

DANMARKS OVER- LEVELSES- STRATEGI I DEN KOLDE KRIGS FØRSTE ÅR

Af Bo Lidegaard

Hvordan opfattede Socialdemokratiet Danmarks overlevelseshætte strategi i den kolde krigs første år? I hvilken udstrækning byggede tankerne på erfaringerne fra mellemkrigstiden og fra besættelsen? Hvilken rolle spillede det militære forsvar i den socialdemokratiske forestillingsverden? Og hvornår indtræder markante skift i partiets sikkerhedspolitiske tænkning?

Ved Danmarks befrielse den 5. maj 1945 var Socialdemokratiets udenrigspolitiske dilemma allerede gammelt – og pinagtigt velkendt. Op gennem 1930'erne havde regeringspartneren i skikkelse af udenrigsminister P. Munch lagt den udenrigspolitiske kurs, ivrigt bakket op af levende antimilitaristiske og pacifistiske kredse forankret dybt i Socialdemokratiets græsrodde. Kursen var ikke bare neutralistisk, den var også stærkt skeptisk med hensyn til nytten af et militært forsvar af landets neutralitet. Forsvarets opgave var at tilbagevise tilfældige eller sporadiske krænkelse af Danmarks suverænitet, men ikke at forsvare territoriet mod et egentligt angreb fra den eneste potentielle angriber: Nazi-Tyskland.

Socialdemokratiets ledelse så med voksende skepsis på denne politik, som ikke mindst den altdominerende formand, Stauning, og den i 1935 valgte politiske ordfører, Hartvig Frisch, fandt var for svag i forhold til den voksende trussel fra syd. Frisch markerede den gruppe i partiets ledelse, der ønskede klart at sondre mellem “antimilitarisme” og “pacifisme”. Det første kunne Socialdemokratiet tilslutte sig, hvis man dermed mente, at militæret skulle være under de folkevalgtes utvetydige kontrol og ikke måtte udvikle sig til en selvstændig politisk magtfaktor. Frisch talte ligefrem om en “Folkehær”. Det andet afvises med henvisning til “Nationens Pligt til effektiv Bevogning af Grænser og Farvande” og argumentet om, at “Pacifismen er et smukt Maal, men en umulig Fremgangsmaade. Man kunde ogsaa sige med Fremmedord: Pacifismen er principielt det rigtige, men metodisk en Umulighed. Ved al sin Kamp mod Vaabenanvendelse opnaar Pacifisten nemlig blot at svække Fredens virkelige Venner til Fordel for de egentlige Fredsforstyrrelse – Militaristerne.”¹

Problemet for Frisch, som for resten af den efterhånden mere forsvarsvenlige ledelse i Socialdemokratiet, var imidlertid fortsat, at selv en væsentlig udbygning af det stærkt reducerede danske forsvar var helt uden udsigt til at

kunne stille noget op over for den trussel, man stod over for: Et angreb fra Tysklands frygtindgydende militærmaskine. Forskellige "tomrums" overvejelser rumlede og man var heller ikke i samtiden blind for, at Tyskland havde andre fronter at binde ressourcer ved end den danske. Det ændrede dog alt sammen ikke ved det grundlæggende forhold, at det var – og forbliver – meget vanskeligt at pege på et reelt alternativ til Munchs ekstremt forsigtige udenrigspolitiske kurs – i hvert fald hvis man ikke forestiller sig en markant ændret prioritering af de samfundsmæssige ressourcer over en længere periode væk fra det sociale og infrastrukturelle og over i retning af det rustnings- og forsvarsmæssige.

Noget sådant var imidlertid på intet tidspunkt under alvorlig overvejelse – ej heller i de mest forsvarsvenlige socialdemokratiske kredse. Trods al retorik var prioriteringerne klare og utvetydige, og da spørgsmålet i 1937 kom til debat i forbindelse med de nye forsvarslove var det, som Niels Finn Christiansens undersøgelse viser, "for regeringen og Socialdemokratiet(s) flertal) afgørende, at en nyordning ikke økonomisk måtte lægge hindringer i vejen for en videreførelse af det sociale og kulturelle reformprogram. Det indebar i realiteten et forsvar på det hidtidige niveau..."²

Velfærdsstaten som forsvarsstrategi

For regeringspartierne lå der andet og mere end defaitisme bag denne konsekvente holdning, som kunne forekomme skæbnesvanger i lyset af den uafviselige trussel fra syd. Socialdemokratiet og Det radikale Venstre delte grundsyn på Danmarks overlevelsesstrategi i forhold til de totalitære bevægelser på det europæiske kontinent. Det var, når alt kom til alt, ikke Danmarks territoriale suverænitet, men selve demokratiet og det danske samfunds fortsatte beståen, forsvaret skulle koncentrerer om. Afgørende var derfor at den danske befolkning ideologisk og socialt stod rustet til i fællesskab at afvise totalitær infiltration fra nazister, fascister og kommunister,

– og at det danske samfund og demokrati var robust over for såvel indre som udefra kommende intimidering. Der skulle bygges ideologiske og politiske forsvarsværker, og der blev det. De sociale, kulturelle og uddannelsesmæssige reformprogrammer havde således også det overordnede sigte at vaccinere den danske befolkning mod totalitær smitte og at stålsætte den i kampen for demokratiets bevarelse.³

Følger man den opfattelse af Danmarks overlevelsesstrategi, der her er skitseret, fremgår også, at besættelsen ikke førte til et brud med men snarere til en befæstelse af denne strategi. Den hurtige accept – under protest – af tingenes realitet fulgtes op af en målrettet offensiv for at bevare kontrollen med samfundet krigen igennem. Og det lykkedes faktisk i overraskende vid udstrækning, først for den parlamentariske samlingsregering og siden under departementschefstyret. Hovedparten af de demokratiske samfundsinstitutioner videreføres og hovedlinien i udenrigspolitikken fastholdes kompromisløst. Trods besættelsen kom Danmark formelt aldrig i krig, hverken med Tyskland, med Sovjetunionen eller med de allierede i øvrigt.

Jeg har andetsteds mere indgående argumenteret for, at erfaringerne fra de fem besættelsesår i høj grad var med til at bestyrke ikke mindst Socialdemokratiets ledelse i dens opfattelse af, at tyngdepunktet i Danmarks forsvar måtte ligge en styrkelse af de indre snarere end de ydre forsvarslinier. Både før, under og umiddelbart efter besættelsen synes det således at være den fælles, men udtalte forudsætning for dansk udenrigspolitik, at forsvaret af landets suverænitet først og fremmest drejede sig om at beskytte og bevare dansk kontrol med den indre civile administration og samfundsudvikling. *Samfundet* var den skanse, man stod på, når *statens* ydre suverænitet blev antastet.⁴

Samtidig var det klart, at samarbejdspolitikens indrømmelser havde slidt hårdt på Socialdemokratiets troværdighed og modstandsbevægelsens mantra *aldrig mere* 9. april havde dyb klangbund i selv de mest antimilitari-

stiske kredse i partiet. Nok skulle der sættes på genopretning af det nedslidte produktionsapparat og på en genoptagelse af de sociale og faglige reformprogrammer frem for på oprustning, men det kunne efter besættelsestidens erfaringer kun ske så længe der ikke eksisterede nogen reel ydre trussel mod Danmarks sikkerhed. Og en sådan var i 1945 ikke uden videre til at få øje på. Tyskland lå i ruiner og selv om Sovjetunionen kunne forekomme frygtindgydende var den store østlige magt ikke direkte truende endsige fjendtlig. Hertil kom, at krigstidens store alliance mod nazismen var afløst af fredstidens *De forenede nationer*, en ny verdensorganisation, der med ambitiøse mål skulle stå som garant for den internationale retsorden og som med stormagternes militære styrke i ryggen skulle yde de små lande beskyttelse mod overgreb fra de større.

Neutralitet havde fået en fæl undertone af tilpasning og samarbejdspolitik og måtte nu afløses af ikke-provokations og ikke-blokpolitik. Tilsvarende måtte opretholdes i hvert fald et skin af forsvarsvilje så det indtryk kunne skabes, at Danmark kunne og ville forsvare sig også over for en – i starten helt teoretisk – overmægtig angriber.

Spørgsmålet er nu, hvornår denne overlevelsesstrategi for alvor kom under pres, og i hvilke forbindelser den i årene efter befrielsen blev omtænkt og revideret?

Den periode, der umiddelbart falder i øjnene som skiftetid, og som ikke mindst gennem det sidste årti har været genstand for indgående forskning, er månederne fra den såkaldte påskekrise i 1948 og frem til Danmarks tilslutning til Atlantpagten i april 1949. Det er et år præget af intense udenrigs- og sikkerhedspolitiske overvejelser, som først kommer frem til overfladen i forbindelse med påskekrisen – som det siden viste sig ubegrundede – angst for et umiddelbart forestående sovjetisk overgreb, der nåede et foreløbigt højdepunkt sidst på året og i begyndelsen af 1949 i forbindelse med den politiske kraftanstrengelse for at etablere en nordisk forsvarsunion, og som kulminerede efter det blev klart, at en nordisk løsning ikke var mulig, og at valget

for Danmark derfor stod mellem isoleret neutralitet eller fuldt medlemskab af Atlantpagten. I denne situation valgte Danmark – og den socialdemokratiske regering – som bekendt alliancepolitikken, som siden er forblevet en ubrudt ledetråd i dansk sikkerhedspolitik.⁵

Fastholder man perspektivet om *samfundet* som det egentlige fokus for den fremherskende forsvarsstrategi er fokuseringen på beslutningerne 1948-49 imidlertid ikke indlysende. Det er ikke let at pege på afgørende samfundsøkonomiske eller politisk-ideologiske vanskeligheder i netop denne periode. Den langsomme men målrettede opbygning af det, som siden er blevet kaldt velfærdsstaten, fortsatte ufortrødent og blev kun i meget begrænset omfang påvirket af alliancebeslutningen i 1949, som derfor heller ikke nødvendigvis i sig selv betød en forskydning i det system, man kunne kalde *velfærdsstaten som forsvarsstrategi*.

To spørgsmål må derfor besvares: Blev opbygningen af velfærdsstaten udfordret som forsvarsstrategi før, under eller efter alliancebeslutningen?

Og indebar alliancebeslutningen i sig selv et skift i retning af en mere militært baseret forsvarsstrategi, der sigtede mod (gen)opbygningen af det territoriale forsvar, Danmark havde savnet i hvert fald fra begyndelsen af 1930'erne?

Velfærdsstaten under pres 1940-47

Krigen indebar en langsom men med tiden særdeles mærkbar nedslidning af det danske produktionsapparat. Problemerne var langt overstået med befrielsen og efterkrigsårene var fortsat præget af mangel på råvarer og selv elementære daglige fornødenheder, rationering og akut valutamangel. Frem til 1946 var produktion og nationalprodukt direkte faldende. Som for andre europæiske lande var situationen den, at det i praksis kun var i USA, at de eftertragtede varer og kapitalgoder kunne erhverves – mod dollars, som imidlertid



Under den kolde krig kritiserede amerikanerne og NATO ofte de danske regeringer for ikke at ville ofre tilstrækkeligt store beløb på militær oprustning. Imidlertid var opbygningen af den danske velfærdsstat en måde, hvorpå man kunne trække tæppet væk under kommunisterne og dermed fremme den politiske homogenitet i Danmark.

Onsdag 29. Sept. ... Inden for Socialdemokratiet er man meget indigneret over, at der efter Kriseforliget hersker Skygge af Tvivl om Regeringens ærlige Forsvarsvilje ...

kun tilflød Danmark i fortvivlende sparsomme strømme.⁶

Danmarks to vigtigste eksportmarkeder var begge blandt de hårdest ramte af krigen. Tyskland var slået, ødelagt, totalt ruineret og dets købekraft var ved krigens afslutning så godt som ikke-eksisterende. Storbritannien var

ganske vist blandt sejrherrene, men landet tyngedes af vældige finansielle byrder og dets økonomi var til det yderste anspændt. Resultatet var bl.a. en benhård handelspolitik, som også den danske landbrugseksport fik at føle da priserne i det første efterkrigsår faldt dramatisk. For at gøre ondt værre lagde englæn-

derne restriktioner på Danmarks eksport til andre markeder og da pundet ikke længere var konvertibelt betød det en meget mærkbar afkortning af Danmarks købekraft på dollarmarkedet.

I forsøget på at redde hvad reddes kunne fastholdtes gennem hele krigen men også næsten usvækket i de første år efter befrielsen en omfattende statslig regulering af samfundsøkonomien. Gennem sindrige mekanismer kontrolleredes udviklingen i lønninger, priser, produktion, fordeling og udenrigsomsætning. På tværs af partiskel var der enighed om, at en stram og detaljeret styring af økonomien var nødvendig og en fremvoksende generation af unge økonomer var fælles om troen på, at staten med en aktiv finanspolitik kunne styre økonomien fri af de konjunktursvingninger, og ganske særlig af det prisfald og den arbejdsløshed, som frygtedes traditionen tro at følge krigsafslutningen.

For Socialdemokratiet gjaldt til overflod at en politisk radikaliserings som følge af krigen og kommunisternes stærkt styrkede stilling i de første efterkrigsår aktualiserede krav om samfundets kontrol med større dele af produktionsapparatet. Partiet tog handsken op og fremlagde med *Fremtidens Danmark* i 1945 et ambitiøst program for "socialdemokratiseringen" af det danske samfund.

Set i socialdemokratisk optik var de første efterkrigsår således stærkt kriseprægede. Den langvarige fremgangslinie for både parti og velfærdsstat var brudt, de økonomiske og sociale fremskridt truede. Ved valget i oktober 1945 erobrede de kommunistiske arvefjender 18 af "partiets" mandater og fik derved for første gang nogen sinde for alvor foden indenfor som parlamentarisk parti. Det succesrige forsvar af de demokratiske samfundsinstitutioner havde set med socialdemokratiske øjne lidt et knæk – hvorved også velfærdsstaten som forsvarsbastion var svækket. For første gang siden 1929 afstod Socialdemokratiet fra at danne regering. Man slikkede sårene og gik i gang med at ruste sig til igen at erobre offensiven.

Marshall-hjælpen og OEEC

Lignende udviklingstendenser kunne med forskellig betoning genfindes i de fleste europæiske lande. De skabte alvorlig tvivl om, hvorvidt den europæiske genopbygning efter krigen kunne vinde selvstændig dynamik, ligesom den politiske stabilitet i flere lande syntes truet af gærende politisk og social uro.

Det var på denne baggrund, tanken om etableringen af et storstilet økonomisk hjælpeprogram modnedes i USA. Den 5. juni 1947 præsenterede den amerikanske udenrigsminister George Marshall første gang den plan om amerikansk støtte til genopbygningen af – et ikke-kommunistisk – Europa, som skulle få navn efter ham. Til det amerikanske hjælpeprogram var knyttet betingelser, som blandt andet sigtede mod at tvinge de modtagende lande ind i et forpligtende økonomisk samarbejde, særlig på told-, valuta-, landbrugs- og handelsområdet. Til at begynde med strittede europæerne imod, dels fordi de så det amerikanske pres som resultat af USA's egne interesser, dels fordi der (endnu) ikke var grobund for et forpligtende samarbejde med overnationalt islæt.

For de nordiske lande spillede det særligt ind, at etableringen af det faste koordinationsorgan, som USA insisterede på, uvægerligt ville svække FN's økonomiske kommission for Europa, ECE, som netop var blevet etableret i december 1946 med sigte på at fremme økonomisk samarbejde i Europa – på tværs af blokkene. De vesteuropæiske stormagter gjorde sig imidlertid ingen illusioner om Marshall-hjælpens mulighed for at blive accepteret af Østblokken og anså derfor en inddragelse af ECE som urealistisk.

For første gang siden krigen kom Danmark derfor i en situation, hvor der skulle vælges side og hvor selv ikke nok så mange forsikringer om, at Danmark hverken hørte hjemme i den ene eller den anden blok, ville være spildte ord på Bollelars. Vanskeligheden var nok ikke størst for Venstres statsminister Knud Kristensen, som den 4. juli 1947 erklærede, at Danmark med fornøjelse tiltrådte Marshall-planen.

Det var straks mere vanskeligt for Socialdemokratiet, som overtog regeringsmagten i november samme år, og som måtte tage stilling til de konkrete betingelser, USA knyttede til hjælpeprogrammet.⁷

Der var tale om forpligtelser på særlig det valutariske og handelspolitiske områder, der gik langt videre end noget mellemstatsligt samarbejde, de suveræne europæiske stater nogen sinde tidligere havde engageret sig i. I starten vandede Europa sig højlydt. Man frygtede som Venstres forhenværende finansminister Thorkil Kristensen, at USA ville få en betænkelig stor indflydelse på den økonomisk politik. Stillet over for den pænt store gulerod deltagelse i hjælpeprogrammet indebar, var der dog reelt ikke noget valg. Langt hen ad vejen accepterede Europa – og Danmark – således i efteråret 1947 de betingelser, USA havde stillet, herunder særlig oprettelsen af et permanent koordinationsorgan, OEEC (Organization for European Economic Cooperation, det senere OECD), som nok fik vidtgående beføjelser men ikke den overnationale karakter, USA oprindeligt havde ønsket.

Organisationen blev oprettet den 16. april 1948 og Danmarks var sammen med de øvrige 15 lande, der havde besluttet at modtage Marshall-hjælpen blandt stifterne. Forud var gået en vanskelig afvejning af de politiske hensyn til ikke-blokpolitikken over for det oplagte økonomiske behov for netop den type hjælp, Marshall-programmet stillede i udsigt. Det var i virkeligheden selve genoptagelsen af velfærdsstatens opbygning, der stod på spil i en situation, hvor afslag på hjælpen – og dens betingelser – truede med at kaste Danmark ud i en dyb økonomisk og valutarisk krise. Resultatet af de danske overvejelser var derfor i en vis forstand givet på forhånd. Når velfærdspolitikken videreførelse skulle vejes op mod et brud på neutralitetspolitikken, eller "ikke-blokpolitikken" som det kære barn på denne tid kaldtes, måtte velfærdspolitikken få prioritet, både fordi den vedrørte selve kernen i det socialdemokratiske projekt, og fordi den også i forhold til landets sikkerhed, da det kom til stykket, blev anset for mest afgørende.

Netop derfor er det interessant at se, hvor stor umage de centralt placerede politikere gjorde sig for at forsikre, at der ikke hermed var taget et skridt væk fra ikke-blokpolitikken. Mens Socialdemokratiet i 1947 endnu var i opposition var det holdningen, at dansk stillingtagen til Marshall-planen i sidste ende måtte blive politisk snarere end økonomisk. Danmark havde med sin udsatte strategiske beliggenhed ganske enkelt "ikke råd" til at gøre noget, der kunne opfattes som et brud med ikke-blokpolitikken. Lettere blev dette – politiske – valg ikke af, at USA for sin del lod forstå, at den amerikanske offentlighed ville opfatte et dansk afslag på Marshall-hjælpen som udtryk for at man *havde* valgt side – til fordel for øst. Ikke noget rart perspektiv i en tid, hvor USA aldrig blev træt af at understrege, at amerikansk militær bistand ville blive forbeholdt de lande, som havde meldt klart ud – til fordel for vest.

Da Hans Hedtoft var blevet statsminister, tog han hele turen rundt ved nu at understrege samarbejdets rent økonomiske karakter. Deltagelse i dette økonomiske samarbejde udgjorde på ingen måde et skridt i retning af et politisk endsige militært samarbejde med vest-blokken. Programmets helt upolitiske karakter blev jo også afspejlet ved, at det fra starten – i hvert fald formelt – havde været åben for Øst-blokken.

Da den socialdemokratiske ordfører Alsing Andersen under folketingsdebatten i marts 1948 skulle forsvare skridtet, var det da også her han lagde hovedvægten: Sovjet havde haft tilbuddet, men havde sagt nej. Planen betød ikke en afskærelse af handelsforbindelserne eller andre kontakter mellem Danmark og Sovjetunionen. Fra oppositionen havde kun kommunisterne indvendinger og Danmark kunne tilslutte sig OEEC. Hjælpeprogrammet tilførte i årene 1948-53 Danmark varer og anden bistand for \$ 278 mill, svarende til 1,7 milliarder kr. – et i datiden endog meget betydeligt beløb, hvoraf langt størsteparten i form af gavebistand. En første breche var hermed brudt i Danmarks neutralitet og selvvalgte forsøg på at isolere sig for de europæiske stormagters indbyrdes magtspil.

Det er karakteristisk, at også samtidige sovjetiske analyser af Danmarks sikkerhedspolitik i de første efterkrigsår slår ned på beslutningen om at acceptere Marshall-hjælpen som det første og afgørende "skridt mod fjendens lejr".⁸ Det hedder i en lidt senere analyse, at Danmark i de første to år efter krigen havde ført en politik, der varetog danske interesser. Men i 1947 stillede landet sig "i den anglo-amerikanske imperialismes tjeneste". Her lå det kvalitative skridt væk fra alliancefriheden og ind i USA's magtblok.

I forlængelse af denne analyse anså Moskva ikke Danmarks indtræden i Atlantpagten to år senere som afgørende. Skaden var sket. Noget andet er, at der tilsyneladende på sovjetisk side kan spores ægte forbløffelse over, at Danmark tog et – som det derfra set forekommer – unødvendigt skridt væk fra alliancefriheden. Ifølge professor Bent Jensens allerede citerede analyse skyldtes Moskvas undren formentlig, at det efter sovjetisk opfattelse virkelig var forbundet med stor risiko for Danmark på dette tidspunkt at binde sig til den vestlige blok, og at det derfor var usandsynligt, at særlig Socialdemokratiet skulle vælge denne løsning. Denne opfattelse var, som Bent Jensen fremhæver, "objektivt korrekt" og blev som bekendt delt af mange danske politikere. Fordelen ved Atlantpagtmedlemskabet var ikke umiddelbart udsigt til et territorielt forsvar af Danmark. Med udsigten til, at den amerikanske atomafskrækkelse kunne udstrækkes til også at dække Danmark.

Socialdemokratiet og USA: En strategisk alliance

I forhold til de ganske vidtgående indgreb i Danmarks formelle "suverænitet", som tilslutningen til Marshall-programmet og medlemskabet af OEEC indebar, var alliancebeslutningen i april 1949 og det deri liggende opgør med neutraliteten i virkeligheden af mindre vidtgående rækkevidde. Da den vigtigste bastion, velfærdsstaten, for alvor var truet i årene umiddelbart efter krigen, var Socialdemokratiet villig til at give køb på alle hidtidige

principper for at redde den, vel at mærke ikke i et opgør med den hidtidige forsvarsstrategi men tværtimod i et forsøg på at videreføre strategien i den nye barske økonomiske verdensorden, som fulgte krigsafslutningen.

Den vigtigste økonomiske alliancepartner blev her USA, som alene kunne levere det produktionsapparat, Danmark så desperat behøvede.

I årene efter 1947 blev Socialdemokratiet imidlertid opmærksom på, at USA kunne levere andre og ikke mindre nødvendige komponenter til den danske forsvarsstrategi. I takt med at presset fra øst føltes stadig mere generende gik det op for den socialdemokratiske ledelse, at Danmark måtte have et troværdigt militært forsvar og derfor ikke i længden kunne stå udenfor militære alliancer. Der måtte – i modsætning til den 9. april 1940 – være en pris forbundet med et overgreb på Danmark. Og gerne en høj pris.

Umiddelbart var Sverige det land, som med sin geografiske nærhed og – i hvert fald som det forekom fra København – betydelige militære kapacitet bedst kunne komme Danmark til undsætning i en given situation. Samtidig var Sverige i lighed med Norge et socialdemokratisk samfund, hvis militær stod værn om værdier, som lå tæt på også det danske socialdemokratis. Selv om landet var rustet, var det derfor ikke "militaristisk" i Hartvig Frischs forstand. Hans Hedtofts skuffelse da det mislykkedes at skabe det fritstående, neutrale og bevæbnede nordiske forsvarsforbund, som var det danske forhandlingsmål i 1948/49, skyldtes således ikke "blot", at han havde håbet og satset på en nordisk løsning, men nok også i høj grad, at han anså en sådan for den eneste mulighed for at undgå et mere radikalt opgør ikke blot med Danmarks de facto neutralitet men også med selve forsvarsstrategien. Atlantpagten forekom at stå for netop det, Hedtoft og ligesindende havde ønsket at undgå: En overgang til et militært baseret territorielt forsvar af Danmarks grænser med alt hvad dertil hørte af oprustning og omlægning af samfundsressourcer.

Efterhånden som Atlantpagtmedlemskabet

begynde at tegne sig som en reel mulighed, nuanceredes denne opfattelse af alliancens betydning for Danmarks indre samfundsudvikling. Flere faktorer har formentlig medvirket hertil. Selv om den socialdemokratiske ledelse næppe fuldt ud indså hvor stor betydning, USA tillagde opretholdelsen af baser på Grønland, og selv om samme ledelse næppe ganske indså den fundamentale omkalfatring af Europas sikkerhedspolitiske geografi, som krigen og atomvåbenets indførelse betød, fik den gennem 1948 en række signaler om, at hovedsagen for USA ikke var dansk oprustning som sådan endsige en massiv dansk oprustning. Washington ønskede snarere ideologisk tilslutning til bestræbelserne på at inddæmme verdenskommunismen kombineret med visse enkle, for regeringen i København fjerne og lavt prioriterede, men for Washington nok så fundamentale indrømmelser. De gjaldt særlig fortsatte – og, som det snart skulle vise sig, udbyggede – baseretigheder i Grønland.⁹

Det var tale, det danske socialdemokrati kunne forstå. Hvad der nu tegnede sig var perspektivet om en i bund og grund politisk alliance, hvis ryggrad var fællesskabet omkring kommunismens inddæmning. Var Socialdemokratiet utilbøjelig til at gå forrest i kampen mod den internationale kommunisme eller holde fanen højest i felttoget mod kommunistiske regimer og oprørsbevægelser i fjerne dele af verden, var partiet så meget desto mere engageret i kampen mod den hjemlige kommunisme. For det store arbejderparti var – ganske uanset USA eller ej – kommunismen i almindelighed og DKP i særdeleshed ærkefjenden, som partiet med hård hånd og betydelig succes havde forsøgt at holde ude af indflydelse i den danske arbejderbevægelse.

Socialdemokratiske tillidsmænd var det, som ude på arbejdspladserne, i bevægelserne og i det lokale organisationsliv holdt kommunisterne stangen og som utrætteligt tog kampen op med den "kommunistiske infiltration" i arbejderbevægelsen.

Set i amerikansk optik var denne indsats af uvurderlig værdi. På denne – indre – front, hvor Washington kun vanskeligt kunne agere,

fandt man en nær allieret i skikkelse af et socialdemokrati, hvis ideologiske grundlag man ikke delte, men hvis politiske praksis, man i høj grad værdsatte.

USA var meget vel klar over den afgørende rolle netop Socialdemokratiet spillede i den "ideologiske inddæmning" af de venstreradikale bevægelser. Trods tilbagevendende uenigheder om forsvarsbudgetternes størrelse, udstationering og atomvåben var der langt mere der bandt end som skilte. Skiftende amerikanske regeringer var udmærket klar over, at netop den afstand, det danske socialdemokrati lejlighedsvist lagde til USA's udenrigspolitiske linie, særlig som den kom til udtryk i forbindelse med militære interventioner i den tredje verden, var medvirkende til at fastholde partiets troværdighed i de kredse, der var mest sårbare over for den kommunistiske og "pacifistiske" agitation. USA og Socialdemokratiet havde således når alt kom til alt en dyb fælles interesse i at beskytte Socialdemokratiets bløde venstre flanke. Kostede det lejlighedsvist kurrer på tråden i forhold til det udenrigspolitiske fodslag indenfor alliancen, var det en pris, der var til at leve med.¹⁰

Også set med socialdemokratiske øjne var der meget at hente i den strategiske alliance med USA, som nu var under udvikling. For at frigøre ressourcer til at videreføre og udbygge velfærdsprojektet var der brug for en "billig" løsning på Danmarks sikkerhedsproblem. Samme vej trak, at en storstilet oprustning netop ville indebære den blottelse på partiets venstre fløj, som dets ledelse for alt i verden ønskede at undgå. Det var derfor særdeles gunstigt, at den militære indsats, som USA forventede af Danmark, helt overvejende vedrørte indrømmelser, der ikke direkte belastede det danske statsbudget. Her var særlig den amerikanske tilstedeværelse i Grønland af afgørende betydning, i 1950'erne ikke mindst fokuseret på muligheden for at bruge Thulebasen som fremskudt base for et eventuelt flybåret atomangreb mod Sovjet.¹¹

Resultatet blev, at den danske investering i forsvaret i forhold til alliancepartnernes blev holdt på et særdeles beskedent niveau, som

næppe i 1950'erne og 1960'erne nogen sinde kom ud over, hvad der lige akkurat var tilstrækkelig til bevare troværdigheden i NATO og dermed retten til en plads under den amerikanske atomparaply.

Selv om forsvarsudgifterne i absolutte tal fordobledes fra 1949 til 1952 (fra 310 til 671 mill. kr), skal man helt frem til 1961 før der igen var sket en fordobling (til 1.210 mill. kr). Ser man på forsvarsudgifterne som procent af bruttonationalproduktet udgjorde de i slutningen af 1940'erne omkring 2 procent. I løbet af 1950'erne kom tallet op omkring 3,5 procent med en faldende tendens frem mod begyndelsen af 1960'erne. I samme periode steg de store alliancepartnere fra 7-8 til omkring 10 procent. Der fandt således ingen reel tilnærmelse sted.¹²

Et lidt andet billede fås, hvis man ser på forsvarsudgifterne i forhold til statens øvrige udgifter, hvilket giver et udtryk for forsvarets prioritering i forhold til andre samfundsopgaver. Forsvarsudgifterne udgjorde helt tilbage i 1920'erne og begyndelsen af 1930'erne 16-17 procent af statsudgifterne, men var i sidste halvdel af 1930'erne faldet til 13-14 procent, svarende til ca. 1 procent af bruttonationalproduktet. Umiddelbart efter krigen startede man på et niveau, der lå lavere end i 1930'erne, og trods al retorik skal man reelt helt frem til Atlantpagtmedlemskabet, før man når niveauet fra før krigen. En markant stigning i forsvarsudgifterne førtes først igennem fra 1952 og i de næstfølgende år.

Det er på denne baggrund rimeligt at konkludere, at der nok i 1947 med Danmarks accept af Marshall hjælpen og senere med tilslutningen til Atlantpagten skete et brud med den traditionelle neutralitetspolitik, men at bruddet skete i en form og måske navnlig med et sigte, som var at fastholde og videreføre den grundlæggende forsvarsstrategi, som Socialdemokratiet i samklang med Det radikale venstre havde udviklet i 1930'erne.

Tilslutningen til det vestlige alliancesystem indebar ikke i sig selv et brud med denne strategi. Selv om en vis stigning i forsvarsudgifterne kan konstateres efter alliancetilslutnin-

gen var stigningen behersket og konstant signifikant under alliancepartnernes. At dømme ud fra forsvarsudgifternes prioritering må det konkluderes, at skiftende danske regeringer i 1950'erne og 1960'erne kun gjorde halvhjertede forsøg på at opbygge et egentligt troværdigt dansk territorielt forsvar. Det var stadig den videre udbygning af demokrati og velfærdsstat, der stod i centrum for Socialdemokratiets overlevelsesstrategi.

Derimod skete i perioden 1947-49 et nok så grundlæggende brud med tanken om, at Danmarks strategiske interesser var bedst tjent med at landet holdt sig i periferien af Europa og søgte at isolere sig fra den politiske udvikling på kontinentet. *Det munchske system* var i virkeligheden forladt med tilslutningen til Marshall-programmet i 1947, ikke kun eller mest afgørende hvad angik neutraliteten, men også på det dybere liggende plan, hvor Munchs bestræbelse gik på Danmarks distanceringen sig fra deltagelse i det europæiske stormagtsspil kombineret med de nødvendige indrømmelser til nærtliggende truende stormagter. Nu skulle landets interesser aktivt forfølges, ikke ved at stå i ly af ubemærketheden men ved at deltage i de internationale bestræbelser på at opbygge og konsolidere demokratiske velfærdsstater – i Vesteuropa.

Velfærdsstatens europæiske dimension

Var skiftende – typisk socialdemokratisk lede – regeringer i 1950'erne og 1960'erne tilbageholdende, når det gjaldt forsvarsbudgetter og NATO's militære tilstedeværelse i Danmark (med Grønland og navnlig Thule som den undtagelse, der med sin ganske særlige karakter kun bekræfter og bestyrker billedet), satte samme regeringer til gengæld alle sejl til, hvad angik velfærdsstatens videre udbygning. Toneangivende kredse i partiet kom ret tidligt ligesom ligesindede socialistiske og socialdemokratiske politikere på det europæiske kontinent til den opfattelse, at dette projekt på bare lidt længere sigt kun kunne virkeliggøres på europæisk plan. Strategisk afhæng

velfærdsstatens fremtid derfor af udviklingen af et europæisk fællesskab, som ud over sværindustrien især måtte omfatte en gennemgribende og forpligtende handelsliberalisering. Al erfaring viste, at noget sådant krævede ekstraordinære tiltag, da de enkelte lande havde lang tradition for at søge deres hjemlige produktion fremmet, enten ved subsidier, ved opbygningen af toldmure eller ved regulering af im- og eksport gennem kvotaordninger og/eller eksportsubsidier.¹³

Til dels som modvægt til det amerikanske pres for liberalisering knyttet til Marshallhjælpen bredte tankerne om at arbejde hen mod en egentlig europæisk føderation, Europas Forenede Stater, sig i kredse, der var optagne af at smede et europæisk fællesskab, som var stærkt nok til at hindre fremtidige krige mellem dem. Overalt i Europa stiftedes Europabevægelser, typisk med stærkest markering i de lande på kontinentet, der få år tidligere havde oplevet nederlag og besættelse.

Et første forsøg blev gjort i 1948 med det franske initiativ til oprettelse af *Europarådet*, som dog hurtigt løb ind i en grundlæggende britisk skepsis overfor alt, hvad der smagte af overstatslig struktur. Én for én blev de føderale tænder hevet ud af Rådets første statutter, og det var trods enkelte landes mere vidtgående ambitioner helt overvejende et mellemfolkeligt organ, der endte med at blive etableret i foråret 1949.

Fra dansk side var man tøvende, men på ingen måde afvisende over for tanken om et stærkt Europaråd med overnationale beføjelser. Nok sympatiserede man med briternes mere pragmatiske linie, hvorefter der skulle gås forsigtigt og praktisk til værks, men man var sympatisk indstillet over for en mere langsigtet målsætning om skabelsen af Europas Forenede Stater – blot den lå godt ude i fremtiden.

I den danske analyse var den konkrete karakter af samarbejdet i virkeligheden ikke afgørende. Det var derimod interessen i at undgå en opdeling af Vesteuropa i to fraktioner, der trak i hver sin retning. Frygten var, at Danmark ville komme til at stå splittet mel-

lem føderalisterne og "funktionalisterne": På den ene side var landet traditionelt, kulturelt og handelsmæssigt nært knyttet til Storbritannien og de øvrige nordiske lande, som alle lagde klar afstand til føderalistiske ambitioner. På den anden så man i København ganske klart, at en nærmere sammenslutning af de kontinentaleuropæiske lande let kunne få en egen dynamik, der i det lange løb ville kunne svække de lande der stod udenfor. Danmark søgte derfor at mægle mellem briterne og det europæiske kontinent for at hindre en fremtidig marginalisering og dermed en (markeds-mæssig) indsnævring af mulighederne for velfærdsprojektets videre udvikling.

Fra fransk side havde man imidlertid ikke tålmodighed til at afvente en vitalisering af arbejdet i Europarådet, som ikke kunne sejle hurtigere end det langsomste skib i konvojen. I 1950 fremlagde den franske udenrigsminister Schuman derfor udenfor Europarådets ramme forslag om etablering af et nyt samarbejdsorgan: Den europæiske Kul- og Stålunion, hvis hovedsigte var sammensmeltningen af franske og tyske strategiske industrier. Det stod tidligt klart, at Storbritannien ikke kunne tilslutte sig de vidtgående integrationstanker, der lå i Schumans oplæg. Danmark stod igen i valget mellem at følge Storbritannien og de nordiske lande – og på den måde lade sig isolere fra udviklingen på kontinentet – eller at lægge distance til den stormagt, som i både økonomisk og politisk henseende stod Danmark nærmest. Udfaldet af dette dilemma var på forhånd mindre givet, end man måske siden har været tilbøjelig til at mene.

Fra begyndelsen forholdt Danmark sig åbent til de nye ideer, og man udelukkede på ingen måde dansk tilslutning til det nye samarbejde. Fra Paris kom franske ouverturer om dansk medlemskab, men regeringen traf i januar 1953 beslutning om ikke foreløbig at søge om optagelse. Afslaget skyldtes politiske overvejelser – særligt hensynet til briterne – snarere end økonomiske eller handelspolitiske. Selve den fordomsfri overvejelse af muligheden beviste imidlertid, hvor meget der i perioden 1947-51 var sket i dansk udenrigspo-

litik og i den måde ledende politikere så på Danmarks stilling i verden. Når det kom til stykket var forandringerne mere radikale på det europæiske felt, end på det geo- og sikkerhedspolitiske. Det var ikke længere et spørgsmål om at isolere sig fra den europæiske udvikling, men om, hvordan og i hvilke sammenhænge man skulle engagere sig.

Neutraliteten var forladt og ganske særlig var ønsket om frivillig isolation fra de politiske spændinger på kontinentet svindende. Danmark vænnede sig langsomt til at se sig selv som *deltager* og kom i takt hermed til at anse selve denne deltagelse som helt afgørende for landets fortsatte sikkerhed i socialdemokratisk forstand – dvs. som muligheden for samfundets fortsatte udvikling og velstand.

Det nye var således ikke, at det var velfærdsstaten, der i den socialdemokratiske analyse udgjorde ryggraden i Danmarks overlevelsesstrategi. Det nye var, at partiet i slutningen af 1940'erne og begyndelsen af 1950'erne kom til den opfattelse, at velfærdsstaten var afhængig af en dybere europæisk integration, og at Danmarks aktive deltagelse heri derfor blev en helt central politisk målsætning for det store parti.

Noter og litteratur

1. En god præsentation af Socialdemokratiets udenrigspolitiske dilemma i mellemkrigstiden findes i Niels Finn Christiansen: *Den politiske ordfører. Hartvig Frisch 1935-1940*, Kbh. 1999, citaterne fra s. 26 f. Jf. kritikken af Christiansens fremstilling, Niels Thomsen: Frisch – at være eller ikke være? og Henrik S. Nissens anmeldelse (disputatsopposition), begge i *Historisk Tidsskrift* 1999, hæfte 1. Begge kritikere fremhæver Frischs reelt manglende alternativ til og direkte medansvar for den i 1930'erne førte udenrigs- og sikkerhedspolitik.

2. Samme, s 34.

3. Standardværket om dansk udenrigspolitik i 1930'erne er stadig den rent politisk orienterede Viggo Sjøqvist: *Danmarks udenrigspolitik 1933-1940*, Kbh. 1966. Den her skitserede udlægning af regeringspartierne overlevelsesstrategi har jeg tidligere argumenteret for i *I kongens navn. Henrik Kauffmann i dansk diplomati 1918-58*, Kbh. 1996 samt i "Systemet

met Munch – 50 år efter" i *Radikal Historie* 1 (Tillæg til *Radikal Politik* nr. 9/1998).

4. Bo Lidegaard: "Vi opnaaede da, at København ikke blev bombarderet..." Tilpasningspolitik, samarbejds- og ikke-blokpolitik, i Henrik Dethlefsen og Henrik Lundbak (red): *Fra mellemkrigstid til efterkrigstid*, Kbh. 1998.

5. Karakteren og rækkevidden af Danmarks og ganske særlig det regerende Socialdemokratis tilslutning til alliancen har været genstand for diskussion, særlig i forbindelse med Poul Villaumes disputats: *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-61*. Kbh. 1995 og den efterfølgende diskussion optrykt i *Historisk Tidsskrift* 1995 hæfte 2 samt nævnte *I kongens navn* og den efterfølgende diskussion optrykt i *Historisk Tidsskrift* 1997 hæfte 2. Se også Thorsten Borring Olesen: Jagten på et sikkerhedspolitisk ståsted. Socialdemokratiets holdninger til sikkerhedspolitikken 1945-1948. I Birgit Nüchel Thomsen (red.): *Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945*, Odense 1994.

6. En oversigt over Danmarks økonomiske situation ved krigsafslutningen findes i Svend Aage Hansen: *Økonomisk vækst i Danmark* bd. II 1914-1975, Kbh. 1977, s. 106 ff.

7. Overvejelserne omkring Danmarks tilslutning til Marshall-programmet er analyseret i Leon Dalgas Jensen: *Denmark and the Marshall Plan, 1947-48: the Decision to Participate*, i *Scandinavian Journal of History*, 1989, vol. 14, nr. 1 jf. samme: Finansministeren der ikke kunne gyse. Thorkil Kristensen og dansk udenrigsøkonomi 1945-53, *Vandkunsten* 9/10, 1994, og Poul Nyboe Andersen: *Thorkil Kristensen. En ener i dansk politik*, Odense 1994, s. 89 ff.

8. Bent Jensen: *Moskva og Danmark under Den kolde Krig. Perception og politik 1945-1962*, manus 1999, s. 19 ff.

9. Hele dette forløb er indgående beskrevet i såvel DUPI's "Thule-rapport", Grønland under den kolde krig, *Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*. DUPI 1997, som i Villaumes disputats og i min *I Kongens Navn*, hvis tolkninger her er lagt til grund. I nævnte værker findes også henvisninger til den ganske omfattende faglige litteratur vedrørende de nordiske forsvarsforhandlinger 1948-49.

10. Poul Villaume har i "Henrik Kauffmann, den kolde krig og falske toner" i *Historisk Tidsskrift* 1997 hæfte 2 problematiseret den her skitserede tolkning, mens jeg i "Et andet syn på dansk diplomati" i samme bind har uddybet argumentationen for tolkningens forklaringskraft.

11. Grønlands stilling i det dansk-amerikanske forhold er indgående beskrevet i DUPI's nævnte "Thule-rapport".

12. Tallene fra Villaume: Allieret med forbehold..., bilag til s. 927.

13. Socialdemokratiets tidlige markedspolitiske tænkning er bl.a. beskrevet i Birgit Nüchel Thomsen: "The Odd Man Out? Danmark og den Europæiske integration 1948-1992. Odense Universitetsforlag 1993. Se særlig Hans Branner: På vagt eller på spring? Danmark og europæisk integration 1948-1953 og Johnny Laursen: Mellem Fællesmarkedet og frihandelszonen. Dansk markedspolitik 1956-1958. Jf. også Johnny Laursen: De nye mandariner i dansk markedsdiplomati. Jens Otto Krag og embedsmændene, 1953-1962, og i Lasse Budtz: Et rids af Jens Otto Krag og udenrigspolitikken, begge i *Vandkunsten* 9/10, 1994.

Abstract

Bo Lidegaard: The Social Democratic Party and Denmark's strategy of survival in the early years of the Cold War, *Arbejderhistorie* 4/1999 s. 35-46.

The welfare state stood in the fore of the Social Democratic concept of security policy before, during, and immediately after the Second World War. The main idea which was developed in close cooperation with the Social Liberal Party (Det radikale Venstre) was to concentrate the 'existential defence' on Danish democratic institutions. It was seen as the most realistic possibility, and moreover as the only means of national survival in the long

perspective. This line of reasoning implied that military defence was given a low priority right until the beginning of the 1950's. This policy also carried a clear tendency of isolation from the troubles on the European continent whether instigated by Germany or the Soviet Union. The Danish intention of neutrality in foreign- and defencepolicies was not challenged seriously until 1947-48 when Denmark opted for joining the US-sponsored Marshall-aid. The course hitherto followed was thus abandoned, and the Social Democratic Party found a strategic ally in the USA. This did not merely mean "cheap security" for Denmark but also a symbiosis for the Social Democrats in their political-ideological battle against communism. Seen in this light, Denmark's joining the Marshall-aid and NATO, and the wish for striking closer ties with the European common market, point to the same fundamental endeavour, namely that of securing a solid economic basis for the continued development and expansion of the welfare state as well as the setting up a strong political-ideological fence against communism.

Bo Lidegaard

Dr.phil., Kultur- og Presseråd ved
den danske Ambassade i Paris