerne yderligere før det svenske rigsdagsvalg i september. Eftersom vestmagterne var ude af stand til at tilbyde »worth-while support«, før de var nået til indbyrdes enighed, var det bedst at være tilbageholdende i spørgsmålet.⁶⁷

61. Tel. 250 til Oslo, 16. maj 1948. Ibid.

62. Se for eksempel depeche XLIII fra Reventlow 27. maj 1948. UM 5 H 10a.

63. Tel. 341 til Stockholm 22. maj 1948. FO 371/71724.

64. FO 371/71445.

65. Brev sign. L. C. Hollis 28. maj 1948. FO 371/71716.

66. Foreign Office notat om »Supply of Arms to Sweden«, 8. december 1948. FO 371/71717.

67. Tel. 6885 til Washington 25. juni 1948. FO 371/71725.

Selv om der således var klare grænser for Foreign Office's og særlig Bevins vilje til at anlægge en pressionsstrategi over for Sverige, havde den britiske politik dog en vis effekt. Den stivede den norske regering af over for Sverige og bidrog sandsynligvis også direkte til den svenske beslutning i slutningen af maj om at lægge forslaget om forsvarsforhandlinger på hylden i hvert fald midlertidigt.⁶⁸

Dette løste imidlertid kun en del af det britiske problem. Briterne fortsatte med at betragte svensk deltagelse som af afgørende betydning for etableringen af et effektivt forsvar for Skandinavien. Den britiske interesse lå derfor ikke blot i at hindre fremkomsten af en neutral skandinavisk blok, men også i at knytte Sverige på den ene eller anden måde, direkte eller indirekte, til det vestlige forsvarssamarbejde.

En mulig løsning på dette problem blev først antydnet i et brev fra Foreign Office til Cabinet Office den 27. maj, hvori det hed: »... i sidste instans kan det måske betale sig for os ... at arbejde for en fast tilknytning af Norge og Danmark til vest- eller atlantmagterne og have Sverige indirekte tilknyttet gennem en skandinavisk union til Norge og Danmark«. Det tilføjedes imidlertid, at det måske var for tidligt at arbejde ad denne linie, så længe den amerikanske holdning ikke var kendt.⁶⁹

Den amerikanske holdning over for Sveriges initiativ til nordiske forsvarsforhandlinger opfattedes almindeligvis som hårdere og mere negativ end den britiske, selv om den amerikanske regering konsekvent benægtede dette. Når dette indtryk opstod, skyldtes det i høj grad den politik, som ambassadøren i Stockholm, Freeman B. Matthews, gjorde sig til talsmand for. Før han kom til Stockholm i 1947, havde Matthews i adskillige år været leder af State Departments Europa-kontor, og han havde stadig stor indflydelse hjemme, ikke mindst hos sin efterfølger og tidligere nære medarbejder, John Hickerson. Matthews var på et tidligt tidspunkt nået til en meget negativ vurdering af svensk neutralitetspolitik og gjorde det til sin fornemste opgave at ændre den i pro-vestlig retning. I en depeche af 16. februar 1948 gav han en opsummering i 12 punkter af »the basic fallacies of Swedish thinking«,⁷⁰ og i det følgende år forsøgte han ingen anledning til at belære den svenske regering om neutralitetens moralske forkastelighed og politiske farlighed. Matthews' primære »recept« var, at »the cure for isolationism is isolation«. ⁷¹ U.S.A. og vestmag-

68. Jvf. brev fra den norske Stockholm-ambassadør Bergesen til Lange 27. maj 1948. UD 38.3./3.

69. FO 371/71445.

70. FRUS 1948, vol. III, pp. 23-24.

71. Tel. 591 fra Stockholm 15. maj 1948. DS 840.00/5-1548.

terne skulle ved at isolere og ignorere Sverige og i stedet koncentrere sin opmærksomhed om Danmark og Norge efterhånden gøre det klart for svenskerne, at neutralitetspolitikken ingen vegne førte hen. Norge og Danmark skulle rådes fra at indlede forsvarsforhandlinger på de svenske betingelser,⁷² men den bedste måde at isolere Sverige på ville være en tilknytning af de to andre lande til Vesten.⁷³ Matthews gik imidlertid endnu videre i sine anbefalinger. Den 1. juni tilrådede han, at amerikanske eksportlicenser for militærartikler til Sverige skulle nægtes for en tid, og at der skulle gøres en bestræbelse for også at få briterne til at holde leverancer tilbage.⁷⁴ Matthews' meget selvstændige rolle kan måske bedst illustreres ved den måde, han i november strammede et budskab fra fg. udenrigsminister Robert Lovett op, da han videregav det til den svenske regering: »Any Scandinavian defense arrangement would *be* (i stedet for *appear*) incompatible with the intent of the Vandenberg resolution and *would of course (might well)* disqualify the signatories from getting *any American aid (US aid)* until the requirements of the members of a collective arrangement ... *would be fully met (have been met)*«. ⁷⁵

Matthews' linie vandt generel tilslutning i State Department. Han blev flere gange udtrykkelig rost for sine analyser af svensk politik, og i det store og hele blev hans anbefaling af, at Sverige skulle føle isolationen på sin krop, fulgt op. For eksempel rådede udenrigsminister Marshall den 3. juni præsident Truman til at undgå enhver positiv kommentar til svensk politik under et møde med prins Bertil; hvis lejlighed gav sig, burde præsidenten tværtimod udtrykke U.S.A.s bekymring over Sveriges stædige fastholden ved neutraliteten. »Spørgsmålet i verden i dag drejer sig ikke om at vælge mellem to stormagtsblokke, sådan som det synes at være en udbredt opfattelse i Sverige, men snarere om de nationers overlevelse, som tror på frihed og den demokratiske proces. Disse nationer har en fælles interesse, og en neutralitetspolitik, der afslører en splittelse (*division*) mellem verdens frie nationer, kan kun tjene som en invitation til aggression«. ⁷⁶

Senere på sommeren blev spørgsmålet om våbensalg til Sverige taget op med den britiske regering. Den 21. september skrev Hickerson til

72. Tel. 572 fra Stockholm 11. maj 1948. DS 758.00/5-1148.

73. Tel. 591 fra Stockholm 15. maj 1948. DS 840.00/5-1548.

74. Tel. 661 fra Stockholm 1. juni 1948. DS 758.00/6-148.

75. Tel. 812 til Stockholm 22. november 1948. DS 840.00/11-2248. Svensk aide memoire, sign. Hans Beck-Friis 26. november 1948. UD 38.3/3.

76. FRUS 1948, vol. III, p. 134. Marshalls råd til Truman var direkte affødt af en opfordring hertil fra Matthews.

Lovett: »Why the hell should we spend money to rearm the Brussels Pact countries when they are selling jets to neutrals?»⁷⁷ og et par dage senere, den 24. september, afleveredes et officielt memorandum til ambassadør Franks, der kraftigt kritiserede salget af *Spitfire* og *Vampire*-fly til Sverige.⁷⁸ Den britiske regering afviste imidlertid at ændre sin våbenpolitik over for Sverige.⁷⁹ Højdepunktet i kampagnen mod Sverige kom i december, hvor Hickerson ikke blot meddelte ambassadør Boheman, at lande, der faldt ind under Vandenberg-resolutionen, ville være de eneste, der kunne nyde godt af amerikanske militære hjælpeprogrammer, men også kraftigt antydede, at der kunne opstå problemer med råvareleverancer for eksempel af stål til »ukvalificerede« lande.⁸⁰

Denne hårde politik havde dog også sine kritikere i State Department. Da Hickerson i oktober fortalte ambassadør Boheman, at U.S.A. var »worried, distressed, and shocked...« over Sveriges politik,⁸¹ greb udenrigsminister Marshall ind og anmodede embedsmændene om at »lay off such outspoken pressure tactics«.⁸² Udenrigsministeren synes endog at have næret en vis tvivl med hensyn til den officielle afvisning af svensk eller skandinavisk neutralitet. I en samtale med Bevin 4. oktober udelukkede han ikke, at en skandinavisk neutralitetsblok kunne accepteres, såfremt strædet mellem Danmark og Sverige (hvorved formøntlig mentes stræderne som helhed) kunne lukkes i krigstid.⁸³ Et lignende budskab blev givet til udenrigsminister Rasmussen den følgende dag.⁸⁴ Betydningen heraf skal dog ikke overvurderes. Udenrigsminister Marshall havde siden foråret 1948 stået mere eller mindre uden for beslutningsprocessen omkring Atlantpagt-forhandlingerne og havde – delvis af helbredsgrunde – overladt udformningen af amerikansk politik til viceudenrigsminister Lovett og John Hickerson, som begge var overbevist om den politiske og militære nødvendighed af at inddrage Norge og Danmark i den planlagte Atlantpagt. Det første officielle skridt i den retning blev taget efter vedtagelsen af Vandenberg-resolutionen i juni, da State Department informerede Danmark og Norge, men ikke Sverige, om de kommende forhandlinger med Canada og Bruxellespagt-landene og bad dem om at

77. FRUS 1948, vol. III, p. 254.

78. DS 711.58/9-2148. Jvf. referat af samtale mellem fg. udenrigsminister Lovett og ambassadør Franks 24. sept. 1948. DS 840.20/9-2448.

79. Tel. 716 fra Lovett til Stockholm 2. oktober 1948. FRUS 1948, vol. III, p. 259.

80. Samtalereferat 7. december 1948. DS 840.20/12-748.

81. Samtalereferat 12. oktober 1948. DS 758.00/10-1248.

82. Se brev fra Hickerson til general Carter 23. oktober 1948. DS 711.58/10-2348.

83. Bevins referat. FO 371/71453.

84. Marshalls referat. DS 740.00119 Council /10-548.

undlade ethvert skridt, der kunne præjudicere deres fremtidige holdning.⁸⁵ En mere konkret politik over for Skandinavien udviklede sig under de såkaldte *Washington Exploratory Talks* (WET), der indledtes 6. juli 1948.

Washington Exploratory Talks (WET) og genoptagelsen af de skandinaviske forhandlinger

U.S.A. stod som potentiel »netto-leverandør« af sikkerhed til Europa i en meget stærk forhandlingsposition under WET-forhandlingerne 6. juli-10. september med Bruxellespagt-landene og Canada. Det såkaldte *Washington Paper* af 9. september, der opsummerede forhandlingsresultatet, afspejlede derfor i høj grad de amerikanske forhandlingspositioner.

En af disse var betydningen af de såkaldte *stepping stones*, d.v.s. Danmark (især Grønland), Norge og Island, for U.S.A.s egen sikkerhed. Ifølge viceudenrigsminister Lovett ville der være alvorlige huller i ethvert nordatlantisk sikkerhedsarrangement, der ikke omfattede disse områder.⁸⁶ Dette var et synspunkt, som havde stærk indrepolitisk opbakning. I april havde senator Vandenberg peget på betydningen af skandinavisk deltagelse »as that had great vote appeal in the Senate«.⁸⁷ Island og Grønland var de eneste strategiske områder, der specielt diskuteredes under senatshøringen om Vandenberg-resolutionen i maj.⁸⁸

På den anden side så U.S.A. ikke længere Sverige som et potentielt medlem af Atlantpagten. George Kennan, lederen af State Departments Policy Planning Staff, argumenterede, at det måske ikke var tilrådeligt at presse visse lande så som Sverige, der lå tæt ved Sovjetunionen, ind i militære engagementer,⁸⁹ og Charles Bohlen skelnede blandt de potentielle medlemmer mellem de *stepping stones* som Danmark og Norge,

85. Se for eksempel depeche XXI fra ambassadør Henrik Kauffmann 24. januar 1948. UM 5 H 10a.

86. WET 7. juli 1948. FRUS 1948, vol. III, p. 159.

87. *Ibid.*, p. 105.

88. *The Vandenberg Resolution*. Hearings held in Executive Session ... Washington 1973, p. 12.

89. WET 8. august 1948. FRUS 1948, vol. III, p. 165.

Kennans og Bohlens holdning til Sverige og Skandinavien som helhed var givetvis farvet af deres generelle skepsis over for Atlantpagt-planerne, specielt således som disse udformedes af Hickerson og til dels Lovett. Om uenigheden mellem Hickerson og Kennan/Bohlen-fløjene i State Department, se blandt andet min *Britain and U.S. Policy-making on the Formation of the Atlantic-Pact*, *op. cit.* og Geir Lundestad: *America, Scandinavia, and the Cold War 1945-49*.

som var af betydning for forbindelserne over Atlanten, og lande som Sverige, der var vigtige fra en europæisk (men måske ikke nødvendigvis amerikansk) synsvinkel.⁹⁰

De amerikanske forhandlere bragte også spørgsmålet om gradueret medlemskab op. Ideen synes at stamme fra Kennan, ifølge hvis grundidé, den såkaldte *dumbbell* (håndvægts-) koncept, Atlantpagten skulle bestå af en kerne af på den ene side U.S.A.-Canada og på den anden side Bruxellespagt-landene, hvortil så *stepping stone*-landene kunne knyttes som associerede partnere.⁹¹

Konferencemiljøet gav igen briterne muligheder for at influere på den amerikanske politik, idet dog deres hovedmål om at forpligte U.S.A. til et formelt traktatarrangement gjorde dem ganske fleksible, hvad angår dettes form og specifikke indhold.⁹² De britiske forhandlere støttede meget kraftigt det amerikanske krav om, at *stepping stone*-landene, især Norge og Danmark, skulle inddrages, over for de øvrige Bruxellesmagters, og særlig Frankrigs, mere eller mindre åbent udtalte skepsis. I en forhandlingsinstruks af 13. august hed det blandt andet: »Norge og Danmark er naturligvis af kardinal betydning [for Vesteuropas forsvar], og det er meget muligt, at aggressionen vil begynde dér som en gentagelse af historien. Vi betragter det som værende af stor vigtighed, at disse to lande bliver bragt inden for en Atlantpagts ramme (*scope*)«. ⁹³

Storbritannien accepterede også ideen om gradueret medlemskab, omend uden større begejstring.⁹⁴ På den anden side understregede de britiske forhandlere – og denne gang i fuld enighed med de øvrige Bruxellesmagter – at Bruxelles-pagten ikke skulle udvides for meget, og at medlemskab i den ikke skulle være en betingelse for, at europæiske lande, såsom de nordiske, kunne blive fulde medlemmer af Atlantpagten.⁹⁵

WET-forhandlingernes konklusioner blev opsummeret i det såkaldte *Washington Paper* af 9. september.⁹⁶ Med hensyn til de skandinaviske landes eventuelle deltagelse hed det, at

90. WET 9. august 1948. FRUS 1948, vol. III, p. 209.

91. Se hans notat til Lovett 31. august 1948. Ibid., p. 225.

92. Se Foreign Office's generelle *guidance* til ambassaden i Washington. Tel. 6988 til Washington 28. juni 1948. FO 371/73071.

93. Tel. 1023 Saving til Washington 13. august 1948. FO 371/73074.

94. Et Foreign Office-notat af 28. juli 1948, fandt »very little sense in such an idea«. FO 317/73074.

95. Jf. tel. 4324 fra Washington 10. september 1948. FO 371/71453.

96. FRUS 1948, vol. III, p. 240ff.

»for at være fuldt tilfredsstillende vil et nordatlantisk sikkerhedssystem ikke blot måtte give sikkerhed til de ovennævnte lande [d.v.s. forhandlingsdeltagerne], men også til de nordatlantiske territorier i Danmark (særlig Grønland), Norge, Island, Portugal (særlig Azorerne) og Irland, som hvis de skulle falde i fjendehånd ville sætte både de europæiske og nordatlantiske medlemmers sikkerhed på spil og alvorligt hæmme strømmen af gensidig bistand imellem dem«.

Papiret argumenterede yderligere, at mens det meget vel kunne være ønskeligt at have Norge, Danmark, Portugal, Island og Irland som fulde medlemmer, var disse lande måske ikke nu rede til fuldt at påtage sig de fornødne forpligtelser. »De bør konsulteres, før pagten bliver afsluttet, og hvis de da ikke er villige til at påtage sig et sådant ansvar, bør de indbydes til at tiltræde pagten med begrænsede forpligtelser ... [som for eksempel] at stille faciliteter til rådighed for det fælles forsvar til gengæld for en forpligtelse for de fulde medlemmer til at forsvare deres territorier«.

Endelig forudsås et tredje, endnu løsere forhold for visse lande som Sverige og Italien på grund af deres geografiske beliggenhed eller særlige internationale forpligtelser.

Fuldt medlemskab for Norge og Danmark var imidlertid langt den mest foretrukne løsning, ikke blot for Storbritannien, men også for den alt i alt dominerende Hickerson-fløj i State Department. Da Storbritannien og U.S.A. i slutningen af september valgte at informere de to lande om udfaldet af WET-forhandlingerne, blev kun muligheden for fuldt medlemskab nævnt;⁹⁷ og ambassadør Marvel fik i november at vide, at muligheden for begrænsede forpligtelser under ingen omstændigheder endnu måtte antydes over for nogen på grund af det ønskværdige i, at Danmark og Norge blev fulde medlemmer.⁹⁸

Den britisk-amerikanske henvendelse (som de øvrige deltagere i WET-forhandlingerne forblev uvidende om) blev foretaget for at demonstrere den fortsatte vestlige interesse i de to lande og i, at de holdt deres optioner åbne; da Washington-papiret imidlertid endnu ikke var officielt antaget af regeringerne,⁹⁹ var der grænser for, hvor definitiv henvendel-

97. Se for eksempel Hichersons referat af samtale med ambassadør Kauffmann 23. september 1948. DS 840.20/9-2348. Kauffmanns referat er i depeche XXX af 24. september 1948. UM 5 H 10a.

98. Tel. 709 til København 17. november 1948. FRUS 1948, vol. III, p. 271.

99. Papiret blev godkendt af Bruxelles-magterne 26. oktober 1948. FRUS 1948, vol. III, p. 270. Præsident Truman godkendte papiret umiddelbart efter sit genvalg i november. Se brev fra F. R. Hoyer Millar til I. Kirkpatrick, Foreign Office, 9. november 1948, FO 371/73081.

sen kunne være. Her synes dog Foreign Office's generaldirektør (Permanent Undersecretary), Orme Sargent, at have været mindre forsigtig end sin amerikanske modpart. Den norske regering blev »overrasket« over hans antydning af, at en invitation til Atlantpagten kunne ventes umiddelbart,¹⁰⁰ og den danske regering var i et par dage nærmest skræmt fra vid og sans, indtil den fandt ud af, at sagen ikke var så hastende som først antaget.¹⁰¹

Baggrunden for denne ophidsede reaktion var, at de skandinaviske forsvarsforhandlinger i begyndelsen af september var blevet genoptaget og på et politisk grundlag, der var mindre åbent neutralistisk end det, man havde diskuteret ud fra i maj måned. På et stats- og udenrigsministermøde i Stockholm den 8.-9. september blev det besluttet at indlede en ekspertundersøgelse af mulighederne for et militært samarbejde mellem de tre lande. Regeringerne skulle ikke være bundet af dens resultater, men lovede ikke at gå ind i militære forhandlinger til anden side, så længe undersøgelsen ikke var afsluttet.

Både Lange og Gustav Rasmussen appellerede derfor indtrængende til deres amerikanske og britiske kolleger om at lade undersøgelsen have sin gang og om ikke at udsende indbydelser til deltagelse i de atlantiske forhandlinger, før den var afsluttet.¹⁰² Både Bevin og Marshall viste sig villige til at acceptere en deadline til 1. februar 1949, delvis fordi ingen regnede med, at der alligevel ville ske meget før den amerikanske præsidentindsættelse i januar, men delvis også fordi det blev erkendt, at det ville blive meget vanskeligt for de to lande at deltage, før alle skandinaviske muligheder var blevet undersøgt til bunds. For den britiske regerings vedkommende kom hertil en ægte interesse for skandinavisk militærsamarbejde som en vej til at drage Sverige ind i et samarbejde med vestmagterne.

Hankey-planen

Mens tanken om et gradueret medlemskab var af amerikansk oprindelse,

100. Tel. 410 fra ambassadør Collier, Oslo, 25. september 1948. FO 371/71453.

101. Se Nikolaj Petersen, Optionsproblematikken ... op.cit., pp. 215-16.

102. Se for eksempel Gustav Rasmussens samtale med Bevin 25. september 1948 i FO 371/71453 (Bevins referat) og med Marshall 5. oktober 1948 i DS 740.00119 Council /10-548 (Marshalls referat). Langes samtale med Bevin 25. september 1948 er i FO 371/71453 (Bevins referat) og UD 38.3/3 (Langes referat), og hans samtale med Marshall 29. september 1948 i UD 38.3/3 (Langes referat).

var Foreign Office mere optaget af en anden idé om, hvorledes de skandinaviske lande og særlig Sverige kunne knyttes til Atlantpagten. Disse forskellige tilgange til problematikken afspejlede i sidste instans et forskelligt syn på Sveriges (og hele det nordiske områdes) betydning for det samlede vestlige forsvar. U.S.A. havde ikke større militære interesser i selve Skandinavien og særlig ikke i Sverige, hvis militære betydning for Norges og Danmarks sikkerhed heller ikke blev vurderet som særlig høj. U.S.A. ville nok meget gerne have Sverige med i Atlantpagten, men begrundelsen herfor var politisk snarere end militær; det, man ønskede, var, at Sverige »stood up to be counted« blandt de vestlige demokratier. Derfor slog man, da Sverige fastholdt neutralitetslinien, ind på en politik, der var en blanding af en demonstrativ mangel på interesse for Sveriges skæbne og slet skjulte advarsler om, hvad der kunne blive følgen af en »stædig« fastholden ved neutraliteten.

Efter britisk mening var Skandinavien som sådan af meget stor strategisk betydning. Endvidere opfattedes Sverige som en endog meget væsentlig faktor i forsvaret af Norge og Danmark, fordi vestmagterne ikke vurderedes at kunne yde militær bistand på stedet i tilfælde af angreb. Foreign Office så det derfor som et vigtigt mål at udtænke en ordning, der knyttede Sverige til deres forsvar. Derfor opfattede man den amerikanske langsigtede pressionspolitik for uhensigtsmæssig; det, der var behov for, var en politik, der nok konstant understregede neutralitetens farer, men som også gav Sverige positive tilskyndelser til at ændre sin politik.

Hovedsvaret på dette dilemma blev den såkaldte Hankey-plan, der først blev præsenteret i et memorandum af R.M.A. Hankey den 6. august, men som allerede havde været fremme som en idé i maj måned.¹⁰³ I memorandumet fremhævede Hankey, at det var urealistisk at forvente, at Sverige ville tilslutte sig Atlantpagten; kun hvis Danmark eller Norge blev angrebet, var der nogen sandsynlighed for, at Sverige ville gå i krig. På baggrund heraf skitserede han følgende plan:

- »(a) Norge og Danmark bør gå ind i Atlantunionen ... Sverige påtager sig ... følgende forpligtelser over for Norge og Danmark:
- (i) Sverige vil forblive ikke-krigsførende (ikke neutral) i enhver krig, som Danmark og Norge deltager i, men hvor de ikke angribes direkte ...
 - (ii) ... I denne periode forventes det ikke, at Sverige erklærer krig eller foretager aktive fjendtlige forholdsregler ud over at demonstrere

¹⁰³. Se side 57.

- sin vilje til at forsvare sit territorium og sin principielle solidaritet med Norge og Danmark.
- (iii) Skulle Norge og Danmark blive fysisk angrebet af Sovjetunionen eller dens satellitter, vil Sverige træde ind i krigen med alle sine styrker og samarbejde om forsvaret af Skandinavien som helhed i henhold til planer, som skal fastlægges på forhånd ved inter-skandinaviske forsvarsforhandlinger. Kun i dette tilfælde vil Sverige være berettiget til væbnet bistand fra Storbritannien, U.S.A. og andre vestmagter.
 - (iv) Til gengæld vil Sverige være berettiget til væbnet bistand fra Norge og Danmark, hvis det bliver angrebet. Dette vil involvere Vestunionen, men det er usandsynligt, at Rusland vil angribe Sverige undtagen som del af eller som forspil til et almindeligt angreb på vesten«.

Blandt planens fordele anførte Hankey, at den ville muliggøre en gradvis udtynding (*shading off*) af Atlantpagten mod øst, at den ikke ville provokere Sovjetunionen så meget som direkte svensk medlemskab i Atlantpagten, at den ville give Danmark og Norge, hvad de ønskede fra Sverige, og endelig at den kun ville forpligte Sverige til at gribe ind, når dens nationale overlevelse alligevel var kompromitteret af en truende sovjetisk omringning.¹⁰⁴

Forslaget, som Hankey anså for acceptabelt for Norge og Sverige, men ikke nødvendigvis for Danmark, blev sendt til stabscheferne for kommentarer. I deres svar af 15. september kaldte de planen genial (*ingenious*), men tilføjede også: »Som De vil vide, har det altid været stabschefernes opfattelse, at de ikke kan overveje direkte bistand ved at sende britiske styrker til Skandinavien«.¹⁰⁵

Dette svar ramte direkte ind i, hvad der var den centrale svaghed i Storbritanniens (og for så vidt også U.S.A.s) politik over for Skandinavien, nemlig den manglende kapacitet til at give militær bistand på stedet i tilfælde af et sovjetisk angreb.¹⁰⁶ Som Ivone Kirkpatrick den 5. oktober skrev til minister F.R. Hoyer Millar i Washington, betød dette begrænsede muligheder for at lægge pres på Skandinavien. Endvidere ville Norge og Danmark være tøvende over for at handle uden Sverige. »Dette gør

104. »The Relation of Sweden to Scandinavian Cooperation and Atlantic and Western Union«, 6. august 1948. FO 371/71458.

105. Ibid.

106. Dette blev også erkendt af Hickerson, da han i oktober fik planen forelagt. Se brev fra F.R. Hoyer Millar til I. Kirkpatrick, Foreign Office, 13. oktober 1948. FO 371/71454.

det stadig mere påkrævet, at Sverige kommer ind under en eller anden form«. ¹⁰⁷ Den 4. oktober fremholdt Bevin betydningen af et skandinavisk forsvarssamarbejde for udenrigsminister Marshall. ¹⁰⁸ Den bagvedliggende tankegang blev udtrykt meget klart i en notits af Hankey den 26. oktober, hvor han argumenterede, at en skandinavisk pagt var et nødvendigt tillæg (*adjunct*) til Norges og Danmarks medlemskab i Atlantpagten, fordi de uden Sverige ikke ville være i stand til at forsvare sig selv, også selv med en meget omfattende bistand vestfra, »which would certainly not be forthcoming«. ¹⁰⁹

Hankey udtrykte samme synspunkter på en konference med de tre ambassadører i Skandinavien den 22. oktober. Her blev man enige om, at en skandinavisk neutralitetspagt ville være utilfredsstillende, idet den ville føre til appeasement over for Sovjet. Hankey-planen var det meste, man kunne gøre sig håb om, også selv om Mac-Farquhar (Stockholm) udtrykte nogen tvivl om, hvor langt man kunne vente, at svenskerne ville gå i en pro-vestlig ikke-krigsførelsespolitik. Diskussionen drejede sig væsentligst om, hvilken taktik der skulle anvendes. Selv om det blev erkendt, at den britiske overtalelsetaktik ikke virkede hurtigt nok på udenrigsminister Undén, ansås det ikke for ønskeligt at stille svenskerne over for et direkte krav om at tilkendegive deres holdning til en atlantisk sikkerhedspagt, før forslaget var nået længere frem mod sin gennemførelse, og før vestmagterne selv var i stand til at svare på det uundgåelige svenske spørgsmål om, hvad de i det hele taget kunne gøre for at hjælpe i tilfælde af angreb. Der skulle derfor ikke lægges pres på de skandinaviske lande, før disses stabsforhandlinger var resulteret i en rapport eller en plan for skandinavisk forsvar; i mellemtiden skulle det understreges over for dem, at en sådan plan ville være uden værdi, medmindre Skandinavien enten var en del af eller associeret med Atlantpagten. ¹¹⁰

På dette tidspunkt var Foreign Office allerede begyndt at søge støtte til Hankey-planen andetsteds. Den 5. oktober fik minister Hoyer Millar i Washington besked på underhånden at kommunikere den til State Department. ¹¹¹ Omtrent en uge senere blev den norske London-ambassadør Prebensen underrettet om planen i den hensigt, at nordmændene så bedre kunne styre de nordiske forsvarsforhandlinger »i den rigtige ret-

107. FO 371/71458. Jf. britisk note til U.S.A., resumeret i telegram fra Lovett til Matthews 2. oktober 1948. FRUS 1948, vol. III, p. 259.

108. Tel. 11146 til Washington, 9. oktober 1948. FO 371/71453.

109. FO 371/71454.

110. Ibid.

111. FO 371/71458.

ning«. ¹¹² Det viste sig imidlertid at være en alvorlig fejlkalkulation. Denne gang var det det norske udenrigsdepartements tur til at blive slået af panik over et britisk udspil. I et første telegram til Prebensen den 19. hed det, at departementet anså forslaget for yderst farligt, ikke mindst ud fra en indenrigspolitisk synsvinkel. Prebensen skulle anmode om, at planen ikke blev fremmet, og om at alt skulle gøres for at undgå, at det nogensinde kom frem, at noget sådant havde været under overvejelse. ¹¹³ I et brev den følgende dag gav Lange en mere detaljeret forklaring af sin modstand mod planen. For det første var der i den offentlige mening i Norge stadig stærk tvivl, om regeringens pro-vestlige politik ikke eksponerede Norge for meget mod øst. I denne situation ville Hankey-planen tage sig ud som »en fuldstændig retfærdiggjøring« af Sveriges neutralitetspolitik. »Gjennom sin halstarrige nøytralitetsholdning ville Sverige opnå en garanti fra vest uten annan motytelse enn en solidaritetsforpliktelse overfor Norge og Danmark. Norge ville på grunn av regjeringens vestorienterte politikk måtte påta seg automatiske forpliktelser langt utenfor Nordens grenser for å oppnå den samme garanti«. Kort sagt: regeringens position ville blive fuldstændig uholdbar, hvis planen kom frem. For det andet talte forholdene omkring de nordiske forsvarsforhandlinger imod forslaget. Hvis svenskerne fik en antydning af, at de kunne få en vestlig garanti på de foreslåede betingelser, ville de blot »forhærde sig« i deres neutralitetsstandpunkt, og nordmændene kunne så slå en streg over ethvert håb om at få det rokket. ¹¹⁴

Den amerikanske reaktion var mere positiv, men ikke uden nogle af de samme betænkeligheder, som den norske regering havde haft. Den 15. november skrev Hickerson til Hoyer Millar, at State Department var enig i en stor del af indholdet og især i, at der skulle gøres alt for at få Norge og Danmark med som fulde medlemmer af Atlantpagten. På den anden side var man imod den tanke, at Atlantpagten skulle indblandes i tilfælde af, at Norge og Danmark måtte opfylde sine allianceforpligtelser over for Sverige, dvs. ved et angreb på Sverige. Dette smagte for meget af en ensidig garanti, som ikke skulle gives, blandt andet fordi Norge og Danmark i så fald også kunne blive fristet til at anmode om en lignende garanti. Hickerson foreslog derfor, at der i så fald kun skulle være tale om konsultationer inden for pagten. Forudsat Danmark og Norge blev medlemmer af Atlantpagten, var det i øvrigt State Departments generel-

112. Hankey-notits 12. oktober 1958. Ibid.

113. UD 25.2/72.

114. UD 25.2/72.

le opfattelse, at en særskilt, men indholdsmæssigt lignende skandinavisk forsvarskontrakt ville være fordelagtig. Hickerson endte med at meddele, at State Department nu prøvede ideen af på sine ambassadører i Skandinavien. »Hvis det var muligt at nå frem til en enig holdning med briterne, kunne det være nyttigt at sondere nordmændene og danskerne temmelig snart«. ¹¹⁵

Foreign Office var enig i, at det amerikanske ændringsforslag burde gøre ideen mere acceptabel for den norske regering. Man tvivlede dog nu på, om planen faktisk var acceptabel for både Sverige og Norge, eller blot for et af landene. ¹¹⁶ De amerikanske forespørgsler hos ambassadørerne gav samme resultat. Josiah Marvel i København fandt planen tilfredsstillende. ¹¹⁷ Men hans kolleger i Oslo og Stockholm vendte sig meget stærkt imod den; de hæftede sig ved den relativt privilegerede position, som den stadig indrømmede Sverige, og ved sandsynligheden for at Norge og Danmark ville ønske de samme privilegier. ¹¹⁸

På denne baggrund var både Foreign Office og State Department i begyndelsen af december 1948 nået frem til den erkendelse, at der ikke for øjeblikket var nogen udsigt til, at de skandinaviske lande ville acceptere et integreret arrangement. ¹¹⁹ Da Washington-forhandlingerne (der nu ikke længere betegnedes som *exploratory*) blev genoptaget i december, enedes de to lande om at koncentrere sig om at få Danmark og Norge med som fulde medlemmer og så lade Sverige skøtte sig selv; på dette tidspunkt var tanken om graderet medlemskab afgået ved en stille død. Og juleaften enedes forhandlerne som afslutning på denne forhandlingsrunde om at indbyde følgende lande til at deltage i Atlantpagten, såfremt de var villige hertil: Island, Norge, Danmark, Irland og Portugal. Man anså det for tvivlsomt, om der skulle rettes en direkte henvendelse til Sverige, selv om man kunne meddele Danmark og Norge, at svenskerne ville være velkomne. ¹²⁰

Denne beslutning svarede godt til de synspunkter, som Hickerson-gruppen i State Department hele tiden var gået ind for. Den var mindre tilfredsstillende for briterne, der havde lagt større vægt på at sikre en

115. DS 840.20/11-1548.

116. Tel. 13033 til Washington, 9. december 1948. FO 371/71454. Tel. 502 fra Collier, Oslo, 1. december 1948. Ibid.

117. Tel. 1035, 19. november 1948. DS 840.20/11-1948.

118. Tel. 1301 fra Matthews, Stockholm, 19. november 1948. DS 840.20/11-1948. Tel. 272 fra Bay, Oslo, 27. november 1948. DS 840.20/11-2748.

119. Brev fra Hoyer Millar til I. Kirkpatrick, 13. december 1948. FO 371/71455.

120. FRUS 1948, vol. III, p. 343.

svensk tilknytning vestpå. Hankey gav klart udtryk herfor i en notits af 14. december:

»Det, som er ærgerligt (*aggravating*), er, at svenskerne bliver ladet mere og mere ude, mens vi ønsker dem *ind* under den ene eller anden form. Forsvaret af Skandinavien har ingen mening uden Sverige, og Norge og Danmark vil blive en virkelig belastning for os, omend jeg tror, vi ønsker dem ind på grund af Grønland, Færøerne og den norske kyst«. ¹²¹

Imidlertid blev ønsket om at knytte Skandinavien *som helhed* til det vestlige forsvar nu underordnet en anden overvejelse, nemlig ønsket om at få Atlantpagten igennem så hurtigt som muligt. Den 2. november havde kabinettet godkendt et notat af Bevin, i henhold til hvilket intet burde få lov til at sinke traktaten: »Hvis nogle af de forespurgte landes holdning ser ud til at ville sinke afslutningen af traktaten, bør det pågældende land slettes af deltagerlisten«. ¹²² Hovedmålsætningen var nu en hurtig afslutning af pagten, således at U.S.A. blev forpligtet over for Vesteuropas forsvar, ikke at perfektionere den ideelle løsning.

Slutrunden: Januar-februar 1949

Kort efter nytår 1949 fik udviklingen i Skandinavien Storbritannien og U.S.A. til at genoverveje deres politik. December-beslutningen om at koncentrere interessen om Norge og Danmark havde hvilet på den da ganske plausible antagelse, at de skandinaviske forsvarsforhandlinger, der var indledt i oktober 1948, ville ende resultatløst, og at Norge og sandsynligvis også Danmark så ville ønske optagelse i Atlantpagten. På et hastigt sammenkaldt skandinavisk stats- og udenrigsministermøde i Karlstad i Sverige den 5.-6. januar blev der imidlertid opnået en foreløbig enighed om muligheden for et automatisk skandinavisk forsvarsforbund baseret på øjeblikkelig militær solidaritet med hensyn til forsvaret af de tre landes skandinaviske dele; derimod var Danmarks og Norges atlantiske besiddelser ikke omfattet af »formlen«, som det var meningen skulle konkretiseres og bekræftes ved to efterfølgende konferencer senere på måneden i København og Oslo. ¹²³ I politisk forstand repræsenterede

121. FO 371/71455.

122. Cabinet Paper (48) 249. FO 371/71716.

123. Se resumé af Karlstad-forhandlingerne i Udenrigsministeriet, *Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966*, Bd. II, København, 1968, p. 50.

Karlstad-formlen et skrøbeligt og som det skulle vise sig uholdbart kompromis mellem Sverige og Norge. Sverige accepterede at lade en forsvarstraktat træde i kraft med øjeblikkelig varsel og uden at afvente en dansk-norsk oprustning; Norge accepterede, om end kun halvhjertet, den svenske betingelse, at forbundet skulle være »fritstående« og uden andre bindinger til vestmagterne end en positiv vestlig respons på to aftalte spørgsmål: 1) om de ville være »interesserede« i dannelsen af et nordisk forsvarsforbund, og 2) om de ville være villige til at støtte det med våben og materiel på rimelige økonomiske og andre vilkår. Endvidere enedes man om, at Danmark og Norge, der henholdsvis den 31. december og 3. januar af U.S.A. var blevet bedt om at angive ønsket form og tidspunkt for en officiel invitation til Atlantpagt-forhandlingerne,¹²⁴ skulle bede U.S.A. om at vente indtil slutningen af måneden.

Vestmagterne fik således i hvert fald en af nøglerne til forsvarsforbundets skæbne. I denne situation gjorde Gustav Rasmussen, der var dybt påvirket af, hvad han så som en »bemærkelsesværdig og historisk forpligtelse fra Sveriges side«,¹²⁵ store, til dels ganske dristige bestræbelser for at overbevise vestmagterne om, at de i egen interesse burde acceptere Karlstad-formlen og forsyne forsvarsforbundet med de fornødne våben. Han antydede endog over for den britiske ambassadør Randall, at mens der ikke kunne være noget åbenlyst samarbejde mellem forsvarsforbundet og Atlantpagten, var det ikke nødvendigt med en offentlig tilslutning til sidstnævnte for »at dele hemmeligheder imellem os (dvs. Storbritannien) og Danmark«, eller for at der kunne træffes »passende arrangementer med henblik på at imødegå en hypotetisk krise«; ligeledes antydede Rasmussen, at spørgsmålet om amerikanske baser i Grønland og en eventuel britisk besættelse af Færøerne i tilfælde af krig ikke ville skabe problemer.¹²⁶

Randalls telegram skabte en del opstandelse i Foreign Office. Med sin utrænede håndskrift påtegnede Bevin det »Must be studied very carefully«, og Hankey, der så sent som 11. januar var nået til den slutning, at der ikke var noget alternativ til at fortsætte uden Sverige,¹²⁷ begyndte påny at undersøge mulighederne for en sammenkædning. I et foreløbigt notat af 13. januar anså han det for højst ønskeligt, om forsvaret af Norge og Danmark, der i sig selv udgjorde en belastning for vestmagterne, kunne

124. FRUS 1948, vol. III, pp. 348-51, og FRUS 1949, vol. IV, pp. 1-3.

125. Tel. 80 fra Randall, 11. januar 1949. FO 371/77391.

126. Ibid.

127. Notits 11. januar 1949. FO 371/77291.

understøttes gennem en skandinavisk forsvarspagt. Hvis Sverige fastholdt sit krav om fuldstændig neutralitet, ville dette umuliggøre et system baseret på efterårets planer. Som et alternativ, der kunne tænkes at være acceptabelt for Sverige, men »meget mindre tilfredsstillende« for vestmagterne, udviklede han en plan, der ikke som planlagt forudsatte norsk og dansk tilslutning til Atlantpagten, men kun specielle arrangementer med vestmagterne. Disse burde omfatte britiske flådefaciliteter på Færøerne, amerikanske baser i Grønland, en norsk forpligtelse til ikke at tillade flådeaktivitet rettet mod atlantehavsmagterne infiltrere sit territorialfarvand, en dansk og norsk forpligtelse til at forsvare deres uafhængighed efter bedste evne og til at slutte betingede stabsplaner med Storbritannien og U.S.A. med henblik på bistand i en angrebssituation, og endelig en britisk og amerikansk forpligtelse til at give de skandinaviske lande »such help as may be in their power in the supply of arms and equipment and technical advice«. ¹²⁸

I et nyt notat et par dage senere diskuterede Hankey de tre alternative muligheder, der nu forelå. For det første kunne man fastholde den politik, man var enedes om i december. »I dette tilfælde må vi erkende, at uden svensk opbakning vil det være nødvendigt med en omfattende (*a large measure of*) bistand for at give Norge og især Danmark nogen form for sikkerhed, og det vil være vanskeligt for vestmagterne at give så megen hjælp samtidig med, at deres egne og deres andre allieredes behov gives den rette prioritet«. Det andet alternativ, hvis fordele var »overvældende« (*overwhelming*), var Hankey-Hickerson-planen. »Det ville være vanskeligt at sikre svensk medvirken i en sådan plan, men nu hvor svenskerne er gået så langt, og nu hvor deres egne militære myndigheder er enige om, at vestlig hjælp er af væsentlig betydning, burde det ikke være absolut umuligt at trække svenskerne over, forudsat at vi er temmelig hårde med hensyn til våbenforsyninger. En sådan løsning ville give alle den bedste af begge verdener ...« Endelig var der den løsere skitse, Hankey havde diskuteret et par dage i forvejen. »En sådan løsning ville give os de forsvarsfaciliteter vi har mest brug for ... men den ville sætte Norge og Danmark under Sveriges lederskab og bundet til en politik med en afgjort isolationistisk tendens«. ¹²⁹

Dette sidste alternativ blev et par dage senere afvist af Permanent

128. Notat om »Scandinavian Defence and the Atlantic Pact«, 13. januar 1949. FO 371/77392.

129. Notat om »Scandinavian Defence and the Atlantic Pact«, 17. januar 1949. FO 371/77394.

Undersecretary Orme Sargent,¹³⁰ og den 22. januar foreslog Hankey selv, at sagerne skulle have lov til at gå deres gang; man skulle lade nordmændene, der sandsynligvis ville blive fulgt af danskerne, komme ind i Atlantpagt-forhandlingerne og så håbe, at svenskerne før eller senere i egen interesse ville lave forsvarsarrangementer med Danmark og Norge. Som grund til denne kovending anførte Hankey Norges beslutning om at slutte sig til Atlantpagten uden noget øjeblikkeligt arrangement med Sverige og sandsynligheden for, at den norske regering i denne situation snarere ville blive forvirret end hjulpet af yderligere forslag.¹³¹

Denne vurdering hvilede tilsyneladende på en ikke særlig præcis opfattelse af norsk politik. Netop i disse dage, under forhandlingerne i København den 22.-24. januar, distancerede den norske regering sig nok fra Karlstad-formlen, men man erklærede sig stadig rede til at acceptere et formelt fritstående forsvarsforbund, forudsat at der blev mulighed for uformelle stabssamtaler med vestmagterne. Det var først efter, at denne betingelse var afvist fra svensk side, at den norske regering tog den endelige beslutning om at satse på Atlantpagten.¹³²

Under alle omstændigheder blev Hankey-planen igen lagt på hylden, og den britiske regering fastholdt den politik, der var aftalt med U.S.A. i december. Beslutningen herom bestyrkedes i slutningen af januar, da Sovjetunionen i en note til Norge søgte at advare mod norsk deltagelse i Atlantpagten. Det ville være »disastrous and a victory for the Russians«, hvis Norge nu gav afkald på Atlantpagten, fortalte Bevin Lange den 14. februar.¹³³

Men selv om den britiske regering ikke lagde skjul på sine præferencer, blev der ikke tale om pres på Norge eller Danmark. Bevin følte sig ikke berettiget til at presse de to lande til at slutte sig til Atlantpagten¹³⁴ og pointerede ved adskillige lejligheder i februar 1949 over for skandinaviske diplomater og ministre, at man frit skulle træffe sin beslutning.¹³⁵ Bevin gik endda så vidt som til – uden påviselig direkte grund – at minde de britiske ambassadører i Skandinavien om, »at disse lande skal have lov til frit at beslutte sig om den politik, de ønsker at følge, og at der ikke

130. Hankey-notits 19. januar 1949. Ibid. Sargents begrundelse er ukendt.

131. Notits 22. januar 1949. Ibid.

132. Se referat af Københavnsforhandlingerne. UM 105 B 1a.

133. Bevins referat. FO 371/77398.

134. Notat til Kabinettet 28. januar 1949. FO 371/77394.

135. For eksempel over for den norske ambassadør Prebensen 24. januar (FO 371/77393) og 7. februar (FO 371/77394), den danske ambassadør Reventlow 8. februar (ibid.) og Halvard Lange 14. februar (FO 371/77398).

anvendes noget pres for at påvirke dem til at slå ind på en kurs, som de ikke selv opfatter som ønskelig«. ¹³⁶

Denne politik var utvivlsomt motiveret af Bevins velkendte sympati for de skandinaviske regerings vanskelige stilling, men der var også andre momenter i situationen. For det første bevægede de to lande sig af egen drift i den ønskelige retning, og særlig for Norges vedkommende var der hverken behov for pres eller særlige tilskyndelser. For det andet var det stadig Bevins overordnede mål at få Atlantpagten undertegnet så snart som muligt. Den 23. februar enedes Bruxelles-pagtens permanente kommission om, at det nu gjaldt om at få pagten undertegnet hurtigst muligt af de syv lande, som havde deltaget i forhandlingerne; andre potentielle medlemmer kunne så tiltræde den bagefter. ¹³⁷ Fra britisk side opfattede man derfor Norges og derpå Danmarks ønske om i sidste øjeblik at komme med blandt pagtens oprindelige signatarmagter som en uovervejede, potentielt forsinkende faktor. Da U.S.A. imidlertid foretrak at få alle potentielle medlemmer med fra begyndelsen, accepterede briterne dette uden større betænkeligheder.

U.S.A.s første reaktion på Karlstad-mødet var at indtage en stejl holdning i spørgsmålet om våbenleverancer til forsvarsforbundet. Midt i januar meddelte U.S.A. de skandinaviske lande, at man stillede sig positiv til en skandinavisk pagt, forudsat at den ikke hindrede sine medlemmer i at tiltræde større regionalpagter. Forbundet ville efter amerikansk opfattelse ikke være stærkt nok til at beskytte sine medlemmer, der derfor ville have behov for hjælp udefra. »Vi har gentagne gange påpeget, at vore forsvarsmidler (*defense materials*) vil blive tildelt på prioritetsbasis til lande, der kommer ind under Vandenberg-resolutionens bestemmelser ... Forsyningsbegrænsninger vil inden for en overskuelig fremtid udelukke våbenleverancer til lande, der ikke på denne måde er berettiget (*qualified*) til bistand. Vi håber, de skandinaviske regeringer er uden illusioner med hensyn til dette«. ¹³⁸

Men nogle uger senere, og efter at Dean Acheson den 20. januar havde efterfulgt George Marshall, fandt der en opblødning af den amerikanske holdning sted. Den 8. februar erklærede Charles Bohlen, som Acheson havde gjort til sin politiske hovedrådgiver, over for Halvard Lange, at medlemskab i Atlantpagten ville være »one factor, but not the only one« ved tildelingen af militære leverancer. ¹³⁹ Og samme dag tog

136. Unummereret tel. 21. februar 1949. FO 371/77394.

137. Tel. 2155 til Washington 23. februar 1949. FO 371/79228.

138. Tel. 17 til Oslo 14. januar 1949. FRUS 1949, vol. IV, p. 27.

139. Ibid., p. 71.

Acheson efter en samtale med Lange hele problematikken omkring Skandinavien op i de genoptagne Atlantpagt-forhandlinger med Bruxelles-magterne og Canada. Et skandinavisk arrangement kunne have »visse fordele«. »Hvis vi ser på sagen fra alle synsvinkler, kan det være, at en vis form for skandinavisk aftale, der indebærer arrangementer mellem nogle skandinaviske lande og Atlantpagt-landene, og stabsforhandlerne og våbenforsyninger tilsammen er af større værdi end alternativet at have Norge alene i den nordatlantiske pagt«. ¹⁴⁰

I hvilken udstrækning Achesons åbenhed afspejlede ægte synspunkter, hans særlige dialektiske arbejdsstil, eller slet og ret det forhold, at problematikken var ny for ham, og at han derfor ikke var hjemme i de synspunkter, der havde bestemt U.S.A.s politik hidtil, er vanskeligt at afgøre. Under alle omstændigheder mødte tanken om, at U.S.A. nu skulle revidere sin politik, stærk modstand på flere forskellige hold. Acheson bad blandt andet Joint Chiefs of Staff om at undersøge ønskværdigheden af et skandinavisk forsvarsforbund. I deres svar advarede stabscheferne mod at acceptere en neutral alliance, men medgav, at en alliance, der ikke udelukkede afslutningen af baseaftaler og lignende, ville være mindre uønskværdig. ¹⁴¹ Også kongresledernes synspunkter måtte tages i betragtning, og både senator Conally (Dem.) og senator Vandenberg (Rep.) udtalte sig klart til fordel for dansk og norsk medlemskab i Atlantpagten, da Acheson og Bohlen talte med dem den 14. februar. ¹⁴² Det afgørende argument imod en revurdering blev dog formodentlig fremført af Bohlen og Hickerson i et notat af 11. februar: »Vi kan ikke uden de alvorligste konsekvenser på dette tidspunkt forsøge at gå tilbage i vort eget spor (*retrace our steps*) og tilkendegive over for nordmændene, at en skandinavisk pagt i den eneste form, som Sverige er villig til at slutte, vil have dette lands velsignelse ...«. ¹⁴³

Det var simpelthen for sent at skifte politik, og derfor blev den hidtidige stadfæstet. Samme dag, den 11. februar, havde Acheson sin afsluttende samtale med Lange under dennes Washington-besøg og undlod her helt referencer til det skandinaviske forsvarsforbund og forklarede i stedet, at Norge ville være meget velkommen i Atlantpagten, men at man også burde træffe beslutningen »ved at se på sine egne interesser, uden

140. Ibid., p. 82.

141. 10. februar 1949. Ibid., p. 97-101.

142. Ibid., p. 108-10.

143. DS 840.20/2-1149.

råd eller overtalelse og i hvert fald uden noget som helst pres fra U.S.A.«¹⁴⁴

Den amerikanske holdning til norsk og dansk medlemskab var hermed igen synkroniseret: det var ønskeligt, at de to lande indtrådte i Atlantpagten, men det skulle ske uden pres udefra. Mens den britiske »vaklen« i januar tilsyneladende forblev ukendt i Washington,¹⁴⁵ fik briterne lejlighed til at tage stilling til Achesons eftertanke i februar. Blandt andet blev de britiske stabschefer bedt om at vurdere de militære implikationer af en skandinavisk pagt, hvortil de svarede, at en sådan alt taget i betragtning og ud fra en militær synsvinkel kunne indebære visse fordele i forhold til dansk-norsk medlemskab i Atlantpagten.¹⁴⁶ Dette synspunkt blev imidlertid nu forkastet af Foreign Office, der havde mere sympati for de amerikanske stabschefers opfattelse.¹⁴⁷ Den amerikanske »vaklen« fik derfor ingen indflydelse på den britiske politik.

Afslutning

Britisk politik over for de skandinaviske forsvarsproblemer i perioden 1945-49 blev i stigende grad til i et kompliceret samspil mellem egne sikkerhedsinteresser i området, interessen i et atlantisk forsvarssamarbejde, U.S.A.s interesser i såvel Skandinavien og Nordatlanten og endelig inter-skandinavisk politik.

Fra slutningen af 1947 var det den britiske regerings overordnede målsætning at knytte U.S.A. så fast som muligt til Vesteuropa militært set. De britiske interesser i Skandinavien blev derfor underordnet Atlantpagtmålsætningen og behovet for i videst muligt omfang at koordinere britisk og amerikansk politik, også over for Skandinavien. Disse hensyn modificerede i nogen grad den grundlæggende Skandinavienspolitik, som var at mobilisere områdets forsvarsressourcer mest muligt gennem et arrangement, der omfattede den eneste regionale militærmagt af betydning, Sverige, og som på en eller anden måde også var knyttet til vestmagternes forsvarssamarbejde. Hankey-planen var det mest signifikante udtryk for denne målsætning. Den britiske grundholdning over for Skan-

144. Achesons referat. DS 840. 20/2-1149.

145. Et telegram til Washington-ambassaden blev aldrig afsendt. Se FO 371/77400.

146. Tel. fra Ministry of Defence til B.J.S.M. i Washington, 10. februar 1949. FO 371/77394.

147. Notitser af Jebb og Sargent 18. februar 1949. Ibid.

dinavien var desuden præget af en ægte forståelse for områdets vanskelige position mellem øst og vest og en erkendelse af, at vestmagternes muligheder for at give troværdige sikkerhedsgarantier var begrænsede.

En anden begrænsning for den britiske politik var, at U.S.A. ikke helt delte synet på Sveriges militære betydning, men i højere grad interesserede sig for Danmarks og Norges mulige bidrag til Atlantpagten med hensyn til sikringen af forbindelserne tværs over Atlanten. I forholdet til Sverige brugte amerikanerne mere stok og mindre gulerod, end den britiske regering fandt klogt.

En tredje og i sidste instans afgørende begrænsning af den britiske politik lå i de skandinaviske landes indbyrdes uenighed. De norske ledere var af indenrigspolitiske grunde imod at acceptere en ordning, der gav Sverige fordele, som Norge ikke ville kunne få – dette til trods for de væsentlige objektive forskelle, som der vitterlig var mellem Norges og Sveriges position. Både den første og den anden Hankey-plan blev lagt til side for ikke at gøre tingene vanskeligere for den norske regering. Den britiske politik kom derfor aldrig op imod, hvad der ville have været Hankey-planens »ildprøve«, nemlig den svenske stillingtagen til ideen om en sammenkædning af skandinavisk og atlantisk forsvar. Det kræver ingen dokumentation at slå fast, at den svenske reaktion ville have været et kategorisk nej. Selv den britiske minimums-koncept som formuleret i den anden Hankey-plan var baseret på et samarbejde mellem de skandinaviske og vestlige militærstabe, en tanke, som blev klart afvist, da Norge fremførte den under Københavns-forhandlingerne som *sin* minimumsbetingelse for at gå med til et fritstående skandinavisk forsvarsforbund. Der var således, selv om den ikke blev åbent demonstreret, en grundlæggende uoverensstemmelse mellem britisk og svensk politik, som gjorde mange af de britiske overvejelser til en lidt futil eksercits. Så viste den amerikanske koncentration om Norge og Danmark sig mere realistisk.

Denne konklusion omfatter ikke alle situationens hypotetiske muligheder. Under forhandlingerne i januar 1949 foreslog den svenske regering, at man sluttede et forsvarsforbund uden at søge vestlig forhåndsgodkendelse; tanken blev støttet af den danske regering, men afvist som værende alt for risikabel fra norsk side. Hvad ville den britiske og amerikanske reaktion have været, hvis de norske betænkeligheder var blevet overvundet, og et fritstående forsvarsforbund var blevet præsenteret som et *fait accompli*?

Svaret herpå er ikke ligetil. Under alle omstændigheder ville der have været skabt en radikalt forskellig beslutningssituation for vestmagterne. I stedet for at blive stillet over for det »lette« valg mellem et fritstående

forsvarsforbund og dansk-norsk deltagelse i Atlantpagten, ville de i så fald være blevet tvunget ind i det langt vanskeligere valg mellem at acceptere (og støtte) forbundet eller at forkaste det totalt og dermed forskertse eventuelle samarbejdsmuligheder i fremtiden. Hvis vestmagterne kunne være blevet overbevist om det seriøse i forehavendet og om det umulige i at spille på inter-skandinavisk uenighed, er det vanskeligt at se, hvorfor de ikke skulle have været interesserede i at give i det mindste en vis bistand, f.eks. i form af favorable våbenaftaler, og dermed gøre en dyd ud af nødvendigheden. Tendenser i både britisk og amerikansk politik i januar-februar 1949 støtter denne antagelse. Selv om den endelige løsning var den, der svarede bedst til deres præferencer, afsløredes her en sådan potentiel fleksibilitet, at en delvis positiv holdning til et skandinavisk forsvarsforbund uden formel eller reel tilknytning vestpå absolut lå inden for mulighedernes ramme. Der er to yderligere indikationer herfor: For det første var Sverige under forhandlingerne villig til at akkviescere i særlige ordninger for de nordatlantiske områder, d.v.s. Færøerne og Grønland. Vestmagterne ville altså kunne have fået deres minimums-interesser tilgodeset. For det andet er det en kendsgerning, at Sverige *ikke* blev »straffet« for sin »stædige« fastholden ved neutraliteten, men fortsatte med at få leveret avanceret militærudstyr fra Storbritannien og U.S.A. på de hidtidige betingelser.

Den reelle hindring for et skandinavisk forsvarssamarbejde i 1948-49 var derfor ikke Storbritanniens eller U.S.A.s modstand, men snarere det forhold, at de skandinaviske lande selv var ude af stand til at enes om betingelserne herfor, og særlig om form og indhold af en eventuel tilknytning til det atlantiske forsvarssamarbejde.

I HISTORIE XIII, 3, s. 72-164 bragtes en del oppositionsindlæg vedrørende nye disputatser; i fortsættelse heraf bringes på de følgende sider nye oppositionsindlæg, nemlig Erik Ulsigs mod Jens E. Olesens »Rigsråd, Kongemagt, Union 1434-1449« samt Tage Kaarsteds mod Palle Roslyng-Jensens »Værnenes politik – politikernes værn«; i forbindelse med sidstnævnte bringes ligeledes en kommentar fra fhv. minister Frode Jakobsen. Endvidere fortsættes og afsluttes diskussionen mellem Hans Kirchhoff og K. B. Andersen, der tog sin begyndelse med K. B. Andersens indlæg mod Hans Kirchhoffs disputats »Augustoprøret 1943«.