

Storbritannien og Vesteuropa 1947-48. En skitse

Johan Peter Noack, Institut for grænseregionsforskning

Der gik nogle år efter 2. verdenskrig, før et nyt Vesteuropa tog form. Først ved årsskiftet 1947-48 begyndte konturerne at tegne sig. I London faldt da en beslutning, der lagde hovedvægten i vesteuropæisk samarbejde på sikkerhedspolitikken. Dermed fortrængtes for en tid økonomisk integration gennem en toldunion, som amerikanerne havde foreslået. Her forsøges det groft skitseret, hvordan denne beslutning blev til. Bagved lå problemer med at forme og udnytte et varigt amerikansk engagement. Udfaldet havde mindre at gøre med direkte sovjetisk trussel end med indre rivalisering og skranker, sat af opinionen.

Den sovjetiske trussels karakter har været genstand for en langtrukken historisk debat. Det skal ses i lyset af, at det indtil engang i 1960'erne var en næsten urokkelig læresætning, at Sovjetunionen havde aggressive hensigter over for Vesteuropa. Den gradvise sikring af grebet om Østeuropa blev anskuet som led i et ekspansivt program. Da virkeliggørelsen forløb planmæssigt, var det til at forudse, hvornår turen ville komme til de dele af Europa, som ikke var blevet befriet af sovjetiske tropper. Marshall-planen og NATO blev derfor anskuet som nødvendige reaktioner på en akut militær og politisk trussel. Fra studier i udenrigsministerielle arkiver ved vi nu, at dette billede er forkert. Indsigtsfulde politikere og embedsmænd i Washington og London læste ikke situationen på den måde i årene 1945-1949. Hvad de frygtede var, at et svækket og splittet Vesteuropa, præget af pacifistiske og socialistiske strømninger, ved en uimodståelig politisk

tyngdekraft skulle drages mod den styrkede og fremskudte sovjetiske kontinentalmagt. De traditionelle historiske fremstillinger forsøg på at godtgøre, hvordan aggressive sovjetiske initiativer ét efter ét blev besvaret med defensive reaktioner i Vesten, er derfor med rette blevet kritiseret. Navnlig NATO's dannelse må derfor forstås i et andet lys.

Det amerikanske engagement har efterhånden fået traditionens selvfølgelighed. Engang imellem ymter amerikanske politikere om, at europæerne burde betale mere til deres eget forsvar, men i grunden tages sådanne røster ikke alvorligt. Historikere, der er kritiske mod traditionen om det aggressive Sovjet, har efterhånden fået grundfæstet den anskuelse, at USA er og var en imperialistisk magt, der hverken ville eller kunne give slip. Teorien er udfærdiget i mange varianter, men de er lige misvisende, hvis man vil forstå situationen i de første efterkrigsår.

Stærke politiske kræfter arbejdede dengang for, at USA skulle trække sig tilbage til den vestlige halvkugle. Der fandtes i USA en udpræget isolationistisk tradition, hvorefter Europa betragtedes som den gamle syndige verden. Den havde udvandrerne vendt ryggen for hinsides Atlanten at bygge en ny og bedre. I USA, som også i Europa, herskede en stærk længsel efter en verdensorden, der varigt sikrede freden. Den fandt støtte i det stærkt retoucherede billede af Stalin og Sovjetunionen, krigstidens alliancepropaganda havde tegnet. Dertil kom endelig, at den amerikanske skatteyder betvivlede nytten af at holde styrker udenlands. Alle disse strøm-

ninger krystalliseredes i det enkle slogan: »Bring the boys home«. Dette løsen havde ikke ringe gennemslagskraft i den amerikanske hærledelse, der nødig ville have sit sejrshædrede renommé belastet af udgiftskrævende engagementer udenlands. I grunden var det kun en begrænset kreds af politikere og udenrigsministerielle embedsmænd, der så anderledes på det. For dem var Vesteuropa og Japan strategisk og industrielt så vitale, at de under ingen omstændigheder måtte glide ind i den sovjetiske sfære. Men disse sortseere stod de første år efter 1945 så isolerede, at de dårligt vidste deres levende råd.

De vesteuropæiske rivaliseringer spillede en næppe tidligere forstået rolle som motor for hele udviklingen. Franskmandene ville sikre sig, at den vesteuropæiske sværindustriстыngdepunkt blev forlagt fra Rhin-Ruhrområdet til Nordfrankrig. De mindre europæiske lande vogtede nidkært over deres nyligt genvundne frihed og kappedes om de erstatninger, der kunne pines ud af Tyskland. Sidst, men ikke mindst var den britiske regering i splid med sig selv. Den ville gerne gå foran på det europæiske kontinent. Det var en vital interesse at sikre, at kontinentet ikke blev domineret af Sovjetunionen, som det tidligere havde været afgørende, at Tyskland ikke bemægtigede sig eneherredømmet. Men en stærk venstreorienteret, prosovjetisk opinion tvang længe det regerende Labourparti til at vise tilbageholdenhed. Og endelig havde briterne ikke råd. I 1945 stod landet i gæld til halsen. I 1946 ydede amerikanerne et stort favorabelt dollar-lån, der et års tid holdt bankerotten fra livet, men i sommeren 1947 truede sammenbruddet. Kun ved amerikansk velvilje blev det undgået, indtil Marshall-planen gav undsætning, på samme måde som andre vesteuropæiske lande fik det. Men hjælpen ramte også Storbritannien på et meget ømt sted. Da den blev givet på samme vilkår til alle, truede den landets position oven over det øvrige Vesteuropa. Ved si-

den af den finansielle klemme var det en af de vigtigste grunde til, at den britiske regering ved årsskiftet 1947-48 fyrede op under den smeltedigel, som det nye Vesteuropa kom ud af.

Opinionen betød meget mere, end man almindeligvis forestiller sig. Fordi den higede efter fred og var åben for prosovjetiske strømninger, hæmmede den Washingtons og Londons bestræbelser. I Frankrig og Italien sad kommunisterne i regeringen til sommeren 1947 og blokerede for et vestligt samarbejde, hvis mening var at hindre stærkere tilknytning til den sovjetiske kontinentalmagt. Da briterne endelig satte sig i bevægelse, lancerede de også et stort anlagt antisovjetisk propagandaprogram. Derudaf voksede hele den tradition, der endnu præger manges opfattelse af, hvordan det nye Vesteuropa tog form som reaktion på åbenlyse sovjetiske aggressioner.

I mangt og meget er det i den britiske politik, nøglen til forståelsen af den europæiske udvikling skal findes. Amerikanerne måtte af mange grunde overlade europæerne initiativet, og England var den eneste magt, der var stærk nok til at tage det. Skønt økonomisk udmarvet, var landet dog gået sejrrikt ud af krigen. Det var stadig en oversøisk magt, og det havde som okkupationsmagt sat sig på den nordvestlige del af Tyskland, hvor Europas industrielle centrum havde ligget. Hvor mangesidede engagementer øriget end havde, var det kontinentaleuropæiske dog det vigtigste, fordi Englands egen uafhængighed beroede derpå.

Briterne var imidlertid i 1945 for svage til selvstændigt at hævde et kontinentaleuropæisk engagement. Derfor gik deres vigtigste bestræbelse ud på at binde USA til forsvaret af britiske interesser i Europa. Så længe det var usikkert, om amerikanerne ville blive i Vesteuropa, var den britiske politik derfor

præget af megen usikkerhed. Først i løbet af 1947 fortog den sig for alvor. Det lettede, da amerikanerne i marts 1947 med brask og bram overtog den britiske støtte til den antikommunistiske regering i Grækenland og udstedte den såkaldte Truman-doktrin. Og det lysnede for alvor, da den amerikanske udenrigsminister George Marshall kort efter forkyndte, at der ville blive stillet storstilet genopbygningshjælp til rådighed, hvis europæerne ellers kunne samle sig om at modtage den. Disse klare tilkendegivelser om et langvarigt amerikansk engagement rejste til gengæld nye problemer for den britiske politik.

Det første vigtige skridt ud af uvisheden tog briterne, da de i marts 1947 spurgte, om amerikanerne ville løfte byrden i Grækenland, og fik ja. Den meget strenge vinter havde givet den vaklende britiske økonomi et sådant stød, at finansministeren krævede udgifterne i Grækenland skåret drastisk ned. Der var da ingen anden udvej end at meddele Washington, at nu magtede briterne ikke længere selv at holde den antikommunistiske græske regering oppe.

Reaktionen i Washington er interessant. I det amerikanske udenrigsministerium blev den britiske meddelelse grebet med kyshånd. Det var et signal, State Department længe havde ventet på. Ikke sådan at forstå, at man stod på spring for at begive sig ud og erobre verden. Men embedsmændene havde i deres politisk isolerede stilling længe afmægtigt set til, mens Europa bevægede sig mere og mere i retning af økonomisk kaos og politisk opløsning. Nu var situationen der, hvor amerikanerne burde træde hjælpende til, så det ene land efter det andet ikke gled ind i Sovjetunionens sfære. I opløftet stemning gik de udenrigsministerielle embedsmænd i gang med at udarbejde de nødvendige hjælpeprogrammer af civil og militær art. Dertil hørte også en begrundelse over for den ame-

rikanske opinion, som præsident Truman fremførte i en tale til Kongressen 12. marts 1947: »Folkene i et antal lande verden over har for nylig fået påtvunget totalitært styre mod deres vilje ... Jeg tror, det må være De forenede Staters politik at støtte frie folk, som øver modstand mod forsøg på undertrykkelse ved væbnede minoriteter eller ved tryk udefra.« Således gav Truman begrundelsen for et amerikansk engagement i Grækenland en universel, antikommunistisk karakter.

Oprindelig havde det ikke været meningen at gå så vidt, og dette universelle sigte svarede slet ikke til det amerikanske udenrigsministeriums aktuelle overvejelser. I virkeligheden beskæftigede det sig fortrinsvis med situationen i Grækenland og til dels Tyrkiet. Men da udenrigsminister Marshall ved et møde i Det Hvide Hus med ledende republikanere, der fra begyndelsen af 1947 havde flertallet i Kongressen, ikke vandt gehør for sin saglige begrundelse, sprang viceudenrigsminister Dean Acheson op og retfærdiggjorde amerikansk intervention i ideologiske vendinger. Den ledende republikanske senator Arthur Vandenberg gjorde Achesons begrundelse til en betingelse for sit partis støtte til præsidentens græske hjælpeprogram, og derved blev det. I situationen mente den amerikanske regering det ikke så bogstaveligt, som Truman måtte udtrykke det. Men på længere sigt virkede det som en boomerang, der slog tilbage på Dean Acheson, da Kina i 1949 var faldet i kommunistiske hænder.

Truman-doktrinen begrundede i virkeligheden kun amerikanernes intervention i Grækenland, den europæiske periferi. Siden 1945 havde deres styrker stået i Europas centrum, Tyskland. Spørgsmålet var, om de skulle blive der som tegn på, at USA varigt ville engagere sig i Vesteuropas skæbne. Det afgørende pant herpå kom først, da udenrigsmini-

nister Marshall i en tale 5. juni 1947 lovede økonomisk bistand til et samarbejdende Europa. Marshall-planen, som de vage tanker, der da var tale om, hurtigt blev kaldt, opstod ikke som en logisk følge af tankegangen i Truman-doktrinen, men voksede ud af de vanskeligheder, den amerikanske Tysklands-administration stod overfor. Især Frankrig havde længe voldt problemer. I løbet af 1946-1947 gjorde den republikansk dominerede kongres og den vaklende britiske betalingssevne dem til en knude, der ikke kunne løses, men måtte hugges over.

Også Sovjetunionen havde tidligt voldt problemer i Tyskland. Områderne øst for Oder-Neisse afstod russerne uden videre til Polen, men på topmødet i Potsdam i sommeren 1945 affandt vestmagterne sig i det store og hele hermed. Aftalerne her gik ud på, at Tyskland skulle danne en økonomisk enhed, der kunne hvile i sig selv og udrede erstatninger til alle krigshærgede lande, først og fremmest Sovjetunionen. Det er derfor intet under, at russerne kunne fremholde, at de levede op til Potsdamaftalerne. Det var ikke Sovjetunionen, der blokerede for dannelsen af de fællestyske institutioner, der skulle have muliggjort, at det økonomiske kredsløb for alvor kom i gang igen. Det er muligt, at russerne i deres stille sind frydede sig over, at markedsøkonomien i Vestzonen i de første år efter 1945 ikke kom til at fungere. Det er ikke utænkeligt, at de så frem til et sammenbrud, der ville være vand på deres mølle. Det afgørende er imidlertid, at var det tilfældet, behøvede de ikke gøre noget for at fremme det. De kunne sidde med hænderne i skødet og vente på, at andre spillede deres spil.

Skurken blev derfor Frankrig. Franskmændene havde sat sig på Saarlandet, og selv om de næppe direkte ville annektere Rhin-Ruhrområdet, ønskede de det varigt udskilt af Tyskland. Meningen var, at områdets kulproduktion skulle transporteres til Frankrig,

der på denne måde ville blive Vesteuropas nye sværindustrielle centrum. Amputeret i øst og vest, ville et nyt svagt Tyskland stå over for et økonomisk stærkt Frankrig. Derfor nedlagde de franske repræsentanter i det allierede kontrolråd gang på gang veto, når amerikanerne foreslog, at der skulle oprettes fællestyske institutioner. Mens det stod på, forsynede Frankrig sig ivrigt i Tyskland. Først og fremmest hentede de meget billige kul fra Ruhrområdet. Når det kunne lade sig gøre, skyldtes det, at der både blandt amerikanerne og briterne fandtes forskellige synspunkter på, hvilken Tysklandspolitik der skulle føres.

Den amerikanske hær ønskede at komme ud af Tyskland, jo før, jo hellere. I sommeren 1945 havde præsident Truman overdraget hæren ansvaret for den Tysklandspolitik, som udenrigsministeriet ønskede ført. Den kostede mange penge, særlig fordi State Department ikke ønskede at slå hånden af franskmændene. Pengene skulle de amerikanske skatteydere betale, og hæren frygtede da, at den skulle miste sin nys vundne popularitet i den amerikanske befolkning. Gang på gang henstillede den amerikanske guvernør, general Clay, at der blev skabt orden i den tyske økonomi, og gang på gang affandt den amerikanske regering sig i sidste ende med, at Frankrig blokerede.

For det amerikanske udenrigsministerium var Frankrig det vigtigste kort i spillet om det europæiske kontinent. Men det var et højst usikkert kort, økonomisk, fordi landet var kørt i sænk under krigen, politisk, fordi de franske kommunister havde fået vind i sejlene og tilmed sad i regeringen. Skød amerikanerne de franske Tysklandsinteresser til side, risikerede de at bremse den økonomiske genopbygning og underminere den politiske konsolidering af, hvad der skulle være det vestlige bolværk på det europæiske kontinent. Resultatet af denne Frankrig-først-po-

litik blev en økonomisk krise, der hindrede den almindelige økonomiske genopbygning.

Også på britisk side gjorde modstridende interesser sig gældende. Her ønskede også udenrigsministeriet at hjælpe først og fremmest Frankrig på fode. Den britiske hær førte vel i det store og hele ikke så selvstændig en politik som den amerikanske, men til gengæld ivrede det britiske finansministerium fra sommeren 1946 for, at landet ikke længe havde råd til at betale for skjulte erstatninger fra Tyskland til Frankrig. I sommeren 1946 truede udenrigsminister Bevin derfor sin amerikanske kollega med, at briterne, som det hed, ville organisere deres egen zone. Med andre ord, de ville opbygge den britiske zone i Tyskland ved at kræve dagens priser for varetransporterne til Frankrig.

Resultatet blev, at amerikanerne tilbød, at de to zoner blev slået sammen under et arrangement, hvor de betalte en større del af den skjulte bistand til Frankrig. Dette løfte lod briterne sig holde hen med til foråret 1947, da det på et udenrigsministtermøde i Moskva blev klart, at det havde meget lange udsigter med at etablere en fællestysk økonomi. Bevin gentog derfor i foråret 1947 truslen over for udenrigsminister Marshall.

På samme tid var det indre amerikanske pres på Marshall steget faretruende. Den amerikanske hær havde i efteråret 1946 fået en forbundsfælle for sin Tysklandspolitik i det republikanske parti, som netop havde vundet flertallet i begge kongressens kamre. Eks-præsident Hoover havde været på en Tysklandsmission og afleveret en rapport, der for den amerikanske zone anbefalede, hvad Bevin truede med at gøre i den britiske. Gode råd var derfor dyre, da Marshall i slutningen af april 1947 vendte hjem fra Moskva. Blev der ikke fundet en løsning, måtte State Department opgive sin Frankrig-først-politik. Og hvad så?

Famlende og usikkert arbejdede det amerikanske udenrigsministerium sig hen imod at få knuden hugget over. Marshalls tale 5. juni var kun et signal. Men inden længe stod det klart, at tanken i grunden var den enkle, at Frankrig og andre erstatningskrævende lande i stedet for blot at rekvirere i Tyskland skulle betale, dog ikke af egen lomme, men af midler, som de velstillede amerikanere gav dem. Det ville stadigvæk blive dyrt, men det ville komme på en bevilling, som State Department og ikke hæren lagde navn til. Det ville befri briterne for deres del af betalingerne, og det ville standse drænet af den tyske økonomi. Tilmed kunne amerikanerne kræve, at de europæiske lande samordnede deres økonomiske genopbygningsplaner, og at Tyskland blev økonomisk integreret på en sådan måde, at det efterhånden selv fik mulighed for at komme på fode. Marshall-planen var først og fremmest et columbusæg for den økonomiske efterkrigsmisere, der var opstået, da den tyske dynamo var faldet ud af den europæiske økonomi.

Ganske glat gik det ikke med at realisere planen. Hæren slog sig i tøjret, fordi det tog tid. Briterne, fordi amerikanerne krævede, at de skrinlagde deres socialiseringsplaner for Rhin-Ruhrområdet. Og franskmændene protesterede, fordi planen indebar en tysk genopbygning, der truede deres egne visioner. Navnlig den franske modstand tog det lang tid at overvinde, men på adskillige udenrigsministtermøder i løbet af første halvdel af 1948 blev også de banket på plads. Samtidig med at hjælpen begyndte at flyde i anden halvdel af 1948, trådte tyske parlamentarikere sammen for at drøfte grundloven for en ny vesttysk stat. Over for den amerikanske offentlighed blev Marshall-planen forsvaret med de samme antisovjetiske og antikommunistiske argumenter, som var udmøntet i Truman-doktrinen. Det hører endelig med i billedet, at Sovjetunionen reagerede på planen ved at fjerne de sidste rester af

tilbageholdenhed i sit greb om landene øst for jerntæppet. Det havde været der hele tiden, men nu blev de sidste huller lukket, fordi vestmagterne af interne grunde ikke længere kunne udskyde de grundlæggende problemer om Vesteuropas fremtid.

Med Marshall-planen havde amerikanerne lagt op til, at det splittede Vesteuropa skulle samles økonomisk og politisk. Alligevel blev resultatet, at den vesteuropæiske enhed mere fik politisk-militær karakter. Det skyldtes ikke amerikanerne, men briterne. Mens amerikanerne i sommeren 1947 tilkendegav, at de ønskede en vesteuropæisk toldunion, vendte briterne sig bestemt mod tanken. Ikke desto mindre havde det amerikanske initiativ sat stærke vesteuropæiske samlingsbestræbelser i gang. Nogen måtte dirigere og forme dem, og den, der gjorde det, ville have størst chance for at blive den ledende vesteuropæiske magt. For briterne var det vigtigt at gribe den. I 1945 var de fremstået som førende vesteuropæisk magt. Marshall-planen så ud til at ville berøve dem deres privilegerede position som modtager og fordeler af en del af den amerikanske økonomiske bistand til det europæiske kontinent. Det ledsagende forslag om en vesteuropæisk toldunion truede samtidig deres position som formidler af den vigtigste del af handelen på oversøiske områder. Perspektivet var så skræmmende, at ingen turde sætte sig i spidsen for en bevægelse, der krævede Storbritannien integreret i Vesteuropa. Kun nogle få vidtskuende embedsmænd i det britiske udenrigsministerium pegede på denne løsning. Hele det indenlandske establishment vendte sig uvilkårligt mod tanken. Skulle briterne alligevel fastholde initiativet og ledelsen, måtte de vesteuropæiske samlingsbestræbelser føres i en anden retning end toldunionen. Det blev i stedet den militærpolitiske alliance, som London tog initiativet til ved årsskiftet 1947-48.

En vesteuropæisk toldunion var under over-

vejelse i London gennem det meste af 1947. I januar foreslog udenrigsminister Bevin således i kabinettet, at der skulle iværksættes en større undersøgelse af spørgsmålet, men finansministeren, handelsministeren og Commonwealth-ministeren fik forslaget afbøjet, så det blev henskudt til akademiske eksperter. Samtidig blev det vedtaget, at etableringen af en verdensomspændende frihandelsorganisation måtte have forrang. Dette nederlag for Bevin og hans embedsmænd gentog sig i sommeren og efteråret 1947.

I slutningen af juni 1947 kom den amerikanske viceudenrigsminister for økonomiske anliggender Will Clayton til London. Med sig i kufferten havde han en klar besked om, at Marshall-planen indebar, at briterne måtte stille sig op i køen af bistandsmodtagere, ved siden af de øvrige europæere. Det faldt ikke udpræget i god jord. Dertil gjorde han sig til talsmand for, at europæerne nu lagde deres økonomiske nationalisme til side og samarbejdede i en toldunion. Det måtte fremkalde nye overvejelser i London.

Udenrigsministeriets økonomiske afdeling var igen for, mens de øvrige ministerier kategorisk vendte sig imod tanken. I et større memorandum af 30. juni 1947 vendte handelsministeriet med tilslutning fra finansministeriet sig imod forslaget og gravede alle tænkelige argumenter frem. Det fremkaldte bitre og interessante kommentarer fra lederen af Foreign Office' udenrigsøkonomiske afdeling: »Der er i Whitehall en rodfæstet fordom imod en europæisk toldunion. Den har en lang historie og bunder i den gamle frihandelsæra. Det er et levn fra en verden, som er forsvundet, sandsynligvis for aldrig mere at vende tilbage...« Og senere: »Faktisk har, oprigtigt talt, handelsministeriet udviklet en teknik til at forklare, hvorfor en europæisk toldunion er umulig.« Selv karakteriserede embedsmanden den enestående situation, Storbritannien befandt sig i, således:

»Nu er som resultat af Marshalls forslag den europæiske fantasi blevet sat i brand. Europas finansielle situation er så fortvivlet, at der er en chance, som måske aldrig vender tilbage, for at gøre et heldigt forsøg på at rive de barrierer ned, som hindrer en genoplivelse af handelen i Europa. Det vil måske endog være muligt at bevæge sig et stykke frem mod en integration af den europæiske økonomi, der tåler sammenligning med den omfattende industrielle integration i De forenede Stater, som Sovjetrusland har travlt med at gøre efter. Hvis en sådan integration ikke finder sted, vil Europa efterhånden forfalde konfronteret med trykket fra USA på den ene side og Sovjetunionen på den anden. Mulighederne for europæisk integration blev afsløret af, hvad Hitler var i stand til at gøre på fire korte år for sine egne nedrige formål. Hvis vi med fredelige formål kan nå, hvad han forsøgte at gøre med et vist held, kan vi sætte en økonomisk renæssance i Europa i gang, som langt hen ad vejen vil løse vore egne økonomiske vanskeligheder. Indsatserne er høje, og problemerne, der skal løses, er enorme, men hvis der blot er én chance ud af hundrede for at gøre noget effektivt, burde vi ikke lade denne chance smutte.« (FO 371/62552, 7.8.1947).

Det var ikke desto mindre, hvad briterne gjorde. For at takkes amerikanerne holdt de spørgsmålet hen i sommeren 1947. Men da spørgsmålet i november igen blev drøftet blandt kabinettets ledende ministre, viste det sig, at Bevin stod helt isoleret. Ministrene handlede ud fra den sikkert skudsikre overbevisning, at både fagforeninger og erhvervsliv ville være arge modstandere. Der har siden hen været ny lejlighed til at fortryde, at Storbritannien dengang »lod chancen smutte«.

Marshall-planen satte som sagt briterne i et dilemma, fordi amerikanerne gjorde dem klart, at USA ikke havde i sinde at bidrage til,

at Storbritannien kunne opretholde sin position over det øvrige Europa. Situationen kaldte på en europæisk ledarnation. Da Bevin tog imod Marshalls tale, lagde han helt klart op til, at det skulle være Storbritannien. Da amerikanerne imidlertid lod forstå, at europæerne burde arbejde henimod en toldunion, ville det være nødvendigt at søge andre veje i den europæiske samling, hvis Storbritannien skulle beholde lederskabet. Enkelt sagt var den tanke om en europæisk forsvarsalliance, som med ikke uvæsentlige modifikationer blev virkeliggjort i NATO, et forsøg herpå.

Kun mere indirekte var det også et svar på en sovjetisk trussel. Selv om det i kølvandet på Marshall-planen kom til store strejkebølger i Frankrig og Italien, hvori efter alt at dømme kommunisterne førte an, skal man næppe se nogen egentlig sovjetisk aggression heri. Hverken i det engelske eller i det amerikanske udenrigsministerium gjorde embedsmændene det i samtiden. Kun for så vidt som den sovjetiske kontinentalmagt i 1945 var styrket og rykket langt ind i Tyskland og derfor krævede et varigt modspil i form af en vesteuropæisk samling, kan NATO - indirekte - ses som en reaktion. Da projektet første gang ved årsskiftet 1947-48 blev lagt på tegnebrættet, var der ingen af initiativtagerne, der i ramme alvor indadtil argumenterede for, at der var tegn på snarlig sovjetisk aggression. Det var de længere perspektiver, man havde for øje.

Initiativet til en forsvarsalliance var britisk. Tanken var i og for sig nærliggende, for så vidt som det britiske udenrigsministerium siden krigens sidste faser havde arbejdet med den. Dengang gik den under navnet »den vesteuropæiske blok«, men blev skrinlagt, fordi Churchill og Eden var klare over, at de ikke kunne vække Roosevelts interesse for den. Siden puslede flere embedsmænd jævnlige med tanken, men hver gang blev det kon-

kluderet, at tiden ikke var moden. I løbet af 1946 ytrede franske politikere flere gange interesse, og i 1947 kom det endelig til en fransk-britisk forsvarsalliance, som dog næppe var stort mere værd end det papir, den var skrevet på. Flere mindre europæiske lande som Holland og Belgien tilkendegav, at de gerne ville være med, men fik høfligt nej. Grunden var den enkle, at uden amerikanerne var briterne ikke i stand til at bære de byrder, det ville indebære. Da franskmændene i efteråret 1947 tilkendegav, at de ønskede stabssamtaler i gang med det britiske forsvar, blev det nødvendigt for briterne at tage bestik af situationen. Der kan således peges på en linie i drøftelserne af et europæisk forsvarssamarbejde, der mundede ud i det britiske initiativ ved årsskiftet 1947-48.

Dog er der interessante træk, der tyder på, at London nu ønskede at slå flere fluer med et smæk. Initiativet havde form af en britisk henvendelse til De forenede Stater om en eller anden form for støtte til et europæisk samarbejde. I den allerførste henvendelse var det tilmed sløret, at det var et forsvarssamarbejde, der var tænkt på. Bevins idé var, hed det, »et eller andet vestligt demokratisk system«, som skulle underbygges med »magt, penge og resolut handling«. Da de første amerikanske reaktioner var tøvende, pressede briterne på, og i slutningen af januar 1948 røbede de endelig, hvad de oprindeligt havde tænkt sig, nemlig intet mindre end et dobbelt system. Storbritannien skulle etablere en alliance med de demokratiske lande i Vesteuropa, og som sikkerhed skulle landet så opnå en tosidet alliance med USA. Det er indlysende, at hele den amerikanske militære vægt i så fald ville være blevet placeret ensidigt bag Storbritannien. Denne amerikansk-britiske alliance blev uden videre afvist i Washington. Men den er interessant, fordi den viser, hvad briterne sigtede imod. Også navnet på den vesteuropæiske alliance, som briterne selv ville etablere med amerikanerne i

baggrunden, tyder i samme retning. Den blev fra begyndelsen kaldt Den vesteuropæiske Union, senere blot Vestunionen. Som bekendt blev den faktisk dannet den 17. marts 1948 og bestod af England, Frankrig og Beneluxlandene.

Amerikanerne havde deres mistanke om, hvad det egentlig var, briterne var ude på. Da den første britiske henvendelse var under overvejelse i State Department, noterede George Kennan, der havde stået fadder til Marshall-planen og de ledsagende forslag om vesteuropæisk integration: »En militær union burde ikke være udgangspunktet. Den burde vokse naturligt ud af en politisk, økonomisk og åndelig union, ikke omvendt.« For Kennan var det afgørende, at Tyskland blev omfattet af den europæiske integration. Skulle den så begynde med militært samarbejde, risikerede man at lægge gift for tanken. Og Kennan fortsatte med at understrege, at det i det hele taget var uklart, hvad briterne egentlig stilede imod: »Jeg er bange for, at der blandt Bevins underordnede er en tendens til at anskue det alt for meget som blot en anden »ramme« af militære alliancer. Efter min mening ville dette være negativt og af liden værdi. Hvis der skal være en »union«, må den have en vis realitet i økonomiske og tekniske og administrative arrangementer; og der må også være en vis virkelig føderal myndighed.« (Foreign Relations of the US 1948, bd. 3, 20.1.1948). Det er næppe for meget sagt, at Kennan mere end antydede, at han havde gennemskuet det britiske spil. Han opretholdt da også til det sidste en vis modstand mod NATO, efterhånden som den gennem drøftelserne i 1948-49 tog form.

Ikke desto mindre blev NATO virkelighed. Det skyldtes, at andre amerikanske embedsmænd vurderede situationen sådan, at det britiske initiativ frembød en chance for dog at få nogen samling på Vesteuropa, som ikke måtte forspildes. Men alliancen blev ikke vir-

keliggjort i sin oprindelige britiske form. USA valgte sammen med Canada at gå direkte ind i en mere omfattende alliance. Med kom hvert af de lande, som havde tilsluttet sig Vestunionen i marts 1948, og indtil flere lande, som først havde holdt sig udenfor, som Danmark og Norge. Det skyldtes utvivlsomt, at skulle USA engagere sig, måtte det forbeholde sig at gøre sin indflydelse gældende selv, uanset hvor det blev skønnet nødvendigt. Det skulle ikke ske indirekte gennem Storbritannien som befuldmægtiget formidler af amerikansk magt.

Når den modstand, som Kennan repræsenterede, smuldrede, skyldtes det også, at den internationale situation i foråret tilspidsedes i kølvandet på den tjekkoslovakiske krise. Sovjet påtvang Finland en forsvarspagt, og ikke senere verificerede rygter ville vide, at Norge skulle have et lignende »tilbud«. Det var i denne situation, i midten af marts 1948, at det omsider lykkedes briterne at overtale amerikanerne til at gå ind i uforpligtende drøftelser af et forsvarssamarbejde. Hvor meget rygterne i situationen blev troet, er svært at sige. At de var vand på briternes mølle, er imidlertid uomtvisteligt. De blev ikke undersøgt nøjere, men straks lagt til grund for en alarmerende henvendelse til Washington. Øjensynlig fik brugen af den akutte sovjetiske trussel efterhånden en selvforstærkende effekt, der fik flere nøglepersoner til at tro på den.

Det ville være fristende at konkludere, at Vesteuropa i 1947 ikke var moden til en økonomisk union. I det mindste kan det slås fast, at briterne da troede sig så overlegne, at de ikke behøvede at lade sig integrere. De mistede dermed en gylden chance, som enkelte i Foreign Office meget rigtigt øjnede. I stedet blev det Frankrig, der et par år senere satte et mindre tog på skinnerne. Her var den indre svaghed så iøjnefaldende og den nye tyske trussel så nærværende, at handling syntes

påkrævet. Konklusionen er vel derfor snarere, at udfordringen i London ikke føltes presserende nok.

(Denne skitse er et biprodukt fra min undervisning på Historisk Institut, Aarhus Universitet, og fra mine studier i britisk Sydslesvigpolitik. Fra litteraturen kan navnlig fremhæves Alan Bullock: Ernest Bevin, Foreign Secretary 1945-1951, London 1983, John Gimbel: The Origins of the Marshall Plan, Stanford, Calif. 1976 og Geir Lundestad: America, Scandinavia and the Cold War, Oslo 1980. Derudover er der trukket på en række akter i Public Record Office.)