

NATOs fremtid og dansk sikkerhedspolitik

AF NIELS JØRGEN HAAGERUP

Maj 1969



NATO hovedkvarteret i Bruxelles, Belgien, markerer 20 års dagen for Atlantpagtens oprettelse ved en højtidelighed med flaghejsning.

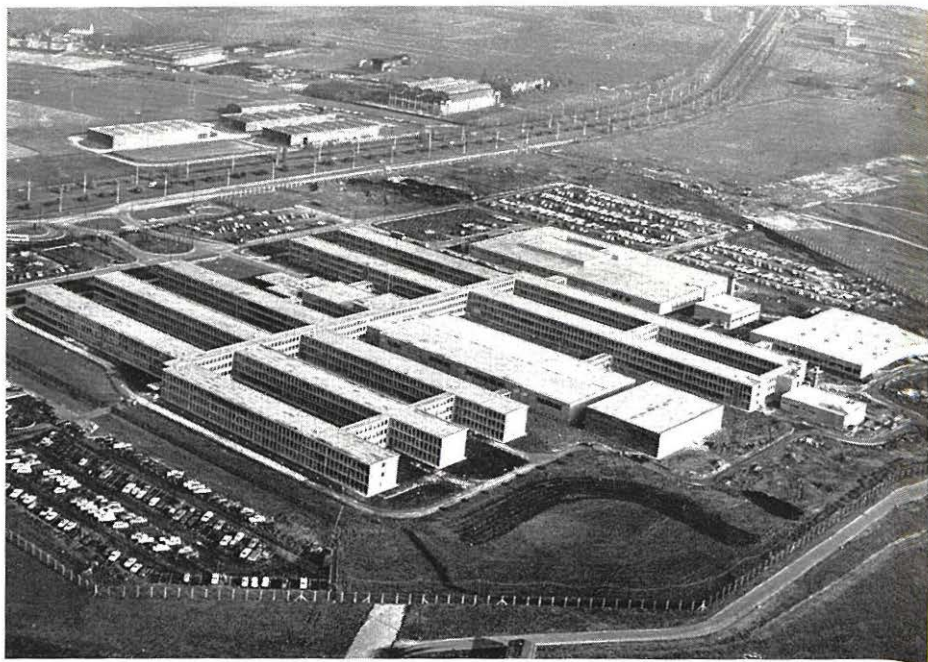
NATO I 1969

Den 4. april 1969 var det 20 år siden, at Atlantpagten blev undertegnet i Washington af 12 lande: Belgien, Canada, Danmark, Frankrig, Holland, Island, Italien, Luxembourg, Norge, Portugal, Storbritannien og USA. I 1952 blev Grækenland og Tyrkiet optaget og i 1955 Forbundsrepublikken Tyskland, så Atlantpagten – eller NATO som pagten ofte kaldes efter navnet på dens organisation – i de sidste 14 år har haft en medlemskreds på 15 medlemmer. Atlantpagten – den nordatlantiske traktat – fastslår i artikel 13: „Efter at traktaten har været i kraft i 20 år, kan ethvert deltagerland ophøre med at være deltager eet år efter, at det har opsagt traktaten ved meddelelse til USAs regering, som vil underrette de andre deltagerlandes regeringer om deponeringen af hver enkelt opsigelse.“

Det betyder, at ethvert medlemsland fra 1969 kan opsiges medlemskabet af Atlantpagten med et års varsel. Den nøjagtige dato, fra hvilken en opsigelse bliver mulig, er den 24. august. På den dag i 1949 trådte den nordatlantiske traktat officielt i kraft efter at være blevet ratificeret af det fornødne antal medlemslande. Det tidligste tidspunkt et land kan udtræde af pagten er følgelig den 24. august 1970, et år efter at den 20årige uopsigelsesperiode er udløbet.

Opsigelsen kan ske på et hvilket som helst tidspunkt fra den 24. august 1969, og der indtræder ikke nogen ny uopsigelsesperiode for medlemslandene, selvom ingen af dem skulle gøre brug af opsigelsesmuligheden. På den anden side berøres Atlantpagts fortsatte eksistens formelt heller ikke af et medlemslands udtræden.

Der har uofficielt været talt om muligheden af en ny uopsigelsesperiode, men ikke ført officielle forhandlinger herom. Men en ny uopsigelsesperiode er meget lidt sandsynlig, da den ville kræve samtlige medlemslandes godkendelse. På forhånd eksisterer der stor tvivl om, hvorvidt Frankrig ville kunne



NATOs nyindrettede hovedkvarter i Bruxelles.

anerkende en ny uopsigelighedsperiode af for eksempel 5 eller 10 års varighed. Heller ikke Canada ville formentlig acceptere en sådan ny bindingsperiode. Danmark har officielt tilkendegivet allerede i februar 1968, at det ønsker, at den etårige opsigelsesmulighed skal bevares efter 1969. Hvis den skulle laves om, krævede det en ændring af selve pagtens ordlyd.

Forlængelse unødvendig

Medlemslandene skal ikke tage stilling til, om de vil „forlænge“ Atlantpagten, men til, om de vil benytte sig af den opsigelsesmulighed, som bliver en kendsgerning fra den 24. august. Foretager de sig intet, vil deres medlemskab løbe videre. Det er officielt fastslået, sidst i communiquéet fra NATOs minister-rådsmøde i november 1968, at alliancen ifølge sin forfatning løber på ubestemt tid og altså er af ubegrænset varighed. Det betyder naturligvis ikke, at

Atlantpagten må være i kraft for bestandig, men at den forudsætter en beslutning om dens ophør.

At dømme efter de tilkendegivelser, der er fremkommet fra medlemslandene den sidste tid forud for pagtens 20årsdag, er en sådan beslutning ikke forstående. Det blev erklæret i communiquéet fra ministerrådsmødet i november 1968, at alliancen fortsat vil stå som en uundværlig garanti for sikkerhed og som et nødvendigt grundlag for stræben efter europæisk forståelse. Det hed videre, at „begivenheder i den senere tid yderligere har fastslået, at dens fortsatte eksistent er mere påkrævet end nogensinde.“ Denne udtalelse refererer til følgerne af besættelsen af Czekoslovakiet den 21. august 1968, der betød en kendelig opslutning om Atlantpagtens stilling på grund af den større usikkerhed, som NATO-landene måtte anlægge af de sovjetiske ledes hensigter.

Da det også var begivenheder i Czekoslovakiet, som i 1948 med den kommunistiske magtovertagelse i landet i februar fremkaldte den kædereaktion af begivenheder, som foreløbig kulminerede i afslutningen af Atlantpagten i april 1949, har udviklingen i og omkring Czekoslovakiet således to gange øvet en vigtig indflydelse på de vestlige landes alliance.

Norge og NATO

Udover den fælles tilkendegivelse, som var indeholdt i det citerede communiqué, er der fra en række medlemslandes side givet udtryk for vilje til at fastholde alliancen. Det er sket i udtalelser fra de enkelte medlemslandes regeringer og regeringsmedlemmer eller gennem vedtagelser i de lovgivende forsamlinger.

Det sidste er således forekommet i Norge, hvor Stortinget den 14. juni 1968 med overvældende flertal vedtog en udtalelse, der fastslog: „Fortsat norsk medlemsskab af NATO vil være en videreførelse af den sikkerhedspolitiske linie, som blev trukket op af Stortinget og regeringen i 1949, og som hele tiden har været fulgt af regeringen med bred tilslutning fra Stortinget. Regeringen er af den opfattelse, at der i den nuværende situation ikke er grund til at foretage nogen ændring i Norges forhold til det vestlige forsvarsfællesskab.“ Kun 6 af de 150 stortingsmedlemmer gik imod denne udtalelse.

Der foreligger ikke en tilsvarende udtalelse fra Folketinget, men en række officielle udtalelser fra regeringen og de store partier i tiden op til 20årsdagen



Styrkerne i Nord-Norge arbejder under vanskelige klimatiske forhold.

for NATO har fastslået, at der ikke forestår nogen ændring af hovedlinierne i dansk sikkerhedspolitik – se herom i det afsluttende afsnit om Danmark og NATO.

NATO-forsvarets udvikling

NATO er ikke nogen overstatslig organisation. Beslutninger må nødvendigvis træffes i enstemmighed. NATO kan derfor ikke udrette mere end medlemsstaterne kan enes om, og NATO kan ikke pålægge medlemslandene militære og politiske eller økonomiske forpligtelser, som de modsætter sig.

På forsvarets område indebærer det, at de indstillinger og forslag, som NATOs militære organer kommer frem til, må have medlemslandenes godkendelse, før de kan føres ud i livet.

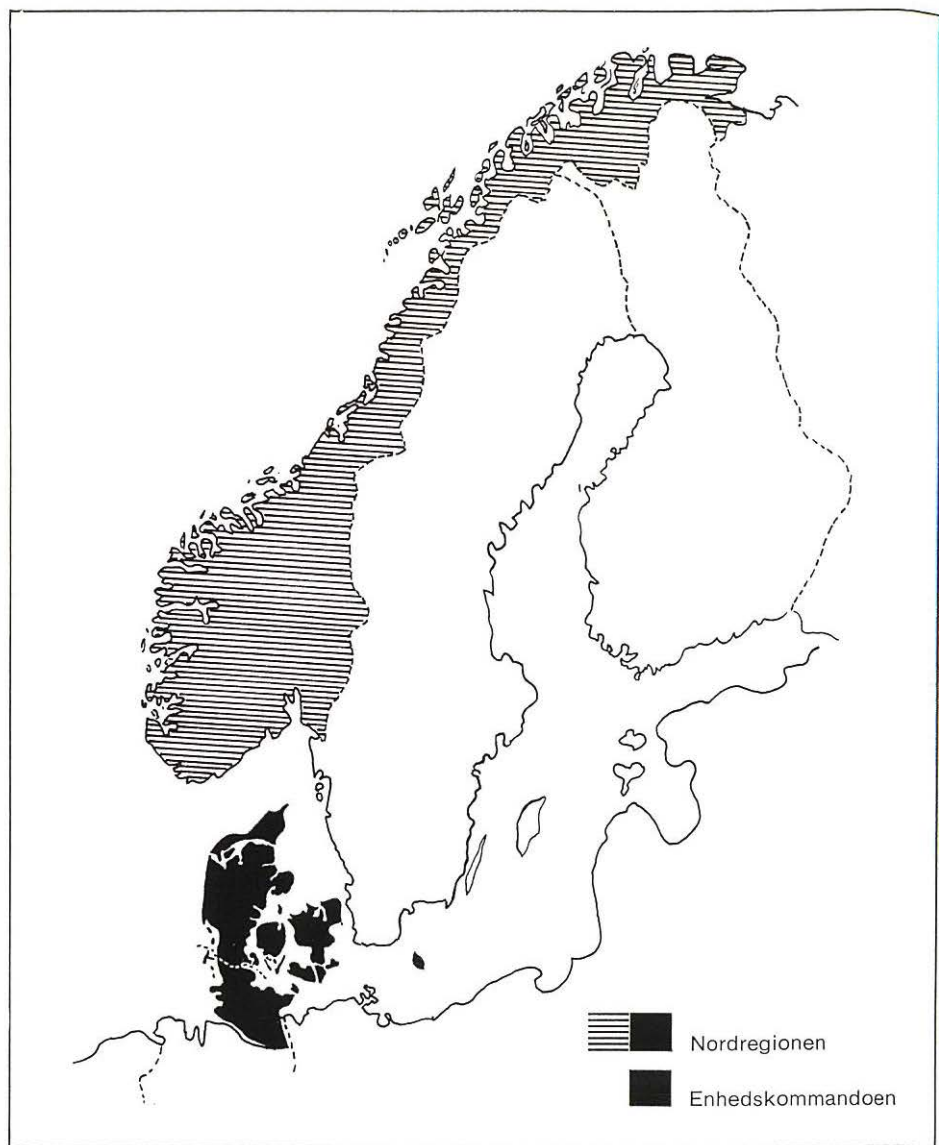
De militære organer er først og fremmest militærkomiteen, som består af forsvarscheferne eller deres repræsentanter. Under den sorterer de fire kommandoer, nemlig Europa-kommandoen SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) den atlantiske kommando, den væsentligt mindre kanalkommando for forsvaret af kanalområdet og den særlige nordamerikanske planlægningsgruppe, som organiserer det fælles amerikansk-canadiske luftforsvar og varslingssystem.

I Europa sorterer tre regionale kommandoer under Europakommandoen. Det er Nordregionen AFNORTH (Allied Forces Northern Europe) omfattende Danmark, Norge og Slesvig-Holsten, Centralregionen AFCENT, for styrkerne i Vesttyskland, Holland, Belgien og Luxembourg, og sydregionen AFSOUTH omfattende de tre Middelhavslande Italien, Grækenland og Tyrkiet og de amerikanske og britiske styrker, som opererer i Middelhavet.

I de militære stabe arbejder officerer fra de forskellige lande sammen i det man kalder det integrerede (sammenvoksede) forsvarssystem. Den øverste militære chef i Europa er amerikaner. Han er leder af SHAPE og kaldes



Nordregionens (AFNORTH) hovedkvarter på Kolsås ved Oslo.



NATO's nordregion omfatter Norge, Danmark og Schlesvig-Holsten. Heraf omfatter Enhedskommandoen området mellem Skagen og Elben.

SACEUR – Supreme Allied Commander Europe. Han er tillige amerikansk øverstkommanderende for USAs militære styrker i Europa. I 1969 er general Goodpaster blevet udnævnt til ny SACEUR efter general Lyman Lemnitzer, som i 1963 efterfulgte general Lauris Norstad. Hans forgængere var Eisenhower, Ridgway og Gruenther.

Europakommandoen og dens regionale kommandoer og underkommandoer udøver ikke nogen kommandomæssig funktion i fredstid undtagen i øvelsesperioder. De har til opgave at planlægge forsvaret af NATO-området i samarbejde med de nationale myndigheder og at overtage den operative kommando over de styrker, som de vil få overdraget af medlemslandene i en krigssituation.

NATO-landenes forsvarsudgifter

Omfanget af de militære udgifter varierer fra land til land. Under selve forsvarsplanlægningen søges der udarbejdet retningslinier gældende for alle lande, men afgørelsen om, hvor meget hvert land vil yde til fællesforsvaret, ligger hos medlemmernes regeringer og lovgivningsmyndigheder. Omfanget af forsvarsudgifterne beregnes på grundlag af den andel, som forsvarsudgifterne udgør af nationalproduktet (= summen af producerede varer og tjenesteydelser).

Derved opnås den bedste sammenligning. Alligevel bliver der nogen usikkerhed tilbage, da der ikke er helt sammenfaldende regler for, hvilke udgifter som indgår i de enkelte landes forsvarsudgifter.

I den i slutningen af 1968 udkomne publikation fra det danske udenrigsministerium om „Udviklingen inden for NATO 1966–67“ er angivet følgende liste over forsvarsudgifterne for 1967 som andel af bruttofaktorindkomsten:

Belgien	3,3	Grækenland	4,6	Portugal	7,4
Canada	3,5	Holland	4,2	Storbritannien	6,7
Danmark	3,2	Italien	3,6	Tyrkiet	5,4
Frankrig	6,2	Luxembourg	1,4	USA	10,1
Tyskland	5,3	Norge	4,0		

Det skal ved gennemgangen af listen erindres, at USA i de sidste år har haft særligt store forsvarsudgifter på grund af Vietnamkrigen, der de sidste par år antages at have beløbet sig til nærværd en trediedel af alle USAs forsvars-



Den øverstkommanderende for NATO's styrker i Europa (SACEUR), general Andrew Goodpaster (til højre) i samtale med sin forgænger i embedet general Lyman L. Lemnitzer (i midten).

udgifter eller op imod 25 milliarder dollars. Storbritannien har endnu forsvarsforpligtelser uden for NATO-området, og Portugal bekoster en omfattende – og politisk meget omstridt – krigsførelse mod selvstændighedsbevægelser i sine afrikanske områder især i Angola.

5-årig forsvarsplanlægning

Forsvarsplanlægningen foregår nu på basis af en femårig plan, som hvert år underkastes ny vurdering. Denne fremgangsmåde er i overensstemmelse med britisk og amerikansk praksis. Den senest vedtagne 5-årige forsvarsplan rækker

frem til 1973 og er således uberørt af den omstændighed, at pagten kan opsiges af medlemmerne fra 1969.

Det organ, hvori der politisk træffes beslutning om forsvarsplanlægningen, hedder forsvarsplanlægningskomiteen. Den er i praksis identisk med det faste NATO-råd (som to gange om året mødes på ministerplan) men uden Frankrig, der i 1966 – se herom senere – trak sig ud af den fælles forsvarsorganisation, men bevarede medlemsskabet af Atlantpagten.

Styrkeforholdet i Europa

I en vurdering af styrkeforholdet mellem NATO og Warszawapagten må indgå en lang række forhold, som det kan være svært eller umuligt at sammenligne. Hvilken betydning har besættelsen af Tjekoslovakiet eksempelvis haft på styrkeforholdet i Europa? Det har nok betydet at ca. et halvt hundrede tusinde sovjetiske soldater nu står i Tjekoslovakiet og dermed længere mod vest, end de gjorde før den 21. august, men er de tjeckiske væbnede styrker lige så pålidelige i dag overfor Warszawapagten som før besættelsen? Det ville sikkert afhænge af den eventuelle krigssituations karakter.

En opgørelse alene over de militære styrker giver ikke noget fyldestgørende billede af de faktiske magtforhold. Heri må indgå økonomiske forhold (det sovjetiske nationalprodukt beregnes således at være kun halvdelen af USAs, skønt der bor flere mennesker i Sovjetunionen) og geografiske faktorer. Alligevel giver en oversigt over de militære styrker i Europa et vist grundlag for at bedømme situationen mellem de to alliancesystemer.

Ifølge det ansete Institut for strategiske Studier i London, der hvert år udgiver en styrke-oversigt – den sidste hedder „The Military Balance 1968–69“ – omfatter NATOs kampstyrker i Nord- og Centraleuropa ialt 450.000 mand mod Warszawapagtens 600.000, hvoraf Sovjetunionens egne styrker udgør de 330.000. Heri er ikke medregnet forsyningsstyrker samt flåde- og flystyrker, men kun indsatsberedte kampstyrker.

I antal brigader ser forskellen ud til at være større, idet NATO råder over 72 og Warszawapagten 170 (hvoraf Sovjet 94). Imidlertid er de østlige brigader kun ca. 60 pct. af NATO-brigadens størrelse (der går tre brigader på hver division) men med omtrent samme konventionelle ildstyrke.

Det mest interessante tal i oversigten viser antallet af brigader i området – altså Nord- og Centraleuropa – efter mobilisering af første linie-reserve.



Afskydning af „Honest John“ raket, et raketvåben som også anvendes i det danske forsvar.

NATO vil da kun have forøget sine brigader med 10 til 82, men Warszawapagten sine til 246 (Sovjets udgør 137). Det er især denne evne til hurtigt at kunne føre mobiliserede styrker frem til en eventuel krigsskueplads i Europa, som giver de østlige styrker en overvægt i Europa.

Overvægten gælder også antallet af kampvogne. Der indgår 4800 i NATO-styrkerne, men 11.500 – heraf 6000 sovjetiske – i Warszawapagtens. Også antallet af fly viser østlig overlegenhed, idet der er 2800 under NATO, men 5380 (3720) i Warszawapagten. Hertil skal dog ifølge Instituttets oplysninger anføres, at de fleste typer fly i NATO-styrkerne har en væsentligt større ydeevne end de tilsvarende østlige fly.

Den strategiske magtbalance

I strategiske styrker er der tale om en amerikansk overlegenhed i forhold til Sovjetunionen, uanset at begge supermagter anses for at have mulighed for



Revolutionsparaden i Moskva.

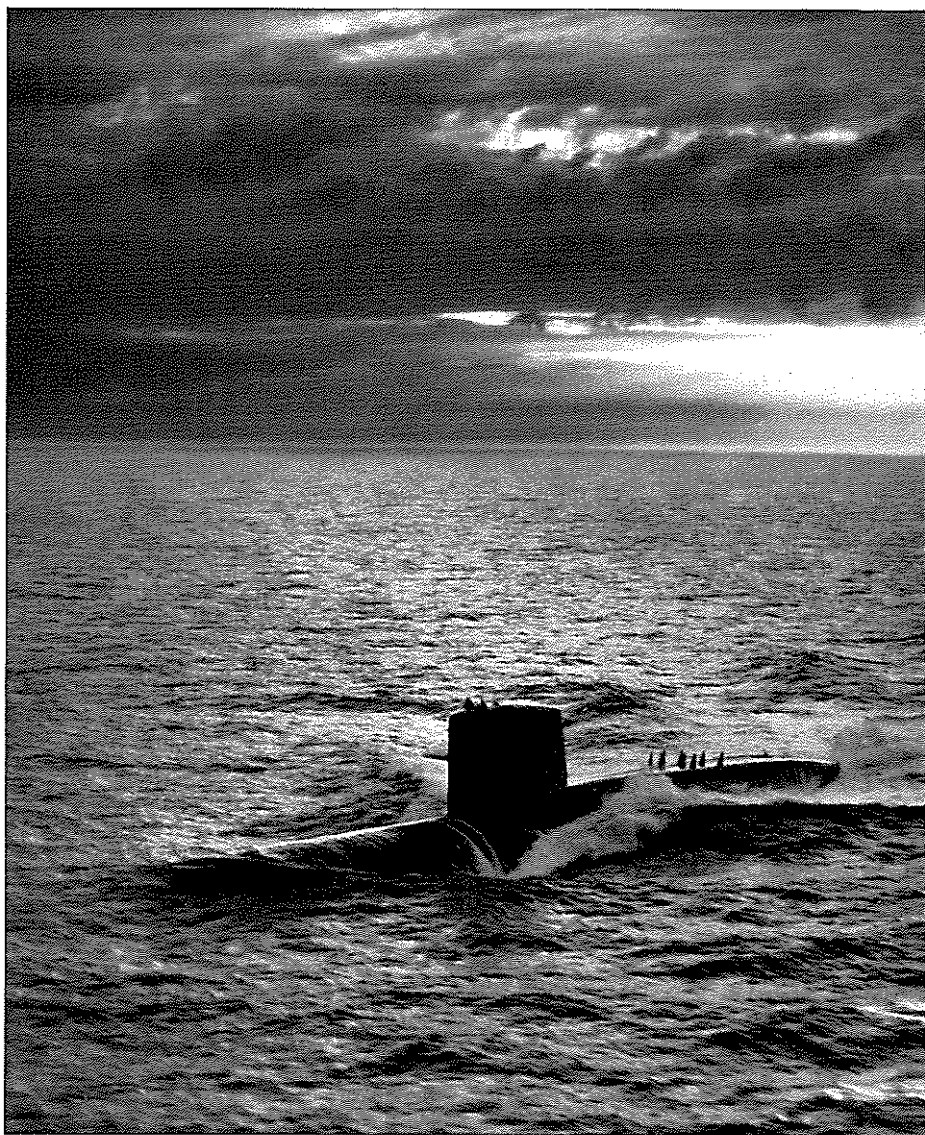
at rette et ødelæggende slag mod modparten efter selv at være blevet udsat for et angreb med strategiske angrebsvåben. Det er dette forhold, der karakteriseres ved betegnelsen „terror-balancen“, og som gør en bevidst udløst stor-krig mellem dem så usandsynlig.

Instituttet anfører, at der er ved at være ligevægt i antallet af landbaserede interkontinentale raketter med atomladninger, idet USA har præcist 1054, mens Sovjetunionen i 1969 anslås at have ligeved 1000, hvilket betegner en flerdobling på blot et par år. USA er derimod langt overlegen – endnu i antallet af havbaserede raketter, først og fremmest de såkaldte Polaris-raketter, som kan affyres fra neddykkede ubåde. Af disse raketter har USA ialt 656 og Sovjetunionen kun 125.

USA har også langt flere langtrækkende bombefly – 500 mod 150 – mens Sovjetunionen besidder 750 mellemdistanceraketter, som er rettet mod mål i Europa, og 1050 mellemdistance-bombefly.

Hvad flådestyrker angår har Sovjetunionen udvidet sine søstridskræfter betydeligt de senere år og udviklet en evne til at kunne operere fjernt fra sovjetisk område, hvilket er imod tidligere praksis. Dog er flåden fortsat USAs væsentligt underlegen.

Endelig må også antallet og effektiviteten af atomladningerne i Europa indgå



Den amerikanske atom-ubåd „GEORGE WASHINGTON“, der er udstyret med polaris-raketter.

i vurderingen. USA har opgivet sine atomladninger i Vesteuropa, det vil først og fremmest sige i Vesttyskland, til 7200. Der eksisterer ikke noget anslået tal for de tilsvarende sovjetiske.

NATO's strategi

NATO's hovedformål er at afskrække fra krig og beskytte medlemslandenes befolkninger og territorier. Atlantpagtens vigtigste indhold er USAs garanti af Vesteuropa, og tilstedeværelsen af amerikanske styrker i Europa – siden begyndelsen af 1950'erne ikke under 250.000 – er både det symbolske og det konkrete udtryk for den amerikanske alliances troværdighed.

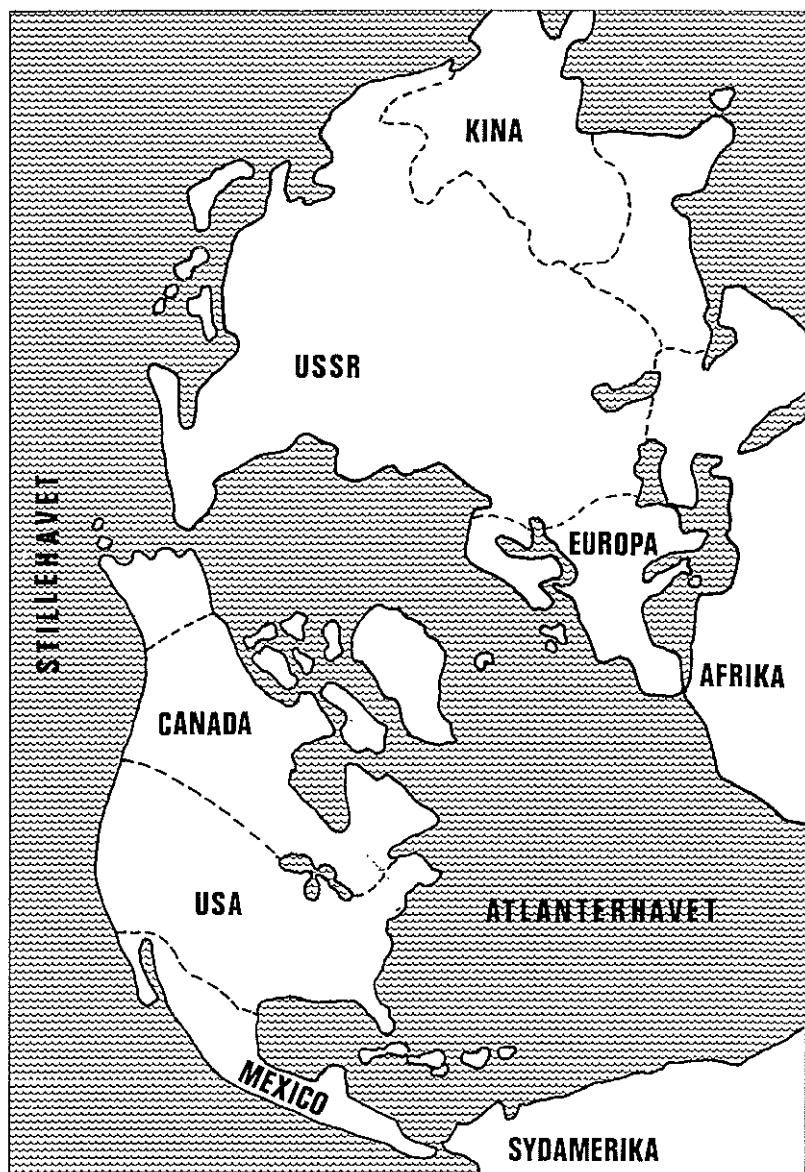
I udviklingen af NATO's krigsforebyggende strategi har det derfor altid været anset for afgørende at kunne drage fordel af umådelig militær magt. I en år-række var det den officielle NATO-strategi, at et angreb fra øst skulle besvares med alliancens – det vil især sige USAs – fulde gengældelsesstyrke. Med et udtryk af tidligere udenrigsminister Foster Dulles taltes om „den massive gengældelses“ strategi.

Efterhånden som „terrorbalancen“ blev en kendsgerning, blev det erkendt, at tanken om en massiv imødegåelse af selv et begrænset angreb næppe var troværdigt, og da John F. Kennedy i 1961 afløste præsident Eisenhower blev en anden strategi lagt til grund for amerikansk militærpolitik med en større vægt på de konventionelle styrker og en mere udviklet evne til at kunne slå angreb tilbage uden omgående anvendelse af de strategiske kernevåben.

I Europa udviklede den militære NATO-chef general Norstad tanken om en „pause-strategi“, i henhold til hvilken de allierede styrker skulle være stærke nok til at kunne bringe et fjendtligt angreb til standsning i dets indledende fase for at tilvejebringe en pause, som ville give statsmændene en mulighed for at afværge en omfattende storkonflikt med anvendelse af alle våbentyper.

Den fleksible imødegåelse

Frankrig fastholdt imidlertid tankegangen om den massive gengældelse som den bedst egnede strategi, og der var også uden for Frankrig nogen uenighed i de allierede nationers rækker om den nye strategi, som principielt forudsatte større konventionelle styrker end de europæiske lande som helhed var villige til eller havde økonomisk-politiske muligheder for at etablere.



Kortet viser supermagternes indbyrdes beliggenhed betragtet fra nordpolen.

Men med Frankrigs tilbagetrækning fra alliancens forsvarsorganisation var vejen dog banet for den officielle revision af den hidtidige strategi, der i praksis allerede i betydelig udstrækning var tilpasset de nye amerikanske tanker. Efter instruks af forsvarsministrene fra NATO-landene (minus Frankrigs) udarbejdede de militære NATO-myndigheder derfor i 1967 retningslinier for den nye strategi, som er kaldt strategien om „fleksibel imødegåelse“ (flexible response), der blev officielt vedtaget ved udgangen af 1967.

Hovedprincippet i den nye strategi er, at NATO-styrkerne skal kunne imødegå enhver form for aggression med midler afpasset angrebets karakter og omfang. Der er ikke tale om en rent konventionel strategi, for hvis de konventionelle styrker ikke kan løse opgaven, må taktiske atomvåben tages i brug, hvorved der skabes en akut risiko for en yderligere optrapning – eskalation – af krigen. I dette forhold anses at ligge den væsentligste krigsafskrækkende faktor.

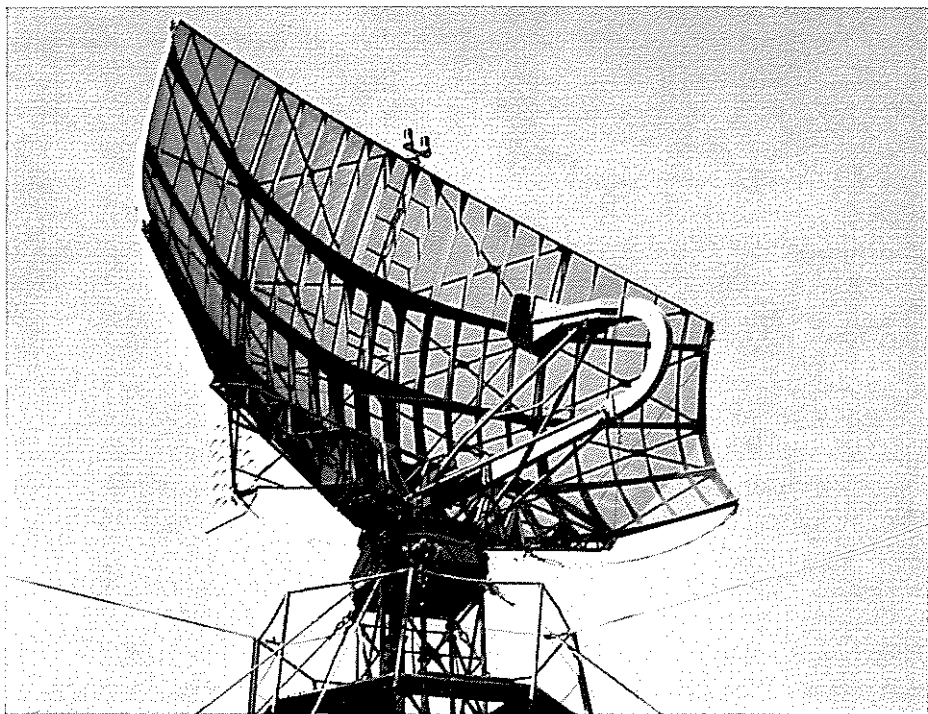
Det blev endvidere besluttet, at der i de nye strategiske retningslinier skulle indgå en vurdering af truslen baseret både på Warszawapagt-landenes politiske hensigter, foruden af deres militære formåen, og at NATOs strategi må baseres på de styrker, som medlemslandene rent faktisk er rede til at stille til alliancens rådighed, ikke på de styrker, som de integrerede stabe anbefaler landene at opstille.

Begreberne „massiv gengældelse“ og „fleksibel imødegåelse“ giver indtryk af skarpere adskilte strategiske opfattelser end der i praksis er tale om. Det er ofte fremhævet i debatten, at der aldrig er blevet opstillet tilstrækkeligt store styrker i Vesteuropa til at kunne realisere strategien om fleksibel imødegåelse fuldtud.

Atomvåben og NATO-forsvaret

Atomvåbnenes rolle i forsvaret har været genstand for diskussion og modstridende opfattelser, lige siden de første taktiske atomvåben – dengang som nu under amerikansk kontrol – blev indført i NATO-forsvaret i begyndelsen af 50'erne. Et vigtigt skridt blev taget i 1957, da det vedtoges at etablere lagre af atomladninger rundt om i NATO-landene (fortsat under amerikansk kontrol) for at de hurtigere kunne være til disposition for NATO-forsvaret, herunder også for NATO-lande andre end USA, i tilfælde af et angreb.

Diskussionen om de taktiske atomvåbens rolle har især gået på det rigtige tidspunkt at tage atomvåben i anvendelse på. Man har i den forbindelse talt om



En effektiv kontrol- og varslingstjeneste er betingende for rettidig imødegåelse af en evt. aggression.

„atomtærsklens“ højde. I debatten i 1969 har det især været den britiske forsvarsminister Denis Healey, der har understreget behovet for, at taktiske atomvåben indsættes relativt hurtigt til imødegåelse af et angreb, da en langvarig konventionel krig ikke er tænkelig og mulig.

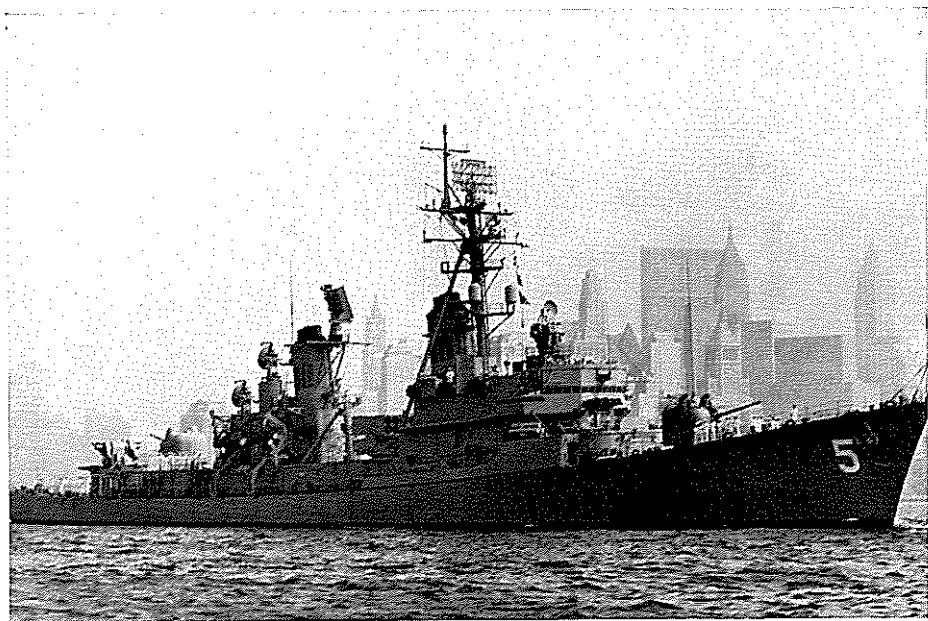
De strategiske atomstyrker

Af endnu mere vidtrækkende politisk rækkevidde har dog været debatten om de strategiske atomstyrker. USA står for 90–95 pct. af alliancens atomvåben, og efter Frankrigs udtræden af NATO-forsvaret i 1966 kan der i praksis ses bort fra den nationale franske atomslagstyrke – den såkaldte force de frappe – i NATOs forsvarsplanlægning. Der eksisterer imidlertid fortsat en britisk

atomstyrke, som direkte indgår i NATOs forsvarsplanlægning, og hvis eventuelle anvendelse er nøje koordineret med USA.

Ønsket om og behovet for at kæde de europæiske lande nærmere til en beslutning om eventuelt at anvende de amerikanske strategiske atomvåben, omend uden opgivelse af den amerikanske præsidents kontrol med disse våben, var en hovedårsag til debatten først i 60'erne om en fælles atomstyrke. I USA anså man det for vigtigt med en sådan styrke for at komme et tysk ønske om en atomstyrke i forkøbet og for gennem samarbejdet om den at imødegå den gaullistiske opfattelse af alliancen og af forholdet mellem Europa og USA.

Debatten om det amerikanske forslag om en multilateral (mangesidet) atomflåde, finansieret i fællesskab og bemannet af nationalt blandede besætninger, banede imidlertid ikke vej for en enig opfattelse af atomvåbnenes rolle eller den foreslåede styrkes politiske og militære nytte. MLF-planen truede endvidere med alvorligt at komplicere de amerikansk-sovjetiske bestræbelser på at

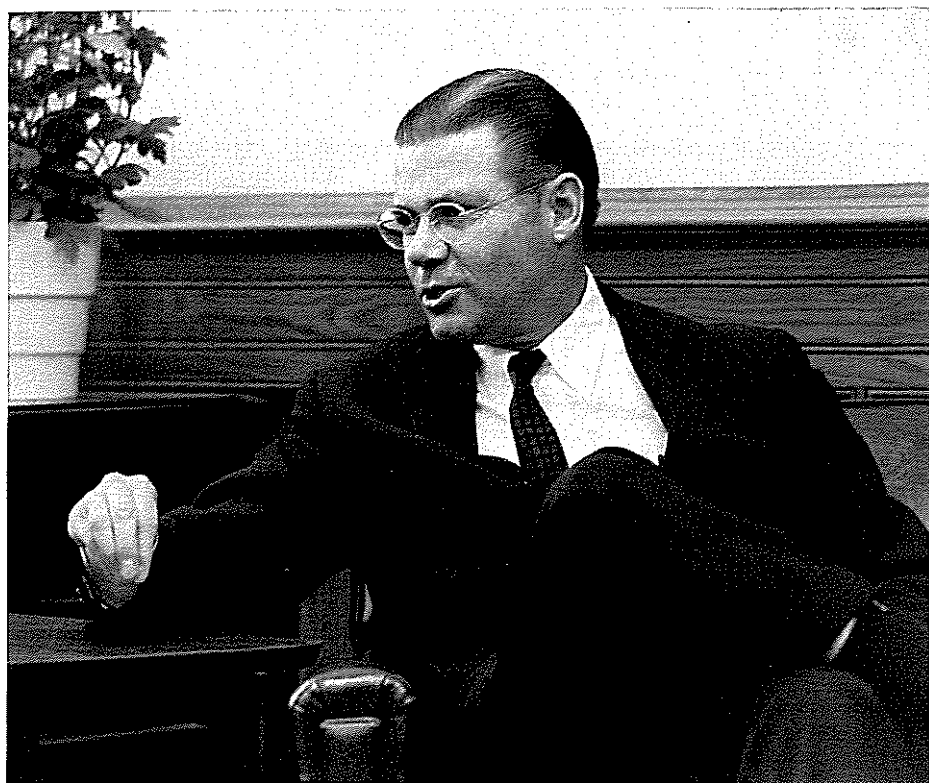


Den amerikanske destroyer „CLAUDE V. RICKETTS“, der efter forslaget om en multilateral atomstyrke (MLF) blev bemannet med besætning fra 7 NATO-lande.

nå til enighed om en ikke-spredningsaftale for kernevåben (aftalen blev en kendsgerning i 1968, men er i 1969 endnu ikke trådt i kraft) og betænkelighederne ved planen var så store, at præsident Johnson besluttede reelt at lægge den på hylden.

Atomplanlægningsgruppen

Siden har der ikke været gjort forsøg på at opbygge en fælles atomstyrke, men derimod at udvide de allierede rådslagninger om atomvåbnenes rolle i



Robert McNamara.

NATO-forsvaret. Denne fremgangsmåde, som den daværende amerikanske forsvarsminister Robert McNamara tog initiativet til, har vist sig at være en succes, omend selve formen for disse rådslagningers afholdelse muligvis endnu ikke er definitiv.

Der er oprettet en komité for atomare anliggender for alle NATO-lande, som har interesse i den – Frankrig er ikke med – og en mindre atomplanlægningsgruppe (Nuclear Planning Group) hvori de egentlige rådslagninger foregår, iøvrigt under ledelse af NATOs generalsekretær ligesom i NATO-rådet og Forsvarsplanlægningskomiteen. I gruppen er USA, Storbritannien, Tyskland og Italien permanente medlemmer, mens tre andre NATO-lande sidder i halvandet år. Danmark er medlem af gruppen indtil udgangen af 1969.

NATOs politiske rolle

Der er i de senere år talt en del om NATOs rolle som afspændingsinstrument, men behovet for at lade NATO fremtræde mere som et udenrigspolitisk instrument end som et forsvarspolitisk har fremkaldt flere misforståelser.

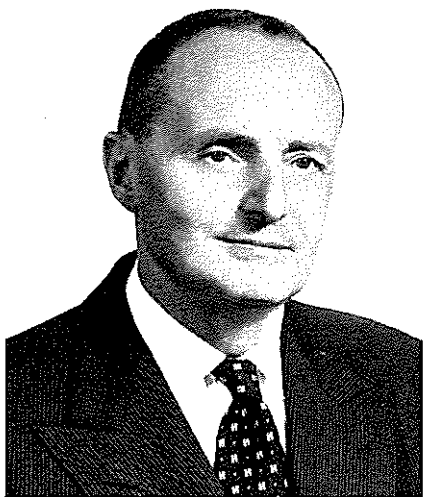
NATOs øverste politiske organ er rådet, som mødes mindst een gang om ugen og ofte flere på ambassadørplan og to gange om året på ministerplan. Rådets møder ledes af generalsekretæren, der står i spidsen for et stort sekretariat, hvis hovedsæde er i Bruxelles. Men hverken generalsekretæren eller rådet kan forhandle med andre stater eller grupper af stater – som f. eks. Warszawa-pagten – da medlemslandene ikke har overdraget nogen af deres beføjelser til rådet eller generalsekretæren. NATO er altså ikke et forhandlingsinstrument, som på beslutning af medlemslandene kan optræde på deres vegne. Hvis det en dag skal komme dertil, vil NATO i hvert fald have behov for flere meget vigtige ændringer, og de er ikke forestående.

Med NATOs politiske rolle menes derimod, at medlemslandene i deres udenrigspolitik og i deres samarbejde i NATO skal søge at lægge større vægt på spændingsopløsende opgaver end blot på de rent forsvarsmæssige. Det var i erkendelse af behovet for et større politisk indhold i alliancens arbejde og for en præcisering af alliancens funktioner i de kommende år, at medlemslandene sidst i 1966 på initiativ af den belgiske udenrigsminister Pierre Harmel gik i gang med at „studere de fremtidige opgaver, som alliancen står overfor, og hvad der kan gøres for at løse disse med henblik på at styrke alliancen som en vigtig faktor for en varig fred.“

Harmel-rapporten

Resultatet blev den såkaldte Harmel-rapport, et politisk dokument i 17 korte afsnit, som blev vedtaget på udenrigsministermødet i december 1967 under den officielle titel „Alliancens fremtidige opgaver“. Rapporten blev til efter en række studier var foretaget og efter lange og undertiden nok så vanskelige forhandlinger var ført til ende, og hvorunder ofte ret så modstridende synspunkter fremkom. Det kompromis, som rapporten repræsenterer, udgør ikke nogen sensationel diplomatisk landvinding, men er betydningsfuldt som en klarlæggelse af Atlantpagtens fremtidige rolle tiltrådt af samtlige 15 medlemsstater herunder også Frankrig. I denne enstemmighed, der peger imod en uændret medlemskreds i de kommende år, ligger nok rapportens største betydning.

Det fastslås i rapporten, at den internationale situation har ændret sig væsentligt, og at Sovjetunionens doktrin om „fredelig sameksistens“ har ændret formen for konfrontationen med Vesten, men ikke de grundlæggende problemer. Det hedder derefter i det vigtigste og længste afsnit, som man blandt andet fra dansk side ydede et vigtigt bidrag til formuleringen af, og som flere gange er blevet citeret fra Folketingets talerstol til påvisning af sigtet med dansk NATO-politik:



Manlio Brosio,
generalsekretær i NATO siden 1964.

„NATO-alliancen har to hovedopgaver. Dens første opgave er at opretholde tilstrækkelig militær styrke og politisk solidaritet til at hindre aggression og andre former for pres samt at forsvare medlemslandenes territorium, hvis aggression skulle finde sted. Siden sin grundlæggelse har alliancen med held løst denne opgave. Men muligheden for en krise kan ikke udelukkes, så længe de centrale politiske problemer i Europa, først og fremmest Tysklandsspørgsmålet, forbliver uløste. Desuden hindrer den ustabile og usikre situation fortsat en afbalanceret reduktion af militære styrker. Under disse forhold vil alliancen i fornødent omfang opretholde et tilstrækkeligt militært potentiel til at sikre styrkebalancen og derved skabe et klima af stabilitet, sikkerhed og tillid.

I dette klima kan alliancen udføre sin anden opgave: at fortsætte bestræbelserne for at gøre fremskridt i retning af et mere stabilt forhold, hvor de bagvedliggende politiske problemer kan løses. Militær sikkerhed og afspændingspolitik strider ikke imod men supplerer hinanden. Fælles forsvar er en stabiliserende faktor i verdenspolitikken. Det er en nødvendig forudsætning for en realistisk videreførelse af de nuværende afspændingsbestræbelser. Vejen til fred og stabilitet i Europa hviler specielt på konstruktiv brug af alliancen i afspændingens tjeneste. Sovjetunionens og USAs medvirken vil være nødvendig for at opnå en ordening af de politiske problemer i Europa.“

Senere i rapporten hed det, at de allierede som suveræne stater ikke er forpligtet til at lade deres politik underkaste kollektive beslutninger, men der henvises til, at alliancen udgør et effektivt forum for udveksling af oplysninger og synspunkter. I den forbindelse tages der til orde for at ordningen med „åbne og rettidige konsultationer“ uddybes og forbedres. Det siges, at afspændingsbestræbelserne ikke bør splitte alliancen, og at kontakten mellem landene i Vest- og Østeuropa i det væsentlige foregår på bilateral (tosidet) basis, men at det selvsagt ligger i enkelte sagers natur, at de kræver en multilateral (mangesidet) løsning. Endelig blev der henvist til, at man var i gang med studier af nedrustnings- og konkrete rustningskontrolforanstaltninger, herunder muligheden for afbalancerede styrkereduktioner.

Dette spørgsmål spillede en vigtig rolle på det NATO-rådsmøde, som blev holdt i Reykjavik i foråret 1968. Forhåbningerne om en udbygning af afspændingen var da endnu betragtelige, selvom der var tegn på en stramning af kursen i Sovjetunionen. På mødet drøftede man planer om afbalancerede styrkereduktioner, og det blev officielt oplyst, at det påtænktes på et endnu

ikke fastlagt tidspunkt at forelægge Sovjetunionen sådanne planer i håb om, at der kunne gennemføres en afbalanceret styrkereduktion på begge sider af skillelinien i Tyskland.

NATO efter Czekoslovakiet

Udviklingen i Østeuropa – og fremfor alt i Czekoslovakiet i de første otte måneder af 1968 – blev af de fleste i NATO betragtet som opmuntrende for afspændingsbestræbelserne. Den besættelse, som Sovjetunionen og fire andre medlemmer af Warszawapagten – Østtyskland (DDR), Polen, Ungarn og Bulgarien – gennemførte den 21. august og den politiske kurs, der derefter



Tysklands udenrigsminister Willy Brandt.

blev gennemført i Tjekoslovakiet, viste imidlertid, at denne vurdering var fejlagtig og alt for optimistisk.

Sovjetunionens ledere betragtede den tjekoslovakiske liberalisering som en trussel mod de østeuropæiske landes sammenhold og disciplin og mod den sovjetrussiske lederposition og indflydelse. Den nye vesttyske udenrigspolitik overfor østlandene, som førtes af den såkaldte „store koalition“ under forbundskansler Kiesinger og udenrigsminister Willy Brandt, havde de øvrige NATO-landes fulde støtte, men den havde nu foreløbig få eller ingen muligheder for at komme nogen vegne i lyset af det strammere greb om Østeuropa, som besættelsen af Tjekoslovakiet var et vidnesbyrd om.

NATOs reaktion på Brezhnev-doktrinen

NATO-landene reagerede ved at rykke det vanlige decembermøde af udenrigsministrene en måned frem og vedtog på november-konferencen i Bruxelles en udtalelse, der vendte sig mod de sovjetiske ledes påstand om, at der skulle foreligge en ret til at intervenere i indre anliggender i lande, som betragtes som værende inden for det såkaldte socialistiske statssamfund.

Det var den såkaldte Brezhnev-doktrin, man hermed tog skarpt afstand fra, og som af Moskva var brugt til at retfærdiggøre besættelsen af Tjekoslovakiet og som en eventuel bebudelse af andre aktioner.

Utrygheden ved de mulige sovjetiske hensigter fremkaldte en advarsel fra NATO-landene, som i det officielle communiqué fra mødet fastslog, at enhver sovjetisk intervention, der direkte eller indirekte ville påvirke situationen i Europa eller Middelhavet, ville skabe en international krise med alvorlige konsekvenser. Det blev oplyst, at man på mødet havde drøftet en sovjetisk trussel mod både Rumænien og Jugoslavien, men disse lande blev ikke nævnt i communiquéet, og der blev ikke taget skridt til at udstrække NATOs garanti til disse lande, hvad der heller ikke var nogen praktisk mulighed for. Men ved at gøre opmærksom på de konsekvenser, som nye sovjetiske aktioner ville medføre, håbede man at kunne formå de sovjetiske ledere til at afstå herfra.

På det forsvarsmæssige område gav begivenhederne i Tjekoslovakiet ikke anledning til nogen forceret oprustning, men den tendens til nedskæringer i forsvaret, som i nogen tid havde været i gang, blev bragt til ophør, og bestræbelserne koncentrerede sig om at forbedre kvaliteten af det eksisterende forsvaret både mandskabsmæssigt og udrustningsmæssigt. En række NATO-lande

gav meddelelse om skridt, som de nu ville tage for at styrke deres forsvar i overensstemmelse hermed. Det blev oplyst efter mødet i november, at man ville rette fornyet opmærksomhed mod foranstaltninger med henblik på at forstærke flankerne og de lokale styrker der, endvidere øge NATOs taktiske flystyrkers konventionelle styrke, ligesom visse nye nationale enheder ville blive afgivet til NATOs europæiske kommando.

Forhandlingerne på ministermødet viste endvidere den optagethed af situationen i Mellemøsten og Middelhavet, som både den krigsfarlige israelsk-arabiske konfrontation og den stærkt forøgede sovjetiske flådenærværelse i Middelhavet havde fremkaldt.

USA og Vesteuropa

NATOs fremtid er selvsagt afhængig af den fremtidige udvikling mellem USA og Sovjetunionen, mellem medlemmerne af Warszawapagten og medlemmerne af Atlantpagten.

Men NATOs fremtid bestemmes også af forholdet mellem Vesteuropa og USA og af forholdet mellem de vesteuropæiske lande indbyrdes. Her er der i de sidste år sket en vigtig udvikling.

NATO og Vietnam

Vietnamkrigen kom i 60'ernes anden halvdel til at betyde en voksende belastning for forholdet mellem USA og en række vesteuropæiske medlemmer af NATO – foruden af USAs forhold til adskillige andre nationer. Den langtrukne krigsførelse og især de omfattende amerikanske bombardementer af Nordvietnam fremkaldte megen kritik, og de fleste europæiske regeringer undlod at solidarisere sig med USAs, og flere af dem tog indtil starten af Vietnam-forhandlingerne i Paris direkte afstand fra USA og tog, som blandt andet den danske, til orde for en ensidig amerikansk indstilling af bombardementerne for at få forhandlinger om en fred i gang.

Opinionsmæssigt er kritikken af USA kommet til udtryk gennem demonstrationer af forskellig slags, og de har udgjort en form for pression på regeringerne. I USA har den europæiske indstilling – som dog har varieret en del fra land til land – fremkaldt nogen irritation i betragtning af den store andel USA har i forsvaret af Vesteuropa. Det har aldrig været forsøgt at få de euro-



Krigen i Vietnam.

pæriske NATO-lande til at yde militære bidrag til konflikten i Sydøstasien, som er Atlantpagten uvedkommende, men der har været et umiskendeligt amerikansk ønske om en politisk solidaritet, og den er kun delvist blevet imødekommet fra blandt andet britisk, men eksempelvis ikke fra dansk-norsk side.

USA trækker tropper hjem

Derimod har krigen i Vietnam ikke direkte betydet en tilbagetrækning af amerikanske styrker fra Vesteuropa. Det var økonomiske forhold, som bevirkede, at USA i 1967 forlagde 35.000 mand fra Europa til USA, men sådan, at de forblev til disposition for NATO i Europa.

Overførslen kunne anses for kun at være begyndelsen til en mere omfattende tilbagetrækning. Den skulle ses i lyset af bekosteligheden ved at opretholde så



Lufttransport giver mulighed for at indsætte betydelige styrker med kort varsel.

store styrker i Vesteuropa og det stærke pres i kongressen for at formindske styrkerne samt den militærteknologiske udvikling, der i de kommende år muliggør en hurtigere tilbageførelse af amerikanske styrker til Europa i nye store transportfly. Flere øvelser med overførsel af adskillige tusinde mand fra USA til Vesteuropa har i de senere år været gennemført.

Selvom transportmulighederne forbedres betydeligt, kan en militær situation dog tænkes at opstå så hurtigt – hvad besættelsen af Tjekoslovakiet efter manges opfattelse vidnede om – at styrkerne ikke kunne nå at komme frem. Desuden kunne det i en krisesituation måske være betragtet som betænkeligt at overføre styrker fra USA til Europa. Efter Tjekoslovakiet har presset for en yderligere reduktion af USAs styrker i Vesteuropa aftaget – men det kan forudses at vokse påny.

En anden faktor er også kommet ind i billedet, og det er den amerikanske træthed af de mange og omfattende oversøiske forpligtelser. Det er en reaktion på Vietnamkrigen, og den gav præsident Kennedys og præsident John-

sons udenrigsminister Dean Rusk anledning til kort før sin afgang i januar 1969 at udtrykke frygt for en ny amerikansk isolationisme. Frygten kan være overdrevet, men uviljen mod nye engagementer og ønsket om at begrænse de allerede indgåede er umiskendelig.

Nixon og Europa

Nu har USAs nye republikanske præsident Richard Nixon klart bekræftet sit ønske om at fastholde og styrke alliancen med Vesteuropa. Hans opfattelse kom til udtryk under den rejse, som han foretog som sin første udlandsfærd siden præsidentvalget til Europa i slutningen af februar 1969 for at lytte til de europæiske synspunkter. Der var dog ingen tvivl om, at rejsen, som blev anset for at være en succes, tillige skulle ses som optakten til kommende amerikansk-sovjetiske forhandlinger om blandt andet de to supermagters indbyrdes rustningskapløb, forhandlinger, af hvis udfald også Atlantpagtens videre udvikling meget vel kan komme til at afhænge.

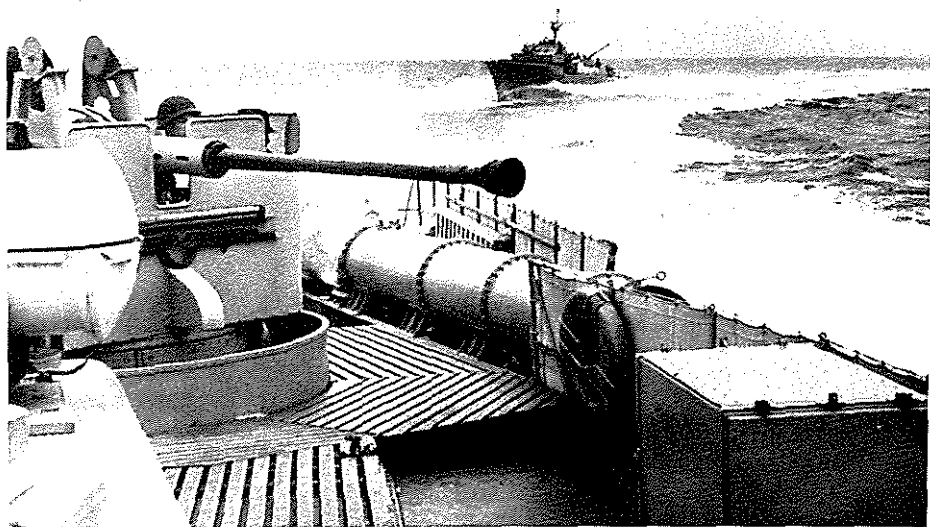
Skæv byrdefordeling

USA er ivrig efter at europæerne overtager en større del af det politiske ansvar og ikke mindst de økonomiske byrder ved forsvaret af Vesteuropa. De seneste tal angiver NATO-landenes samlede forsvarsudgifter til 104 milliarder dollars (for 1968), hvoraf USA alene står for de 79,6 milliarder.

Uanset de store udgifter til Vietnamkrigen er der tale om en så meget større udgift for USA end for det befolkningsmæssigt større Vesteuropa, at skævheden udgør en belastning i de amerikansk-europæiske relationer. Det er en skævhed, som næppe vil blive synderlig rettet op i den kommende tid, da der ikke er politisk basis for en betydelig forøgelse af de europæiske landes forsvarsudgifter – medmindre den storpolitiske situation undergår en alvorlig forværring og et angreb østfra forekommer mere overhængende end det almindeligvis anses for at gøre.

Det europæiske samarbejde

Det har været skiftende amerikanske præsidenters politik at søge at formå europæerne til at skabe en politisk samling, som også ville sætte dem i stand



Vesttyske flådeenheder i Østersøen.

til bedre at udnytte deres økonomiske og forsvarsmæssige muligheder og på den måde aflaste amerikanerne. Præsident Nixon har tilkendegivet, at han ulig sine forgængere ikke lægger så megen vægt på, under hvilken form et europæisk samarbejde kan tænkes at finde sted.

Forgængerne lagde megen vægt på, at det europæiske samarbejde udviklede sig i overstatslig retning, og at der med tiden ville opstå et Europas forenede stater. USA har følgelig i mange år søgt at opmuntre til en udvidelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab (Fællesmarkedet), og det var de Gaulles første veto mod britisk optagelse i januar 1963, som medførte et forværret forhold mellem Paris og Washington.

Præsident Nixon føler sig ikke ideologisk forpligtet over for et bestemt europæisk samarbejdsmonster, men hvis den interne europæiske uenighed fortsat

består – og i foråret 1969 har udviklingen i Europa ikke kunnet give håb om en snarlig forbedring – vil det selvsagt vanskeliggøre USAs forsøg på at overlade europæerne en større andel af det politiske ansvar i den atlantiske alliance. Det kan meget vel tænkes at resultere i, at de to supermagters interessefællesskab i en vis udstrækning kan finde udtryk på europæiske interessers bekostning, som der var en tilsyneladende forsmag på under ikke-spredningsaftalens tilblivelse. Da gik især Tyskland og Italien imod de amerikanske synspunkter, som var blevet koordineret med de sovjetiske, endnu inden der var opnået fuld vestlig enighed om dem.

Det er dette, præsident Nixon vil søge at undgå en gentagelse af, men hvis de europæiske lande ikke formår at koordinere deres synspunkter gennem et bedre organiseret politisk og økonomisk samarbejde, vil de europæiske interesser selvsagt få sværere ved at slå igennem – uanset USAs erklærede gode vilje til at lytte efter europæiske synspunkter.

Der udfoldes da også visse bestræbelser på at harmonisere de europæiske landes politik blandt andet på det forsvarsmæssige område. Der har været talt en del om at organisere en „europæisk kerne“ i NATO, men det er foreløbig ikke blevet til så meget. Dog holdes der nu med mellemrum uofficielle sammenkomster mellem en række vesteuropæiske forsvarsministre, deriblandt Danmarks og Norges, på initiativ af den britiske forsvarsminister Denis Healey. Frankrig har valgt foreløbig også at holde sig uden for dette samarbejde, selvom det er blevet indbudt til at deltage.

Frankrig og NATO

Frankrigs særstilling spiller ubestrideligt en stor og vanskelig rolle i NATO og i de amerikansk-europæiske relationer uanset den tilsyneladende forbedring mellem Paris og Washington i forbindelse med præsident Nixons besøg hos præsident de Gaulle i begyndelsen af 1969.

Frankrig udviste i 1966 de allierede og amerikanske militære hovedkvarterer og baser. Det var en bekostelig og besværlig proces at få hovedkvarteret flyttet til de nye omgivelser inden den fastlagte frist 1. april 1967, og det økonomiske mellemværende mellem især USA og Frankrig i den anledning er ikke blevet afgjort og kan blive et fremtidigt irritationsmoment.

Præsident de Gaulle havde næppe til hensigt at trække Frankrig helt ud af Atlantpagten, men sandsynligheden for, at Frankrig forbliver medlem af al-

liancen, er dog vokset med de Gaulles afgang. Der ses nu frem til et forbedret forhold mellem Frankrig og NATO omend næppe en fransk tilbagevenden til det integrerede forsvar. Nylige tilkendegivelser fra fransk militær side giver indtryk af, at der allerede i general de Gaulles sidste uger som præsident var en ændring på vej i de franske strategiske synspunkter, vel især foranlediget af begivenhederne i Tjekoslovakiet.

Frankrig opretholder i dag militære forbindelsesofficerer ved de vigtigste NATO-hovedkvarterer og deltager også i visse NATO-øvelser. Det bestyrker indtrykket af, at Frankrig ikke påtænker et brud med alliancen, hvad der straks ville resultere i en alvorlig forværring af forholdet især til USA og Vesttyskland. Men i praksis har Frankrig kunnet bevare sit medlemskab af alliancen, fordi de øvrige medlemslande, skønt uenige med Frankrig, har tilstået den franske regering fortsat at være med i Atlantpagten på Frankrigs egne betingelser. Fulgte flere lande det franske eksempel, kunne det betyde en meget alvorlig svækkelse af NATOs stilling. Det ville imidlertid forudsætte en ændring i den politik, som alle de 14 øvrige NATO-lande gav udtryk for kort efter den første franske meddelelse om tilbagetrækningen fra NATO-forsvaret i marts 1966.

Canada og NATO

Nogen uvished knytter sig ganske vist til Canadas stilling. Den canadiske regering under Pierre Trudeau har indledt en omfattende gennemgang af canadisk udenrigspolitik, herunder forholdet til NATO, og der har været canadiske tilkendegivelser om en reduktion eller tilbagetrækning af de canadiske styrker i Europa. En egentlig canadisk udtræden af NATO er dog ikke forestående og ændringer i canadisk sikkerhedspolitik vil især berøre visse sider af det amerikansk-canadiske samarbejde.

Cypern

Forholdet mellem Grækenland og Tyrkiet har i anledning af de to landes uenighed om Cypern flere gange været så dårligt, at de har været på randen af krig. Både NATOs generalsekretær Manlio Brosio og den militære europæiske NATO-øverstkommanderende har været aktive i bestræbelserne på at forebygge en konflikt, og i det sidste årstid har der kunnet spores en bed-



Canadiske flystyrker.

ring. Behovet for en fortsat tilstedeværelse af FN-styrker på Cypern viser dog, at der ikke er tale om en endelig løsning af øens problemer i forhold til Grækenland og Tyrkiet.

Grækenland

Det græske militærkup i april 1967 har betegnet en alvorlig komplikation for NATO-samarbejdet, uanset at det græske militærstyre bestræber sig for at optræde som en loyal NATO-allieret. Styrets totalitære karakter har uundgåeligt fremkaldt kritik i en række medlemslande, især i Danmark og Norge. Det fremgår også af den omstændighed, at Grækenland af de skandinaviske lande og Holland er blevet indklaget for Europarådets menneskerettigheds-kommission.

Der er tale om en alvorlig opinionsmæssig belastning, hvad der fremgår af den vægt, som eksempelvis i den danske debat tillægges ønskeligheden af at



Stor bevægelighed kendetegner det moderne forsvar. Billedet viser engelske helikopterbårne styrker.

gøre noget for at fremkalde en politisk ændring i Grækenland. Det er baggrunden for, at man fra dansk side flere gange har beklaget manglen på demokratiske tilstande, omend beklagelsen sædvanligvis er sket uden direkte omtale af Grækenland, hvorved der ville være tale om en indgriben i landets indre anliggender.

Der er ingen basis for at tage et lands politiske styreform eller andre interne spørgsmål op til debat og behandling i NATO-rådet, idet der herved kunne skabes et fortilfælde, som i helt andre situationer kunne komme andre medlemslande til skade.

Nogen større pressionsmulighed overfor Grækenland er der derfor ikke i NATO-rådet. Atlantpagten er en alliance mod en ydre aggressionsfare og kan ikke bringes i anvendelse over for et medlemsland med henblik på at

ændre dets politiske struktur. Denne kendsgerning ændrer imidlertid ikke det forhold, at Atlantpagtens ord om demokratiets og den personlige friheds grundsætninger samt frie samfundsordninger af mange anses for at være i så grov uoverensstemmelse med de faktiske forhold i dagens Grækenland, at græsk medlemskab af Atlantpagten alvorligt belaster alliancen.

På ministermødet i november 1968 kom det til en episode, da den græske udenrigsminister direkte vendte sig mod den danske med protest mod hans udtalelse om de ikke demokratiske tilstande og den skarpe danske afstandtagen fra det græske diktatur i den store udenrigsdebat i Folketinget den 31. oktober 1968.

Portugal

Også det portugisiske regime og den portugisiske kolonikrig anses for en belastning for NATO. I begge tilfælde kan det dog vel være rigtigt at overveje, hvilke alternativer der er. En eksklusion, som der ikke er nogen basis for i selve Atlantpagtens tekst, kunne næppe forventes at hidføre en politisk udvikling i de pågældende lande efter demokratiske retningslinier, og det er den overvejende opfattelse i NATO-landene, at det af sikkerhedsmæssige grunde er ønskeligt at bevare også disse landes medlemskab.

For Grækenlands vedkommende har den øgede sovjetiske interesse for Middelhavet utvivlsomt spillet en rolle for denne vurdering, hvad der fremgik af, at USA sidst i 1968 omsider besluttede sig til i fuldt omfang at genoptage våbenleverancerne til Grækenland, som havde været suspenderet siden kuppet.

DANMARK OG NATO

Dansk sikkerhedspolitik har været baseret på medlemsskabet af Atlantpagten siden 1949, efter at de danske forhåbninger – på linie med andre landes forhåbninger – om et globalt sikkerhedssystem inden for FNs rammer baseret på stormagternes samarbejde viste sig ikke at kunne realiseres.

Danmarks forhold til NATO undergår i 1969 ikke anden ændring end den, som også gælder for andre medlemslande, nemlig ophøret af den 20årige uopsigelsesperiode. Danmark var imidlertid det første land til offentligt at fastslå, at det ønskede at bevare den etårige opsigelsesmulighed. Årsagen var, at ønsket om at fastslå denne stillingtagen indgik i de tre nuværende regeringspartiers forhandlinger om grundlaget for regerings-samarbejdet.

I den første regeringserklæring fra regeringen Baunsgaard den 6. februar 1968 blev det sagt, at „Danmarks udenrigspolitik bygger fortsat på medlemskab af NATO i overensstemmelse med den gældende traktat, herunder dens opsigelsesbestemmelse.“ Regeringen erklærede at ville virke for tilvejebringelse af en samlet europæisk sikkerhedsordning, „der imødekommer alle europæiske landes ønske om sikkerhed og indbefatter en løsning af Tysklands-spørgsmålet, der anerkender det tyske folks ønske om selvbestemmelse og genforening.“ Endelig hed i det i erklæringen, at regeringen gik ind for afholdelsen af en konference om Europas sikkerhed, „når grundige forberedelser har vist, at den kan forventes at ville føre til nyttige resultater.“ Det blev yderligere bebudet, at regeringen inden for NATO ville virke for, at der føres en aktiv afspændingspolitik.

Den følgende danske regeringserklæring var uundgåeligt præget af begivenhederne i Tjcekoslovakiet. Statsminister Baunsgaard erklærede ved Folketingets åbning den 1. oktober 1968: „Der er ikke i øjeblikkets krise noget, der tilskynder til ændringer i vort forhold til NATO, således som dette kom til udtryk i regeringens tiltrædelseserklæring. Sommerens begivenheder har understreget behovet for, at NATO kan komme til at virke som et politisk instrument i afspændingens tjeneste.“ Det hed derefter, at „det er en politisk svækkelse af NATO, at et diktatur har kunnet udvikle sig i Grækenland.“



Statsminister Hilmar Baunsgaard.



Udenrigsminister Poul Hartling.

Sikkerhedspolitik undersøgelse

De citerede udtalelser, som før og siden er blevet suppleret af adskillige udtalelser fra regeringsside i Folketinget, er ikke ensbetydende med, at sikkerhedspolitikken nu anses for varigt fastlåst. Ved regeringsdannelsen i januar-februar 1968 blev der truffet aftale om at gennemføre en samlet undersøgelse og vurdering af dansk sikkerhedspolitik. Den skulle foretages på grundlag af de forskydninger i de internationale forhold, der har fundet sted siden traktatens indgåelse og under fuld hensyntagen til samtlige foreliggende forudsætninger, som det blev udtalt.

Denne aftale blev fulgt op af en beslutning af regeringen den 1. juni 1967. Her nedsattes et regeringsudvalg bestående af udenrigsminister Hartling, u-lands og nedrustningsminister Helveg Petersen og forsvarsminister Ninn-Hansen til undersøgelse af problemerne omkring dansk sikkerhedspolitik.

I udvalgets kommissorium hed det, at undersøgelsen og vurderingen bør omfatte Danmarks forhold til NATO og andre mulige sikkerhedspolitiske alternativer, herunder et eventuelt nordisk sikkerhedspolitisk samarbejde, at Danmarks sikkerhedspolitik skulle sættes i relation til de europæiske samarbejds-

muligheder, og at udviklingslandenes politiske og økonomiske udvikling samt Danmarks forhold til disse lande skulle inddrages i undersøgelsen. Det blev endvidere fastslået, at hensyn burde tages til løsninger, der muliggør en aktiv dansk indsats til afspænding og til løsning af nedrustnings- og konfliktforskningsopgaver.

En foreløbig rapport er bebudet i første halvår af 1969, mens en mere fyldig rapport forudses senere på året. Den forberedes af et sagkyndigt udvalg af embedsmænd og andre eksperter under ledelse af ambassadør Gunnar Seidenfaden. Det er ikke hensigten, at denne rapport, som tegner til at kunne præsentere offentligheden for det hidtil mest omfattende analysearbejde vedrørende dansk sikkerhedspolitik, skal drage konklusioner om, hvilken sikkerhedspolitik Danmark bør føre i 70'erne, men den skal bearbejde, analysere og præsentere det relevante materiale, som må indgå i vurderingen af, hvilken sikkerhedspolitik Danmark må føre.

Derfor vil rapportens afgivelse heller ikke nødvendigvis medføre, at der lægges op til en omgående afgørelse i regeringen og Folketinget om forbliven eller udmeldelse af NATO. Politisk er der fremdeles et stort flertal i Folketinget bag medlemsskabet af NATO, snarere større end ved tidspunktet for optagelsen i 1949, da det radikale Venstre nu indtager en mindre afvisende holdning til medlemsskabet.

I en resolution fra Det radikale Venstres landsmøde i maj 1968 hed det, at fortsat dansk medlemsskab af Atlantpagten må være betinget af NATOs evne til at fremme afspændingspolitikken og af at samtlige NATO-lande efter-



Flyvevåbnets nyeste flytype er altvejrsljageren F 104 „Starfighter“.



Som led i hærens fortsatte mekanisering er anskaffet pansrede mandskabsvogne.

lever FNs menneskerettigheds-erklæring. Befolkningen bør senest i folketingsåret 1971–72 efter grundig debat have mulighed for ved et folketingsvalg eller en vejledende folkeafstemning at tage stilling til Danmarks medlemsskab af NATO, udtaltes det.

Folketingsvalg eller folkeafstemning

Da det i forvejen er givet, at der senest skal holdes folketingsvalg i den anførte periode, kan man gå ud fra, at partiet er indstillet på at udskyde en afgørelse indtil da. En rådgivende folkeafstemning er tænkelig, men langt mindre sandsynlig end et folketingsvalg, hvor spørgsmålet om dansk NATO-medlemsskab dog selvsagt ikke kan udelukke andre emner, både indenrigs- og udenrigspolitiske, fra at blive behandlet, som de altid bliver forud for ethvert folketingsvalg. Tanken om en rådgivende folkeafstemning, som også kredse i Socialdemokratiet har rørt ved, er uhensigtsmæssig, fordi den indebærer store formuleringsvanskeligheder. Stilles befolkningen over for et valg om et ja eller nej til NATO, ville et eventuelt flertal for en udmeldelse (som dog ikke ville være bindende for Folketinget) ikke indeholde en anvisning på en ny sikkerheds-

politik. Som anført i det følgende, kan der i tilfælde af dansk udmeldelse af NATO blive tale om forskellige former for neutralitetspolitik, og det forekommer ikke tænkeligt, at Danmark kunne gå fra en sikkerhedspolitik, som er bestemt af medlemsskabet af NATO, over til simpelthen ikke at have nogen sikkerhedspolitik.

Befolkningens syn på NATO-medlemsskabet

Regelmæssige undersøgelser af befolkningens indstilling til medlemsskabet af NATO, foretaget af Gallup-instituttet og offentliggjort i Berlingske Tidende, viser, at der ikke på noget tidspunkt har været et flertal imod medlemsskabet og altid flere for end imod, men i perioder har ved-ikke gruppen været meget stor. Påvirkningen fra de internationale begivenheder er tydelig.

I 1949 var der 47 pct. for, 26 pct. imod, mens 27 pct. svarede ved ikke. Et år senere var de tilsvarende tal 52, 26 og 21. I de følgende år faldt modstanden efterhånden og var en tid omkring 1960-61 nede på kun 10 pct. Siden er den atter steget, men har kun een gang, i juni 1968, været så højt som på 20 pct. De sidste tre undersøgelser gav følgende resultat:

	Ja	Nej	Ved ikke
1967, oktober	47	14	39
1968, juni	39	20	41
1968, august-sept.	54	16	30
1969, april	53	13	34

Følgen af besættelsen af Czekoslovakiet er umiskendelig. Iøvrigt viste den sidste undersøgelse fra august-september i 1968 følgende tal fordelt på partierne.

Socialdemokratiet	49	21	30
Radikale	65	12	23
Konservative	87	6	7
Venstre	73	7	20

Det mest bemærkelsesværdige tal er de 65 pct. af de adspurgte radikale vælgere, som har givet udtryk for støtte til fortsat dansk medlemsskab af NATO.

Nordisk forsvarsforbund

Det kan forudses, at det materiale, som det sikkerhedspolitiske udvalg vil fremlægge for befolkningen, vil gennemgå de alternative muligheder, som Danmark kan siges at have til medlemskabet af Atlantpagten. I debatten herom må der naturligvis skelnes mellem den sikkerhedspolitik, Danmark har mulighed for at vælge, og de politiske muligheder, som vi ikke selv kan realisere, fordi de er afhængige af, at også andre lande ændrer deres sikkerhedspolitik. En sådan hypotetisk mulighed er tanken om det nordiske forsvarsforbund, som forudsætter, at både Danmark og Norge forlader NATO og Sverige erklærer sig villig til at indgå i et forpligtende forsvarsforbund med de to andre skandinaviske lande.

I dag er en sådan eventualitet lidet sandsynlig. Alle de nordiske lande synes



Hærens selvkørende 155 mm haubits kombinerer panservåbnets mobilitet med artilleriets ildkraft.

klart at foretrække den nuværende situation, der karakteriseres med betegnelsen „den nordiske balance“, hvis enkelte komponenter er dansk og norsk NATO-medlemsskab og dette medlemsskabs særlige karakter (ingen baser og atomvåben), svensk alliancefrihed og finsk neutralitet med hensyntagen til landets store østlige nabo.

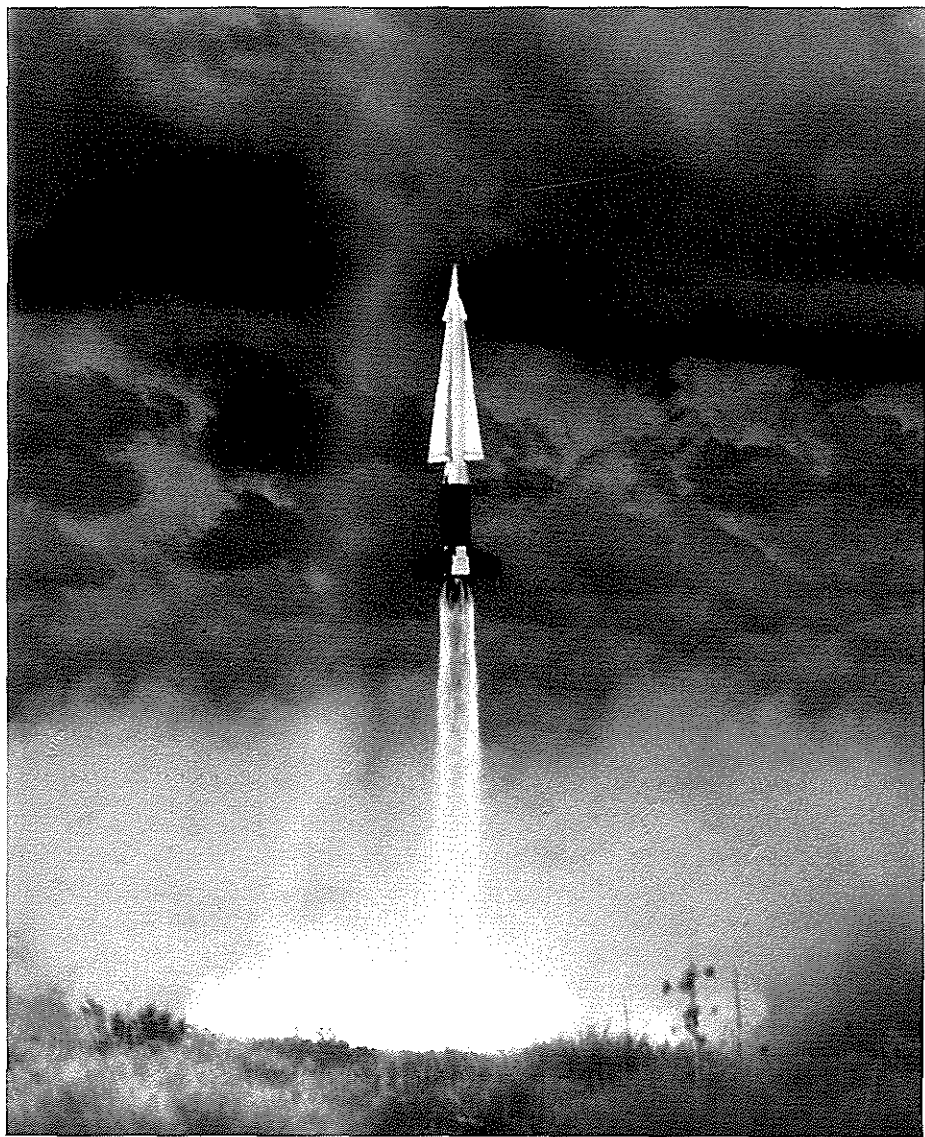
Forhandlingerne om indgåelse af en nordisk økonomisk union udelukker udtrykkeligt sikkerhedspolitikken. Statsminister Baunsgaard sagde i et interview med Berlingske Tidende den 16. marts 1968: „Det økonomiske samarbejde skal ikke betinge et nordisk forsvarsforbund. Alle landene er enige om, at en sikkerhedspolitisk bedømmelse foretages uafhængigt af dette, og de, der vil arbejde for et nordisk forsvarsforbund, skal efter min mening gøre det uafhængigt af unionsplanen. Det er velkendt, at der er mange i det radikale Venstre, der har den opfattelse, at et nordisk forsvarsforbund vil være at foretrække for et medlemsskab af NATO. Personligt er jeg ikke overbevist, fordi opfattelsen efter min mening bygger på den antagelse, at man kan reetablere situationen før dannelsen af NATO. Efter min bedste bedømmelse er det urealistisk at tro, at vi pludselig kan komme tilbage i den situation, der forelå i 1949.“

Om en nordisk økonomisk union på længere sigt vil få sikkerhedspolitiske konsekvenser er en anden sag, hvorom der er nogen uvished og uenighed, men det indgår altså ikke i de skandinaviske regerings planer, at de skal have sådanne følger.

Derfor er der ikke nogen anden alliancemulighed for Danmark end medlemsskab af NATO.

Dansk neutralitet

Med hensyn til en dansk neutralitetspolitik kan der blive tale om en væbnet eller en ubevæbnet neutralitetspolitik (den første svarer til Sveriges politik) og om en neutralitet garanteret fra østlig eller vestlig side eller fra begge sider. Sovjetunionen har tilbudt at garantere dansk (og norsk) neutralitet uden at det dog ligger ganske klart, hvad denne garanti indebærer. Vigtigere er det vel nok, at det ikke forekommer sandsynligt, at USA eller andre vestmagter skulle være villig til endsige interesseret i at garantere Danmarks og Norges neutralitet og dermed foranledige, at de udtræder af den atlantiske alliance. Selvom det var tilfældet, er det ikke givet, at Danmark og Norge ville være interesseret i at udskifte deres alliancetilhørsforhold med en sådan garanti.



I flyvevåbnets raketskadriller indgår NIKE-raketten, der anvendes i luftforsvaret mod højt-gående fly.

Der kan tænkes engang at opstå et særligt europæisk forsvarsforbund, eventuelt i forlængelse af de tanker, der allerede i dag som nævnt eksisterer om en særlig europæisk kerne inden for NATO. Men der er – ligesom for et nordisk forsvarsforbund – ikke tale om et alternativ til NATO-politikken i den rådende situation.

Hvis NATO skulle ændres væsentligt eller endog gå i opløsning, vil situationen rent sikkerhedspolitisk naturligvis tegne sig helt anderledes for Danmark end i dag, hvor der er mulighed for at fastholde deltagelsen i Atlantpagten. Hvilke sikkerhedspolitiske valgmuligheder, der da ville byde sig, er det i dag umuligt at udtale sig om med nogen som helst sikkerhed.

Baser og atomvåben

Det forekommer derfor mere relevant og i hvert fald langt mere aktuelt at beskæftige sig med, hvilken slags sikkerhedspolitik Danmark vil føre inden for de rammer, som medlemsskabet af NATO fastsætter. Ved at afvise baser – Danmark afviste stationering af allierede fly i 1953 og tanken har ikke siden været aktuel – og stationering af udenlandske atomvåben på dansk grund har Danmark i lighed med Norge tilkendegivet sin holdning i vigtige sikkerhedspolitiske spørgsmål, iøvrigt ved at indtage en holdning, som er forskellig fra den, de fleste andre NATO-lande indtager.

Der er ikke nogen udsigt til en ændring i det danske standpunkt, som senest blev bekræftet i regeringserklæringen den 1. oktober 1968, i hvis skriftlige del det hed: „Danmarks atompolitik ligger fast. Det er regeringens politik, at der ikke må findes kernevåben inden for dansk område herunder Grønland og grønlandsk luftrum.“ Omtalen af Grønland skyldtes ulykken med en amerikansk brintbombebeholdende flyvemaskine i januar 1968 ud for Thule. Maskinen var imidlertid ikke stationeret på Grønland, og de efterfølgende dansk-amerikanske forhandlinger skabte – som det blev sagt i regeringserklæringen – folkeretlig sikkerhed for, at dansk atompolitik også i fremtiden respekteres i Grønland.

Ulykken og de efterfølgende forhandlinger med USA var et vidnesbyrd om den betydning, som Grønland spiller for dansk sikkerhedspolitik. For luftforsvaret af USA og Canada har varslingsstationerne på Grønland en vigtig funktion, og hvis Danmark skulle beslutte sig til at udtræde af NATO, ville det skabe problemer for forholdet til USA, hvis sikkerhedsmæssige interesser kan berøres af et eventuelt dansk krav om varslingsstationernes fjernelse.



Gasturbinedrevne torpedobåde er en del af søværnets nybygningsprogram.

Isoleret dansk udtræden usandsynlig

I det hele taget ville en isoleret dansk udmeldelse af Atlantpagten rejse alvorlige problemer for andre lande, først og fremmest vore nabolande, hvis forsvar er indrettet på grundlag af dansk deltagelse i Atlantpagten. Det gælder selv det neutrale Sverige.

Norge mener at kunne koncentrere sig helt overvejende om forsvaret af det udsatte Nord-Norge i tillid til NATO-forsvaret mod syd, organiseret i den særlige Enhedskommando for Danmark og Slesvig-Holsten og de tilstødende farvande.

For Forbundsrepublikken Tyskland ville dansk udtræden af NATO rejse alvorlige forsvarsmæssige vanskeligheder, som ville aktualiseres ved afbrydelsen af det NATO-samarbejde, der nu har eksisteret i en årrække.

For flere NATO-lande ville usikkerheden om kontrollen med udløbene fra Østersøen i tilfælde af en krigssituation skabe betydelig usikkerhed. Disse konsekvenser måtte indgå i eventuelle danske overvejelser om en udtræden.

Forudsat at der ikke sker væsentlige ændringer i NATO, forekommer en isoleret dansk udtræden da også meget lidt tænkelig. Men som nævnt er det ikke alle sider af sikkerhedspolitikken – endsige forsvarspolitikken – som dermed er fastlagt. Vi afgør selv spørgsmålet om stationering, om atomvåben, om forsvarsbudgettets størrelse og tjenestetidens længde, selvom der også i disse

spørgsmål nødvendigvis vil indgå overvejelser om følgerne både for os selv og for andre af, hvilken holdning vi indtager og især af hvilke ændringer vi måtte beslutte os til i de enkelte spørgsmål.

NATO's overflødiggørelse

NATO er heller ikke ment at skulle eksistere ud i al fremtid, selvom Atlantpagtens varighed ikke er tidsmæssigt begrænset. Det er undertiden sagt, også af højstående NATO-diplomater, at alliancens fornemste opgave er at gøre sig selv overflødig.

Undervejs hertil er det naturligt, at den tilpasses den skiftende internationale situation, der dog endnu i 20året for Atlantpagtens indgåelse er præget af et dybtgående – omend i dag langt mere nuanceret – modsætningsforhold mellem øst og vest i Europa.

Dertil kommer, at NATO's fremtid må anses for at være nært knyttet til det tyske problem. Kun en tilfredsstillende afklaring og måske en dag en egentlig løsning heraf kan gøre alliancen overflødig og resultere i dens afløsning af et andet europæisk sikkerhedssystem end det, som i dag er baseret på to modstående alliancesystemer.

(Maj 1969).

LITTERATURLISTE

Dansk Sikkerhedspolitik 1948–1966 I–II, fremstilling og bilag, udgivet af Udenrigsministeriet. København, 1968.

Udviklingen inden for NATO 1966–67, udgivet af Udenrigsministeriet, 1968.

Erling Bjøl, Niels Jørgen Haagerup, Otto Kofoed-Hansen, Erik Reske-Nielsen og Erik Seidenfaden: *Danmark og NATO*, Gyldendal, 1968.

Niels Jørgen Haagerup: *NATO efter 1969*, Berlingske Forlag 1967.

Erik Reske-Nielsen og Erik Kragh. *Atlantpagten og Danmark*, udgivet af Atlant-sammenslutningen, København 1962.

Erik Kragh: *Baggrunden for Danmarks sikkerheds- og forsvarspolitik*, Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, 1965.

Niels Jørgen Haagerup: *NATO inför 1970-talet* i Strategisk Bulletin, Utrikespolitiska Institutet, Stockholm, årgang 3, december 1967.

Johan Jørgen Holst: *Norsk sikkerhedspolitik i strategisk perspektiv I–II*, Analyse og dokumentasjon. Udgivet af Norsk utenrikspolitisk Institutt, Oslo 1967.

Arne Olav Brundtland: *Sikkerhetspolitisk omprøvelse?* Udgivet af Norsk utenrikspolitisk Institutt, 1968.

Per Hækkerup: *Danmarks udenrigspolitik*, AOF – Fremad, København 1965.

NATO-håndbogen, februar 1968, udgivet af NATOs Informationstjeneste.

NATO i 70'erne, skrevet af unge danske folketingsmedlemmer, udgivet af Atlantsammenslutningen, 1968.

Særnummer af tidsskriftet *Fremtiden* nr. 5 1968: *Danmark og NATO*, udgivet af Det udenrigspolitiske Selskab.

Tidsskriftet *NATO-NYT*, kvartalsudgave af det engelsksprogede månedstidsskrift *NATO Letter*, udgivet af Atlantsammenslutningen.

Magtspil og sikkerhed – En analyse af blokpolitikken og Danmarks tilpasning, redaktion Mogens Lykketoft, udgivet af Arbejdernes Oplysningsforbund, 1968.

Danmarks sikkerhedspolitik, udgivet af Socialdemokratiets udenrigs- og forsvarspolitiske udvalg, 1969.

9 om NATO, skrevet af de politiske partiers formænd, udgivet af Atlantsammenslutningen, 1969.