

**Depeche af 22. februar 1949 fra ambassadør
Henrik Kauffmann i Washington
til udenrigsminister Gustav Rasmussen**

Fortroligt

KGL. DANSK AMBASSADE
Washington, den 22. februar 1949

No. XI
Skandinavien og den nordlige
Atlantehavspagt.

Hr. Udenrigsminister,

For nogle timer siden har min norske kollega efter en telefonsamtale med Oslo underrettet mig om, at den norske regering har til hensigt at søge Stortingets tilslutning til, at Norge modtager indbydelse til at deltage i drøftelserne her i Washington angående den nordatlantiske pagt, og at Norges accept kan ventes at foreligge eventuelt allerede i den kommende uge. Efter denne meddelelse og den amerikanske presses telegrammer fra de nordiske hovedstæder i går og i dag, tirsdag, er der desværre ingen tvivl tilbage om, at man må opgive det sidste håb om en skandinavisk forsvarsunion.

Det er med stor skuffelse og sorg, at jeg har modtaget disse efterretninger. En skandinavisk løsning var efter min opfattelse så langt det bedste, både fra et nordisk synspunkt og fra et mere generelt. Det var som bekendt lykkedes at få adskillige af Amerikas ledende politiske skribenter til at dele denne opfattelse og til at støtte tanken om en nordisk forsvarspagt, og det var efterhånden også blevet klart for adskillige af State Departments embedsmænd samt for nogle af lederne i Kongressen, at en nordisk pagt også fra de vestlige landes synspunkt i alt fald kunne have visse fordele.

Der er efter min mening ikke tvivl om, at man kunne have opnået amerikansk støtte til en uafhængig nordisk forsvarspagt, hvis de skandinaviske lande havde kunnet præsentere verden for en sådan forrige sommer, før de nordatlantiske planer var skredet for langt frem. Det er endvidere min opfattelse – og adskillige fremtrædende amerikanere har i den senere tid bekræftet dette – at det ville have været muligt at opnå amerikansk støtte til en nordisk forsvarspagt selv på det nuværende sene tidspunkt, hvis man havde kunnet meddele Amerika, at denne var en kendsgerning og ville blive efterfulgt af et stærkt udvidet skandinavisk samarbejde også på andre områder, på basis af en erklæring om, at der forelå enighed i princippet om f. eks. en møntunion, en toldunion, frit skandinavisk arbejdsmarked etc. U.S.A.s mål er, som bekendt, så hurtigt som muligt at lede udviklingen hen imod et Europas Forenede Stater, og regionale aftaler, der kan bruges som byggesten i det større forbund,

således som Benelux-aftalen, hilses med den største sympati og interesse såvel af regeringen som af offentligheden.

Om det havde været muligt at opnå konkret støtte til et skandinavisk forsvarsforbund uden planer om et udvidet samarbejde på andre områder, hvis de tre lande havde truffet aftale om et sådant forbund i Oslo, og sidst i januar havde henvendt sig i fællesskab til Amerika derom, er noget mere usikkert, men der var i alt fald en chance. Jeg mener, at det sandsynligvis ville have været muligt faktisk at opnå våbenleverancer til Skandinavien, om ikke lige i allerførste omgang så på et lidt senere tidspunkt, og jeg tror, at en fælles henvendelse måske kunne have fremkaldt en så sympatisk reaktion, at dette i forvejen var blevet nogenlunde klart. Derimod ville det næppe have været muligt ligefrem at opnå noget bindende tilsagn på forhånd herom og om prioritet og betalingsvilkår.

Det har som nævnt været mig personlig en stor skuffelse, at Norge har ment at måtte træffe sin afgørelse så hurtigt uden at forsøge de sidste muligheder, hvad enten disse nu var lidt større eller lidt mindre. Således som sagen var blevet grebet an fra nordisk side, var det imidlertid (jfr. min politiske depeche nr. X af 14. februar) ikke muligt at opnå støtte i form af våben fra Amerika til en nordisk forsvarspagt, uden at Sverige på sin side var villig til at slække af på kravet om den nordiske pagts uafhængighed og tillade, om ikke stabsaftaler, så dog indgående militære drøftelser med atlantehavsmagterne. Såfremt denne betingelse alligevel ikke kunne opfyldes, har den noget hurtige norske beslutning i realiteten næppe slået noget i stykker, hvis man da mener, at det var en nødvendig forudsætning for en nordisk forsvarspagt, at den kunne få våben vestfra.

Alt dette er nu historie, og der er ingen grund til at spille flere ord derpå. Jeg har imidlertid følt trang til at fremsætte ovenstående bemærkninger, da det måske ikke står klart i Danmark, hvorledes de praktiske muligheder i de sidste uger faktisk lå i U.S.A.

Den primære opgave ifølge mine instruktioner, at søge at vinde forståelse for en nordisk forsvarspagt, er nu faldet væk. Den anden opgave ifølge instruktionerne, at søge at skaffe oplysninger om de rettigheder og forpligtelser, atlantehavspagten indebærer, har, siden jeg kom tilbage fra København, ligget i baggrunden som den nødvendigvis måtte, hvis jeg skulle kunne arbejde effektivt for at opnå støtte til en nordisk forsvarspagt. Der er imidlertid ingen skade sket herved, for så vidt som vi jo allerede kendte det hidtidige udkast (jfr. depeche nr. VIII af 20. januar), og der som bekendt for nylig opstod en vis nu dog i realiteten næsten overstået uoverensstemmelse mellem State Department og Senatet om udkastets endelige formulering.

Efter hvad hr. Hickerson meddelte mig i går, vil der sandsynligvis i de allernærmeste dage blive opnået fuld enighed mellem State Department og begge partiers ledere i Senatet om en formulering af § 5, der – mener han – ikke er mindre stærk end den hidtidige, og vil indeholde en udtrykkelig henvisning til, at krigsforanstaltninger om fornødent skal bringes til anvendelse. Hvorom alting er, vil udkastet næppe blive ændret fundamentalt, og som forholdene ligger, tvivler jeg om, at det vil have

interesse at gennemgå de forskellige synspunkter, der er fremført, og de mange artikler, for størstedelen hvilende på gætterier, der er skrevet om spørgsmålet i den amerikanske presse. Jeg tror at kunne nøjes med at henvise til ambassadens telegrammer om dette spørgsmål.

Som anført i mit telegram nr. 78 af 16. ds. mener jeg stadig, at selve formuleringen af pagten er af forholdsvis underordnet betydning over for den kendsgerning, at man med en næsten til vished grænsende sandsynlighed kan regne med, at U.S.A. vil gå i krig, hvis Rusland angriber et medlem af atlantehavspagten, hvad enten den ene eller den anden senator i øjeblikket vil hævde, at U.S.A. formelt efter pagten ikke er forpligtet hertil. De ledende amerikanske blade af begge partifarver har samtidig med, at de skarpt angriber senatsdebatten den 14. ds. som svækkende tilliden til U.S.A. i Europa, alle givet udtryk for dette synspunkt. »Washington Post« har spurgt Senatets enkelte medlemmer, om de ville stemme for krig, hvis Rusland i morgen rettede væbnet angreb mod et medlem af atlantehavspagten. Det lykkedes at opnå forbindelse med 88 af Senatets 96 medlemmer. 37 nægtede at svare, 1 svarede nej, medens 50, det vil altså sige mere end halvdelen af Senatet, svarede ja; enkelte dog med den tilføjelse, at det var på betingelse af, at pagten allerede var afsluttet, eller at det angrebne land gjorde modstand. 27 af de 50 ville betingelsesløst erklære krig.

At sige, således som hr. Bevin skal have sagt, at pagtens ordlyd er et rent akademisk spørgsmål, er måske lidt flot, men pagtens ordlyd er kun et af de momenter, som må tages i betragtning, når man realistisk vil vurdere, om U.S.A. vil gå i krig, hvis et af medlemmerne bliver angrebet. I en vis forstand gælder noget lignende vel ved alle alliancer. Der er jo flere eksempler, hvor det allerede på forhånd har været mere eller mindre klart, at et land ikke ville komme sin allierede til undsætning, selv om det havde underskrevet en nok så vidtgående alliancetraktat. På den anden side er det, for at gå til den anden yderlighed, i mange tilfælde givet, at et land vil komme et andet til undsætning, selv om der ikke findes nogen som helst forhåndsaftale imellem dem; f. eks. kan man regne med, at U.S.A. ville erklære krig, hvis Rusland angreb Island, hvad enten dette land så var medlem af atlantehavspagten eller ej.

Det drejer sig for så vidt altid om en vurdering af mange forskellige politiske omstændigheder, derunder i et demokratisk land folkestemningen, og ikke blot om fortolkningen af ordlyden af en eller anden pagt, selv om ordlyden, når det drejer sig om lande, der i almindelighed opfylder deres forpligtelser, kan være et særdeles vægtigt indicium for, at det pågældende land under visse omstændigheder vil erklære krig.

Hvis man i det foreliggende tilfælde forsøger nøgternt at vurdere de forskellige faktorer, mener jeg, at atlantehavspagten, hvis den får blot noget i retning af den hidtil foreliggende ordlyd, rent faktisk set vil være en lige så god garanti som enhver anden mere ubetinget formuleret alliance, og at man kan regne med, at U.S.A. vil erklære krig, hvis et af medlemslandene bliver angrebet af Rusland. Derimod er det måske ikke så givet, at U.S.A. omgående vil gå i krig, hvis man f. eks. tænker sig, at

Italien, forudsat at det bliver medlem, bliver angrebet af Jugoslavien. I et sådant tilfælde ville U.S.A. måske først forsøge at intervenere med mindre vidtgående midler, idet militære tvangsmidler efter pagten kun skal anvendes om fornødent. Dette vil i øvrigt sige, at større lande efter pagten faktisk påtager sig langt videregående pligt til at gå i krig end et lille land. Som det vil erindres, har man udtrykkelig meddelt os, at man ikke venter, at lande som Danmark og Norge vil erklære Rusland krig, medmindre de skandinaviske lande selv bliver angrebet, idet en sådan krigserklæring ville være formålsløs.

En amerikansk krigserklæring betyder selvsagt ikke, at U.S.A. ville komme det angrebne land direkte til hjælp på dettes territorium, og altså nødvendigvis, hvis f. eks. Danmark blev besat, straks ville sætte sine styrker ind for at drive fjenden ud af vort land. Amerika og de andre atlantehavslændes militære reaktion ville utvivlsomt i første række være bestemt af, på hvilken måde det ville være muligt at slå den fælles fjende hurtigst og mest effektivt, d.v.s. af generelle strategiske hensyn. Det er også et spørgsmål, om det fra et dansk synspunkt set, hvis en så ulykkelig begivenhed skulle indtræffe, ikke i nogle tilfælde ville være en yderligere ulykke, om vestmagterne satte deres styrker ind på direkte at fordrive fjenden fra dansk territorium. Man må i øvrigt, som tidligere fremhævet, i krigstilfælde regne med, at U.S.A. i løbet af få dage, måske timer, ville sætte meget alvorlige atombombenangreb i gang mod russiske industricentre, oliefelter, elektriske kraftanlæg, og mod jernbaneknudepunkter i Vestrusland, for derved at afskære forbindelseslinierne til de russiske styrker i Europa.

Alt menneskeligt er usikkert, og ingen kan med sikkerhed forudse fremtiden. Det er derfor umuligt med absolut sikkerhed at sige, at en eventuel russisk okkupation af Bornholm om 5-10 år, når situationen i verden er en anden, når atlantehavspagten måske er kommet mere i baggrunden, og U.S.A. eventuelt er optaget af en indre økonomisk krise, omgående ville udløse en amerikansk krigserklæring. Hvis jeg skal spå, er jeg imidlertid tilbøjelig til at tro, at Amerika i stigende grad vil føle, at dets grænser er i Europa. Atlantehavspagten er i visse henseender stærkere end de fleste alliancer, hvor der blot underskrives en traktat, der i løbet af få år bliver mere eller mindre glemt af de pågældende landes befolkninger, idet der ved atlantehavspagten oprettes faste organer for et løbende militært og andet samarbejde.

Som det vil forstås, mener jeg, at det ville være urigtigt at lukke øjnene for, at man som ellers her i livet heller ikke i dette tilfælde kan få hundrede procent garanti mod alt, hvad der kan ske i en uvis fremtid. På den anden side er det desværre en altfor optimistisk og urealistisk opfattelse, når mange kredse i Danmark synes at mene, at U.S.A. på grund af Danmarks strategiske beliggenhed af egeninteresse vil gå i krig, hvis Danmark skulle blive angrebet af Rusland, hvad enten Danmark er medlem af atlantehavspagten eller ej. Dette er urigtigt. Selv om State Department eller War Department måtte ønske væbnet indgriben, er det ikke dem, der afgør, om Amerika skal erklære krig, men den amerikanske Kongres, og denne er, som ofte fremhævet, mere afhængig af den offentlige mening, end tilfældet er i de europæiske lande. Medens en besættelse af Danmark eller nogle af de danske øer ville fremkalde

stor harme og indignation i den amerikanske befolkning, ville det ikke hos denne fremkalde nogen frygt for, at Amerikas egne livsinteresser var truede. En besættelse af mere centralt beliggende danske øer ville fremkalde en betydelig større reaktion end en besættelse af Bornholm, men selv en besættelse af disse ville efter mit skøn, således som forholdene ligger for øjeblikket, ikke fremkalde en amerikansk krigserklæring, hvis Danmark har sagt nej til at blive medlem af atlantehavspagten. Selv med en desperat dansk modstand vil kampen være for kort til, at den får tid til at antænde den offentlige mening i Amerika. Hvis Danmark i modsætning til Norge bliver stående udenfor, vil det uanset alle anstrengelser ikke kunne undgås, at vort land i nogen grad vil blive afskrevet såvel af den amerikanske regering som af den amerikanske offentlighed.

I tilfælde af en isoleret hel eller delvis russisk besættelse af Danmark vil sandsynligheden under de givne omstændigheder tale for, at U.S.A. vil nøjes med, med norsk tilladelse, at oprette baser i Sydnorge for derfra at lukke ind- og udløbet til Østersøen ved Skagerak ved hjælp af flyvepatruljer, radarstationer, »sonar«-systemer og lignende nye tekniske hjælpemidler.

Under de samtaler, ambassadens medlemmer, orlogskaptajn Louis-Jensen og jeg selv har haft med amerikanske embedsmænd, er det blevet i stigende grad klart, at U.S.A.s altovervejende strategiske interesse i selve Skandinavien er Syd- eller Sydvestnorge. På samme måde som skandinaviske eksperter, regner amerikansk militær åbenbart med, at det evt. bliver ugørligt at holde Danmark. Man regner imidlertid med med moderne midler at kunne lukke Østersøen nogenlunde tilfredsstillende, når blot man behersker Sydvestnorge. Enkelte har ligeud sagt, at Danmark i og for sig nærmest ville være en militær belastning.

Når man alligevel ønsker at få Danmark med i atlantehavspagten, skyldes det utvivlsomt dels hensynet til at vise en fælles front, dels at bælteerne selvsagt stadig er af strategisk vigtighed, og at det under alle omstændigheder kan være af væsentlig betydning at sinke et fremstød igennem Danmark mod Norge, og dels og navnlig Grønland. Bl. a. har Senator Vandenberg som bekendt udtalt sig meget stærkt i denne sidste retning, og på samme måde som Hr. Vandenberg vil formodentlig de fleste af Kongressens medlemmer anse spørgsmålet om Grønland for væsentligere end noget af de nordiske landes stilling for eller imod atlantehavspagten.

Hvis Danmark bliver medlem af atlantehavspagten, ordner spørgsmålet om Grønland sig mere eller mindre af sig selv. Hvis Danmark afslår at blive medlem, må man regne med, at ikke alene U.S.A. men også de andre medlemmer af pagten vil stille krav til Danmark om, at der træffes en eller anden langfristet traktatlig ordning, således at Grønland indgår som et led i det nordatlantiske sikkerhedssystem. Grønland er militært set så vigtigt for dette, at man ikke kan regne med, at U.S.A. vil lade sig nøje med, at forhandlingerne om ophævelsen af overenskomsten af 9. april 1941 trækkes i langdrag på ubestemt tid.

Afslår Danmark dette krav om traktatlig ordning, foruden at vi afslår at blive medlem af atlantehavsforbundet, vil det blive en meget alvorlig belastning for vort forhold til den amerikanske regering og den amerikanske offentlighed, der føler, at

U.S.A. har et berettiget krav på, at Grønland som beliggende i den vestlige hemisfære er forsvarligt militært beskyttet. Hvis Danmark på den anden side indgår en ny overenskomst om Grønland, vil vi udsætte os for Ruslands mishag, uden at vi samtidig er beskyttet gennem den nordatlantiske pagt. Det ville desværre være urealistisk at tro, at det amerikanske folk ville være så taknemlig over en ny Grønlandsoverenskomst, at U.S.A. af den grund ville være rede til at gå i krig, hvis Rusland krævede baser i Danmark i anledning af den nye Grønlandsoverenskomst.

Jeg har haft lejlighed til at drøfte den forandrede situation med mine to skandinaviske kolleger; især har jeg haft en indgående tankeudveksling med ambassadør Boheman. Denne, der i lige så høj grad som jeg beklager, at håbet om en skandinavisk forsvarspagt nu er bristet, har sagt til mig, at han nu som før er af den opfattelse, at belastningen for Sverige og Finland, fremkaldt ved Norges indtræden i atlantehavspagten, ikke bliver større derved, at også Danmark tiltræder.

Det ville, som han sagde mig, selvsagt være lidt vanskeligt for den svenske regering direkte at tilskynde Danmark til at indtræde i pagten, men jeg forstår, at han vil henstille til sin regering at lade den danske regering vide, at svenske interesser ikke ville lide ved Danmarks indtræden, og at den svenske regering ville se med fuld forståelse på dette skridt. Hr. Boheman har samtidig sagt mig, at hans egen personlige mening ikke indskrænker sig hertil, men at han nærer det positive ønske, at Danmark, nu hvor den skandinaviske pagt må opgives, slutter sig til atlantehavspagten. Han mener, at et isoleret Danmark, som et vakuum, vil være udsat og derved vil betyde en fareforøgelse for Norden.

Hvis de tre nordiske lande havde dannet et forsvarsforbund, ville et angreb på et af dem have medført en så omfattende brand, at det ville have udløst en reaktion i det amerikanske folk, der ville have betydet en amerikansk krigserklæring. Nu er billedet et andet. Hvis Danmark i modsætning til Norge ikke indtræder i atlantehavspagten, vil der, for den der anlægger en nøgtern vurdering af de bestemmende politiske faktorer i U.S.A., ikke kunne være meget håb om, at U.S.A. vil gå i krig blot på grund af en russisk besættelse af Danmark. Jeg er desværre overbevist om, Hr. Udenrigsminister, at jeg ikke ser for pessimistisk på dette. At vi mener, at U.S.A. i egen interesse burde erklære krig, kan ikke ændre den faktiske situation, som det ville være uforsvarligt at tilsløre. U.S.A. vil selvsagt ikke anerkende en russisk militær besættelse af Danmark, lige så lidt som U.S.A. har anerkendt den russiske okkupation af de baltiske lande, men vi ville ligesom de kun kunne håbe på at blive befriet ad åre, når der muligvis af anden grund udbryder krig mellem U.S.A. og Rusland.

Medens mange vel vil mene, at det er tvivlsomt, hvor meget den »good will« er værd, som vi opnår hos Rusland ved at nægte at deltage i atlantehavspagten, kan der efter min mening ikke være tvivl om, at dansk territorium, hvis Danmark i modsætning til Norge stiller sig uden for pagten, og således ikke er beskyttet af truslen om amerikansk krigserklæring, vil frembyde en betydelig fristelse for Rusland, både fordi Rusland fra baser i Danmark vil kunne flankere Sverige, og fordi stræderne set med russiske øjne er af stor strategisk vigtighed af hensyn til ubådsflåden, selv om vest-

magterne mener at kunne blokere Skagerak fra Sydnorge. Danmark ville være det sted i Europa, hvor Rusland på én gang havde mest at vinde og samtidig løb mindst risiko for at udløse en verdenskrig.

Modtag, Hr. Udenrigsminister, forsikringen om min mest udmærkede højagtelse.

(s) Henrik Kauffmann

Kilde: Udenrigsministeriet: *Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966*, bind II: Bilag, s. 96-102, København: Udenrigsministeriet 1968.