

Udenrigsministeriet: Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966 – Bind II: Bilag

37. Depeche af 14. februar 1949 fra ambassadør Henrik Kauffmann i Washington til udenrigsminister Gustav Rasmussen (side 74-80)

Bilag 37

**Depeche af 14. februar 1949 fra ambassadør
Henrik Kauffmann i Washington
til udenrigsminister Gustav Rasmussen**

KGL. DANSK AMBASSADE
Washington, den 14. februar 1949

Fortroligt

Nr. X.

Skandinavisk forsvarspagt.

Hr. udenrigsminister,

Nu, hvor den norske delegation har afsluttet sit fem dages besøg i Washington og efter et kort ophold i London antagelig i morgen eller i overmorgen vender tilbage til Oslo for at orientere den norske regering og Stortinget om det amerikanske og det britiske syn på problemet: en skandinavisk forsvarspagt kontra tilslutning til den nordatlantiske union, vil man utvivlsomt også på dansk hold ønske at nå til en så samlet vurdering som muligt af forholdene i lys af de sidste ugers udvikling. Nærværende beretning fremkommer som et bidrag hertil og søger at sammenfatte og i nogen grad at supplere de indtryk, der er blevet gengivet i de talrige telegrammer, jeg har tilstillet udenrigsministeriet om spørgsmålet siden min tilbagekomst til Washington den 4. ds. efter besøget i København og Oslo.

Udsigterne for her i landet at vinde forståelse for en alliancefri skandinavisk forsvarspagt er – rent bortset fra hvor store eller hvor små disse chancer iøvrigt måtte være – i første linie afhængig af, at USA er klar over, at alle tre lande stadig *primært* ønsker denne løsning af deres sikkerhedsproblemer.

Medens det vil være unyttigt og efter min mening uforsvarligt at reducere den ikke ringe forskel i vurderingen, både af den militære og ikke mindst af den politiske side af sagen, som gør sig gældende mellem de tre lande, er det – således som jeg har anset det for min pligt gang på gang at understrege – nødvendigt utvetydigt at klargøre, at den løsning, man blev enig om at arbejde for i Karlstad – dens forskellige fortolkninger ufortalt – nu som før er den løsning, alle tre lande tilstræber som deres primære mål.

Den norske udenrigsminister har under sit ophold i Washington til stadighed med den største beredvillighed holdt min svenske kollega og mig orienteret om den norske delegations drøftelser med udenrigsminister Acheson og med andre i og uden for State Department, og jeg forstår, at hr. Lange har udtalt sig i den angivne retning under alle samtalerne, ligesom jeg forstår, at den norske ambassadør i London har gjort en tilsvarende betragtning gældende i sin samtale den 7. ds. med udenrigsminister Bevin. Over for den amerikanske offentlighed er det imidlertid ikke hidtil kommet klart til udtryk, at også den norske regering primært tilstræber den skandinaviske løsning, og i det af hr. Lange og hr. Acheson i fællesskab udsendte communiqué efter deres afsluttende samtale den 11. ds. sagdes der som bekendt intet herom.

(Bilag 37 fortsat)

Min norske kollega har fortalt mig, at han rejste spørgsmålet om, hvorvidt der ikke i *communiquéet* burde indflettes en bemærkning, der klargjorde, at tanken om en skandinavisk forsvarspagt ikke var opgivet fra norsk side; men såvel hr. Lange som hr. Acheson var utilbøjelige til at gøre dette, bl. a. under hensyn til hr. Undéns udtalelser i den svenske rigsdag to dage tidligere.

Sveriges standpunkt, således som fremført af ambassadør Boheman over for udenrigsminister Acheson og andre, er, at Sverige nu som før er beredt til at indgå en alliancefri forsvarspagt med sine to broderlande, og at Sverige anser en slig løsning for den bedste for alle parter, altså ikke alene for Norden; men offentlighedens opfattelse af det svenske standpunkt er i første linje baseret på statsminister Erlanders og udenrigsminister Undéns udtalelser i den svenske rigsdag den 9. ds., og disse udtalelser efterlod her i U.S.A. kun det negative indtryk, at de skandinaviske forhandlinger var brudt endeligt sammen.

Hvis det havde været muligt klart at stille den amerikanske offentlighed over for det faktum, at de tre skandinaviske lande, omend der hidtil ikke var tilvejebragt enighed imellem dem om forudsætningerne etc., tilstræbte en alliancefri skandinavisk forsvarspagt som deres primære mål, ville dette udtryk for sammenhold have haft stor betydning og stillet vore bestræbelser i et helt andet relief. Således som det er gået, er desværre et noget forvirrende indtryk blevet skabt, i hvert fald hos den amerikanske offentlighed, og til trods for, hvad der er blevet sagt på officielt hold, og hvad man har kunnet sige fra dansk side her i landet, har den amerikanske offentlighed fået den opfattelse, at det er højst problematisk, om håbet om en skandinavisk forsvarspagt i dag i virkeligheden lever andetsteds end i Danmark. Udtalelserne i den svenske rigsdag den 9. ds. opfattes af den amerikanske presse og utvivlsomt også i State Department som stående i en vis reel, omend ikke logisk, modsætning til hr. udenrigsministerens og partiførernes udtalelser i den danske rigsdag samme dag. Hr. udenrigsministerens udtalelser til de amerikanske journalister i København den 12. ds. om det fælles ønske om en skandinavisk forsvarspagt er blevet gengivet på fremtrædende plads i de amerikanske blade i går på basis af journalisternes telegrammer fra København; men de mødes desværre foreløbig med en vis skepsis og blev i nogle blade trykt ved siden af udtalelser af udenrigsminister Lange ved hans afrejse fra New York om, at han anså det for usandsynligt, at der kunne tilvejebringes et kompromis mellem den nordatlantiske og den skandinaviske løsning.

Til trods for, at vor »offensiv« (for at bruge et af statsministeren flere gange over for mig anvendt udtryk) for at vinde forståelse i Amerika for en skandinavisk forsvarspagt således er begyndt under vanskelige vilkår, i hvert fald hvad indtrykket over for offentligheden angår, er alligevel et vist resultat blevet tilvejebragt.

Inden jeg går videre, anser jeg det dog for min pligt med al mulig styrke at understrege, at det kun drejer sig om et begrænset og rent foreløbigt resultat, der helt vil forflygtiges, hvis det nordiske sammenhold om det tilstræbte primære mål ikke i en nær fremtid også i offentlige skandinaviske udtalelser fremtræder klarere, end det hidtil har været tilfældet.

(Bilag 37 fortsat)

Hvad er der opnået? I. En vis forståelse for at der er et *problem*. II. En vis ud-sættelse.

I. Det er for det første lykkedes at skabe forståelse hos udenrigsminister Acheson, hos State Departments embedsmænd, iblandt enkelte betydende politikere og hos nogle af de mere kendte politiske skribenter af det faktum, at de tre skandinaviske lande er stillet over for et meget alvorligt problem med mange vanskelige sider, både militære og politiske, og at det ikke på forhånd er helt givet, hvilken løsning af de praktisk mulige løsninger er den bedste, hvad enten man så ser på sagen fra et snævert skandinavisk standpunkt eller fra et bredere standpunkt, nemlig set ud fra de vestlige demokratiske landes interesser.

At gengive de udtalelser, som er blevet fremsat over for mig og andre af ambasadens medlemmer i de talrige, lange drøftelser, som har fundet sted i den forløbne uge med medlemmer af den amerikanske regering, amerikanske politikere, embedsmænd, kolleger, politiske skribenter etc., ville ikke alene være ganske uoverkommeligt, men ville heller ikke være til nogen nævneværdig nytte, da der ikke fra den reaktion, vi har mødt hos de pågældende, kan drages nogen slutning om, hvorledes den amerikanske regerings, endelige kongressens endelige stillingtagen antagelig vil forme sig, udover at der stadig skal en ganske særlig og forenet indsats til fra nordisk side for at opnå et gunstigt resultat.

For de flestes vedkommende er standpunktet foreløbig i realiteten ikke andet end det ovenfor angivne: det indrømmes, at der foreligger et diskutabelt problem; hos nogle – for eksempel hos udenrigsminister Acheson – spores en tvivl om det skandinaviske samarbejdes reelle betydning og en vis frygt for, at en skandinavisk neutralitetsblok under svensk indflydelse vil vise sig noget eftergivende over for russiske trusler, og derfor nogen utilbøjelighed til at tillægge vore argumenter fuld vægt. Der er med andre ord grund til at antage, at der skal meget stærke og vægtige hensyn til for at overbevise vedkommende om, at en skandinavisk forsvarspagt, når det kommer til stykket, er bedre set med Vestens øjne, end at Norge, måske Norge og Danmark, slutter sig til den nordatlantiske pagt.

Der findes selvsagt alle afskygninger, som går lige fra principiel tilslutning til det danske synspunkt, for eksempel hos hr. John Foster Dulles og hr. Walter Lippmann til den diametralt modsatte opfattelse, hvilende på en elementær betragtning om, at Amerikas sønner ikke bør gå i krig for lande, som ikke tør bekende kulør, at neutralitet i den verden, vi nu lever i, er et forældet begreb, og at de nordiske lande ikke kan vente støtte, hvis de ikke vil yde noget til gengæld. Denne opfattelse er utvivlsomt stadig den fremherskende hos den bredere offentlighed landet over og i kongressen. Det har i øvrigt ikke kunnet undgås, at den nordiske aktion har styrket modstanderne af selve atlantehavspagten og forøget tvivlen hos dem, der var skeptiske.

Såvel hos hr. Acheson som hos State Departments embedsmænd og flere politikere, for eksempel hos senator Arthur Vandenberg (Rep.) og senator Tydings (Dem.), har jeg som telegrafisk indberettet mærket en meget levende interesse for Grønland under mine samtaler om det nordiske sikkerhedsproblem.

(Bilag 37 fortsat)

Yderligere har man gang på gang over for mig fremhævet nødvendigheden af visse forhåndsftaler eller rådslagninger på forsvarsområdet, hvis de vestlige demokratier i tilfælde af et overfald på Skandinavien skulle kunne yde effektiv hjælp. Dette er ikke alene blevet sagt mig fra amerikansk side, men også af næsten alle mine kolleger, som er med til forhandlingerne om den nordatlantiske pagt; blandt andet med ganske særlig alvor og styrke af den hollandske ambassadør, tidligere udenrigsminister, hr. van Kleffens, der fremhævede, at hans erfaringer under krigen havde belært ham om, at moderne krigsoperationer krævede langt omhyggeligere forberedelser, end ikke-militære kunne ane.

II. For det andet er der vundet nogen tid. Hvor meget er det svært at sige. Hvis der imidlertid kan tilvejebringes enighed imellem vore tre lande om at fortsætte de indbyrdes drøftelser og samtidig de orienterende drøftelser i Washington, London etc. (om man vil enighed om at se tiden lidt an for alle tre landes vedkommende), et råd som man gang på gang hører fremsat af uhildede iagttagere og gode venner af Skandinavien, tror jeg, at man ikke behøver at regne med, at en endelig beslutning nødvendigvis må tages i løbet af nogle få uger. En medvirkende faktor her er, at forarbejderne til den nordatlantiske union rent bortset fra det skandinaviske spørgsmål, godt kan komme til at vare noget længere end antaget blot for nogle uger siden. I denne forbindelse bemærkes, at den meddelelse, som den 11. ds. tilgik min britiske kollega fra udenrigsminister Bevin til videregivelse til State Department, og som gik ud på, at den britiske regering ønskede tid til at overveje den skandinaviske situation og mente, at Norge og Danmark burde gives tid til overvejelser, efter hvad Sir Oliver Franks har meddelt mig også indeholdt en passus om, at arbejdet med den nordatlantiske union, helt bortset fra det skandinaviske spørgsmål, efter britisk opfattelse ville kræve yderligere tid.

☆

Ovenstående giver, håber jeg, i sammentrængt form et nogenlunde klart billede af den foreløbige reaktion i Amerika på de skridt, som er blevet foretaget fra dansk, norsk og svensk side i de sidste 10 dage. Når man herefter stiller sig det spørgsmål: Kan der siges noget nærmere om, hvad der må til – bortset fra den ovenfor omtalte klare tilkendegivelse fra vore tre lande om at deres primære mål stadig er en skandinavisk forsvarspagt – for at U.S.A. vil vise sympati eller i hvert fald forståelse for en slig pagt og yde støtte i form af våben på overkommelige vilkår, er opgaven ikke længere indskrænket til, således som ovenfor, at prøve på at give en så objektiv oversigt som muligt af modtagne indtryk; men man kommer til en vis grad ind på det noget usikre gebet af spådomme. Alligevel tror jeg, det er muligt for nogle punkters vedkommende at opstille en prognose med en temmelig høj grad af sandsynlighed.

Min canadiske kollega, med hvem jeg i forgårs havde en længere drøftelse, således som jeg nu har haft det med repræsentanterne for næsten alle de lande, som tager del i udarbejdelsen af udkastet til den nordatlantiske union, har fortalt mig, at han under mødet mellem den amerikanske udenrigsminister og Bryssel-landenes

(Bilag 37 fortsat)

repræsentanter den 10. ds. havde udtalt, at den canadiske udenrigsminister, hr. Pearson, så med så stor bekymring på en splittelse i Skandinavien, at han – frem for dette – ville foretrække en alliancefri forsvarspagt imellem de tre lande, forudsat vel at mærke, at der kunne etableres en forbindelse imellem deltagerne i den skandinaviske pagt og deltagerne i atlantehavspagten til løsning i hvert fald af en væsentlig del af de opgaver af forberedende defensiv karakter, som skal påhvile det råd, der er tænkt skabt ved atlantehavspagten. En anden forudsætning skulle være, at der blev skabt en traktatlig ordning med Danmark, hvorved Grønland og eventuelt også Færøerne blev indlemmet i det nordatlantiske forsvarssystem.

Man må se i øjnene, at det højeste, man kan opnå hos den amerikanske regering og Kongres, antagelig er at få dem til at indtage et lignende standpunkt, som det af hr. Hume Wrong gengivne canadiske, altså baseret på samme to forudsætninger.

De alvorlige betænkeligheder for vort vedkommende, og de store praktiske vanskeligheder, som er knyttet til den af min canadiske kollega skitserede løsning, står mig klart; men ud fra den betragtning, at intet må lades uforsøgt, som eventuelt kan redde en skandinavisk forsvarspagt, mener jeg alligevel, at begge punkter bør overvejes.

Medens drøftelserne med henblik på et eventuelt samarbejde i tilfælde af angreb ikke kræver ko-ordinering af hele det militære stabsarbejde i egentlig forstand, idet udveksling af oplysninger etc. ofte også kan foregå på anden måde, vil der – efter hvad alle, som er kommet ind på spørgsmålet over for mig i de sidste dage, har udtalt – kræves mere end udveksling af oplysninger mellem våbenattachéer og ved »tilfælde-besøg« af officerer.

Dette gælder, om ikke af anden grund, så fordi det for at vinde Kongressens godkendelse af våbenleveringer må kunne siges offentligt, at et vist omend måske begrænset samarbejde med henblik på forsvaret i tilfælde af et angreb vil blive etableret.

En hovedindvending imod det omtalte militære samarbejde fra mange sider vil utvivlsomt være den, at man herved stærkt nærmer sig en faktisk tilslutning til atlantehavspagten. Tilbage bliver dog den forskel, at der ikke er aftalt noget om, at et angreb på en af parterne betragtes som et angreb på de andre lande med de deraf følgende konsekvenser.

På samme måde som Grønland er blevet nævnt over for mig, er Grønlands store betydning for det nordatlantiske sikkerhedssystem blevet fremhævet over for den norske udenrigsminister. Når nødvendigheden af, at Grønland ikke alene de facto men også traktatlig drages ind i det nordatlantiske system, er blevet gjort gældende, har hr. Lange, efter hvad han har fortalt ambassadør Boheman og mig, svaret, at en skandinavisk forsvarspagt således som påtænkt næppe ville være en principiel hindring for, at Danmark sluttede en sær aftale om Grønland. I denne forbindelse sagde udenrigsminister Lange, at han var lidt bange for, at han ved at udtale den omtalte formodning måske var gået lovlig vidt. Ambassadør Boheman svarede hertil, at heller ikke han anså en skandinavisk pagt for principielt uforenelig med en særlig aftale om Grønland.

(Bilag 37 fortsat)

Når Grønlandsproblemerne på lignende måde er blevet rejst over for mig, har jeg hver gang henvist til, at USA foreløbig jo havde indseende med Grønland, og at Danmark havde vist stor forståelse for det amerikanske ønske om, således som forholdene nu engang var i verden, at udskyde afviklingen af grønlandsaftalen af 9. april 1941. Jeg har derhos forklaret de meget alvorlige betænkeligheder, man måtte nære i Danmark ved en slig ordning og det principielt uheldige i forskellige aftaler for rigets forskellige dele.

Heroverfor har man altid med stor styrke fastholdt, at Grønlands strategiske beliggenhed i det nordatlantiske sikkerhedsområde er så central, at en de facto tilstand ikke er tilstrækkelig, men at en langfristet, traktatlig ordning med Danmark må til, for at en nordatlantisk pagt kan anses for tilfredsstillende. Om en sådan ordning blev truffet på regional basis mellem Danmark og USA og Canada, mellem Danmark og USA alene, eller mellem Danmark og alle medlemmerne af atlantehavspagten ville, har man sagt mig, måske være underordnet. Om ordningen skulle gå ud på samarbejde om Grønlands forsvar eller på overdragelse af Grønlands forsvar for eksempel til USA og Canada, ville måske også være et sekundært spørgsmål. Hvad der imidlertid var afgørende var, at Grønland som del af den vestlige hemisfære og et af de strategiske knudepunkter i hele systemet ved traktatlig aftale knyttes til det nordatlantiske forsvarssystem. Hvis dette ikke blev tilfældet, ville det være absolut håbløst at prøve på at formå Kongressen til at se velvilligt på Danmarks indtræden i en skandinavisk pagt og på amerikanske våbenleveringer til Danmark.

Som indberettet telegrafisk er betydningen af Grønland blevet fremhævet over for mig, ikke alene fra amerikansk og canadisk side, men også af andre, for eksempel af den britiske og den hollandske ambassadør, ligesom i forbigående også spørgsmålet om Færøerne er blevet nævnt. Under en længere samtale, jeg havde i forgårs med min hollandske kollega, gjorde hr. van Kleffens over for mine mange indvendinger den betragtning gældende, at der ikke var noget principielt ulogisk i, at der træffes forskelligartede regionalaftaler for forskellige dele af samme land, når de militære problemer var væsentligt forskellige på grund af forskellig geografisk beliggenhed. Hans land var slået ind på denne linie, idet Holland allerede nu havde et militært samarbejde med USA, for så vidt angår de hollandske besiddelser i det Karibiske hav. Hr. van Kleffens frygtede i øvrigt, at Skandinaviens stilling kunne komme til at slå atlantehavspagten i stykker i Senatet, og derved forskærtse mulighederne for at få USA til for første gang at binde sig til at beskytte europæiske lande mod angreb.

I en følgende beretning skal jeg, når spørgsmålene ligger mere klart, gøre de forskellige mulige ændringer i udkastet til den nordatlantiske pagt til genstand for nærmere omtale, blandt andet udeladelsen af ordet »militær« i paragraf 5, og ændringen om, at pagten først skal træde i kraft, efter at alle deltagerne har ratificeret den. Lad mig blot her sige, at strengt juridisk set er der i og for sig næppe sket nogen realitetsændring i udkastet, fordi ordet »militær« går ud, idet det stadig siges, at parterne omgående skal iværksætte sådanne forholdsregler, som er nødvendige for genoprettelsen af områdets sikkerhed, derunder altså krig om nødvendigt. Man må imidlertid regne med den mulighed, at pagtens bestemmelser kan blive yderligere

(Bilag 37 fortsat)

svækkede, eftersom, som nævnt, de sidste to ugers diskussion omkring Skandinaviens stilling har øget oppositionen imod den.

Nu som før mener jeg imidlertid, at pagtens hovedbetydning, bortset fra dens forventede præventive virkninger, ligger deri, at deltagerlandene, uanset pagtens ordlyd, alt andet lige, med langt større sandsynlighed end andre lande kan regne med, at et angreb på et af dem i praksis vil medføre, at Amerika er med i krigen hurtigt.

Omend nærværende beretning, blandt andet under hensyntagen til de citerede udtalelser fra amerikanske politikere m. m., er mærket som fortrolig, indeholder den intet, som set herfra ville gøre det mindre korrekt, at beretningen in extenso forelægges det udenrigspolitiske nævns medlemmer.

Genpart af nærværende beretning er tilstillet ambassaden i Oslo med anmodning om at overgive beretningen til statsministeren, som jeg forstår vil være til møde i Oslo den 17. ds.

Endvidere er genparter af beretningen direkte tilstillet ambassaden i London, gesandtskabet i Ottawa og Danmarks faste delegation til de Forenede Nationer i New York.

Modtag, hr. udenrigsminister, forsikringen om min mest udmærkede højagtelse

(s) Henrik Kauffmann.

P.S. De foreløbige meddelelser om den uventede debat om atlantehavspagten sent i eftermiddag i Senatet viser, at pagten nu vil møde betydelig modstand, og at dens ordlyd antagelig vil blive svækket.