

Nikolaj Petersen

Dansk og norsk alliancepolitik 1948-49: En komparativ analyse

1. Indledning

De danske og norske regeringer valgte i foråret 1949 ved at indtræde i Atlantpagten identiske løsninger på det sikkerhedsproblem, der for begge var blevet aktualiseret af den storpolitiske udvikling i vinteren og foråret 1948. Hermed skabtes grundlaget for den parallellitet mellem dansk og norsk udenrigspolitik, der - i hvert fald indtil de markedspolitiske afgørelser i 1972-73 komplicerede billedet - har været anset for et af de konstituerende træk i det nordiske områdes internationale status i perioden efter 2. verdenskrig.

At de to regeringer foretog det samme valg, er imidlertid ikke ensbetydende med, at de to forudgående beslutningsprocesser og de i disse indgående præmisser var identiske; tværtimod udviser de signifikante forskelle, mest udtalt i forskellen mellem den danske regerings grundlæggende, aldrig realiserede præference for en nordisk løsning under en eller anden form, og den norske regerings præference for en løsning i atlantisk regi. Mens det er relativt enkelt at forklare de to landes valg i den afsluttende fase derved, at alle andre acceptable og gennemførlige løsninger end Atlantpagt-medlemskabet var bortfaldet med sammenbruddet af de nordiske forsvarsforhandlinger, er det mindre ligetil at forklare, hvorfor de to regeringer forud derfor havde divergeret i deres grundlæggende sikkerhedspolitiske præferencer. Det er sigtet med denne artikel gennem en systematisk komparation af dansk og norsk alliancepolitik fra foråret 1948 til foråret 1949 at isolere nogle faktorer, der kan bidrage til en forklaring af dette forhold.

2. Metodiske overvejelser

Det er en næsten aksiomatisk antagelse i litteraturen om komparativ metode, at de nordiske lande skulle være særlig egnede analyseenheder for en komparativ analyse inden for et såkaldt "most

similar systems" design.¹ Denne analyseform, som gennem en komparation af ensartede systemer (enheder) søger at reducere de 'operative' eller uafhængige variable til et minimum, kontrasterer med en anden, diametralt forskellig analyseform, "most dissimilar systems"-analyse, hvis sigte er inddragelsen af så mange og så forskellige enheder som muligt for derigennem via en analysemåde, der i karakter nærmer sig den statistiske, at nå frem til universelle udsagn.² "Most similar systems"-analysen har ikke nær så ambitiøs en målsætning, men er på nuværende stadium, hvor en generel desillusionering over den "globale" og stærkt kvantitativt orienterede komparations muligheder synes at brede sig inden for komparativ udenrigspolitik-bevægelsen, måske en af de analyseformer, det er værd at interessere sig nærmere for.

En af metodens hoved fortalere, økonomen Neil Smelser, sammenfatter på udmærket vis ræsonnementet bag den:

... I should like to suggest, as a matter of comparative research strategy, that given the present state of the art of comparative analysis, it is most fruitful to compare social units that do not differ so radically... It is more fruitful to study variations in societies that are very close to one another in many respects... The reason I favor this research strategy can best be stated in terms of the earlier discussion of parameters and operative variables. If two or more societies have important independent variables in common - such as cultural traditions in the case of the Scandinavian countries - it is relatively more permissible to treat these common characteristics as parameters and study the effects of other variables as if these common characteristics were not in operation. 3

"Most similar systems"-analysen hviler således på den forudsætning, at der er en vis, men ikke for stor varians i den afhængige variabel, samt at der ligeledes er et begrænset antal variante - eller operative - uafhængige variable, eller udtrykt med andre ord, at der er forholdsvis mange variable, der i analysen kan opfattes som parametre. Denne forudsætning synes opfyldt i det foreliggende tilfælde. Dansk og norsk alliancepolitik adskilte

1) Se f.eks. Adam Przeworski & Henry Teune, The Logic of Comparative Social Inquiry, New York: Wiley-Interscience, 1970, p. 32; Neil Smelser, "The Methodology of Comparative Analysis", i Donald P. Warwick & Samuel Osherson (eds.), Comparative Research Methods, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1963, p. 74.

2) Se Przeworski & Teune, op.cit., kap. 2.

3) Smelser, op.cit., pp. 74-75.

sig nok fra hinanden, men der var trods alt tale om variationer inden for samme generelle mønster, ligesom der på forhånd er grund til at antage, at variansen af de uafhængige variable er relativt begrænset. Eftersom det i nogen grad er muligt at gøre sig forhåndsforestillinger om, hvilke variabeltyper der vil variere relativt meget, og hvilke der vil være relativt invariante, er det også i en vis grad muligt at opstille hypoteser over, hvilke variable en analyse som den foreliggende især bør interessere sig for. F.eks. vil det være rimeligt at forestille sig, at variansen stiger, idet vi bevæger os fra systemiske (eksterne) over societale og guvernementale til individuelle variable, og at de to regerings relative prioritering af henholdsvis de nordiske og atlantiske hensyn derfor primært bør henføres til de sidstnævnte variabeltyper. (Hvis derimod formålet var at forklare, hvorfor Danmark og Norge i sidste instans begge valgte Atlantpagten, ville det være mere rimeligt at interessere sig for de systemiske og societale variabelkategorier).

I forsøget på at opstille forklaringer på de to nordiske regerings relative prioritering af de nordiske og atlantiske allianceoptioner skal der tages udgangspunkt i Michael Brechers m.fl.s analyseramme for udenrigspolitisk adfærd.⁴ Denne er karakteristisk ved sin skelnen mellem på den ene side forklaringsfaktorer, der befinder sig i beslutningstagernes operationelle miljø, dvs. deres eksterne og interne omgivelser, således som de "er" uafhængigt af beslutningstagernes perception af dem, og på den anden side faktorer i deres psykologiske miljø; det sidstnævnte består dels i beslutningstagernes "attitudeprisme", dvs. det sæt af værdier, målsætninger og holdninger, der bestemmer såvel deres perception af omgivelserne som deres adfærd i relation til disse, dels af de images af omgivelserne, som er resultatet af perceptionsprocessen, og som definerer den psykologiske virkelighed, inden for hvilken og i relation til hvilken beslutningstagerne agerer.

I det her anlagte perspektiv, der ser udenrigspolitik som en regeringsadfærd, der har til formål at skabe en balance mellem beslutningstagernes egne præferencer og krav og ændringer udgå-

4) Michael Brecher, Blema Steinberg & Janice Stein, "A Framework for Research on Foreign Policy Behavior", Journal of Conflict Resolution, vol. 13 (March 1969), pp. 75-101.

ende fra deres eksterne og interne omgivelser, fokuseres interessen omkring en ganske begrænset kreds af beslutningstagere, nærmere bestemt de ministre, hvis sagområde var centralt berørt af allianceproblematikken, dvs. de to landes stats-, udenrigs- og forsvarsministre, i Danmark Hans Hedtoft, Gustav Rasmussen og Rasmus Hansen, i Norge Einar Gerhardsen, Halvard Lange og Hans Chr. Hauge.⁵ Denne afgrænsning svarer til, hvem andre forskere har anset for de vigtigste beslutningstagere, ligesom den klart finder støtte i det foreliggende dokumentariske materiale.

Indflydelsesmønstrene inden for de to beslutningstagergrupper var lidt forskellige. I Norge var udenrigsminister Lange den centrale beslutningstager i kraft af sin ekspertise og sin evne til at mobilisere den proatlantiske gruppe i regeringen (hvoraf Hauge var et fremtrædende medlem); i Danmark var statsminister Hedtoft klart den, der traf de afgørende beslutninger. Udenrigsminister Rasmussen var handicappet af, at han var fagdiplomat, oven i købet en arv fra Knud Kristensen-regeringen, som Hedtoft havde beholdt primært for at han skulle tage sig af Sydslesvig-problemet. Over for den amerikanske ambassadør Marvel udtalte Hedtoft, at han ønskede en minister, der var mindre forsigtig i sine udtalelser og mere åben i diskussioner. "He said he was really looking for a foreign minister of the forthrightness of a man such as Bevin".⁶ En sådan man var Gustav Rasmussen ikke; hans rolle var i højere grad ekspertens end politikerens.

Det empiriske grundlag for analysen er i sidste instans det primære aktmateriale, der findes i det danske udenrigsministeriums (UM), det norske utenriksdepartements (UD), det britiske Foreign Office's (FO) og det amerikanske Department of State's (DS) arkiver. Da analysen imidlertid af omfangsmæssige hensyn har måttet holdes på et relativt generelt niveau, er det fundet unødvendigt og uhensigtsmæssigt at give den en særlig udførlig dokumentation. Hvad angår fremstillingen af den danske politik bygger den, hvor ikke andet er anført, og hvor det ikke drejer sig om alment kendte

5) At andre politikere kunne øve en væsentlig indflydelse på beslutningsprocessen er en anden sag; det gælder herhjemme f.eks. finansminister H.C. Hansen og (sandsynligvis) minister u.p. Vilhelm Buhl.

6) Department of State Decimal File 1945-49 (herefter DS) 859.00/11-1747.

forhold, på min artikel om "Optionsproblematikken i dansk sikkerhedspolitik 1948-49", hvortil der generelt henvises.⁷ For den norske politiks vedkommende bygger analysen primært på den omfattende norske diskussion, der siden begyndelsen af 1970'erne har kastet lys over væsentlige dele af norsk (og nordisk) politik i de første fire efterkrigsår.⁸

3. Norsk og dansk optionsproblematik 1948-49

Udviklingen i den kolde krig og særlig dens tilspidsning i foråret 1948 overbeviste den danske og norske regering om nødvendigheden af at finde et alternativ til den hidtidige sikkerhedspolitiske grundorientering, som de to lande havde søgt at realisere siden krigsafslutningen. Dennes brobygningsaspekt var gradvis kompromitteret af øst-vestsplittelsen; tilbage af den hidtidige politik stod noget, der mindede om tidligere tiders isolerede neutralitet, men som beslutningstagerne i stigende grad anså for et utilstrækkeligt sikkerhedsgrundlag i en usikker og truende omverden. Dansk og norsk politik 1948-49 blev derfor dybest set bestemt af bestræbelser for på den ene eller anden måde at forøge sikkerheden gennem skabelse af ydre garantier. I denne søgen efter et alternativ til neutraliteten aktualiseredes - enten på grundlag af beslutningstagerne egne præferencer eller gennem eksterne påvirkninger - fire optioner, nemlig (1) medlemskab af Bruxelles-pagten af 17. marts 1948, (2) sikring af våben og (ensidige) sikkerhedsgarantier fra vestmagterne, (3) oprettelse af et nordisk forsvarsforbund (NFF), samt (4) medlemskab i Atlantpagten (AP). Det nordiske forsvarsforbund bestod i realiteten af to, væsensforskellige optioner, nemlig (3a) et fritstående, "neutralt" forbund og (3b) et vestligt orienteret forbund.

7) I Niels Amstrup & Ib Faurby (red.), Studier i dansk udenrigspolitik tilegnet Erling Bjøl, Århus: Forlaget Politica, 1978, pp. 199-235.

8) Magne Skodvin, Norden eller Nato? Utenriksdepartementet og alliansespørsmålet 1947-1949, Oslo: Universitetsforlaget, 1971; Knut Einar Eriksen, DNA og NATO. Striden om norsk NATO-medlemskab innen regjeringspartiet 1948-49, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 1972; Geir Lundestad, "USA, skandinavisk forsvarsforbund og Halvard Lange: En revurdering", Internasjonal Politikk, 1977, nr. 1, pp. 139-73; Knut E. Eriksen, "NATO, Norden og "den utro tjener" Halvard Lange", Internasjonal Politikk, 1977, nr. 2, pp. 261-302; senere indlæg i debatten mellem Lundestad og Eriksen i Internasjonal Politikk, 1977, nr. 2, pp. 321-29; 1977, nr. 3, pp. 561-66; 1977, nr. 4, pp. 747-52.

Af disse optioner kan vi her gå let hen over de to første. Hverken den danske eller den norske regering anså Bruxelles-pagten for en i sig selv tilstrækkelig sikkerhedsgaranti, hvilket modsvarede af, at der fra vestmagtside kun var behersket interesse i nordisk deltagelse.⁹ Option nr. 2 var i højere grad i overensstemmelse med de nordiske regeringers præferencer; både Danmark og Norge anmodede i foråret 1948 om ganske omfattende amerikanske våbenleverancer, ligesom de med forskellig grad af udtrykkelighed tilkendegav deres ønske om at modtage en sikkerhedsgaranti fra vestmagternes side. Problemet med denne option var kravet om gensidighed i de sikkerhedspolitiske forpligtelser, som den amerikanske regering bl.a. med henvisning til Vandenberg-resolutionen knæsatte som forudsætning for udstedelse af sikkerhedsgarantier såvel som for levering af våben i større mængde og på gunstige vilkår.

De nordiske landes reelle sikkerhedspolitiske valg kom derfor til at stå mellem NFF (i dets to versioner), AP, samt hvis ingen af disse lod sig realisere, en fortsat isoleret neutralitet. De tre nordiske regeringers relative prioritering af disse optioner kan anskueliggøres som i Figur 1, hvor den stiplede linie angiver skillelinien mellem, hvad den pågældende regering anså for acceptable og uacceptable løsninger på dens sikkerhedsproblem.

DANMARK	NORGE	SVERIGE
1. Fritstående NFF	1. Vestorienteret NFF	1. Fritstående NFF
2. Vestorient. NFF	2. Atlantpagten	2. Isoleret neutralitet
3. Atlantpagten		

4. Isol. neutralitet	3. Fritstående NFF	3. Vestorienteret NFF
	4. Isol. neutralitet	4. Atlantpagten

Fig. 1. De nordiske regeringers relative prioritering af sikkerhedspolitiske optioner januar 1949

Figuren antyder de signifikante forskelle, der var mellem de tre

9) For den danske regerings vurdering af Bruxelles-pagten, se Nikolaj Petersen, op.cit.

nordiske landes præferencestrukturer, og som i sidste instans blev bestemmende for udformningen af den sikkerhedspolitiske konstellation, der siden 1949 har præget det nordiske område: dansk og norsk AP-medlemskab og en fortsat svensk neutralitetslinie var den eneste mulige konstellation af acceptable løsninger. Derudover viser figuren, at selv om Norges og Danmarks endelige valg var identisk, var valget resultatet af forskellige præferencestrukturer, hvor man især skal hæfte sig ved den forskellige placering af det fritstående (neutrale) nordiske forsvarsforbund, der for den danske regering var den højest prioriterede løsning, men som den norske regering anså for uacceptabel. Figuren viser også, at for Danmark var det overordnede synspunkt at finde en løsning, der samlede de tre nordiske lande; først da det i februar 1949 stod klart, at en sådan på grund af Norges og Sveriges krav til dens udformning ikke kunne realiseres, vendte den danske regering sig mod sin reserveoption, Atlantpagten. For den norske regerings vedkommende var den overordnede målsætning at finde en løsning, der sikrede Norge (Norden) en sikkerhedspolitisk tilknytning til Vestmagterne, helst i en så direkte form som muligt. Hvis denne tilknytning kunne forenes med en nordisk løsning, var en sådan løsning ud fra mange hensyn at foretrække; da dette ikke lod sig gøre på grund af den svenske regerings afvisning af et vestorienteret NFF (eller rettere af den fra norsk side krævede grad af vestorientering), var regeringens valg til fordel for AP-medlemskab afgjort.

Det er hovedsigtet med denne artikel at opstille nogle forklaringer på, hvorfor den danske og den norske regering havde disse divergerende præferencestrukturer. Mere specifikt vil analysen søge at isolere de faktorer i de danske og norske regeringers operationelle og psykologiske miljø, der udviser tilstrækkelig og relevant variation til at kunne forklare forskellene mellem de valgte prioriteringer, herunder tage stilling til spørgsmålet, om disse primært var betinget af forhold uden for beslutningstagerne, dvs. det operationelle miljø, eller om prioriteringerne primært var betinget af beslutningstagerne egne værdinormer og perceptioner af sikkerhedsproblematikken. Forinden skal der dog gives en lidt mere indgående beskrivelse af henholdsvis den danske og den norske regerings vurdering af og politik i forhold til de her diskuterede optioner.

3.1. Den danske politik

Det karakteristiske træk ved den danske politik var den høje prioritet, som regeringen gav en nordisk løsning næsten uanset dens nærmere udformning. Allerede på et møde 1. april 1948 med forsvarsministeren og værnscheferne omtalte udenrigsminister Gustav Rasmussen en skandinavisk alliance som en stor fordel, "men en sådan alliance var for tiden næppe mulig".¹⁰ Da Sverige i slutningen af april tog initiativet til en drøftelse af mulighederne for et nordisk forsvarssamarbejde, var den danske reaktion derfor også positiv. I modsætning til den norske regering accepterede den danske regering det såkaldte "Stockholms-notat", der blev resultatet af det første nordiske ministermøde om spørgsmålet i Stockholm 9.-10. maj 1948, og ifølge hvilket et evt. nordisk forsvarsforbunds formål skulle være at "trygga de tre ländernas oavhängighet och frihet, att hålla dem utanför varje gruppering av andre makter och utanför et eventuellt krig mellan stormakterna".¹¹

Under mødet havde Rasmussen dog efter eget udsagn "betonet ønskeligheden af at undgå at bruge ordet "neutralitet" under hensyn til det mindre gunstige indtryk, dette ville gøre hos de vestligt stormagter, navnlig i USA".¹² Den danske regering viste sig ved denne lejlighed, som ved flere senere, mere villig til at acceptere de snævre grænser for et nordisk forsvarsforbunds relationer til vestmagterne, som Sverige krævede, end den norske regering. Et andet klart eksempel herpå var den helhjertede danske opslutning bag den såkaldte Karlstad-formel af 5.-6. januar 1949, der omtalte muligheden for at etablere et forbund, hvis vestorientering var begrænset til en forespørgsel om vestmagternes "interesse" i forbundets oprettelse og deres villighed til at støtte det med materiel med nødvendig tidsprioritet og på overkommelige økonomiske vilkår. Ifølge Lange var den danske regering endog gået ind for en aftale om afslutning af et isoleret NFF, som først efterfølgende skulle forelægges vestmagterne som et fait accompli med anmodning om støtte.¹³ Derimod endte den norske regering som

10) Nikolaj Petersen, op.cit., pp. 209-10.

11) Skodvin, op.cit., p. 138.

12) Nikolaj Petersen, op.cit., p. 214.

13) Samtale med den britiske ambassadør Collier 14. januar 1949, UD 38.3/3.

bekendt med at forkaste Karlstad-formlens åbning mod vest som værende utilstrækkelig.

Den danske prioritering af et fritstående "neutralt" NFF kom i særlig grad til udtryk under de afsluttende forhandlinger i København og Oslo januar 1949, hvor regeringen lagde sig entydigt på en "svensk" linie. Konkret gav dette sig udtryk i de traktatudkast, som den danske regering kastede ind i forhandlingerne; mens det udkast, der forelagdes i Karlstad, udover en reference til FN-pagten, ikke indeholdt bestemmelser, der kunne præjudicere forbundets eksterne relationer, præciseredes det i senere versioner som et af forbundets hovedmål at holde medlemmerne uden for krig, ligesom det svenske krav om nøje udenrigspolitisk koordinering blev indarbejdet i teksten.¹⁴

Den klare prioritering af den svenske linie over for en mere norsk vestorienteret linie satte sig dog først igennem i den allersidste forhandlingsfase. I perioden mellem det første forhandlings-sammenbrud efter Stockholms-mødet i maj 1948 og frem til Karlstad-forhandlingerne var den danske politik langt mere plastisk og primært bestemt af målsætningen at skabe et grundlag til veje, først for igangsættelse af en forhandlingsprocedure, senere for etablering af en svensk-norsk enighed. I sommeren 1948 virkede især Hans Hedtoft for, at der - uanset de konstaterede svensk-norske modsætninger og som en forudsætning for at overvinde disse - snarest muligt indledtes dybtgående, men uforpligtende undersøgelser af mulighederne for et forsvarsforbund. Da denne målsætning var opfyldt i september med enigheden om nedsættelse af den skandinaviske forsvarskomiteé, gik bestræbelserne ud på at skabe en fællesnævner, der kunne muliggøre forbundet. Over for svenskerne søgte de danske politikere dels at betone nødvendigheden af et klart engagement til fordel for forsvarsforbundet, dels i videst muligt omfang at undgå at opstille neutralitet som en eksplicit betingelse for forbundet. Over for nordmændene gik bestræbelserne omvendt ud på at få dem til at reducere deres krav om NFF's vestorientering til det mindst mulige. At hovedessensen i den danske politik var den, at man ville kunne acceptere enhver løsning, som kunne forene den svenske og norske regering, betød naturligvis

14) Nikolaj Petersen, op.cit., p. 221.

ikke, at den danske regering ikke havde mere præcise forestillinger om, hvad der ville være den optimale løsning. På et møde i folketingsgruppen i november konkluderede Hedtoft, at "vi måtte stræbe efter skandinavisk forsvarsalliance og efter at holde Norge og Sverige på samme linie, ligesom vi ved en diplomatisk offensiv skulle få vestmagterne dels til at acceptere en nordisk neutralitet - om muligt - dels til at love hjælp, hvis vi bliver angrebet".¹⁵ Den danske regering havde derfor intet at indvende imod, at NFF i hvert fald indirekte blev knyttet til vestmagterne, ligesom den ikke var fremmed for tanken om, at NFF kunne blive en forløber for en senere samlet nordisk tilslutning til Atlantpagten.¹⁶ Når den danske regering i sidste forhandlingsfase stillede sig bag den svenske regering, skyldtes det derfor i højere grad taktiske overvejelser over henholdsvis den svenske og norske fleksibilitet som en grundlæggende præference for det svenske alliancefrihedssynspunkt.

Mens det har været et stærkt omdebatteret spørgsmål, om den norske regering i virkeligheden prioriterede et vestorienteret NFF over medlemskab i AP eller omvendt, er der ikke tvivl om, at den danske regering anså AP-medlemskab for en mindre acceptabel løsning end NFF. Ikke blot søgte den danske regering i efteråret 1948 at forhindre, at spørgsmålet om AP-medlemskab aktualiseredes, så længe der ikke forelå nogen afklaring af mulighederne for at realisere NFF, men den udviklede også gradvis en specifik sikkerhedspolitisk argumentation for, hvorfor NFF måtte foretrækkes for Atlantpagten. Det vil føre for vidt her at gå detaljeret ind i denne argumentation, blot skal et par hovedpunkter noteres: for det første ville NFF i forhold til AP-medlemskab øge de nordiske landes (små) chancer for at holde sig uden for en stormagtskonflikt, for det andet ansås Atlantpagtens muligheder for hurtig og effektiv indgriben lokalt i tilfælde af et angreb på Danmark for begrænsede i sammenligning med de muligheder for svensk bistand, som NFF ville medføre; herudover ansås NFF for generelt fredsbevarende, mens det ville kunne virke spændingsskabende, om lande,

15) Socialdemokratiets gruppeprotokol 25. november 1948. Ifølge eget udsagn gjorde Gustav Rasmussen sig så sent som i januar 1949 til talsmand for, at NFF's sikkerhedsproblem blev løst ved en ensidig amerikansk garantierklæring. Se Nikolaj Petersen, op.cit.

16) Indberetning fra US-ambassadør Josiah Marvel, DS 840.00/9-2848.

der var beliggende i nærheden af Sovjetunionen søgte optagelse i AP.¹⁷

Omvendt kan der - til trods for, at der i efteråret 1948 og januar 1949 kan findes adskillige skeptiske vurderinger af Atlantpagten fra danske beslutningstageres side - ikke herske tvivl om, at AP-medlemskab ansås for en acceptabel option, såfremt NFF ikke lod sig realisere. Udviklingen af en eksplicit positiv stillingtagen til AP-medlemskabet hører dog primært perioden efter NFF-forhandlingernes sammenbrud til.

3.2. Den norske politik

Den i Fig. 1 opstillede præferencestruktur for den norske regerings sikkerhedspolitik skal kommenteres på to punkter. Afvisningen af et "neutralt" NFF var officiel norsk politik helt fra fremsættelsen af det svenske forslag herom i slutningen af april 1948, men denne blev ikke formuleret og fastholdt uden brydninger i regeringens ledelse mellem på den ene side Lange og Hauge, hvis synspunkter blev de herskende, og på den anden side Gerhardsen. To episoder kan illustrere dette. For det første den heftige debat, som Gerhardsens accept af det af svenske synspunkter prægede Stockholms-notat i maj 1948 gav anledning til i regeringen. Ifølge Per Edvin Sköld satte både Lange og Hauge deres regeringsposter ind på en forkastelse af notatet;¹⁸ "(s)om du vil forstå er min personlige stilling ikke lett etter det som nå er hendt", skrev Gerhardsen 14. maj til Erlander.¹⁹ Det andet eksempel vedrører Gerhardsens beredvillighed til i forbindelse med Karlstadforhandlingerne at overveje tanken om at oprette NFF uden forhåndsorientering af vestmagterne, men i håbet om deres efterfølgende accept, en holdning Lange og Hauge afviste som alt for risikabel.²⁰ Når Lange (og Hauge) trods alt accepterede den rela-

17) Om denne afvejning af fordele og ulemper ved henholdsvis AP og NFF se Nikolaj Petersen, op.cit., pp. 223-31.

18) Gustaf Jonasson, Per Edvin Sköld 1946-1951, Uppsala: Almqvist & Wiksell, 1976, p. 163.

19) Tage Erlander, 1940-1949, Stockholm: Tidens Förlag, 1973, p. 376.

20) Se Knut Einar Eriksen, DNA og NATO ..., pp. 150-52.

tivt smalle åbning mod vest, som Karlstad-formlen indebar, kan det hænge sammen med en fejltolkning af den svenske politik. Til den engelske ambassadør Collier forklarede Lange, at det nu så ud til, at den svenske regering var villig til sammen med Norge og Danmark at drøfte Nordens sikkerhedsproblemer med vestmagterne som et fælles anliggende for Norden og vestmagterne.²¹ Denne tolkning viste sig dog hurtigt uholdbar; den svenske regering kunne, som det skulle vise sig, ikke gå med til sonderinger, der gik videre end til en drøftelse af våbenspørgsmålet, mens den norske holdning blev den, at man som minimum måtte have vished, ikke blot for våbenleverancer, men også for at vestmagterne ville betragte et angreb på et nordisk land som en casus belli, og at den militære bistand kunne forberedes i forvejen gennem stabsaftaler med vestmagterne.²²

Omend der således var nuanceforskelle mellem statsministeren på den ene side og udenrigs- og forsvarsministrene på den anden side, så var den officielle linie, der præsenteredes udadtil, konsistent afvisende over for den "svenske" neutrale udformning af NFF. (At den norske regering afviste det fritstående NFF som en uacceptabel løsning på Norges sikkerhedsproblem indebærer naturligvis ikke, at den norske regering også ville have afvist den, hvis det havde vist sig, at en tilknytning til vestmagterne ikke lod sig realisere, f.eks. på grund af manglende interesse fra disses side).

På grund af den stærke betoning af forbindelsen til vestmagterne er det naturligt, at det har været diskuteret, om ikke Lange i virkeligheden prioriterede norsk AP-medlemskab højere end enhver anden option, herunder et NFF med vestlig orientering. F.eks. har den norske historiker Geir Lundestad bl.a. på baggrund af den norske regerings nærmest panikagtige afvisning af den britiske såkaldte Hankey-plan,²³ argumenteret, at Lange bevidst og fra et tidligt

21) 14. januar 1949. UD 38.3/3.

22) Skodvin, op.cit., pp. 268-72.

23) Hankey-planen gik ud på at kombinere dansk og norsk (men ikke svensk) NATO-medlemskab med oprettelsen af et nordisk forsvarsforbund. Den norske afvisning begrundedes med, at denne ordning ville give Sverige uforholdsvist store fordele sammenlignet med Norge og Danmark. Se f.eks. brev fra Lange til ambassadør Prebensen, London, 20.10.1948. UD 25.2/72.

tidspunkt arbejdede på Norges tilknytning til AP og aktivt arbejdede for at stimulere amerikansk politik i den retning, f.eks. ved at modvirke en evt. vestmagtinteresse i forskellige mellemformer mellem NFF og AP.²⁴ Heroverfor har især Knut Einar Eriksen i tilknytning til Skodvins og egne tidligere synspunkter argumenteret for, at Lange nok konsekvent afviste et fritstående nordisk forsvarsforbund, men at han af flere grunde foretrak en mellem-løsning, et nordisk forsvarsforbund nært bundet til vestmagterne, fremfor et (isoleret) norsk AP-medlemskab.²⁵ Det vil føre for vidt her at gå nærmere ind i denne debat, men er dog værd at notere, at den resulterer i en form for konsensus, for så vidt som Lundestad ender med at opgive sin hypotese og acceptere Eriksens teori; han fastholder imidlertid at den måde, hvorpå Lange virkede for en sådan løsning, måtte mindske interessen for en sådan i Washington, ligesom han pointerer, hvad der næppe har været den store uenighed om, at ønsket om en vestorientering var langt stærkere end prioriteringen af sammenhold i Skandinavien.²⁶

4. Forklaringsfaktorer i det eksterne operationelle miljø

Ved forklaringen af de nordiske landes udformning af deres sikkerhedspolitik i de første efterkrigsår må den internationale udvikling naturligvis tildeles en vigtig rolle. Danmarks og Norges søgen efter eksterne garantimuligheder 1948-49 var en umiddelbar følge af udviklingen af den kolde krig, der skabte eller i hvert fald kraftigt skærpede de forhold, som af beslutningstagerne opfattedes som sikkerhedspolitiske trusler, men som også skabte de garantioptioner, som de nordiske regeringers overvejelser drejede sig om, enten direkte (Bruxelles-pagten og Atlantpagten) eller mere indirekte (det nordiske forsvarsforbund). Imidlertid står vi her over for en faktor, der er for generel til at kunne forklare de fænomener, vi her interesserer os for; vi må snarere interessere os for specifikke aspekter af den, herunder især den nærmere karakter af de trusler, de nordiske lande blev stillet overfor, og af de garantimuligheder, der samtidig præsenterede sig for dem.

24) Lundestad, op.cit.

25) Knut E. Eriksen, op.cit., Internasjonal Politikk, 1977, nr. 2.

26) Internasjonal Politikk, 1977, nr. 3, pp. 561-66.

4.1. Truslen

Eftersom trusselsbegrebet primært relaterer sig til det psykologiske miljø, kan det være vanskeligt at udskille dets operationelle elementer. Vi skal her kort beskæftige os med dels Sovjets faktiske adfærd over for Danmark og Norge, der kan tjene som indikator for Sovjetunionens intentioner i relation til Norden, dels med Sovjets objektive kapacitet til i givne situationer at realisere disse intentioner. På begge punkter forekommer det, at de danske beslutningstagere stod over for større problemer end de norske. Den officielle sovjetiske politik over for såvel Danmark som Norge var i hele den her behandlede periode præget af tilbageholdenhed og ikke-indblanding; det var først i forbindelse med de to regerings faktiske beslutning om medlemskab af Atlantpagten, at der i foråret 1949 fremkom en officiel reaktion fra den sovjetiske regerings side. Derimod fulgtes dansk og norsk politik nøje og kritisk i den sovjetiske presse; et særligt markant træk heri var den kraftige kampagne, som især den sovjetiske militære presse i foråret 1948 rettede mod Danmark (men ikke mod Norge).²⁷ Den kendte sovjetiske "trussel" mod Norge i begyndelsen af marts 1948 (rygter om et snarligt sovjetisk forslag om afslutning af ikke-angrebspagt med Norge) kan næppe på det foreliggende grundlag - de i det norske UD beroende rapporter - tildeles nogen bestemt operationel status;²⁸ det samme gælder den samtidige, men mindre kendte "trussel" mod Danmark.²⁹ Indtrykket af, at Danmark nok stod over for en mere umiddelbar trussel end Norge, forstærkes, når man i analysen inddrager en vurdering af Sovjetunionens kapacitet. Danmarks geografiske nærhed ved såvel Sovjetunionens militære tyngdepunkt i Europa som den mest sandsynlige krigszone i tilfælde af en stormagtskonflikt måtte give det en mere udsat position end Norge, hvor der nok kunne argumenteres for vigtige sovjetiske interesser på vestkysten, men hvor en vurdering af Sovjets

27) Se Mary Dau, Danmark og Sovjetunionen 1944-49, København: Munksgaard, 1969, pp. 179-80.

28) Se fremstillingen i Skodvin, op.cit., pp. 93-96.

29) Den danske gesandt i Prag meddelte i begyndelsen af marts, at det på et kommunistmøde i Italien i januar skulle være blevet besluttet, at Danmark efter Tjekkoslaviet skulle være det næste land på listen. Se samtale mellem Gustav Rasmussen og Ernest Bevin 16. marts 1948. FO N3245/302/15G.

muligheder for på kortere sigt at realisere sine potentielle interesser måtte tage sig noget mere beroligende ud end for Danmarks vedkommende.

4.2. Mulighederne for en vestlig garanti

Barbara Haskel har forklaret forskellen mellem dansk og norsk politik derved, at Danmark på grund af Grønland fra begyndelsen havde en sikkerhed for at kunne blive accepteret som AP-medlem (og derfor ikke behøvede aktivt at virke for at holde optionen åben), som Norge ikke havde. Den norske regering måtte derfor føre en mere aktiv vestorienteret politik, hvis den ikke ville risikere, at muligheden for vestlige garantier gled den af hænde.³⁰ Spørgsmålet er, om denne teori kan holde for en nærmere prøvelse. Selv om det kan argumenteres, at alt taget i betragtning var de vestlige (og særlig de amerikanske interesser i dansk territorium større end i norsk territorium,³¹ så var forholdet omvendt det, at interesserne i Grønland kunne varetages uden dansk AP-medlemskab, mens interesserne i Norge ikke kunne det. Under alle omstændigheder er det næppe muligt at dokumentere, at der fra vestmagternes side blev givet kraftigere udtryk for interesse i dansk end i norsk AP-medlemskab, snarere tværtimod. Det var således Lange, som både briterne og amerikanerne opfattede som deres kontaktmand i Norden, og af det omfattende materiale, der foreligger både fra amerikansk, britisk og norsk side om disse kontakter, er der intet, der tyder på, at man fra norsk side kunne have grund til at tvivle på, at Norge var ønsket som medlemsland af AP på samme måde som Danmark. Man kan tværtimod argumentere, at vestmagterne havde større kapacitet til at beskytte deres interesser i Norge på grund af dets beliggenhed ud til Atlanterhavet og bag stødpuden Sverige end sine interesser i det udsatte Danmark. Den amerikanske udenrigsminister Marshall gav f.eks. ved flere lejligheder udtryk for, at han anså det danske sikkerhedsproblem for nærmest uløseligt.³² Om noget

30) Barbara G. Haskel, The Scandinavian Option. Opportunities and Opportunity Costs in Postwar Scandinavian Foreign Policies, Oslo: Universitetsforlaget, 1976, pp. 63-64.

31) Vedrørende USAs interesser i Grønland, se Niels Amstrup, "Grønland i det amerikansk-danske forhold 1945-1948", i Amstrup & Faurby, op.cit., pp. 155-98.

32) Nikolaj Petersen, op.cit., p. 207.

måtte den atlantiske options troværdighed som en beskytter af umiddelbare sikkerhedsinteresser kunne forekomme mindre for danske end for norske beslutningstagere, specielt når den sammenholdtes med den sovjetiske "trussels" karakter.

4.3. Mulighederne for en svensk garanti

Den svenske historiker Krister Wahlbäck har talt om, at der 1948-49 fandt en "dragkamp" sted mellem Sverige og vestmagterne om Norge og Danmark. Dette synspunkt er korrekt, for så vidt som det svenske initiativ til NFF-forhandlingerne var direkte fremkaldt af og havde til hensigt at standse den norske regerings glidning mod vest i foråret 1948.³³ Mens vestmagternes træk i denne tovtrækning, de meget direkte advarsler til både Sverige, Norge og Danmark fra såvel britisk som amerikansk side, er veldokumenterede, er det vanskeligere at præcisere indholdet i den svenske argumentation. Under alle omstændigheder synes den svenske regering at have understreget Sveriges position som en af Europas stærkeste militærmagter og specifikt at have betonet betydningen af svensk-norsk samordning ved tilfælde af et sovjetisk landværtangreb på Norge (via svensk territorium) samt over for Danmark påpeget Sveriges muligheder for at gribe virkningsfuldt og rettidigt ind i tilfælde af angreb på det østlige Danmark (Sjælland og bælterne). Igen må det alt taget i betragtning forekomme, at argumentationen var mere plausibel over for Danmark end over for Norge, om ikke for andet så fordi Norge ville kunne regne med Sverige som et glacis over for Sovjetunionen, uanset om de to landes forsvar var samordnet eller ej.

Vi kan derfor konkludere, at der var visse forhold i det eksterne operationelle miljø, der kunne tale for, at Danmark skulle prioritere en nordisk forsvarsløsning højere end Norge, og omvendt at Norge måtte lægge mere vægt på en atlantisk tilknytning, først og fremmest den mere umiddelbare sovjetiske trussel mod Danmark og vestmagternes og Sveriges relative muligheder for effektivt at yde garantier over for de tursler, der præsenterede sig for henholdsvis den danske og norske regering. Det må dog straks tilføjes, at der var tale om ganske svage og ikke særlig entydige indika-

33) Se f.eks. brev fra Svenningsen til Gustav Rasmussen 30. april 1948, Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966, bd. II, København: Udenrigsministeriet, 1968, p. 42.

tioner, og at tolkningen af dem må formodes at have været stærkt følsom over for faktorer i beslutningstagernes psykologiske miljø.

5. Forklaringsfaktorer i det interne operationelle miljø

Det interne operationelle miljø udgøres i Brechers opfattelse dels af de materielle kapacitetsfaktorer af militær og økonomisk karakter, som beslutningstagerne råder over, dels af forhold i det politiske system, som omgiver beslutningstagergruppen. For begge kategorier gælder det, at de må opfattes som forhold, der definerer de interne rammer, som beslutningstagerne må operere indefor, hvad enten de erkender disse korrekt eller ej.

De materielle kapacitetsfaktorer spillede såvel for Danmark som for Norge en vigtig rolle ved definitionen af deres sikkerhedsproblem. For begge gjaldt det, at deres forsvar efter besættelsen stort set var på bar bund, og at der i perioden frem til 1948 var gjort meget lidt for at genopbygge et moderne forsvar. For begge lande gjaldt det ligeledes, at det var stærkt begrænset, hvor mange midler der - i konkurrence med den civile genopbygning - ville kunne kanaliseres ind i den hurtige militære udbygning, som beslutningstagerne i begge lande fra foråret 1948 var enige om var en nødvendighed. Disse forhold pegede i retning af et behov dels for eksterne sikkerhedsgarantier, dels for tilførsler af våben og materiel udefra på overkommelige økonomiske vilkår, hvilket igen vil sige fra vestmagterne (USA). Mens der heri lå en indikation i retning af en vestorientering, viser den danske politik, at denne indikation ikke nødvendigvis var af særlig tvingende karakter.³⁴ Vi må derfor vende os til andre interne forhold for at finde faktorer, der i højere grad kan tjene som en forklaring på de forskelle mellem dansk og norsk politik, som vi har konstateret.

Vi skal her interessere os for to aktørgrupper, regeringspartiet og oppositionen. De øvrige faktorer, som Brecher opererer med: bureaukrati, interesseorganisationer og opinionen kan ikke behandles her på grund af mangel på komparable data. Det er dog et

34) Den svækkedes i danske politikeres øjne af en tvivl, om USA i hvert fald på kortere sigt var leveringsdygtig med hensyn til materiel. Se nærmere herom i Nikolaj Petersen, op.cit., p. 230.

impressionistisk indtryk, at det norske udenrigsministerium var væsentlig mere vestligt orienteret end det danske.

For en beslutningstagergruppe, der står over for et vanskeligt udenrigspolitisk valg, må en væsentlig parameter være muligheden for at opnå indenrigspolitisk tilslutning, i første række fra regeringspartiet/partierne, i anden række fra oppositionen. I forhold til begge disse grupper kan det argumenteres, at de danske og norske beslutningstagere stod over for forskellige problemer, og at disse forskelle pegede i retning af en højere prioritering af de nordiske muligheder blandt danske beslutningstagere end blandt norske. I en samtale med den amerikanske ambassadør Marvel omtalte H.C. Hansen i december de isolationistiske stemninger, der var herskende i dele af Socialdemokratiet, og som gjorde det påkrævet, at de nordiske muligheder undersøgte til bunds, før spørgsmålet om tilslutning til Atlantpagten kom op.³⁵ Ledende medlemmer af gruppen som gruppeformanden Gustav Pedersen og formanden for det udenrigspolitiske nævn Julius Bomholt argumenterede såvel indadtil i gruppen som under de nordiske møder i København og Oslo for en klar nordisk linie og med en betydelig skepsis over for Atlantpagtens muligheder for Danmark. For Bomholts vedkommende var det f.eks. således, at "(j)eg under disse dages forhandlinger (er) blevet mere og mere betænkelig ved tanken om tilslutning til Atlantpagten".³⁶ Heroverfor betød det kun lidt, at Frode Jacobsen allerede fra foråret 1948 klart gik ind for en atlantisk løsning; han var i dette spørgsmål isoleret i gruppen og måtte i februar 1949 indkassere en offentlig reprimande fra partiets ordfører Julius Bomholt i anledning af sit virke til fordel for en dansk Atlantpagt-tilslutning.³⁷

Situationeni det norske Arbeiderparti var en anden. Her gik en indflydelsesrig gruppe anført af partisekretæren Hakon Lie, Arbeiderbladets redaktør Martin Tranmæl og LO-formanden Konrad Nordahl allerede fra foråret 1948 kraftigt ind for, at Norges sikkerhedsproblem skulle løses i samarbejde med vestmagterne.³⁸ Fra

35) D.S. 840.20/12-948.

36) Socialdemokratiets gruppeprotokol 26. januar 1949.

37) Folketingstidende 1948-49, sp. 2642.

38) Knut Einar Eriksen, DNA og NATO ..., pp. 33ff.

april 1948 organiseredes heroverfor en nordisk gruppering omkring Olav Oksvig og Gustav Natvig-Pedersen, der tog til orde for en nordisk løsning på svenske præmisser.³⁹ Selv om det af flere grunde ikke kom til noget opgør imellem de to fløje i partiet, før afgørelsen reelt var truffet med det negative resultat af forhandlingerne i København den 22.-24. januar 1949, skabte splittelsen et vanskeligt problem for beslutningstagerne, der alt andet lige pegede i retning af en officiel linie, der forenede et atlantisk og et nordisk engagement, altså et vestorienteret nordisk forsvarsforbund. I modsætning hertil havde den danske regerings- og partiledelse det relativt let indadt, så længe den fastholdt en nordisk-neutral linie; vanskelighederne opstod først, da de nordiske muligheder var udtømte, og ledelsen blev nødsaget til at skabe tilslutning til medlemskab af Atlantpagten. Ifølge Lange frygtede de danske politikere, at dette ville splitte regeringspartiet ned gennem midten;⁴⁰ dette var sandsynligvis - sammen med behovet for at skaffe opinionsmæssig opslutning bag omvurderingen - en væsentlig baggrund for, at beslutningsprocessen omkring Atlantpagttilslutningen fik en relativt langstrakt karakter.

Oppositionsfaktoren forstærkede i nogen grad tendensen til at prioritere henholdsvis den nordiske og den atlantiske option. Ganske vist var der næppe store forskelle på den alliancepolitik, som de norske oppositionspartier og herhjemme venstre og konservative gik ind for; de var klart orienterede mod vestmagterne og så en nær tilknytning til disse som en vigtig forudsætning for en tilfredsstillende sikkerhedsløsning. Imidlertid var den danske regerings handlefrihed i forhold til oppositionens principale målsætning større end den norske regerings, hvilket hænger sammen med Danmarks og Norges forskellige placering i de nordiske forhandlinger. I den afsluttende fase opnåede den danske regering faktisk oppositionens tilslutning til sit synspunkt, at man kunne

39) Se f.eks. Oksviks forslag til gruppebeslutning fremsat 26. april 1948, hvorefter regeringen burde "konsentrere sitt arbeid om samarbeid av militærpolitisk art mellom de nordiske land og da i særlig grad Sverige - med sikre på opprettholdelse av den ubetingede nøytralitet i et eventuelt oppgjør mellom stormaktene". Cit. i Knut Einar Eriksen, DNA og NATO ..., p. 106.

40) Udtalelse til den amerikanske ambassadør Bay, Foreign Relations of the United States 1949, vol. IV, p. 61.

acceptere enhver løsning, som Norge og Sverige kunne blive enige om - uden tvivl fordi oppositionen skønnede, at den norske regering ville være i stand til at varetage de atlantiske interesser, som de havde til fælles med denne og den norske opposition.⁴¹ Den norske regering havde ikke en tilsvarende handlefrihed, idet den hele tiden måtte regne med, at der var grænser for, hvor løs en vesttilknytning den kunne få oppositionen til at acceptere. Den danske situation var desuden karakteriseret af, at regeringen var en mindretalsregering, hvis normale støtteparti, Det radikale Venstre, var stærkt præget af en neutralistisk tradition. Trods udtalte nordiske sympatier var det først så sent som i slutningen af januar 1949, hvor den reelle afgørelse allerede var truffet, at partiet overvandt sine betænkeligheder og klart gik ind for at støtte oprettelsen af NFF, men vel at mærke et fritstående NFF. Hvis regeringen ønskede radikal tilslutning til sin sikkerhedspolitik, måtte den derfor opprioritere dennes nordiske elementer og nedprioritere de atlantiske.

Sammenfattende kan det argumenteres, at der i det interne operationelle miljø var faktorer, der måtte tilskynde de danske beslutningstagere til at fokusere på mulighederne for et kompromis omkring NFF mellem Sverige og Norge, mens indikationen for de norske beslutningstagere var at finde en løsning, der kunne opnås enighed om mellem regeringspartiets to fløje, og som samtidig var acceptabel for den borgerlige opposition, dvs. et nordisk forsvarsforbund med nære kontakter til vestmagterne.

6. Forklaringsfaktorer i det psykologiske miljø

6.1. Informationsfaktoren

Det ligger i den her anlagte approach, at forhold i det operationelle miljø kun kan optræde som forklaringsfaktorer i det omfang, de perciperes (korrekt) af beslutningstagerne. Informationskanalernes effektivitet bliver derfor en vigtig forudsætning for de truffede beslutningers kvalitet; dette må i særlig grad antages at gælde i forhold til det eksterne operationelle miljø.⁴²

41) Se f.eks. den konservative rigsdagsgruppes protokol 25. januar 1949.

42) Vi skal her antage, at beslutningstagerenes perceptioner af de indre rammer for handlefriheden ikke normalt frembyder særlige problemer.

Det er vanskeligt kort at sammenligne kvaliteten af de informationskanaler, der stod til rådighed for henholdsvis den danske og den norske udenrigsledelse bortset fra, at de norske politikere havde væsentlig bedre personlige kontakter til vestmagterne, end de danske havde. Der er derimod ikke tvivl om, at de norske beslutningstagere i væsentlig højere grad udnyttede sine muligheder for at skaffe sig relevant information, specielt vedrørende vestmagternes intentioner. De norske ambassader i London og Washington var mere aktive i deres kontakter med Foreign Office og State Department end de danske, der ofte stod uden instrukser hjemmefra; ligeledes udnyttede politikerne i højere grad deres personlige kontakter til at skaffe sig et så fuldstændigt billede af den atlantiske options indhold som vel muligt.⁴³ Baggrunden herfor var naturligvis, at den norske regering prioriterede denne højere end den danske regering, der indtil et sent tidspunkt helst så, at Atlantpagt-spørgsmålet ikke fik for meget politisk realitet. Man må derfor antage, at den norske regerings informationsgrundlag med hensyn til stillingtagen til Atlantpagten og forskellige overgangsformer mellem denne og et fritstående NFF var bedre end det danske. Hermed være ikke sagt, at den norske regerings tolkning af den foreliggende information var mere relevant end den danske regerings; dette afhang bl.a. af de øjne, hvormed man vurderede informationen, dvs. de to beslutningsgruppers respektive "attitudeprismer".

6.2. Beslutningstagernes attitudeprisme

Af omfangsmæssige hensyn skal analysen begrænses til de elementer i beslutningstagernes attitude-prisme, der på forhånd må anses for at være de mest relevante i den konkrete sammenhæng, nemlig holdninger til nordisk samarbejde og holdninger til samarbejde med vestmagterne.

6.2.1. Holdninger til nordisk samarbejde

At de danske beslutningstagere og i særdeleshed nøglepersonen Hans Hedtoft lagde meget stor vægt på at fremme det nordiske samarbejde

43) Derimod er det vanskeligt at sige noget bestemt om informationsaktiviteten i relation til den svenske regering.

behøver næppe megen dokumentation. Peder Tabor gør sikkert med rette opmærksom på, at for Hans Hedtoft spillede tanken om en politisk forening af Norden i forbindelse med NFF-forhandlingerne en lige så stor rolle som mere specifikke sikkerhedspolitiske overvejelser.⁴⁴ Et enkelt udtryk herfor var Hedtofts udtalelse i sommeren 1948 om, at det stod for ham som hans generations vigtigste opgave at yde et bidrag til, at de skandinaviske landes veje aldrig mere skiltes, og så vidt det var muligt at søge det hidtidige samvirke styrket og udvidet,⁴⁵ en udtalelse, som han fulgte op med en - også fra norsk og svensk side anerkendt - anstrengelse for at skabe forudsætninger for, at de norske og svenske synspunkter kunne bøjes mod hinanden. Denne grundlæggende politiske målsætning betød ikke, at der for de danske beslutningstagere ikke også var sikkerhedspolitiske argumenter til fordel for en nordisk forsvarsunion. Især lagde man vægt på Sveriges militære styrke⁴⁶ samt det svenske forsvars nærhed, der gjorde det muligt for det at gribe ind nærmest øjeblikkeligt i tilfælde af angreb på Danmark; eftersom en væsentlig del af det perciperede danske sikkerhedsproblem bestod i sårbarhed over for et overraskelsesangreb, var dette et argument, der havde megen vægt. Et fritstående NFF blev ligeledes tildelt en vis afskrækkende effekt som en tilslutning til vestmagterne ikke ville have. Således fremførte forsvarsminister Rasmus Hansen, da han i december 1948 havde en samtale med premierminister Attlee, at Sovjet havde stor respekt for Sverige, fordi en erobring af dette land ville betyde en binding af 2 mill. mand. Hvis der oprettedes et gensidigt forpligtende NFF, var det derfor usandsynligt, at Sovjet ville angribe, i hvert fald i begyndelsesstadierne af en krig. Hvis derimod de nordiske lande havde aftaler med vestmagterne, ville Sovjet angribe dem og løbe dem over ende i krigens første stadium.⁴⁷

Også for den norske regering var det svenske forsvar en vigtig faktor i det sikkerhedspolitiske billede. Under samtaler med re-

44) Peder Tabor, Nærbilleder, København: Fremad, 1961, p. 132.

45) Social-Demokraten, 3. juli 1948.

46) Ifølge Erlander havde Hedtoft "överdrivna, t.o.m. mycket överdrivna föreställningar om det svenska försvarets effektivitet", Tage Erlander, op.cit., p. 398.

47) Attlees referat 4. december 1948. FO N13083/637/63G.

præsenterer for de vestlige stormagter betonedede Lange ved adskillige lejligheder dette punkt og fremhævede, at det på grund af Sveriges nærhed var af væsentlig betydning at få Sverige med i et mere omfattende sikkerhedsarrangement.⁴⁸ Men i modsætning til de danske politikere pointerede de norske beslutningstagere oftest, at inddragning af det svenske forsvarspotentiel ikke i sig selv ville være en tilstrækkelig sikkerhedsgaranti for Norge; det var ud fra en lang række synspunkter, herunder også strategiske, vigtigt at finde en løsning, der inddrog Sverige, men det var ikke nok til at skabe en acceptabel løsning for Norge. Ligeledes er det tydeligt, at nordisk samarbejde hos de norske beslutningstagere i sig selv havde en lavere prioritering end hos de danske. På dette punkt var der næppe fuld enighed i den norske regerings ledelse. Gerhardsens større beredvillighed til ved flere lejligheder at komme svenske betingelser i møde afspejler en større forståelse for nødvendigheden af en nordisk kurs, end man træffer hos Lange. Lange (og sandsynligvis også Hauge) var tilsyneladende stærkt irriteret over den svenske politik i spørgsmålet om NFFs neutralitet, som - med nogen ret - blev set som et forsøg på at binde Norge fast på en svensk linie og hindre det i at udvikle sine kontakter med vestmagterne; hertil kom en mistanke om, at Sverige inden for et alliancefrit NFF ville komme til at spille en dominerende rolle. Ved en sammenligning med de danske holdninger over for Sverige springer Norges og Danmarks forskellige erfaringer med Sverige under krigen her i øjnene som en naturlig forklaringsfaktor; mens de danske (og særlig de socialdemokratiske) erfaringer havde været nærmest entydigt positive, havde de norske haft en væsentlig ambivalent karakter.

6.2.2. Holdninger til vestmagterne

I den norske regerings ledelse var det en højt prioriteret målsætning, at Norge under ingen omstændigheder måtte sætte det politiske tillidsforhold, man mente at have til vestmagterne, over styr.⁴⁹

48) Se f.eks. Laus samtaler med George Marshall 20. november og med Lester Pearson 24. november 1948. UD 38.3/3.

49) Se f.eks. Langes redegørelse i specialkomiteen 8. maj 1948, UD 38.3/3.

Denne grundholdning fandt dels udtryk i konsistente tilkendegivelser over for vestmagterne om, at Norge ikke agtede at gå med til sikkerhedspolitiske løsninger, der ikke sikrede "en åbning mod vest" under en eller anden form, dels i at Norge ved flere lejligheder i realiteten overlod til vestmagterne at afgøre, hvor "smal" åbningen kunne accepteres at være.⁵⁰ Man har diskuteret, hvor meget krigstidserfaringerne betød for den norske regerings orientering mod vestmagterne, men der er næppe tvivl om, at der her blev skabt forbindelser, navnlig til Storbritannien, som dels skabte en forståelse for vestmagternes politik, som måske ikke altid fandtes blandt danske politikere, dels nogle indflydelseskanaler, som beslutningstagerne fandt det af stor betydning at vedligeholde og udbygge. Hertil kom mere specifikke holdninger til deltagelse i et vestligt forsvarssamarbejde. Eftersom den norske regering ikke havde grund til at frygte noget øjeblikkeligt militært angreb fra sovjetisk side, var den beskyttelse, som regeringen søgte efter, af mere langsigtet karakter og indrettet mod en lang række eventualiteter spændende fra spredning af en europæisk storkrig til Skandinavien til et politisk pres, som det man havde ment at stå overfor i marts 1948.⁵¹ En sådan omfattende, langsigtet garanti, der opprioriterede det afskrækkende moment, kunne kun vestmagterne yde.

For den danske regering tog forholdet til vestmagterne sig noget anderledes ud. Gang på gang fremhævede de danske beslutningstagere, at man primært havde behov for sikkerhed for hurtig og effektiv hjælp i tilfælde af et konkret militært angreb på Danmark, og at man tvivlede på, at vestmagterne ville være i stand til at gribe ind, inden det var for sent.⁵²

De danske politikere havde ikke samme baggrund for snævre kontakter med vestmagterne som deres norske kolleger; selv om en politiker som Hans Hedtoft blev opfattet som stærkt pro-vestlig, var det danske beslutningsmiljø i højere grad end det norske præ-

50) Det klareste eksempel herpå er måske Dag Bryns rejse til London i maj 1948 for at forelægge den britiske regering forskellige alternativer til Stockholm-notatet; UD 38.3/3.

51) Skodvin, op.cit., p. 167.

52) Se f.eks. Gustav Rasmussens indlæg under Københavns-forhandlingerne, 22.-24. januar 1949. Nikolaj Petersen, op.cit., p. 228.

get af tidligere tiders forsigtighed over for engagement med stormagterne. Mens de norske beslutningstagere accepterede vestmagternes krav om gensidighed ikke blot som betingelse for i det hele taget at modtage en vestlig garanti, man også som en nødvendig forudsætning for dennes troværdighed, tenderede danske politikere i retning af at se risikomomenterne ved en vestlig alliance, f.eks. faren for at blive inddraget i fjerne konflikter eller for, at Danmark i tilfælde af en øst-vest-konflikt automatisk og i en tidlig fase ville blive angrebet af Sovjetunionen, hvor der i modsat fald (f.eks. et fritstående NFF) i hvert fald kunne være en mulighed for at holde sig udenfor.⁵³

6.3. Beslutningstager-images

I henhold til Brechers analyseramme er beslutningstagernes images den umiddelbare præmis for udenrigspolitisk adfærd; disse images fremkommer som et produkt af påvirkninger fra det operationelle miljø, således som disse perciperes af beslutningstagerne, og de relevante værdipræmisser, som perceptionen aktualiserer. Images må derfor opfattes som beslutningstagernes totalbillede af den situation, de står i, omfattende såvel en definition af problemstillingen som en opfattelse af de forskellige løsningsmuligheders acceptabilitet og gennemførlighed.

6.3.1. Den danske regerings sikkerhedspolitiske image

Omend den danske regerings trusselsperception aldrig formuleredes ganske eksplicit, er det tydeligt, at den eventualitet, der stod forrest i politikernes tankegang, var en gentagelse af den 9. april 1940, altså en besættelse iværksat enten som en isoleret foranstaltning eller (mere sandsynligt) i forbindelse med en europæisk storkrig. Denne vurdering var for så vidt realistisk på baggrund af Sovjets potentielle interesser i og kapacitet over for dansk område, jvf. diskussionen af det operationelle miljø. Når beslutningstagerne imidlertid så stærkt fremhævede det svenske forsvars muligheder for at gribe ind i tilfælde af angreb på Danmark, mens vestmagternes muligheder - i hvert fald på kortere

53) Jvf. Nikolaj Petersen, op.cit., pp. 226ff.

sigt - bedømtes negativt, så havde disse vurderinger nok en vis faktisk baggrund, men afspejlede dog givetvis primært forhold i det psykologiske miljø, først og fremmest ønsket om at finde en sikkerhedspolitisk løsning, som bevarede det nordiske sammenhold. Et nordisk forsvarssamarbejde, der omfattede Sverige, var således ønskværdigt, set ud fra såvel en mere sikkerhedspolitisk som en generel politisk synsvinkel. Ved afgørelsen af, hvilken form for nordisk forsvarsforbund, der skulle prioriteres højest, et fritstående eller et vestorienteret, var det derimod i højere grad overvejelser over de forskellige optioners gennemførlighed end over deres ønskelighed, der var udslagsgivende. Den danske regerings politik indtil Karlstad-mødet i januar 1949 viser, at den var ganske åben over for især informelle relationer mellem NFF og vestmagterne; i den afsluttende forhandlingsfase lagde den sig imidlertid tæt op ad den svenske linie, at disse relationer skulle gøres så lidet omfattende og forpligtende som muligt. Baggrunden herfor var ikke nogen ændring i regeringens grundlæggende politik, men en overbevisning om, at den svenske regering med Karlstad-kompromisset (og særlig tilsagnet om at lade forsvarsforbundet træde i kraft, før Danmark og Norge havde udbygget sit forsvar) havde strakt sig så langt, som det var muligt. "Spørgsmålet er, om det norske standpunkt ligger lige så fast. Hermed står og falder sagen", som Hedtoft den 26. januar 1949 udtalte i folketingsgruppen;⁵⁴ hermed hentydede han til den voksende opposition mod Langes linie, der på dette tidspunkt blev stadig tydeligere inden for Arbejderpartiet. Efter regeringens vurdering var den eneste - omend erkendt svage - mulighed for en gennemførelse af NFF, at den svenske neutralitetsbetingelse blev lagt til grund, og at den norske regering i sidste øjeblik blev svunget over til at acceptere denne. I sammenligning med denne vurdering betød det sandsynligvis mindre, at denne linie, som det tidligere er argumenteret, alt taget i betragtning også var den, der havde størst mulighed for at skabe indenrigspolitisk enighed.

6.3.2. Den norske regerings sikkerhedspolitiske image

Den norske regerings trusselsopfattelse var som antydnet mindre

54) Den socialdemokratiske folketingsgruppes protokol.

konkret end den danske regerings. Dette betød dog ikke, at den blev tillagt mindre vægt i formuleringen af sikkerhedspolitikken. Tværtimod kan det argumenteres, at sikkerhedshensynet prioriteredes højere i udformningen af norsk alliancepolitik end i den danske, hvor også mere generelle politiske holdninger, primært ønsket om at fremme det nordiske samarbejde, spillede en væsentlig rolle. I den udstrækning, sådanne generelle holdninger spillede en rolle i norsk politik, pegede de snarere i retning af en atlantisk end en nordisk orientering. Afvejningen af den sikkerhedsgaranti, der fra svensk side stilledes i udsigt i forbindelse med en fritstående NFF, og den garanti, som lå i Atlantpagten, førte til en klar atlantisk præference. I den udtrækning, en nordisk løsning var forenelig hermed, var den ønskelig, både på grund af den militære og politiske vægt, Sverige repræsenterede, og af indrepolitiske grunde; men forudsætningen for Lange og Hauge, der i denne henseende blev de udslagsgivende politikere, var, at løsningen stort set indebar samme garantier som Atlantpagt-medlemskab. Under forhandlingerne i København erklærede nordmændene sig nok villige til at acceptere en formelt fritstående nordisk aftale, men på den betingelse at de "reelt går inn som ledd i de vestlige demokratiens forsvarssystem og dermed noe nær oppnår den sikkerhet, som våre land ville få ved å gå inn i Atlantpakten".⁵⁵ Dette var et synspunkt, hvis konsekvenser (sammenbruddet af de nordiske forhandlinger) skabte problemer indadtil i regeringspartiet, idet den svensk-orienterede fløj ikke følte sig overbevist om, at regeringen havde gjort nok for at gøre en nordisk løsning mulig; på den anden side ville ethvert andet mindre atlantisk standpunkt sandsynligvis have skabt andre problemer indadtil i partiet og under alle omstændigheder i forhold til de borgerlige partier.

Et væsentligt element i den norske regerings fastholden ved en atlantisk orienteret linie under de nordiske forhandlinger var dens perception af vestmagternes holdninger til NFF. Fra sommeren 1948 lagde Lange sig på det synspunkt, at USA på det sikkerhedspolitiske område ville applicere samme gensidighedsprincip som var blevet anlagt i forbindelse med Marshall-planen.⁵⁶ Dette medførte,

55) Skodvin, op.cit., p. 270.

56) Se f.eks. Langes udtalelse i specialkomiteen 20. august 1948, Skodvin, op.cit., p. 178.

at den norske regering ikke blot anså det for utopisk at tænke sig egentlige garantier fra vestmagternes side uden væsentlige modydelser - en tanke, der ikke var fremmed for den danske regering - men også stillede sig tvivlende over for muligheden for at få våben til et formelt fritstående NFF, med mindre dette fik en udformning - herunder visse reelle bindinger til Atlantsamarbejdet - som vestmagterne kunne acceptere.

Da de norske beslutningstagere samtidig ikke nåede større forventninger om at kunne få den svenske regering til at bevæge sig så langt fra neutralitetssynspunktet, at såvel vestmagternes perciperede krav som den norske regerings egne præferencer kunne imødekommes, kan man sige, at den norske regerings primære præference, det vestorienterede NFF, var ligeså urealistisk som den danske regerings præference for det fritstående NFF. Forskellen lå i, at de to regerings tilbagefaldsposition, medlemskab af Atlantpagten, lå væsentlig tættere på de ideelle krav til en sikkerhedspolitisk løsning, som den norske regering havde formuleret, end på de ønsker, som den danske regering havde givet udtryk for.

7. Afsluttende bemærkninger

Den her gennemførte i sagens natur relativt generelle analyse tillader næppe nogen særlig hårdt optrukken konklusion vedrørende baggrunden for de danske og norske regerings alliancepolitik 1948-49. I indledningen blev den hypotese fremsat, at forklaringen på de divergerende prioriteringer af et nordisk og atlantisk forsvarssamarbejde, som de to regeringer foretog, snarere skulle søges i forskelle på det individuelle og guvernementale niveau end på det societale og systemiske niveau; oversat til Brecher's "sprog" var antagelsen den, at forskellene i politik primært skyldtes forskelle i beslutningstagernes psykologiske miljø og i deres interne operationelle miljø og kun i mindre grad forskelle i det eksterne operationelle miljø. Analysen synes at bekræfte denne generelle antagelse. Der kan ganske vist argumenteres for, at der var visse "objektive" forskelle i Danmarks og Norges internationale position, der pegede i retning af de prioriteringer, som regeringerne faktisk foretog. Indikationerne var imidlertid svage og derfor stærkt "følsomme" over for forskellige vurderinger. Beslutningstagernes handlefrihed var mere begrænset

af forhold i deres interne systemer, primært hensynet til enighed i regeringspartiet og støtte fra oppositionspartierne, men også her var der tale om tendenser, der støttede de præferencer, som beslutningstagerne formulerede på grundlag af egne værdipræmisser og perceptioner af de forskellige optioners eksterne gennemførlighed, og hvis uafhængige indflydelse det derfor ikke er lige let at udskille. Derimod er det klart, at der kan påpeges væsentlige og relevante forskelle i beslutningstagernes attitudeprisme, og at disse forskelle slog igennem i beslutningstagernes perceptioner af de forskellige optioners acceptabilitet og gennemførlighed. Forskellige holdninger til nordisk og atlantisk samarbejde var de bestemmende faktorer i de images af virkeligheden, som de to beslutningstagergrupper forsøgte at handle ud fra. Det hører med til billedet, at disse holdninger nok kom til at bestemme politik-output, men ikke politik-outcome. Hverken den norske eller den danske regerings politik var eksternt gennemførlig, og de muligheder, som det eksterne operationelle miljø definerede, kom derfor i sidste instans til at bestemme, hvad der blev såv: norsk som dansk politik.