

Diskussion

Et vigtigt skridt for dansk samtidshistorie – med forbehold

AF

NIKOLAJ PETERSEN

Poul Villaumes disputats¹ markerer et vigtigt skridt for dansk samtids-historie, nemlig skridtet ind i den kildebaserede udforskning af den kolde krigs udenrigspolitik.² Afhandlingen har været længe undervejs, men nu hvor den er her, er det let at konstatere, at forfatteren ikke har sløset tiden væk. Det er blevet et både kvantitativt og kvalitativt fornemt værk. I sin ydre fremtoning er bogen flot og professionel. Der er stort set ingen trykfejl eller andre banale fejl i den; typografien er letlæselig, selv om satsen er ganske kompakt, og der er flotte og oplysende billedsektioner.

Afhandlingens hovedtræk

Trods sit omfang holder afhandlingen sig inden for ti kapitler, som til gengæld hver har karakter af selvstændige, i sig selv hvilende afhandlinger; flere af dem er da også udvidede versioner af tidligere publicerede arbejder. Efter en indledning følger i kapitel 2 en redegørelse for den kolde krigs udvikling i perioden 1945-61; dernæst gennemgås over syv kapitler Danmarks reaktioner på den kolde krig og specielt på udviklingen i NATO og de krav, den stillede til dansk sikkerhedspolitik. Hovedopdelingen er altså tematisk, ikke kronologisk. Herefter drages

¹ Poul Villaume, *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961*, København: Forlaget Eirene, 1995. 969 pp.

² Dette er en let revideret udgave af min mundtlige opposition d. 10. marts 1995. Visse afsnit er let forkortede, samtidig med at andre afsnit, der af tidsmæssige grunde måtte udgå under oppositionen, er medtaget.

afhandlingens hovedkonklusioner i kapitel 10. Dertil kommer et engelsk summary, en omfattende bibliografi og kildeliste, en navneliste over vigtige aktører, et bilagsmateriale med diverse organogrammer og statistikker samt endelig et omfattende og yderst nyttigt stikordsregister.

Afhandlingen indledes med et citat af Hans Hedtoft fra efteråret 1952, der efter Villaumes opfattelse »i prægnant form« (p. 17) sammenfatter undersøgelsens hovedtema:

»Ingen skal nægte – og mindst af alt vil jeg nægte – at samarbejdet i Atlantpagten rejser komplicerede problemer for vort land, problemer, som det ofte kan være vanskeligt at få folk med vor neutralitetstradition og iøvrigt sunde skepsis over for alle stormagter til at forstå (ibid.).«

I forlængelse heraf hedder det:

»Emnet for undersøgelsen er det danske politiske systems reaktion på og grad af tilpasning til det nye alliancemedlemskabs vilkår og krav især i militær og politisk, herunder ideologisk, men også i (forsvars)økonomisk forstand i de første 12-13 år efter indmeldelsen i Atlantpagten« (ibid.).«

De undersøgte samspil mellem dansk og allieret politik har typisk karakter af en fire-leddet proces. Første led er næsten altid formuleringen af diverse ønsker eller krav fra de allierede, oftest USA, til Danmark. Næste led er de danske beslutningstageres vurdering af kravenes berettigelse og overensstemmelse med danske opfattelser; tredje led er beslutningstagerens vurdering af sagens indenrigspolitiske momenter, og endelig er fjerde led deres vurdering af den allierede politiks udenrigs- og sikkerhedspolitiske konsekvenser for Danmark på kort og langt sigt. Fokus er altså på de danske beslutningstagere, nærmere bestemt deres reaktion på udefrakommende krav.

Villaume gør også rede for sine fravalg, hvoraf det vigtigste er, at Grønlandspolitikken ikke behandles særskilt, men kun i andre relevante sammenhænge.³ Villaumes hovedbegrundelse herfor er materialesituationen. Det er en begrundelse, som ikke uden videre kan anfægtes. Omvendt fremgår det både direkte og indirekte af afhandlingen, at Grønlandspolitikken eller måske rettere manglen herpå var et helt centralt aspekt af periodens sikkerhedspolitik; der henvises således adskillige gange til det såkaldte Grønlandskort i dansk sikkerhedspolitik. Derfor kunne en, eventuelt blot skitseagtig, analyse have været på sin plads.

³ Afhandlingen rummer derfor forholdsvis lidt til belysning af den omfattende offentlige diskussion om Grønlands rolle under den kolde krig, der brød ud i sommeren 1995.

Den tidsmæssige afgrænsning til slutningen af 1961 er både kilde-mæssigt og tematisk velbegrundet. Årene 1949-1961 udgør en afrundet fase i dansk sikkerhedspolitik, nemlig den indledende og – som Villaume påviser – vanskelige tilpasning til alliancemedlemskabet. I 1961 var de væsentligste træk i dansk alliancepolitik på plads: stationerings- og kernevåbenforbeholdene havde stort set fundet deres definitive afklaring, forsvarspolitikken fandt med forsvarsforliget i 1960 sin blivende form, og det militære samarbejde med Forbundsrepublikken blev sat på skinner med Enhedskommandoens vedtagelse i december 1961.

Villaumes grundholdning til 1950'ernes politik, som i praksis er Socialdemokratiets politik i perioden, udtrykkes på side 21, hvor han på den ene side »ser med forståelse på overbevisningen hos flertallet af de ledende beslutningstagere i 1949 ... om at Danmarks forsvar og sikkerhed i fremtiden kun kunne betrygges ... gennem en alliance med sikkerhedsgarantier fra de store vestmagter...«. På den anden side har han »lige så stor forståelse for de forbehold og den (med Hedtoft) »i øvrigt sunde skepsis over for alle stormagter«, som ikke blot brede kredse i befolkningen, men ... også ledende politikere ... nærrede over for at følge nogle af de mere vidtgående militære og politiske oprustnings-, integrations- og konfrontationsskridt,« som NATO og/eller USA anbefalede.

I øvrigt afslører Villaume, at han undervejs har ændret opfattelse af sit emne. Indledningsvis antog han, at dansk NATO-politik fortrinsvis ville have karakter af en tilpasningspolitik over for alliancen, og at der var tale om et skarpt brud med tidligere tiders neutralitetspolitik. Efterhånden reviderede han dog denne tese, og som han skriver p. 22:

»Det blev således en – omformuleret – hovedtese for undersøgelsen, at Danmarks formelle brud med neutralitetspolitikken ... kun til en vis grad førte til også et reelt brud med den hidtil førte forsvars- og udenrigspolitik, og at såvel de ydre som de indre vilkår for denne politiks udformning begunstigede en vis kontinuitet. Den danske kurs internt i alliancens organer i alliancens første dusin år viste sig med større konsekvens og på flere områder, end det hidtil har været almindeligt antaget eller kendt, at være præget af elementer fra den hidtidige neutralistiske, »bro-byggende« og ikke-provokerende danske udenrigs- og forsvarspolitik.«

Villaume redegør dernæst for den hidtidige, meget begrænsede litteratur om emnet og drøfter også, med tydelige reservationer, anvendeligheden af politologiske problemstillinger og modeller. Han fremhæver i denne sammenhæng afhandlingens karakter af en konkret historisk, ideografisk analyse, dvs. en analyse uden generaliseringsambition.

Interessant er redegørelsen for afhandlingens imponerende kildegrundlag. Og så kunne det jo være blevet betydeligt større, hvis Villaume havde fået adgang til de danske udenrigs- og forsvarsministerielle akter fra perioden. Det er ikke lykkedes ham, og han har derfor måttet klare sig med de righoldige amerikanske og britiske arkiver, suppleret med norske kilder og en lang række andre danske akter. Der er tale om et ualmindelig omfattende indsamlingsarbejde, der betyder, at afhandlingen – manglerne i kildematerialet til trods – hviler på et meget solidt empirisk fundament.

I kapitel 2 fremlægges »et kort, nødvendigvis generelt formuleret rids af den brede internationale sammenhæng« (p. 55), idet der i øvrigt henvises til en omfattende fremstilling fra forfatterens hånd, som er under udgivelse på et amerikansk forlag. Analysen afslører en meget stor fortrolighed med koldkrigslitteraturen og specielt litteraturen om amerikansk udenrigspolitik; blot kunne man derudover have ønsket sig en selvstændig analyse også af Sovjetunionens rolle i den kolde krig. Villaume tilslutter sig LaFeber's opfattelse (som jeg har mine betydelige forbehold overfor), at den kolde krig udspillede sig på mindst fire planer, idet den på samme tid var 1) en amerikansk-europæisk strid om Europas udvikling og USA's rolle heri; 2) den fortsatte strid mellem center og periferi i verdensøkonomien, 3) den fortsatte strid internt i USA mellem liberalisme og militarisme, og endelig 4) den langvarige geostrategiske og ideologiske rivalisering mellem USA og Sovjetunionen/Rusland (p. 80-81).

Selv om Villaume så stærkt fremhæver konfliktelementerne i det vestlige samarbejde, er han samtidig opmærksom på, at der bestod et grundlæggende politisk-økonomisk interessesammenfald mellem USA og Vesteuropa, der kan forklare Atlantpagtens trods alt store sammenhængskraft. Forholdet byggede grundlæggende på amerikanske sikkerhedsgarantier til Vesteuropa og vesteuropæisk accept af USA's finansielle og militære hegemoni. Denne »grand bargain« havde blot det problem, at det kunne være vanskeligt at sikre vedvarende politisk og folkelig accept af den.

Derfor mente de amerikanske ledere det nødvendigt dramatisk at overdrive deres frygt for Sovjets evne og vilje til aggression i »en blanding af reel frygt, manipulation – og en god del selvforstærkende selv suggestion« (p. 82). Denne amerikanske manipulation af frygten for Sovjetunionen, som de amerikanske beslutningsdeltagere selv havde et forholdsvis afklaret og afslappet forhold til (se f.eks. p. 85), men som de uvidende europæere ikke kunne gennemskue, er et centralt, mange

gange tilbagevendende tema i dette kapitel, som til tider bevæger sig farligt tæt på en konspirationsteori.

Det var dette spegede spil, som de uforberedte danske politikere blev kastet ud i, og som skulle berede dem de store problemer, som Hedtoft hentydede til. Kapitel 3 behandler et af afhandlingens gennemgående problemkomplekser, nemlig Danmarks holdning til NATO's forsvarsplanlægning. Kapitlet behandler tre hovedproblemstillinger: de allieredes strategiske syn på Danmark og nordflanken, udviklingen af danske forsvarskoncepter under Atlantpagten, og Danmarks placering i NATO's kommandostruktur.

Afsnittet om den allierede optik er bygget op omkring de stadig skiftende forsvarsplaner- og koncepter, der blev produceret fra amerikansk og NATO-side. Det var planer, som ikke kunne berede danske politikere megen glæde, fordi de – i hvert fald indtil midten af 1950'erne – var baseret på en forsvarslinje, som Danmark lå langt foran, og fordi de anlagde et bredere, mere allianceorienteret syn på forsvaret end den nationale synsvinkel, som danske politikere anskuede forsvaret af Danmark under. Det viste sig f.eks. i slutningen af 1950'erne, hvor det var kontrollen med gennemsejlingen af de danske stræder snarere end det fysiske forsvar af dansk territorium, som lå NATO's planlæggere på sinde, mens den danske prioritering af naturlige årsager var den omvendte. Som Villaume skriver i en noget tilspidset formulering, fandt USA og NATO det i hvert fald frem til midten af 1950'erne hverken realistisk eller særlig afgørende, at Danmark undgik en hel eller delvis sovjetisk besættelse i krig (p. 143). Efter hans opfattelse var NATO derfor en »tvivlsom sikkerhedsgaranti« (afsnitsoverskrift, p. 142) for Danmark.

I diskussionen af de danske reaktioner fremhæver Villaume med rette den baggrund af faktuel uvidenhed, som den udformedes på. Da beslutningstagerne fandt ud af, at Danmark i første omgang lå uden for alliancens forsvarssperimeter, reagerede de med en blanding af chok og frustration, som i hvert fald hos nogle socialdemokrater skabte eller rettere forstærkede en nostalgi for det nordiske. Men i øvrigt reagerede man ved, hvor man kunne, at presse på for ændring af alliancens forsvarsplaner i retning af et flankekoncept, ved vedholdende, men forgæves, at agitere for allierede forstærkninger til det danske forterren i Slesvig-Holsten, og ved støtte til Vesttysklands inddragelse i det vestlige forsvarssamarbejde. Derimod reagerede man ikke med en særlig indsats for at øge den nationale forsvarsevne. Forsvarsproblemet lettede derfor først i årene efter 1955, da Vesttysklands inddragelse i NATO efterhånden skabte en bedre dækning af Danmarks sårbare sydflanke.

Netop forholdet til Vesttyskland er emnet for det følgende kapitel. Kapitlet er ret entydigt i sin konklusion. Trods allehånde politiske og følelsesmæssige betænkeligheder ved at opruste Forbundsrepublikken og trække den ind i NATO, accepterede de danske politikere tankegangen fra første færd, dvs. allerede i 1950, fordi dette skønnedes at være den eneste måde, hvorpå der kunne sikres en vis konventionel beskyttelse af Danmark. Derfor var det også i dansk interesse, at Slesvig-Holsten kom til at ligge under Nordregionen og blev koblet tæt til forsvaret af Danmark.

Men Tysklands optagelse i NATO rejste samtidig problemet omkring omfanget og karakteren af det militære samarbejde mellem danske og tyske styrker, da den dag kom i slutningen af 1950'erne. Villaume følger den vanskelige tilblivelse af Enhedskommandoen i så stor detalje, som det er muligt – for vi er her kommet ind i en periode, hvor kildegrundlaget ikke flyder så stabilt og rigeligt som tidligere. Analysen fremhæver tre forhold: de indenrigspolitiske vanskeligheder som følge af de radikales modstand; de delvis sammenfaldende interesser mellem Danmark og SACEUR i at undgå et bilateralt samarbejdsarrangement; og endelig den sovjetiske note i efteråret 1961, som Villaume nok tillægger mere vægt, end andre har gjort (p. 269). Notens effekt blev dog snarere en fremskyndelse af Enhedskommandoen og en nordisk balance, der hældede lidt mere mod vest end tidligere. Men Danmarks »sikkerheds- og alliancepolitiske dilemma mellem Øst og Vest blev ... næppe mindre påtrængende«, som forfatteren skriver p. 273. Det kan dog vist diskuteres; meget tyder på, at dansk alliancepolitik efter begyndelsen af 1960'erne bevægede sig ind i en mere harmonisk periode.

Kapitel 5 behandler Danmarks styrkebidrag til NATO, dvs. først og fremmest periodens forsvarspolitik. Hovedtrenden er et stejlt stigende forsvarsbudget de første år i 1950'erne, efterfulgt af først stagnation, dernæst svækkelse af bidraget i sidste halvdel af 1950'erne, men endende med forsvarsforliget i 1960, der indebar en vis genopretning, og en efterfølgende »kursjustering«, der i første halvdel af 1960'erne bragte Danmark tættere på NATO's anbefalinger end tidligere.

Ellers lå forsvarsindsatsen konstant under de NATO-anbefalede måltal og også under det bidrag, som andre NATO-lande som Norge påtog sig. Villaume understreger endvidere, at selv i oprustningsårene og under en borgerlig regering blev de sociale udgifters andel af statsbudgettet forøget. Villaume påpeger, at det beskedne forsvarsbidrag blandt andet bundede i politikernes fornemmelse af, at NATO alligevel ikke kunne yde effektiv hjælp i tilfælde af krig. Han bruger ikke ud-

trykket »Hvad skal det nytte?« – men det er let at få associationen, når han (p. 389) konkluderer:

»Under sådanne betingelser var en forceret dansk oprustning lidet meningsfuld, specielt når den samtidig var upopulær i vælgerbefolkningen og mødte stærk politisk modstand fra især Det Radikale Venstre, uden hvis støtte Socialdemokratiets håb om at få del i eller bevare regeringsmagten gennem hele 1950'erne var spinkelt«.

Base- og stationeringspolitikken (kapitel 6) er et af de klassiske temaer i dansk sikkerhedspolitik, som Villaume giver en ny og interessant tolkning. Han viser, at afslaget på flystationeringen i 1953, som kunne virke påfaldende i lyset af politikernes gentagne krav om forstærkning udefra, primært var motiveret ved et krav om at fastholde dansk suverænitet og bestemmelsesretten over Danmarks inddragelse i en evt. storkonflikt – man ville have en medbestemmelsesret over de stationerede fly, som NATO og USA ikke var villige til at give. En anden motivation var hensynet til at bevare Norden som et lavspændingsområde ved ikke at associere sig med USA's og NATO's strategiske indsats over for Sovjetunionen. Omkostningerne ved at acceptere tilbuddet i form af øget spændingsrisiko vurderedes altså som højere end den afskrækkelses- og forsvarsmæssige gevinst ved stationeringen. Det var derfor efter Villau- mes tolkning især en udenrigspolitisk betinget modvilje hos Socialdemo- kratiet, der betingede afslaget, mens han ikke tillægger indenrigspoliti- ske forhold nogen større betydning.

Kerne våbenpolitikken er et andet klassisk emne, der behandles i kapitel 7. Villaume påpeger flere gennemgående motiver i den danske politik. For det første frygten for at blive et bombemål; for det andet frygten for, hvad USA kunne finde på at bruge sine kernevåben til, f.eks. en præventiv krig. På denne baggrund var Danmark NATO's mest kernevåbenkritiske medlemsland og mere kritisk, end man hidtil har antaget. Det fandt bl.a. udtryk i en udpræget tøven ved i 1954 at accep- tere den almindelige nuklearisering af NATO-forsvaret og argumen- tationen i 1957 mod opstilling af mellemdistancemissiler i Europa.

Det danske nej til kernevåben i 1957 kom, inden der havde været nogen offentlig debat, og inden krav herom fra NATO's side – nemlig i forbindelse med valget og regeringsdannelsen i foråret 1957. Det havde i formen og måske også i realiteten et betinget præg, men jeg læser Villaume sådan, at i hvert fald fra efteråret 1959 skulle der meget store ydre forandringer til for at ændre det officielle standpunkt – ændringer, som aldrig indtraf.

Bag denne politik lå der efter Villaumes opfattelse en sikkerhedspolitisk kalkule om at bevare det nordiske område som lavspændingsområde, altså at afskærme Danmark mod følgerne af alliancens politik. Men han gør samtidig opmærksom på, at situationen i en aktuel krigssituation ville have været en helt anden i forbindelse med formentlig nukleart bevæbnede forstærkningsstyrkers ankomst. Man lægger i denne forbindelse mærke til, at Poul Villaume ikke tillægger Kampagnen mod Atomvåben nogen væsentlig rolle for udformningen af dansk kernevåbenpolitik (jf. p. 622).

De to sidste kapitler er lidt mere heterogene. I kapitel 8 behandler Villaume holdningen til en række af de bredere internationale spørgsmål, som Danmark kom til at tage stilling til som følge af eller i lyset af NATO-medlemskabet, såsom Korea-krigen, Grækenlands og Tyrkiets optagelse i NATO, Spaniens evt. optagelse, krigen i Indokina og Algeriet-krigen og endelig kriserne i Mellemøsten 1956-58. Analyserne er værdifulde, fordi der kommer meget nyt stof frem – bl.a. af den simple grund, at disse spørgsmål knap nok er blevet behandlet tidligere. På grundlag af analyserne kan Villaume påvise, at Danmark også her – som i de andre spørgsmål, jeg har nævnt – viste en mere selvstændig profil, end man hidtil har været tilbøjelig til at mene. Endelig diskuterer Villaume i kapitel 9 Danmarks forhold til, hvad han kalder NATO's ikke-militære front, dvs. til det ikke-militære samarbejde i NATO, og til den kolde krigs ideologiske og økonomiske aspekter. Igen er der tale om interessante førsteanalyser.

Analysen afsluttes med en i forhold til bogens længde ret kortfattet konklusion på 24 sider. Hertil må man dog tilføje, at Villaume undervejs samler meget godt op i de enkelte kapitler. Hvad der vel er afhandlingens hovedkonklusion, finder vi på side 844, hvor det hedder, at

»ledende politikere og embedsmænd i København fra slutningen af 1940'erne til begyndelsen af 1960'erne i væsentlig højere grad end hidtil almindeligt antaget vurderede Atlantpagtens/NATO's og alliancens stormagters strategiske, militære, ideologisk-politiske, (forsvars)økonomiske og organisatoriske krav, fortrolige såvel som offentlige, i lyset af ikke-provokation og beroligelse (over for Sovjetunionen) og afskærmning (overfor de allierede) – og altså i tilsvarende mindre grad ud fra hensynet til afskrækkelse over for Øst og integration i den atlantiske alliance.«

Inden for spilteorien, som Villaume her læner sig op ad, ville man sige, at Danmark i modstanderspillet (over for Sovjet) anlagde en C-strategi (samarbejdsstrategi), mens strategien over for alliancen var en D-strategi (D for defection, dvs. svigt). De deraf skabte dilemmaer i dansk sikkerhedspolitik vil jeg vende tilbage til senere.

En sammenligning med andre småstaters NATO-politik får Villaume til at konkludere, at størrelse ikke spiller nogen videre rolle. Det gør derimod geografien, den strategiske betydning og ikke mindst variable som

»de politiske lederes opfattelser heraf og af sikkerhedstruslens karakter og omfang, deres grundholdninger og dybereliggende tankesæt i øvrigt, deres generelle historiske referenceramme, samt både den artikulerede og den amorfe opinion – altså den særlige udenrigspolitiske og indenrigspolitiske konstellation i mere snæver forstand (p. 859).«

I den forbindelse bliver en anden af afhandlingens konklusioner af relevans, nemlig at de ledende politikere var præget af tvivl og skepsis over for alliancen og ikke motiveret for at acceptere de vurderinger af truslen mod Danmark og NATO, som USA lagde frem. Når Danmark ikke gjorde meget for forsvaret, skyldtes det endvidere – stadig i følge Villaume – at lederne delte offentlighedens skepsis over for forsvarsopgavens gennemførlighed under de givne vilkår.

Når det var tilfældet, skyldes det også efter Villaumes opfattelse (p. 859-60), at tavlen ikke blev visket ren i 1949, men at gamle neutralistiske tankebaner blev ført med over i den nye politik. Men samtidig tilføjer Villaume for balancens skyld, at Danmark trods alt, hvis det var kommet til krig, ville have taget del i den fælles forsvarsindsats, og at Danmark dermed altså også deltog i den fælles NATO-afskrækkelse. I samme åndedrag afviser han at karakterisere dansk politik i perioden som defaitistisk eftergivenhedspolitik over for Sovjetunionen, ligesom det er et gennemgående træk i hans analyse, at indenrigspolitiske, politisk-taktiske motivationer tillægges begrænset vægt. Dansk politik, må man tro, blev overvejende bestemt af de ledende politikeres sikkerhedspolitiske holdninger og afvejninger, ikke af indenrigspolitiske bekvemmelighedshensyn eller ydre frygt.

Forskningsstrategi og forskningspolitik

Villaumes afhandling rejser vigtige forskningsstrategiske og forskningspolitiske spørgsmål. Forskning består af to ligeværdige aktiviteter, forskningsprocessen som sådan og formidlingen af dens resultater – både til det øvrige forskningsmiljø og til den bredere offentlighed. Den foreliggende afhandling er næppe den bedste løsning på formidlingsproblemet. For andre end fagfolk er den simpelthen for stor, og for fagfolk er den skrevet på et forkert sprog. Det er endnu ikke en selvfølge at skrive internationalt i alle forskningsmiljøer herhjemme, men det er

ikke nogen god skik at følge, når man faktisk som forfatteren har et budskab, der i eminent grad er af interesse for det internationale forskningsmiljø.

Der er desværre også et forskningspolitisk aspekt af afhandlingen. Sagt måske lidt melodramatisk er den en skamstøtte over dansk arkivpolitik og den måde, den administreres på. Afhandlingen er blevet til under den gamle arkivlov, og uden at Villaume har kunnet få adgang til akterne i Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets arkiver. Afhandlingens danske aktgrundlag er derfor primært de eksisterende privatarkiver, f.eks. fra partierne. Villaume har dog også kunnet anvende referaterne fra Det udenrigspolitiske Nævn op til 1953, idet han i sidste øjeblik kunne udnytte den 40-års regel, der blev fastsat for dette materiale i henhold til arkivloven af 1992.

Derimod valgte Villaume (klogt har det siden vist sig) ikke at vente på at kunne udnytte den nye arkivlovs bestemmelser vedr. ministerielt materiale. Han skriver herom s. 38:

»Med den nye arkivlovs tilgængelighedsregler, som stipulerer en principiel 30 års grænse for adgang til ministerielle arkiver, omend med mulighed for forlængelse herudover under hensyn til bl.a. statens sikkerhed, vil ministerielt materiale med relevans for den her fremlagte undersøgelse antagelig nu blive åbnet for forskningen inden for en overskuelig fremtid; sandsynligvis vil NATO- og NATO-relaterede dokumenter dog generelt kun være tilgængelige efter NATO's officielle nylig indførte adgangsgrænse, dvs. 40 år.«

Håbet beskæmmer som bekendt ingen, og ingen kan klandre forfatteren for den forventning, som skinner igennem citatet. Men senere må han være blevet klogere, for han har også under den nye lov fået blankt afslag på ansøgning om indsigt i materiale vedrørende disputatsens emne.

Hvordan dette kan gå til, er lidt af en *horror story*. Som nævnt af Villaume instituerer arkivloven en generel 30-årsregel, men med adgang til fristforlængelser efter en række temmelig gummiagtige kriterier. Denne adgang er kun brugt af ganske få statslige myndigheder, men herunder af Forsvars- og Udenrigsministerierne. Forsvarsministeriet har anlagt en generel 60-års frist, mens Udenrigsministeriet har udarbejdet et mere differentieret katalog over fristforlængelser. I sandhedens tjeneste skal det siges, at 30-årsreglen nu gælder for størsteparten af UM's akter – men blot ikke for de dele, der er interessante for sådan nogen som forfatteren og mig. For materiale, der har med NATO og sikker-

hedspolitikken at gøre, er der sket en fristforlængelse til 60 år – uanset at NATO som nævnt selv har indført en 40-årsregel.⁴

Sigtet med disse fristforlængelser er næppe, som naive sjæle kunne tro, at hemmeligholde NATO-relaterede papirer helt tilbage fra 1930'erne; snarere må man formode, at det er at forhindre, at der på denne side år 2021 skrives afhandlinger som Poul Villaumes på basis af danske udenrigsministerielle eller forsvarsministerielle akter.

Men så er der altid dispensationsmuligheden, kan man sige, bl.a. under henvisning til kulturministerens udtalelse ved fremlæggelsen den 22. januar 1992, hvorefter det »forudsættes, at behandlingen af dispensationsansøgninger finder sted under hensyn til målsætningen om den størst mulige åbenhed vedrørende adgangen til de offentlige arkiver«. Hertil er kun at svare, at Villaume har søgt og fået afslag, også under den nye arkivlov.

Jeg vil afslutningsvis sætte denne triste tingenes tilstand for dansk sikkerhedspolitisk forskning i relief ved at gøre opmærksom på, at der i dette øjeblik sidder mellem 20 og 30 hovedfagsstuderende i Oslo og skriver specialer – ikke disputater, men almindelige studentspecialer – på grundlag af det norske udenrigsministeriums akter op til 1964 – altså nøjagtig den type materiale, som en velmeriteret forsker som Villaume ikke kan få adgang til herhjemme.

Men »every cloud has a silver lining.« I dette tilfælde er det den mere liberale arkivpraksis, som vore amerikanske og engelske venner har, og som har gjort det muligt, at afhandlingen alligevel har kunnet skrives – og det på et solidt kildemæssigt grundlag. Det internationale samarbejde har sine fordele derved, at ingen længere er herre over sine egne hemmeligheder. Banken er sprængt – vi venter nu blot på, at vore egne myndigheder finder ud af det.

Revisionist eller post-revisionist?

Jeg vil nu gå over til nogle mere overordnede betragtninger over afhandlingens indholdsmæssige aspekter. Først afhandlingens koldkrigshistoriske ståsted, som Poul Villaume indledningsvis placerer »i en midterposition mellem (udogmatisk) revisionisme og postrevisionisme«

⁴ Dette er en ikke helt korrekt formulering i oppositionen. Der har i en årrække været arbejdet i NATO med nedklassificering af dokumenter fra perioden 1949-58, og foreløbig er 4765 dokumenter fra 1949-52 gjort tilgængelige. Sigtet med nedklassificeringsarbejdet er at etablere en almindelig 30-årsfrist for NATO-dokumenter, men samtidig arbejdes der med en meget tidsrøvende nedklassificeringsprocedure. Se Udenrigsministeriets redegørelse for lov om offentlige arkiver af 12. juli 1995.

(p. 21). Han udtrykker også betydelig sympati for den såkaldt korporatistiske historikerskole. Nu siger disse karakteristikkere vel ikke de fleste særlig meget, og jeg er heller ikke rigtig med: hvad er »(udogmatisk) revisionisme«? Og hvor befinder midterpositionen mellem denne og post-revisionismen sig?

Jeg vil hermed sætte et spørgsmålstejn ved, hvor langt Villaume i sin opfattelse af den kolde krig egentlig har bevæget sig væk fra den klassiske revisionisme à la Kolko. I fremstillingen af USA's NATO-politik og den kolde krig genfinder man mange af revisionismens grundlæggende tolkninger. Jeg skal fremhæve to. Den ene er fremstillingen af USA som den aktive, for ikke at sige aktivistiske, og Sovjetunionen som den forsigtige, konservative og reaktive part i den kolde krig. På side 58-59 skriver Villaume f.eks., at USA fra 1946 slår ind på en stadig klarere konfrontationskurs over for Sovjetunionen, ikke mindst udtrykt ved den »udfordrende lancering« af Truman-doktrinen og Marshall-planen i første halvdel af 1947. Videre hedder det, at Kreml »svarede igen« ved at stramme grebet om Østeuropa, »ofte med så brutale metoder, at disse effektivt kunne udnyttes« af de vestlige politikere til at male den kommunistiske trussel i de mørkeste farver og dermed til at give koldkrigsskruen endnu en omgang.

Det, jeg anholder, er ikke så meget billedet af USA som aktiv eller aktivistisk (for det var USA givetvis), som det billede af den kolde krig som en ensidig vestlig affære, som fremstillingen efterlader. Sovjetunionen var der altså også; Sovjetunionens fremfærd i Østeuropa var efter enhver målestok uhyrlig; der var mange seriøse mennesker og politikere, inklusive Hans Hedtoft og de danske socialdemokrater, som faktisk opfattede Sovjet som en trussel, og mon ikke de trods alt gjorde ret i det?

I følge Villaume taler indicier og sandsynlighed imod sovjetiske angrebsplaner mod Vesteuropa på denne tid; der var ingen »jernlov«, der tvang Sovjet hertil og Kreml-ledelsens »forsigtige og konservative udenrigspolitik« (en vaskeægte revisionistisk kliché, der næppe dækker Berlin-blokaden, Tjekkoslovakiet og Korea) syntes mere rettet mod regimets overlevelse end dets ekspansion (p. 83).

Jeg vil medgive, at vi endnu ikke ved så meget om de sovjetiske planer for en krigssituation i 1950'erne, men vi ved noget om, hvad planerne gik ud på i 1980'erne. Vi ved, at Danmark da lå i første række ved et i alle detaljer planlagt Warszawapagt-angreb på Vesteuropa, og at angrebet ville være blevet ført frem med alle midler, inklusive kernevåben. Vi kan naturligvis ikke ud fra disse planer slutte, at Sovjetunionen havde aggressive hensigter i den kolde krigs sidste periode, og heller ikke tilbage til evt.

krigsplaner eller aggressive hensigter i 1950'erne, men Villaumes manglende interesse for den sovjetiske trussel er en problematisk blind plet i hans analyse.

Det andet punkt, jeg vil anfægte, er billedet af USA, der for mig ligger meget tæt på det, som 1960'ernes og 1970'ernes revisionister tegnede. Det er ikke et meget flatterende billede, som afhandlingen giver af vor store allierede i Vest. Det kan jo heller ikke være meningen med seriøs forskning at producere politiske skønmalerier, så det skal jeg ikke anholde i sig selv. Derimod vil jeg pege på nogle besynderlige diskrepanser og selvmodsigelser i billedet af USA. På den ene side har man det billede, der tegnes i kapitel 2, og som efter min vurdering ligger tæt på revisionismen. Det er et USA, der fra første færd har en realistisk, dvs. ikke-alarmistisk vurdering af magtbalancen og den sovjetiske trussel, men som ved at manipulere sandheden, ved at overdrive den sovjetiske kapacitet og at fordreje de sovjetiske motiver over for de intetanende europæere opnår sit mål, nemlig kontrol med Vesteuropas økonomiske og politiske ressourcer og førerskabet i den vestlige alliance.

Men der er også et andet, mere postrevisionistisk syn på USA i afhandlingen. Det er et USA, der ikke blot postulerer, men også handler i henhold til et pessimistisk syn på magtbalancen. Det er det USA, hvis primære scenarie for en europæisk krig i 1950'erne var den hurtigst mulige evakuering fra Vesteuropa, og som hver gang allierede som Danmark bad om forstærkning, bedyrede, at der ikke var ressourcer hertil. Her kan man spørge sig selv, hvorfor USA – hvis man ikke troede på en sovjetisk overlegenhed eller angrebslyst, men var sikker på sin egen kapacitet – skulle vælge en evakuering af Kontinentet som hovedstrategi? Det var jo kun få år efter invasionen i 1944, så ingen kunne være i tvivl om omkostningerne ved at skulle vende tilbage som invasionsstyrke i forhold til det at holde et brohoved på Kontinentet. Og hvorfor skulle USA skuffe sine allierede, hvis man faktisk havde kapaciteten til at imødekomme deres ønsker?

Min ikke forklaringen er den enkle, at USA ligesom sine allierede svævede i betydelig uvidenhed om den modpart, man stod over for. At man så over for sine allierede manipulerede denne usikkerhed, er rimeligt nok dokumenteret i Villaumes og andres forskning. At man var overdrevet alarmistisk i mange situationer, er der også meget, der tyder på. Derimod har jeg svært ved at se, at der er argumenteret fyldestgørende for tesen om den bevidste, kyniske vildledning af de allierede. USA's handlinger og forsvarsplaner var faktisk nogenlunde konsistente med det, man sagde til sine allierede. Før 1960, hvor man ved satellit-observgning fik mulighed for at se Sovjetunionen i kortene, måtte alle

vurderinger af det umiddelbare styrkeforhold nødvendigvis være behæftet med meget stor usikkerhed.

En anden inkonsistens: Når USA var så dominerende og hegemonisk i NATO, som Villaume hævder, hvordan kunne det så være, at man gang på gang affandt sig med, at et af alliansens svageste medlemmer gjorde sig utilbørlig? For det er jo en af afhandlingens konklusioner, at Danmark faktisk i en lang række tilfælde kunne stå imod USA. Hvorfor fandt hegemonen sig egentlig i det? Men det er måske deri, at Villaumes »midterposition« vises sig?

Danmark i Atlantpagten: Den sårbare sydflanke

Lad mig nu gå over til fremstillingen af dansk politik, som jo trods alt er hovedemnet her. Jeg har ingen alvorlige indvendinger mod Villaumes fremstilling af baggrunden for den danske indtræden i Atlantpagten, omend jeg ville lægge mere vægt på politikernes faktiske tilkendegivelser af interesse i at holde broerne åbne til vestmagterne i anden halvdel af 1948, end han gør. Jeg ville også lægge vægt på, at beslutningen om NATO blev taget hurtigt og uden vaklen, da drømmen om det nordiske endelig brast. Der var ingen, heller ikke blandt de mest neutralistisk indstillede socialdemokrater, og dem var der bestemt mange af, der åbent gik ind for, at Danmark skulle følge Sverige og vælge det, som betegnende nok blev kaldt den isolerede neutralitet. Den beslutning – og den er vigtig i sammenhængen – mener jeg blev truffet allerede i foråret 1948.

Men det er nuancer, og jeg er helt enig i Villaumes påpegning af, at de danske beslutningstagere mentalt var helt uforberedte på alliancepolitikken og dens krav. Tankegange forbundet med neutralitetspolitikken og den tyske besættelse i 1940 gjorde det vanskeligt at forstå den grundlæggende afskrækkelsesidé, der lå bag Atlantpagten – at pagtens sigte primært var at afskrække modparten fra et angreb og kun sekundært at skabe beskyttelse mod et sådant. Netop fordi Danmark lå, hvor det lå, geografisk eksponeret og militært svagt, må det have været vanskeligt for politikerne at forstå og føle sig beroliget ved alliansens rationale og indse, at der ikke (som amerikanerne på et tidspunkt gjorde opmærksom på) kunne placeres en politibetjent i hvert eneste hus. Hertil kom, at den tilvante ikke-provokationstankegang tankemæssigt kunne være vanskelig at forene med afskrækkelsestankegangen.

En af afhandlingens styrker er, at den så klart dokumenterer, hvad der må siges at have været dansk NATO-politik hovedproblem, i hvert fald frem til 1955, nemlig følelsen af ekstrem militær sårbarhed. Det var en

følelse, der baseredes på flere forhold: truslens nærhed og omfang, umuligheden af at stille et troværdigt nationalt forsvar på benene, men især følelsen af, at NATO-partnerne ikke levede op til deres garantiforpligtelse. Den beskyttelse, som lå i den generelle NATO-afskrækkelse, følte de ledende, især socialdemokratiske politikere utilstrækkelig. Hvad de ønskede, var sikkerhed for en hurtig og effektiv militær indsats i Danmark eller på den danske sydflanke i tilfælde af et angreb, altså en synlig konventionel beskyttelse. Problemet var her Danmarks udsatte beliggenhed øst for NATO's mulige hovedfront; så længe Forbundsrepublikken ikke var del af NATO, var Rhin-linjen den mest fremskudte forsvarslinje, man fra NATO's side kunne forestille sig. Og det var der ringe trøst at hente i for de danske politikere.

I belysningen af de danske bekymringer lægger Villaume stor vægt på en bestemt begivenhed, nemlig et møde dagen før undertegnelsen i 1949 af Atlantpagten, hvor den amerikanske præsident Truman, udenrigsminister Acheson og forsvarsminister Louis Johnson mødte de tilrejsende udenrigsministre og i yderste fortrolighed forelagde dem USA's syn på den nye alliance og på de krav, den stillede. Fortroligheden fremgik af, at ministrene fik påbud om kun at referere samtaleens indhold for deres respektive stats- og forsvarsministerkolleger.

Villaume tillægger denne samtale en afgørende betydning for den senere danske vurdering af NATO-garantien. Og det var da også interessante ting, der blev sagt. Der blev talt meget åbent om behovet for at integrere Tyskland og Japan i det fremtidige samarbejde, kolonimagterne fik at vide, at deres oversøiske politik var imod den fælles interesse, og briterne blev (allerede dengang) bebrejdet deres fodslæbende Europa-politik. Set ud fra et dansk synspunkt var det interessante eller rettere foruroligende dog oplysningen om, at hverken pagten eller det indledende amerikanske våbenprogram i sig selv ville gøre det muligt at holde Rhin-linjen; det ville tage nogle år. Som forsvarsminister Louis Johnson udtrykte det, skulle en lang række forudsætninger opfyldes, hvis man skulle have a »fighting chance« før 1956: en ægte fælleskommando, en opbygning af de næsten ikke-eksisterende landstyrker i Europa, en integration af træning og våben, samt en samordning af våbenproduktionen.

Villaume tillægger dette møde en næsten mytisk og traumatisk karakter. Det var en tung, hemmelig viden, som de danske beslutningstagere måtte bære i de kommende år – uden at kunne røbe den over for andre, hverken forsvarsledelsen eller offentligheden. De måtte gøre gode minner til slet spil og foregive, at alt var i den skønneste orden. Spørgsmålet er, om kilden kan bære denne tolkning. Således som jeg har refereret

den, var budskabet vel ikke så chokerende endda. Den meget pessimistiske vurdering, der blev fremlagt, var jo trods alt prædikeret på den aktuelle situation i 1949 og ikke på den situation, hvor en militær integration og en vis oprustning var gennemført. Der var heller ingen europæiske protester på mødet mod den forelagte vurdering og implikationerne deraf for Europa, ligesom der ikke kan påvises nogen dansk reaktion på den. Kilden kan derfor næppe bære den tolkning, som Villaume lægger i den.

Det rokker naturligvis ikke ved påpegningen af den åbne sydflanke og NATO's forsvarslinje som dominerende temaer i alliansens første år. Der var ingen tvivl om, at de danske beslutningstagere, og det gælder både socialdemokratiske og borgerlige politikere (men dog nok mest de socialdemokratiske) var stærkt utilfredse og frustrerede over NATO-medlemskabet i dets første år.

I den forbindelse er det en anden af afhandlingens fortjenester, at den så klart dokumenterer, at spørgsmålet om Vesttysklands inddragelse i NATO var et af de få NATO-spørgsmål, hvor man ikke rystede på hånden fra dansk side. Uanset alle politiske betænkeligheder var det evident i den nationale interesse, at dette skete; det var den eneste mulighed for at få skudt forsvarslinjen frem mod øst, så også Danmark kunne føle sig nogenlunde dækket.

Sikkerheds- eller indenrigspolitiske motiver

Inden jeg går videre med tolkningen af den indholdsmæssige side af dansk sikkerhedspolitik i 1950'erne, vil jeg kort diskutere Villagues måde at forklare denne på – dvs. de forhold, der efter hans opfattelse i særlig grad bestemte den danske politik. Hovedtesen er som nævnt, at Danmarks afvigende holdninger til en række NATO-spørgsmål var sikkerhedspolitisk (hvorved forfatteren mener sagligt) begrundede. Dansk politik afveg fra NATO-flertallets politik, simpelthen fordi de danske og især de socialdemokratiske politikere var sagligt uenige i denne.

Den alternative tese, som afvises eller i hvert nedtones betydeligt, er af indenrigspolitisk karakter og går ud på, at sikkerhedspolitikken også var en del af indenrigspolitikken, og at mange beslutninger havde et betydeligt indenrigspolitisk element i sig. Det er et aspekt, som sløres af den måde, bogen er bygget op på, nemlig som en række parallelle sagområde-analyser, hvor de enkelte aspekter behandles for sig. En mere kronologisk opbygning, som jeg af andre grunde ikke vil anbefale, ville bedre have anskueliggjort ikke blot koblingerne mellem de forskellige spørgsmål, der til enhver tid var på den sikkerhedspolitiske dagsorden,

men også koblingerne til den indenrigspolitiske proces. Det er karakteristisk, at Villaume på intet punkt i fremstillingen standser op for at vurdere de indenrigspolitiske betingelser for sikkerhedspolitikken. For eksempel er der ingen særskilt analyse af, hvad det kunne betyde for den nye Atlantpagt-politik, at Danmark i perioden 1950-53 havde en VK-regering, og Socialdemokratiet i denne periode var i opposition og dermed fik, hvad Hedtoft selv betegnede som en tiltrængt åndepause fra sikkerhedspolitikken krav.

Også Villaumes metodologiske orientering stiller sig i vejen for en diskussion af alternative hypoteser. I følge Popper består den primære test af en hypotese i, at den ikke kan falsificeres, dvs. at den modstår bevidste forsøg på at modbevise den – herunder også at alternative hypoteser afprøves. Det er ikke den måde, denne afhandling er bygget op, idet den ikke direkte sigter på at afprøve hypoteser: I den udstrækning, den alligevel gør det, er den mere orienteret mod at sandsynliggøre end at falsificere sin hypotese, hvorved alternative hypoteser og forklaringer ikke kommer til deres ret.

Lad os se lidt på den alternative eller rettere den supplerende hypotese, for jeg vil ikke anfægte, at de holdningsmæssige forhold spillede en betydelig rolle for dansk sikkerhedspolitik i denne periode. Derimod vil jeg hævde, at Villaume tillægger de indenrigspolitiske, strategiske momenter for ringe betydning. Der er i hvert fald tre sagsforløb, som kan fremføres til fordel for den indenrigspolitiske tese: svækkelsen af den brede enighed mellem Socialdemokratiet, Venstre og Konservative i 1952-53; kriseforliget mellem regeringen og de radikale i 1954; og endelig spillet omkring trekantregeringen i 1957.

Hvad angår situationen i 1952-53, er det påfaldende, så mange socialdemokratiske politikker der ændres på relativt kort tid: holdningerne til stationeringsspørgsmålet og til forøgelsen af den danske brigade i Slesvig-Holsten, den nye kobling mellem den sociale og økonomiske politik på den ene side og sikkerhedspolitikken på den anden (p. 327), den generelle undsigelse i maj 1953 af regeringens udenrigspolitik og opgøret med det såkaldte »ja-sigeri«, osv. Der sker altså en tydelig stramning af politikken over en bred front og til sidst en reel opsigelse af den brede enighed om udenrigs- og forsvarspolitikken (p. 338). Stramningen følger efter ca. et års krav fra partiets aktive, fra dets (provins)presse og fra folketingsgruppen om en stærkere oppositionslinje. Hedtoft står i lang tid imod presset, men svinger til sidst. Hvorfor?

Nu er det ikke sådan, at Villaume ganske afviser indenrigspolitiske årsager til Socialdemokratiets sving; f.eks. konkluderer han p. 355, at hjemlige politiske og økonomiske forhold »givetvis« spillede »den af-

gørende rolle for politikerne« i modstanden mod yderligere forsvarsudgifter. (Det er de to folketingsvalg i 1953, som Villaume hentyder til). Han medgiver også (p. 469), at »indenrigspolitiske og partiinterne afgørelser ... var medvirkende ved den socialdemokratiske ledelses stationeringsafgørelse«, men fremhæver samtidig, at »disse momenter i senere fremstillinger af forløbet sandsynligvis er blevet overbetonet, til dels ud fra politiske hensyn, primært til det dansk-amerikanske forhold. ...« Villaume fremhæver i forlængelse heraf meget stærkt, at Hedtoft i dette spørgsmål lod sig »diktere af bredere hensyn og perspektiver end de snævert christiansborgske og vælgertaktiske« (p. 470). Han stiller derfor også sin opsummering af stationeringspolitikken (p. 472) under overskriften »udenrigspolitikens primat«. Lad os se lidt nærmere på bevisførelsen.

Villaumes fremstilling viser, at den skærpede socialdemokratiske holdning til stationeringen kom ret pludseligt i begyndelsen af december 1952 – på omtrent samme tidspunkt, hvor også den forsvarspolitiske tone skærpedes; dette er i sig selv et fingerpeg om indenrigspolitiske faktors indvirkning. På dette tidspunkt formuleredes der en række til dels ultimative betingelser for en stationering, som ikke kunne accepteres af amerikanerne, hvorefter forhandlingerne brød sammen.

Det var især kravene om, at de stationerede fly ikke måtte trækkes væk i en krisesituation, dvs. at Danmark skulle have en reel veto over deres deployering, samt at flyene kun måtte have taktiske, dvs. ikke strategiske eller offensive opgaver, der voldte problemer. Begge krav var primært Socialdemokratiets og kan meget vel forklares i lyset af bekymringen for Danmarks eget forsvar og ikke-provokationslinien. Men kan man ikke forestille sig, at der også indgik andre hensyn? At kravene blev stillet så skarpt op, fordi man ikke ønskede enighed på dette tidspunkt? Faktisk rejser Villaume selv spørgsmålet (p. 459), om der ikke »fra dansk (især socialdemokratisk) side bevidst stilledes urealistiske krav til en stationeringsvilkår, som man på forhånd antog ville blokere for en realisering (i det mindste foreløbig) af stationeringsplanerne?«

Det er her naturligt at tænke på den indenrigspolitiske situation. Der var netop opnået enighed om grundlovsforslaget og dermed åbnet op for to snarlige valg til Folketinget og for et muligt politisk magtskifte. Hvis Socialdemokratiet skulle til magten, måtte man have radikal støtte, og i denne situation ville det være uhensigtsmæssigt for partiet at gå med til en stationeringsaftale. Faktisk nævner Hedtoft i samtaler på denne tid med den amerikanske ambassadør Eugenie Anderson, at Socialdemokratiet havde problemer med de radikale og frygtede massive vælgertab på op til 200.000 stemmer ved det kommende valg (p. 448). Præces er da

også – meget forsigtigt – inde herpå, når han om Socialdemokratiets definitive nej i juni 1953 skriver, at »(e)t indenrigspolitisk hensyn til Det radikale Venstre spillede ... nok en vis rolle« (p. 463). Men der var formentlig tale om mere end som så.

De to andre eksempler på indenrigspolitikens indbrud i sikkerhedspolitikken er mere ligetil. Den ene er det politiske forlig mellem regeringen og de radikale i september-oktober 1954, der indebar nedsættelse af tjenestetiden og en reduktion af indkaldelserne. Ingen lagde skjul på, at der var tale om, ikke en forsvarspolitisk, men som Rasmus Hansen udtrykte det, »en politisk-økonomisk-finansiell begrundelse« herfor (cit. p. 346).

Dette forlig er et vigtigt vendepunkt i 1950'ernes forvarspolitik, idet de radikale nu begynder at få direkte indflydelse på denne, og derfor kunne det have været på sin plads, om Villaume noget nøjere havde analyseret de socialdemokratiske motiver for at give partiet denne indflydelse. Det er imidlertid en episode, som fylder meget lidt i fremstillingen.

Den tredje case er situationen omkring dannelsen af trekantregeringen i 1957, der blev intimt kædet sammen både med kernevåbenpolitikken og forsvarspolitikken. På kernevåbenpolitikens område formulerede Socialdemokratiet sit nej til kernevåben på dansk område som et direkte led i valgkampagnen, og nej'et konfirmeredes i trekantregeringens regeringsaftale. Også en besparelse på forsvarsbudgettet i foråret 1957 synes at have haft nær tilknytning til valgsituationen.

Med denne diskussion har jeg ikke så meget villet gendrive Villaumes tese om de holdningsmæssige præmissers store vægt, som at nuancere den ved at pege på, at indenrigspolitiske, dvs. parlamentariske og vælgerstrategiske, momenter også spillede med betydelig vægt ind i adskillige af periodens vigtige sikkerhedspolitiske beslutninger.

Dissident eller free-rider?

Man kan også ad en lidt anden vej nuancere Villaumes tese om, at Danmarks afvigende NATO-politik skyldtes afvigende udenrigspolitiske holdninger. Villaume tildeler Danmark rollen som NATO's *dissident* i denne periode – det land, som af holdningsmæssige grunde måtte tage afstand på en række punkter. Andre har haft tendens til at betragte Danmark som *free-rider* – altså som en allieret, der søgte at smyge sig uden om sine allianceforpligtelser, især på det forsvarsmæssige område.

Et af de allieredes modargumenter, når danske politikere i første halvdel af 1950'erne pressede på for at få en bedre dækning af syd-

flanken, var, at Danmark selv måtte yde en større indsats. Det kom klart frem i 1952-53, da Danmark ønskede allieret forstærkning til Slesvig-Holsten til afløsning af den norske brigade. De allierede svarede, at man ikke ville udelukke dette, men at Danmark passende selv kunne udvide sin stationering i området, især da dette samtidig kunne løse det problem med kaserneplads til forsvaret, som var en af flaskehalsene i forsvarets udbygning i disse år.

Mere generelt kunne man sige, at Danmark netop med den stærkt følte usikkerhed på sydflanken måtte have et særligt incitament til at opbygge et nationalt forsvar, der dels kunne bøde på problemet med egne midler, dels give de allierede større tilskyndelser til yde deres del. Det skete ikke; som nævnt forblev forsvarsindsatsen – selv om den gik stejlt opad – af moderat omfang set i relation til de øvrige NATO-medlemmer, inkl. Norge, og Villaume lader da heller ingen i tvivl om samtidens (formentlig realistiske) vurdering af det danske forsvars kampkraft.

Villaumes forklaring er overvejende strategisk og sikkerhedspolitisk: For det første havde de danske beslutningstagere et andet og mindre alarmistisk syn på den sovjetiske trussel. Men hvorfor var man så så ekstremt, næsten neurotisk optaget af den svage dækning af Danmarks sydflanke og af forløbet af NATO's forsvarslinje? For det andet havde de danske politikere lige så meget øje for ikke-provokationsaspektet som for afskrækkelsesaspektet. Men kunne en stærkere dansk konventionel forsvarsindsats da for alvor tænkes at provokere Sovjetunionen? Men vigtigst efter Villaumes analyse var en følelse af, at det alligevel ikke kunne nytte. En større indsats ville på grund af alliancens strategiske planlægning ikke have nogen effekt, hvorfor det essentielle blev at betale alliancekontingentet og lade det blive ved det.

Det sidste argument kan jeg for så vidt godt købe, men kun frem til midten af 1950'erne, hvor der med den tyske genoprustning blev skabt realistiske muligheder for et territorielt forsvar, også af Danmark. Men den forsvarsskeptiske holdning blev jo fastholdt og uddybet, i hvert fald frem til forsvarsforliget i 1960. Det rejser for mig en anden forklaring end Villaumes, nemlig free-rider-forklaringen.

De argumenter for en begrænset dansk indsats, som blev fremført i samtiden af politikere og embedsmænd, kunne formentlig kun overbevise dem, der selv fremførte dem, og selv det kan betvivles. Som Villaume viser, førte oprustningen i 1950'erne ikke til en forringet social standard, og heller ikke valuta-argumentet, at oprustningen i særlig grad skabte problemer for ikke-våbenproducerende lande, var overbevisende; Danmark fik jo i denne periode størsteparten af sine større våbenanskaffelser

leveret som våbenhjælp. Argumentet omkring betydningen af den indre front tillægger Villaume formentlig også for stor vægt; nok var opinionen ikke indstillet på en omfattende oprustning, men hvor stor en begrænsning dette var på beslutningstagerne kan diskuteres. Politikernes idelige henvisninger til kommunisternes propagandamuligheder i tilfælde af en større indsats virker ihvert fald ikke særlig troværdige.

Der er ikke særlig grund til at moralisere over dette; free-riding er en normal, omend problematisk adfærd i international politik, som især de smålande, som alligevel ikke tæller så meget i sammenhængen, kan tillade sig. Det, jeg kunne have ønsket af analysen, er, at den tog eksplicit stilling til denne ret evidente forklaringsmåde. Efter min opfattelse var dansk NATO-politik i 1950'erne ikke blot en dissident-politik; der var også betydelige free-rider elementer i den.

Kvalificering af hovedtesen

Jeg har indtil nu mest beskæftiget mig med Villaumes *forklaringer* på den danske alliancepolitik mellem 1949 og 1961 og herunder søgt at sandsynliggøre, at Villaume lægger for ringe vægt på de indenrigspolitiske determinanter og free-rider forklaringen. Jeg vil nu gå over til at diskutere denne politiks indhold og karakteristika. En hovedtese er som nævnt, at de danske politikere »i væsentlig højere grad end hidtil almindeligt antaget« vurderede NATO's krav i lyset af ikke-provokation og beroligelse over for Sovjetunionen og afskærmning over for alliancen.

Dette er ikke nogen særlig præcis tese. Hvad har egentlig været den hidtidige almindelige antagelse om disse forhold? Og hvor stor en forskel ligger der i vendingen »i væsentlig højere grad«? Efter min opfattelse kan Villaumes tese kvalificeres og dermed præciseres på flere dimensioner: på en tidsmæssig dimension, på en persondimension, på en parti-dimension, på en issue-dimension og sikkert på endnu flere.

Hvad angår tidsdimensionen peger analysen på, at dansk politik ved periodens slutning tog en anden, mindre dissident-præget retning; der kan her blandt andet peges på den delvise opretning af forsvaret efter 1960 og den øgede militærintegration i NATO, der fandt sted i Enhedskommandoen. Hovedtesen har derfor ikke nødvendigvis gyldighed ud over analyseperioden.

Man kan også argumentere for, at dansk NATO-politik skiftede karakter *i løbet af* den periode, som afhandlingen dækker. Den første fase frem til ca. 1955 var, som Villaume grundigt dokumenterer, præget af en besværlig intellektuel og holdningsmæssig tilpasning til alliancepolitikens præmisser og tankegange, af neutralitetstankegangens fortsatte

greb i sindene og ikke mindst af nagende tvivl, om man nu gjorde det rigtige i 1949. Men fra midten af 1950'erne ændres det stemningsmæssige klima, når bortses fra de radikale, som til gengæld får en større politisk indflydelse. I sidste halvdel af 1950'erne er de danske politikere i højere grad kommet på omgangshøjde med alliancetænkningen, end de var umiddelbart efter 1949.

Der kan også peges på væsentlige forskelle på personlighedsdimensionen. Det er let at spore sikkerhedspolitisk tvivl og neutralitetstankegang hos de ledende politikere i første halvdel af 1950'erne, først og fremmest hos Hedtoft og (nok i mindre grad) hos Rasmus Hansen. Derimod er det langt vanskeligere at spore neutralitetstankegang hos efterfølgerne H. C. Hansen, Viggo Kampmann og Poul Hansen. Disse politikere havde en klar fornemmelse af alliancepolitikens logik, også selv om de ikke altid var villige til at bøje sig for den. Villaume ser Hedtoft som det paradigmatisk udtryk for 1950'ernes danske sikkerhedspolitik, som selve personificeringen af denne. Men er det en rigtig vurdering? Er Hedtoft hovedfigur eller overgangsfigur, kunne man spørge i en lidt spids formulering? Og er det egentlig ikke H. C. Hansen, som Villaume tydeligvis ikke har så meget tilovers for, som er den egentlige hovedskikkelse?

Partidimensionen kræver ikke så megen diskussion, for der var jo klare forskelle mellem partierne, som det også fremgår af fremstillingen. Det værdifulde ved afhandlingen er her, at den påviser, at også de borgerlige havde problemer med alliancemedlemskabet. Det var mest Venstre, inklusive Erik Eriksen, der havde vanskeligt ved at finde sig til rette i det nye sikkerhedspolitiske miljø, men heller ikke den national-konservative Ole Bjørn Kraft fandt sig altid lige godt tilpas i de nye rammer.

Issue-dimensionen vedrører spørgsmålet, om den danske selvstændighed i forhold til NATO's *mainstream* var lige stor i alle spørgsmål. Det var (naturligvis) ikke tilfældet. Grønland synes at have været den del af det sikkerhedspolitiske felt, hvor selvstændigheden var mindst og måske tæt på nul, først og fremmest fordi meget stærke amerikanske interesser her gjorde sig gældende. Omvendt forholdt det sig i spørgsmål, hvor stærke danske interesser blev aktiveret, eller hvor dansk lovgivning var påkrævet; det sidste gælder jo hele forsvarspolitikens område. Andre sikkerhedspolitiske spørgsmål lå mellem disse yderpunkter, hvad den danske indflydelsesmulighed angik. Dansk NATO-politik var således ikke et udifferentieret policy-område; der var store variationer af systematisk karakter på tværs af de forskellige issues, som kunne være draget frem ved en komparation på tværs af dem.

Man kan således påvise, at Villaumes hovedtese kan differentieres og

præciseres på vigtige dimensioner. Disse differentieringer invaliderer ikke Villaumes tolkninger eller hans hovedtese, men tilføjer nogle vigtige nuancer, som forfatteren kunne have været mere opmærksom på.

C- eller D-strategi?

Som afslutning vil jeg anvende mit privilegium til at anlægge nogle mere politologiske betragtninger, velvidende at Villaume selv har klare reservationer heroverfor. Ovenfor karakteriseredes den klassiske danske politik i halvtredserne som en C-strategi over for Sovjetunionen og en D-strategi over for alliancen. Det er det, Villaume selv kalder henholdsvis ikke-provokation og beroligelse over for Sovjet og afskærmning over for de allierede. Alternativet hertil ville have været en afskrækkelsesstrategi (D-strategi) over for Sovjet kombineret med en integrationsstrategi (C-strategi) i forhold til NATO. Disse termer refererer til Glenn Snyder's berømte klassifikation af alliancestrategier, som Villaume gengiver i en fordansket form på side 27 i afhandlingen.⁵

Danmarks sikkerheds- og alliancedilemma 1949-1961

Danmarks politik i forhold til	Alliancepolitikens karakter	Mulige konsekvenser af politikken, som	
		bør undgås	bør tilstræbes
<i>Alliancen: USA/NATO ('sekundære trussel')</i>	'Loyal' over for alliancen (integration)	Indfangning/ dominans (passiv tilpasning)	Sikkerhed/ beskyttelse
	'Uafhængig' over for alliancen (afskærmning)	Mindsket indflydelse (risiko for at blive forsømt/forladt)	Øget indflydelse (styrket forhandlingsposition)
<i>Den potentielle modstander: Sovjetunionen/ Østblokken ('primære trussel')</i>	'Loyal' over for alliancen	Provokation/ offensive skridt	Afskrækkelse forsvar
	'Uafhængig' over for alliancen	Eftergivenhed	Afspænding (beroligelse)

⁵ Glenn Snyder, »The Security Dilemma in Alliance Politics«, *World Politics*, vol. 36 (1984), pp. 461-495. Jeg har selv anvendt Snyder's begreber i forskellige analyser af dansk sikkerhedspolitik: Nikolaj Petersen, »Abandonment vs. Entrapment: Denmark and Military Integration in Europe, 1948-1951, *Cooperation and Conflict*, vol. 21 (1986), pp. 169-186; Nikolaj Petersen, *Denmark and NATO 1949-1987*, Forsvarsstudier 2/1987, Oslo: Forsvarshistorisk Forskningscenter.

Skemaet anfører i første søjle de to parter, som Danmark »spiller« i forhold til; Snyder kalder det henholdsvis alliancespillet og modstanderspillet. I hvert spil kan man være enten samarbejds- eller uafhængighedsorienteret, og hver af disse positioner indebærer negative såvel som positive konsekvenser, som det fremgår af skemaet. Begge spil rummer derfor vanskelige dilemmaer. I begge valgte Danmark »uafhængighed« over for alliancen og »samarbejde« over for Sovjet, hvilket betød, at man i forhold til Sovjetunionen stod til at opnå godet afspænding (via den beroligelse, som ikke-provokationslinjen indebar), men løb risikoen for eftergivenhed, appeasement.

Jeg er ikke uenig med Villaume i hans tese om, at Danmark fandt en rimelig balance mellem hensyntagen til sovjetiske interesser og allianceloyalitet og dermed bidrog til at fremme lavspændingen i det nordiske område. Men man kan stille spørgsmålet, om Danmarks position derved blev sikrere? Var det ikke en illusion at forestille sig, at Danmark ved en ikke-provokerende politik over for Sovjetunionen kunne undgå sin skæbne så at sige, hvis det kom til krig? Jeg tænker her blandt andet på det meget forståelige, men også noget naive ønske om at undgå, at København skulle blive et bombemål i en eventuel krig. Var der nogen grund til at forvente, at dansk politik over for Sovjetunionen ville have nogen indvirkning herpå, eller at lavspænding i det nordiske område i fredstid ville have nogen implikationer for krigstidssituationen?

Større dilemmaer var der dog i alliancespillet. Her kan man sige, at den danske politik var negativt snarere end positivt bestemt. Hovedmotivet for uafhængighedslinjen var ikke så meget at opnå øget indflydelse og styrket forhandlingsposition i alliancen (det lagde man faktisk ikke megen vægt på), nej, hovedmotivet var snarere at undgå de negative aspekter af allianceloyaliteten, dvs. at blive indfanget af alliancen i en passiv tilpasning og over for modparten at indgå i en måske offensiv og provokerende politik.

Men samtidig måtte man logisk lægge mindre vægt på goderne ved allianceloyaliteten, dvs. sikkerhed og beskyttelse fra alliancens side og en bedre afskrækkelse af modparten. Og man udsatte sig omvendt for den risiko, der ligger i uafhængighedslinjen, at få mindre indflydelse på alliancens politik og ikke mindst at løbe risikoen for, hvad Snyder kalder »abandonment« – at blive forladt, opgivet, af sine allierede. De danske politikere tog altså et valg, men som Villaumes analyse viser, var man ikke altid villig til at drage de logiske konsekvenser heraf. Danske politikere havde ingen større problemer med ikke at tage fuld del i den fælles afskrækkelse af Sovjetunionen, men de var ikke villige til at slække på den sikkerhed og beskyttelse, som lå i integrations- eller loyalitetsstrategien.

De gentagne danske krav om dækning af Sydflanken er et godt eksempel herpå. Her kommer free-rider problematikken op igen på en lidt anden måde: Fra dansk side ønskede man maksimal beskyttelse, dvs. dækning på stedet af et i forhold til alliancen uhyre udsat territorium, samtidig med at man, i hvert fald for Syddanmarks vedkommende, havde forbehold over for at bidrage til den fælles afskrækkelse, som jo var grundlaget for alliancens strategi. Vedrørende Grønland var politikken dog en anden, omend vi endnu ikke ved meget derom.

Villaume forklarer denne politik med en blanding af en forlænget neutralitetstradition, af sikkerhedspolitiske kalkulationer (vedr. de allieredes svage undsætningsmuligheder, se p. 389) og opinionsmæssige faktorer. Jeg er ikke uenig, men ville noget stærkere understrege den første politikergenerations manglende forståelse for den grundlæggende afskrækkelsesstrategi og dens forudsætninger. Hermed sigter jeg til politikere som først og fremmest Hedtoft, men også Rasmus Hansen og borgerlige politikere som Erik Eriksen, hvis syn på allianceproblematikken som nævnt adskilte sig fra deres efterfølgere H. C. Hansen, Poul Hansen og Viggo Kampmann.

Villaumes generelle vurdering af dansk sikkerhedspolitik i 1950'erne er meget positiv; jeg har kun fundet nogle ganske få steder, hvor tonen bliver lidt spids, f.eks. over for Ole Bjørn Kraft og H. C. Hansen. Snyder's allianceteori peger imidlertid på, at der var visse tvivlsomme elementer i periodens politik, både i form af indre modsætninger (man ville både blæse og have mel i munden), manglende forståelse af den sikkerheds- og alliancepolitiske situation, Danmark stod i, og tendenser til free-riding.

Loyal eller uafhængig allieret?

Til allersidst vil jeg forsøge en samlet karakteristik af dansk sikkerhedspolitik i perioden. Jeg vil tage udgangspunkt i en artikel, som jeg skrev sidst i 1970'erne, og hvor jeg prøvede at placere de små NATO-lande inden for et begrebssæt udviklet af Robert Keohane til karakteristik af små landes alliancepolitik.⁶

Keohane specificerede tre mulige roller: For det første rollen som den loyale allierede, der generelt følger alliancelederen og søger at neddæmpe evt. meningsforskelligheder med alliancens hovedlinje – dette

⁶ Nikolaj Petersen, »The Alliance Policies of the Smaller NATO Countries«, i Lawrence S. Kaplan & Robert W. Clawson, eds. *NATO after Thirty Years*, Wilmington, Del.: Scholarly Resources Inc., 1981, pp. 83-106.

svarer meget godt til Villaumes forhåndsopfattelse af dansk alliancepolitik, inden han startede sin analyse. Den anden position er den superloyale, dvs. den allierede, der er »helligere end Paven«, så at sige. Endelig er der den moderat uafhængige allierede, hvis politik primært hviler på egne præmisser, og for hvem allianceloyalitet kun er en af flere bestemmende faktorer. Kvalifikationen »moderat« uafhængig kommer ind, fordi der efter Keohanes opfattelse er grænser for, hvor afvigende en politik små lande kan føre.⁷

Min konklusion dengang var, at Holland og Belgien uden tvivl kunne placeres som loyale allierede, mens jeg var mere i tvivl om placeringen af Norge og Danmark. For det første argumenterede jeg, at Danmark trods alt støttede de centrale aspekter af alliancen, ikke mindst balancen mellem USA og Europa, samt at de forbehold, der var taget i 1950'erne, efterhånden var blevet af mindre relevans for alliancepolitikken. Jeg sluttede derfor, at de to lande nok også kunne presses ind i kategorien den loyale allierede – dette var før INF-spørgsmålet.

Hvis man i dag efter læsningen af Villaumes afhandling skulle foretage en lignende klassificering, ville man for den omhandlede periode utvivlsomt måtte placere Danmark som en moderat uafhængig allieret. Uafhængigheden var stor og større, end man hidtil har antaget, men det må samtidig fremhæves, at der også var grænser for uafhængigheden. Danmarks opslutning om NATO-samarbejdets grundideer (integration, værdifællesskab) var ikke anfægtet; Danmark var del i den militære integration, og dette element styrkedes betydeligt med Enhedskommandoen fra 1962. Og så vidt vi ved, kompenserede Danmark sin uafhængighed i Europa med vidtgående hensyn til USA i Grønland.

Mens Villaumes tese om Danmarks relative uafhængighed inden for alliancen helt klart er underbygget for 1950'ernes vedkommende, er det mere uklart, hvordan situationen egentlig var ved periodens slutning. Man kan undre sig over, at Villaume ikke klarere gør status over, hvor langt Danmark var kommet i sin tilpasningsproces til alliancemedlemskabet på dette tidspunkt. Man aner nok, at han anser forholdet til NATO som mindre problemfyldt efter 1960 end tidligere, men dette kunne være fremgået tydeligere. Som tidligere nævnt mener jeg, at der sker vigtige udviklinger på dette tidspunkt (Enhedskommandoen, forsvarsforliget, den svækkede betydning af de danske base- og kernevåbenforbehold, den relative afspænding i verdenspolitikken), der gør forholdet mellem Danmark og NATO mere afslappet, og som måske

⁷ Robert Keohane, »The Big Influence of Small Allies«, *Foreign Policy* 2 (1971), pp. 161-82.

indebærer, at Danmark – for en periode indtil begyndelsen af 1980'erne – skifter fra en moderat uafhængig til en moderat loyal rolle i NATO.

Hvis dette er rigtigt, og det kan kun fremtidig forskning give svar på, kan man betegne 1950'erne som en tilpasnings- eller tilvænningsperiode, der blev særlig vanskelig på grund af beslutningstagernes ideologiske og tankemæssige baggage fra fortiden og de unægtelig uvante og vanskelige problemer, de kom til at tage stilling til: høj militær spænding, militær oprustning, kernevåbenspørgsmålet, osv. Dette var faktorer, som kom til at veje mindre tungt, efterhånden som 1950'erne gik, og som er baggrunden for, at »Danmarks politiske og militære tilpasning til NATO-medlemskabet syntes at træde ind i en ny fase (i begyndelsen af 1961)« (p. 390).

Afslutning

Vi er ved vejs ende. Jeg har undervejs peget på en række punkter, hvor jeg er uenig med Villaume, andre, hvor jeg gerne ville nuancere hans konklusioner eller lægge vægten forskelligt, og atter andre, hvor Villaume kunne have draget nytte af en mere politologisk approach. Men jeg skal samtidig understrege, at jeg godtager hovedkonklusionerne i afhandlingen, også selv om det betyder, at jeg har skullet revidere nogle af mine egne opfattelser undervejs.

Villaumes afhandling er et overordentligt velunderbygget og tænksomt værk, som uden tvivl vil forblive et hovedværk i dansk diplomatisk historie, sålænge nogen af os bryder sig om at tænke frem i tiden. Man må håbe, at værket vil virke inspirerende på andre og være med til at puste et højst tiltrængt liv i studiet af dansk udenrigspolitik efter anden verdenskrig. Villaumes afhandling er blevet til under svære og helt urimelige forskningspolitiske handicaps. Lad os håbe, at de, som følger efter, vil få bedre betingelser for deres arbejde.