

Forsvarsstudier 3/1991

Isolasjonisme og stormaktsgarantiar

Norsk tryggingpolitikk 1905-1990

Olav Riste

Innholdsliste

	Side
<i>Frå alliansefridom til krigsallianse</i>	4
Innleiing.	4
1905-1940: Nøytralitet under britisk vern	6
1940-1945: Atlanterhavspolitik.	10
1945-1949: Frå brubygging til A-pakt.	16
<i>Alliansemedlemskap med reservasjonar</i>	21
Rammevilkåra	21
Basepolitikken tar form	23
1950-1953: Basepolitikken under press.	30
Integrasjon under avskjerming	33
Norsk atompolitikk	36
1970-1990: Nye utfordringar	40
<i>Oppsummering og konklusjonar.</i>	42
<i>Notar.</i>	46
<i>English summary.</i>	49

Frå alliansefridom til krigsallianse

Innleiing

Når eg her skal prøve å skissere eit historisk perspektiv for norsk tryggingpolitikk, kan det vere nyttig å ta utgangspunkt i eit par refleksjonar kring ord og uttrykk som vi stendig møter på dette feltet.

For det første, sjølv uttrykket "norsk tryggingpolitikk". Ordet "tryggingpolitikk" er blitt definert på mange ulike vis. Spesielt i den internasjonale litteraturen kan vi finne "security policy" ofte brukt i ei svært vid tyding, omfattande ikkje berre utanriks- og forsvarspolitikk, men også handelspolitikk, industri- og ressurspolitikk. Det er utan vidare klart at eit nasjonalt tryggleiks-omgrep vil måtte omfatte også desse områda - og endå fleire i tillegg dersom også den "indre tryggleik" skal innfangast i omgrepet. Til dagleg blir uttrykket "norsk tryggingpolitikk" likevel vanlegvis brukt om det Magne Skodvin har kalla "ein syntese av utanriks- og forsvarspolitikken" - altså ein politikk som særleg siktar mot å ivareta nasjonens ytre tryggleik i maktpolitisk samanheng.

Omgrepet "norsk tryggingpolitikk" er av nokså ny dato. Det synest som om uttrykket "sikkerhetspolitikk" i vårt land først vart teke i bruk etter den andre verdskrigen, og då typisk nok i første omgang om den utanriks- og forsvarspolitikk som stormaktene førte. Uttrykket "norsk sikkerhetspolitikk" ser ikkje ut til å ha vore i vanleg bruk før i innstillinga frå Forsvarskommisjonen av 1946 - og den innstillinga kom i 1949.

Eg trur at dette spørsmålet om språkbruk har meir enn ei reint filologisk interesse - at uttrykksmåten avspeglar den

realitet at det først er i etterkrigstida at forsvarspolitikken er blitt eit integrert ledd i den politikken som siktar mot å skaffe landet størst mogleg tryggleik mot truslar utanfrå. Det kan såleis vere karakteristisk at Undersøkelseskommissjonen av 1945 delte studiet av det heimlege forspelet til 9. april i to heilt åtskilde deler, med ei utgreiing om utanrikspolitikken og ei om forsvarspolitikken. Når vi likevel i dag har vant oss til å snakke om norsk tryggingsspolitikk også for perioden 1905 til 1940, så er det ei språkleg forenkling. Der er ein norsk utanrikspolitisk tradisjon som går tilbake til 1905. Men i denne spelte det andre hovudelementet i tryggingsspolitikk - forsvarspolitikken - liten eller ingen rolle.

Om vi då likevel tillet oss den forenklinga å snakke om norsk tryggingsspolitikk frå 1905 og fram til i dag, så er dette ein politikk som må analyserast på to ulike plan. Det første er den erklærte politikk: dei offentlege, offisielle erklæringar og handlingar av ulike slag som til saman gir uttrykk for nasjonens offisielle tryggingsspolitiske kurs. Det andre planet er det mindre openberre, delvis med overlegg skjulte, fundamentet for nasjonens tryggleik - dei underliggende realitetane, dei ofte uuttalte føresetnader.

På det første, offentlege plan kan vi utan større problem stille opp ei historisk oversikt prega av ei klar periodeinndeling med nokså greie merkelappar. Det vil måtta sjå ut omlag slik:

1. 1905-1914: *Alliansefridom*
2. 1914-1918: *Nøytralitet*
3. 1920-1940: *Kollektiv tryggleik (Folkeforbundet)*
4. 1940-1945: *Krigsallianse*
5. 1945-1949: *Kollektiv tryggleik (FN)*
6. 1949- ? : *Allianse (NATO)*

Ved første augekast gir eit slikt skjema inntrykk av ein politikk som fram til 50-åra var vinglete og prega av brå omkast mellom fem-seks ulike "merkelappar". Jamvel om vi forenkler skjemaet ved å samle dei ulike rubrikkane i to korger - ei for militæralliansar (nr. 4 og 6), og ei for dei alliansefrie periodane (nr. 1, 2, 3 og 5) - finn vi ein tryggingpolitikk som svingar fram og tilbake mellom to tilsynelatande stikk motsette standpunkt.

Det vil imidlertid vere min påstand at det som skifter, er først og fremst kulissene - den utvendige ramma for norsk utanrikspolitikk. Scenebildet og kostymene kan skifte, men Peer Gynt er seg sjølv - og til dels seg sjølv nok. Alliansefridom, allianse, kollektiv tryggleik og nøytralitet er merkelappar med utspring i internasjonale rettsreglar, og seier forholdsvis lite om politikken innhald. Så sjølv om merkelappane har skifta, har innhaldet, definert som kjerneelementa i Norges tryggingpolitiske posisjon, i heile perioden vore nesten forbløffande stabile.

1905-1940: Nøytralitet under britisk vern

Korleis kan vi forklare denne tilsynelatande paradoksale kontrasten - mellom på den eine sida ein offisiell, erklært politikk prega av sterke svingningar, og på den andre sida ein relativt stø tryggingpolitisk hovudkurs? Nøkkelen ligg i ein analyse av alliansefridomens natur - ein slags varedeklarasjon for kva som kan gå inn under uttrykket "alliansefri politikk" - eller "non-alignment" som det heiter i internasjonal terminologi. (Vi vil her sjå bort frå permanent eller garantert nøytrale statar, som står i ei særstilling).

Alliansefridomens utvendige karakteristikk er enkel: Den består i fråvær av alliansebinding. Men det er eit reint formaljuridisk kjenneteikn, av negativ karakter, og seier oss ingen ting om den alliansefrie statens reelle forhold til omkringliggende statar eller til stormaktene som har interesser

i dette området. Ein langt meir interessant definisjon er denne, gitt av ein indisk forskar: "Non-alignment has always been, in reality, an informal, unstated, unilateral alignment with unnamed Powers." 1) Alliansefridom er med andre ord i regelen ikkje anna enn ei ikkje-formalisert, uuttalt og einsidig tilknytning til ikkje namngitte makter. Ein liknande synsmåte finn vi igjen hos John Sanness når han opererte med omgrepet "den implisitte garanti", og definerte dette som "en antagelse om at en eller flere stormakter ikke vil finne seg i at en alliansefri stats territorium og suverenitet blir krenket av en annen makt". 2)

Her er vi ved kjernen. Omsett til klart språk, og overført til realitetane i Norges tryggingspolitiske situasjon, gir desse teoretiske definisjonane følgjande bilde: Norsk alliansefridom hadde som gjennomgåande fundament ei meir eller mindre einsidig tiltru til at dersom Norge kom i faresonen, ville Storbritannia i eigen interesse sørge for at vårt område og vårt sjølvstende ikkje vart krenka av andre makter.

Sjølv med definisjonar av denne typen oppnår vi likevel ikkje å innfange alle sider ved Norges tryggleikssituasjon i tida før 1940. Der var også eit sterkt innslag av både isolasjon og isolasjonisme - isolasjon i den forstand at Norge oppfatta si plassering som klart i periferien i forhold til stormakts-politikken; isolasjonisme ved at Norge også aktivt søkte å markere seg som ein utkantnasjon.

Norsk isolasjonisme har sitt naturlege utspring i Norges geografiske plassering - avstanden frå Norge til dei økonomiske, kulturelle og maktpolitiske sentra i Europa. Under dette perspektivet finn vi Norge som ein liten og avmechtig stat, som søker sitt vern mot andre statar i det å vere langt borte; "for seg sjølv", og vanskeleg tilgjengeleg.

Denne tradisjonen får si markante utforming i åra frå 1814 og utover. Spora frå fortida skremde fedrane på Eidsvold: Krigar og samrøre med dei andre nordiske landa, tente som

skrekk og åtvaring mot deltaking i internasjonal maktpolitikk: "vi er Beboere af en hyperboræisk Afkrog paa Kloden", sa presten Nicolai Wergeland. Det hadde sine ulemper, i klima og næringsgrunnlag. Men det hadde også sine fordeler:" Her skulde vi bo, saa var Himlens Vilje, som den fattige i sin afsidesliggende Hytte, smaaligen forsynede, men tilfredse med det lidet, nydende det i uforstyrret Fred, uden at kjende de stores Vellyster, men også udelagtige i deres Kabaler, Splid og Kummer". 3)

Dette forklarar at Norge etter 1905 i så stor grad oppfatta sin tryggleik som eit resultat av ein allmenn og delvis naturgitt situasjon, og følgeleg synte så liten interesse for den "implisitte garanti" som låg i Storbritannias tilsynelatande overmakt i vårt nærrområde. Sidan trusselen syntest så fjern, har også "garantien" vore sett på som etter måten uinteressant.

Det eg vil fram til, er at det tradisjonelle fundamentet for Norges tryggleik hadde ei form som kanskje kan samanliknast med eit skip med dobbel botn - eller, om ein vil, ein to-steps raket. I første rekkje har Norge sett sin tryggleik sikra gjennom det ein oppfatta som ei stilleiande semje blant dei interesserte stormakter om å la Norge og Skandinavia vere i fred. I andre omgang, for det tilfellet at dette interessefelleskapet blant stormaktene skulle svikte, har Norge sett sin lit til at den eine eller den andre angelsaksiske stormakt - først Storbritannia, men etter 1945 først og fremst USA - i eigen interesse - ville sikre Norges sjølvstende overfor andre stormakter.

Med denne dobbelsikringa som referanseramme, blir periodeinndelinga av norsk utanriks- og tryggingspolitikk prega av heilt andre overskrifter. Vi vil for det første finne at Norges tryggleik før første verdskrigen bygde på ein uoppløyeleg kombinasjon av ei kjensle av avstand frå stormaktskonfliktane og av tillit til britisk sjømakt, og at nøytraliteten vår under første verdskrigen var ei overbygging over eit passivt allianseforhold under vern av den britiske flåten. På same måte blir

Norges formelle medlemskap i Folkeforbundets kollektive tryggleikssystem i realiteten eit uttrykk for ei uforpliktande og ufarleg binding til Vestmaktene: Vi ser då også at så snart denne bindinga mot slutten av 30-åra trugar med å dra oss inn i ein konflikt mellom Vestmaktene og dei nye europeiske diktatura, går Norge saman med andre småstatar ut av det kollektive systemet.

Stilleiande fall dermed Norge tilbake til det andre og siste leddet i dobbelsikringa - den implisitte britiske "garantien" for Norges integritet. Omsynet til Norges formelle nøytralitet tilsa at ei slik kopling til ei stormakt ikkje kunne omtalast eller kunngjerast. Først etter 9. april 1940, då også denne sikringa hadde svikta, kunne den identifiserast og omtalast: Det vart også gjort, av Nygaardsvold sjølv, med ettertrykk: I eit rasande utfall mot den britiske sendemannen 30. mai, i Bispegarden i Tromsø, legg han heile skulda for nederlaget på britane, men erkjenner samstundes at "vi hadde trodd at England i sin egen interesse ville ha gjort hva gjøres kunne for å kaste tyskerne ut av Norge". 4)

Ei viktig side ved denne dobbel-"garantien" for norsk tryggleik, fram til 1940, var at den var uavhengig av eit norsk forsvarsbidrag. For anten ville stormaktene la Norge få vere i fred, og då var der ikkje behov for eit norsk eksistensforsvar - eller så ville den britiske flåte avskjerme oss, og då kunne vi også greie oss utan eit sterkt nasjonalt forsvar. Slik sett er det som hende 9. april 1940 eit klassisk eksempel på Henry Kissingers tese om kva som hender når ein alliansefri stat gjer sitt forsvar avhengig av assistanse frå andre makter: Resultatet blir ein kombinasjon av både nøytralitetens og alliansepolitikkens ulemper. Av omsyn til sin formelle alliansefridom vil ein slik stat vere forhindra frå å førebu eit forsvarssamarbeid med den makta som den ventar hjelp frå. Men samstundes vil forventningane om slik assistanse redusere kravet til eigen forsvarsstyrke. 5)

1940-1945: Atlanterhavspolitik

1940 står for dei fleste som ein skiljeveg i norsk tryggingspolitikk. Men på spørsmålet om kva 1940 står for i denne politikken utvikling kan vi få ulike svar. Når Chr. A.R. Christensen i "Vårt folks historie" kallar 1940 "en revolusjon i norsk utenrikspolitikk", så er det ut frå eit syn på overgangen frå alliansefridom til allianse som eit sprang frå eit ytterpunkt til eit anna. Men det er igjen ei slutning ut frå utvendige tryggingspolitiske kjennemerke. Politisk-psykologisk framstår 1940 som eit vendepunkt. Men i forhold til det eg her har karakterisert som fundamentet for Norges tryggingspolitiske stilling, innebar overgangen frå nøytral til alliert først og fremst ei formalisering av den tradisjonell bindinga mellom Norges sjølvstende og Storbritannias maktstilling i vårt geografiske område.

Den som leitar etter revolusjonære element i norsk tryggingspolitikk etter 9. april burde heller stanse opp ved den norske London-regjeringa sin "Atlanterhavspolitik". Det tryggingspolitiske opplegget som har fått dette namnet, og som fekk si fulle utforming i eit offisielt regjeringsdokument frå mai 1942, var noko langt meir enn ei praktisk tilpassing til tidsbestemte konjunkturar. I "Atlanterhavspolitikken" gjorde Norge seg til talsmann for eit gjensidig forpliktande og langsiktig samarbeidsforhold til Vestmaktene, både militært, politisk og økonomisk.

London-regjeringa sin Atlanterhavspolitik hadde mange sider. 6) Ei av dei hadde med militærbasar å gjere, ei annan hadde innslag av norsk ekspansjonisme. Begge desse sidene dukka tidleg opp. Alt før han vart utanriksminister i november 1940 hadde Trygve Lie i ein privat samtale med den britiske minister sagt at den britiske marinen burde ha basar i Norge etter krigen "slik at tyskarane ikkje kunne gjenta taktikken frå april". 7) Og då Lie ved årsskiftet 1940-1941 fortalde den britiske sendemannen om ein norsk komité som hadde til oppgåve å studere norske ønskemål vedrørende det freds-

oppgjeret som ein gong måtte kome, sa han - utan å gjere det klart om det var hans egne eller komiteen sine tankar - at "for å oppretthalde freden var det viktig at Storbritannia, USA og Norge saman skulle stå ansvarlege for sjø-, land- og luftforsvaret av Grønland, Island og Færøyane, ved å ha basar der. Island ville ønskje å bli sjølvstendig; Norge ville gjerne ha Færøyane; og både Storbritannia og USA burde ha forsvarsbasar i Norge". 8)

Det sentrale og oppsiktvekkjande i Atlanterhavspolitikken låg likevel på eit anna plan: For det første karakteren av det samarbeidet ein såg fram til etter krigen - nedfelt i overtydinga om at nøytralitets- og isolasjonspolitikken måtte avløysast av eit nært og gjensidig forpliktande vestleg samarbeid både militært, politisk og økonomisk. For det andre den transatlantiske geografiske ramma for samarbeidet, og dei tryggingspolitiske og storstrategiske perspektiv som der vart lagt til grunn.

Den britiske vise-utanriksråden Sir Orme Sargent var ein av dei som hadde klart syn for dette atlantiske perspektivet. I sine kommentarar understreka han kor nødvendig det var å sikre eit aktivt amerikansk engasjement i Europas tryggleiksproblem etter krigen. Trygve Lies ide om eit britisk-amerikansk nett av basar kring Atlanterhavet kunne bli eit steg på vegen til eit slikt vidare tryggingspolitisk samarbeid. 9) Liknande synspunkt var framme i ein samtale Trygve Lie hadde med den amerikanske sendemannen hos den norske regjeringa våren 1941. Han spådde der at Norskekysten i framtida ville bli eit like viktig element i amerikansk strategi som den hittil hadde vore i britisk sjøstrategi. Og han grunngav dette med den teknologiske utviklinga, særleg på luftkrigssida. 10)

Den første omfattande utforminga av Atlanterhavspolitikken kom i ein artikkel Trygve Lie offentleggjorde i "The Times" 14. november 1941. Lie understreka der på ny at Norge var eit atlantisk folk som først og fremst var interessert i eit nært og organisert samarbeid mellom dei to store Atlanterhavs-

maktene - Det britiske imperiet og USA. Om forholdet til kontinentalmaktene i Europa gjorde han det klart at Norge korkje ønskte å isolere seg *frå* dei eller isolere seg *med* dei: Eit anglo-amerikansk samarbeid måtte vere fundamentet, som det så kunne byggast vidare på. Med basis i krigstida var det naturleg å ta til med det militære samarbeidet, skreiv Trygve Lie. Mellom anna ville dei allierte måtte gå saman om okkupasjonen av Tyskland. Men for Norge ville oppgåvene i tilknytning til eit regionalt forsvarssamarbeid kring Nord-Atlanteren stå i sentrum. 11)

Det er viktig, når vi ser på Atlanterhavspolitikken, å passe på at vi ikkje les historia baklengs, på ein slik måte at vi brukar våre motiv for tilslutninga til NATO i 1948-49 til å forklare bakgrunnen for dei norske planane sju år tidlegare. Det var først og fremst faren for framtidig ny tysk aggresjon som låg bak Atlanterhavspolitikken. Den tradisjonelle "russefrykt" kom i andre rekkje. Men det var samstundes klart at om ein først lykkast i "å spikre de angelsaksiske stormakter fast til deres ansvar i Europa" - slik Trygve Lies politiske rådgivar Arne Ording uttrykte det - 12) så ville grunnen vere lagt for eit forsvarssamarbeid som kunne dekkje fleire langsiktige eventualitetar.

Frykta for Sovjet kom elles ei tid i bakgrunnen etter den britiske utanriksministers drøftingar med Stalin i slutten av 1941 om allierte krigsmål. Dei krava som Stalin då bad om britisk godkjenning til, galdt Bessarabia, dei baltiske landa, og finske område fram til grensa før det tyske åttaket i juni 1941, vidare Polen aust for den såkalla "Curzon-lina", og sovjetrussiske basar i Romania. Til gjengjeld ville Stalin støtte ein tanke om ein militærallianse mellom Storbritannia og Frankrike, Belgia og Nederland. Dessutan ville Sovjetunionen "ikkje sette seg imot at Storbritannia fekk flåtebasar i Norge eller Danmark", jamvel om dei ville sette pris på ein "garanti frå visse makter vedrørende inngangane til Austersjøen". 13)

Den mest fullstendige utforminga av den norske regjerings tryggingspolitiske framtidsperspektiv kom i mai 1942, i dokumentet "Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk". Her var Atlanterhavspolitikken plassert inn i ei vidare ramme, der både eit meir verdsomspennande samarbeidsmønster og omsynet til det nordiske samhaldet hadde fått plass - det første som ei ideell men fjern målsetting, det andre som klart underordna det atlantiske perspektivet. Dette siste innebar ei klar avvising av eit nordisk tryggingspolitisk samarbeid i isolasjon frå dei atlantiske stormaktene. Eit utvida samarbeid med Sverige, og med Danmark, var etter dette berre tenkjeleg på Atlanterhavspolitikken grunn - for eksempel ved svensk medlemskap i Trygve Lies nordatlantiske forsvarssystem.

Bortsett frå desse punkta var "Hovedlinjer" ei ny og sterk understreking av Atlanterhavspolitikken. I konklusjonen vart det sagt slik:

"Inntil det blir mulig å skape et effektivt og universelt folkeforbund, vil Norge bli nødt til å søke sikkerhet i regionale avtaler. Norge ønsker derfor bindende og forpliktende militæravtaler om forsvaret av det nordlige Atlanterhav, og det ønsker at Sverige tiltrer disse avtaler. Den norske regjering ser også gjerne at Danmark, Nederland og Belgia og Frankrike slutter seg til dette systemet." 14)

I tillegg til Atlanterhavspolitikken, og dels på tverke for denne, kom krigsåra til å introdusere nok eit hovudelement i norsk tryggingspolitikk - nemleg omsynet til Sovjetunionen som grannestat og som stormakt med sjøstrategiske interesser i farvatna kring Norge. Signala om Sovjets interesser i dette området var både i 1942 og 1943 tilfeldige og uklare. På eitt punkt var dei til og med direkte misvisande. Eg siktar her til Roosevelt tanke om frihamner i Nord-Norge for gjennomgangstrafikk til Sovjet. Det er ingen tvil om at opphavet til denne tanken låg i Roosevelt sine egne idear om verdsordenen i etterkrigstida, og ikkje i sovjetiske forslag. 15) Men både dette

og andre signal skjerpa tradisjonelle mistankar om russisk ekspansjonisme på nordkalotten, og førte til ei klar norsk opprioritering av det tosidige forholdet til Sovjetunionen. Dei sterkaste utslaga av dette kom våren 1944, då det gradvis gjekk opp for den norske regjeringa at dei første allierte frigjeringsstyrkane på norsk jord ville bli russiske.

Dei norske forsøka på å bygge opp eit gjensidig tillitsforhold til Sovjetunionen, etter eit liknande mønster som i forholdet mellom Norge og dei vestlege stormaktene, førte imidlertid ikkje fram. Den sovjetiske innmarsjen i Aust-Finnmark i oktober 1944 fann stad utan førchands-konsultasjonar med Norge. Og Molotovs sjokk-krav vedrørande Svalbard og Bjørnøya, framsette under ein nattleg samtale med Trygve Lie i Kreml 12. november 1944, kunne ikkje unngå å skape sterk uro i den norske regjeringa. 16)

Omsynet til Sovjetunionen vart dermed den viktigaste avgrensingsfaktoren for norsk tryggingspolitisk handlefridom ved inngangen til etterkrigstida. Samstundes synte Vestmaktene liten interesse for norske tryggingsproblem på nordkalotten. Alt syntest såleis å liggje til rette for ei tilbakevending til det vi kanskje kan kalle Koht-doktrinen i norsk tryggingspolitikk: Ei overtyding om at Sovjets fremste interesse var eit sjølvstendig Norge der ingen andre stormakter hadde strategiske posisjonar, og at konsekvensen av dette var at Norge ikkje måtte binde seg for sterkt til Vestmaktene, Sovjets hovudfiende.

Kompromiss-løysinga for Norges tryggleiksproblem, slik den avteikna seg ved inngangen til etterkrigstida, låg i å kombinere omsynet til Sovjetunionen med dei såkalla funksjonelle vestbindingane: eit nettverk av særleg norsk-britiske avtalar og samarbeidsordningar utan formell tryggingspolitisk overbygging - det Arne Ording kalla "det praktiske samarbeid som springer fram av krigen selv"; 17) eit samarbeid som så langt råd tok vare på lærdomen frå 9. april om at militært samarbeid ikkje kan improviserast.

Når krigstidas Atlanterhavspolitik ikkje kom stort lenger enn til planstadiet, så var det først og fremst fordi stormaktene gjekk inn for globale i staden for regionale samarbeidsformer. Men også for Norge var tanken om eit formalisert forsvarssamarbeid med Vestmaktene blitt mindre lokkande mot slutten av krigen. Og forklaringa på det låg i ei påtvungen erkjenning av Sovjets interesser som Norges nye stormaktsgranne, kombinert med ei kjensle av Vestmaktens sviktande evne og/eller vilje til å verne om Norges og vel også deira egne interesser i nord.

Denne kjensla av å vere plassert i ein uklar "gråson" av kryssande stormaktsinteresser fekk i 1945 sitt naturlege utlaup i Norges sterke understreking av FN som garanti for framtidig fred og tryggleik - i alle fall inn til vidare. Det viktigaste nye i 1945 er at Forsvaret for første gong blir tildelt ei rolle i norsk tryggingsspolitikk. Til grunn for denne opp-prioriteringa låg for det første ein reint nasjonal forsvarstanke, med rot tilbake til 9. april. Men det nasjonale forsvaret vart også sett inn i eit vidare perspektiv. I "Plan for en første reising av Norges forsvar" - den såkalla Treårsplanen frå 1946 - vart det sagt slik:

"Det er vanskelig å tenke seg at Norge skulle komme til å forsvare seg mot overfall uten å ha allierte, og det er nødvendig å erkjenne at Norge med sine begrensede ressurser ikke vil kunne holde stand alene i lengere tid mot en militær stormakt. Men norsk forsvar må kunne holde ut alene inntil vi får effektiv hjelp av dem som måtte bli våre allierte". 18)

Desse framtidige allierte var her namnlause. Men bindingane til Storbritannia på materiell- og opplæringssida, i tillegg til det operative samarbeidet gjennom Tysklandsbrigaden, gav ein bra peikepinn.

1945-1949: Frå brubygging til A-pakt

"Brubyggingpolitikk" er blitt den vanlege overskrifta for norsk utanrikspolitikk i perioden 1945-1948. Det er på fleire måtar eit uheldig namn, fordi det fører tanken i retning av målsettingar som vel var prisverdige, men som neppe svara til den norske utanriksleiinga sine verkelege ambisjonar, og som lett får ein boomerang-effekt når kløfta mellom pretensjon og praksis blir avslørt.

Brubyggingpolitikken hadde nok ei positiv målsetting, prega av eit sterkt ønske om at eksisterande motsetningar mellom Sovjetunionen og Vestmaktene måtte finne ei løysing, og at nye motsetningar ikkje måtte oppstå. Men politikken gav seg for det meste uttrykk i negativ retning, ved at Norge la vekt på å unngå provokasjonar mot stormaktene, og ved at vi i staden for å bygge bruer mellom standpunkta helst let vere å ta parti når stormaktene var ueinige. Ei tid gjekk dette så langt at Arne Ordning, Utanriksdepartementets konsulent i politisk historie, åtvvara om at det var all right å krype under bordet ein gong i blant, men at ein ikkje burde ta fast opphald der. 19)

Brubyggingpolitikk kan sjåast som eit norsk ønske om å gjenopprette eit interesse-fellesskap blant stormaktene, for dermed å kunne vende tilbake til tradisjonelle førestellingar om Nord-Europa og Skandinavia som eit lågspenningsområde. Men fordi verdskrigen hadde gjort det vanskeleg å sjå Norge og Norden som ei storstrategisk utmark, var ønsket om lågspenning i nord blitt meir direkte avhengig av det allmenne storpolitiske klimaet. Derfor vart brubyggingpolitikken livsvilkår uløyseleg knytt til ein føresetnad om at der eksisterte ei allmenn stormaktsforståing på globalt plan. Tilspissinga i aust-vest forholdet mot slutten av 1947 innebar derfor også at grunnlaget for Norges mellomstilling tok til å rakne.

Norske politikarar hadde ein naturleg og sterk motvilje mot å erkjenne og ta følgjene av ei slik utvikling. Den nølande

norske haldninga til Marshall-planen sommaren 1947 vitnar såleis klart om Norges motvilje mot å innta eit klart vestleg standpunkt i eit spørsmål som ville openberre Europas kløyving. Men det var også på denne tid at ein i Forsvarsdepartementet vakte til live læresetningar frå krigstida om at hjelp utanfrå til forsvaret av Norge ikkje kunne improviserast. Effektiv krisehjelp, skreiv statssekretær Dag Bryn i eit PM frå Forsvarsdepartementet i september 1947, "krever forberedt samvirke med våre allierte". 20)

Før årsskiftet 1947-48 hadde knapt nokon av dei nordiske landa seriøst vurdert tanken om eit omfattande nordisk forsvarssamarbeid som "reserve-posisjon" dersom auka stormaktsspenning skulle framtvinge ei revurdering av tryggingspolitikken. Først når den internasjonale situasjonen tilspissa seg vinteren 1948, og der kunne registrerast signal om at Norge tok til å orientere seg i vestleg retning, kom det svenske utspelet om eit nordisk forsvarsforbund. I ettertid er det ikkje vanskeleg å sjå kvifor utspelet til slutt måtte ende med nederlag: Jamvel om alle tre landa nok til sjuande og sist baserte seg på ein amerikansk "garanti" i ei eller annan form, var Sverige ikkje villig til på nokon måte å formalisere eller byggje ei "opning vestover" inn i den nordiske ramma.

På sett og vis hadde Sverige her overteke Norges tradisjonelle tiltru til at dei angelsaksiske stormaktene i eigen interesse - og altså uavhengig av eit forpliktande engasjement frå nordisk side - ville aksjonere for å hindre at andre stormakter tok kontroll over Skandinavia. På norsk side var det derimot, med krigens røynsler i friskt minne, ei fast overtyding om at den allierte assistanse som alle innsåg ville bli nødvendig i tilfelle av eit stormaktsangrep mot Norden - denne assistansen kunne berre bli effektiv dersom den var førebudd i fredstid.

Der var ikkje lite motstand, særleg i Arbeidarpartiet, mot at Norge skulle bli medlem av Atlanterhavspakta. Omfanget av motstanden er vanskeleg å måle, men historikaren Knut Einar Eriksen har prøvt, og hevdar at skeptikarar og motstandarar i ein tidleg fase kan ha omfatta eit fleirtal av partiets stortingsgruppe. 21) Grunnlaget for motstanden var samansett og innfløkt. Men i historisk perspektiv kan vi iallfall identifisere to strøymingar: isolasjonisme, og tradisjonell "småstatsfilosofi" i form av ei grunnfesta mistru til stormaktspolitikken. Isolasjonismen kom sjeldan til overflata, men låg der som ein understraum av periodisk tilbakevendande nostalgi for dei tider då Norge iallfall tilsynelatande hadde kunna "vere for seg sjølv", utan altfor synlege bindingar til stormaktene og stormaktspolitikken. Som Einar Gerhardsen sa det i stortingsdebatten om innmeldinga i NATO: "Før siste krig trodde vi her i landet at det var mulig og riktig å skaffe oss en særskilt norsk fred uten omsyn til hvordan verden ellers utviklet seg". 22)

"Småstatsfilosofien" hadde ein meir rasjonell basis, og gav seg uttrykk i ei overtyding om at stormaktspolitikken i forhold til Norge ville vere den same anten vi hadde avtale med dei eller ikkje. Sigurd Evensmo, ein av dei hardaste motstandarane mot NATO-medlemskapen, har formulert følgjande som sitt "grunnsyn": "Når en stormakt har egen interesse av å intervenere til "beskyttelse" av de små, så gjør de det uten noen traktat. Har de ingen slik interesse, lar de være å intervenere tross en traktat." 23) Halvdan Koht hadde gitt uttrykk for noko av det same sommaren 1940, i diskusjonen om Norges krigsallianse-forhold til Storbritannia: "Eg reknar med at anten ein har avtale eller ikkje, så blir det interessene og makttilhøva som kjem til å avgjera ...". 24) Men vi bør leggje til at både Koht og Evensmo synest å ha rekna med at dei angelsaksiske stormaktene faktisk hadde eigeninteresse av å verne oss mot overgrep frå andre stormakter.

Både hos "isolasjonistar" og "småstatsfilosofar" kan vi såleis finne sterke innslag av den tradisjonelle førestillinga om "den implisitte garanti". Og det er ein tanke som framleis lever, om enn i nye former: I staden for Storbritannia er det no NATO som - for å sitere ein 1983-variant - "i egen interesse vil sette mye inn på å holde norsk territorium". 25) Eit anna viktig moment hos NATO-motstandarar både i 1949 og seinare har vore ei førestilling om at ei formelt alliansefri løysing gir eit lite land større handlefridom i internasjonal politikk. Men handlefridom er vanskeleg å definere, og den som vil prøve bør i alle fall presisere kva slag handlingar ein vil ha fridom til å utøve. I forhold til ei stormakt kan ein småstat i prinsippet anten demonstrere eller søkje å påverke. Og Norges tryggingpolitikk som NATO-medlem er her basert på den same overtydinga som låg bak den norske Londonregjeringa sin alliansepolitikk under krigen - ei overtyding som i andre og meir banale samanhengar gjerne blir samanfatta i slagordet "medlemskap gir innflytelse", men som i allianse-samanheng krev meir kompliserte formlar. Ein slik formel vart utforma av Arne Ordning i 1940, i oppmodinga til regjeringa om å føre ein aktiv og fleksibel samarbeidspolitikk andsynes vår britiske stormaktsallierte med sikte på eit gjensidig tillitsforhold:

"Bare når vi effektivt støtter vår britiske allierte vil Regjeringen virkelig kunne hevde Norges suverenitet og sin egen myndighet overfor den britiske regjering Hvis den britiske regjering er overbevist om at den norske regjering gjør sitt ytterste vil dens myndighet bli respektert og den vil, i all fall i en viss utstrekning, bli tatt med på råd". 26)

Norsk tryggingpolitikk passerte for nokre år sidan ein milestolpe som berre dei færraste stansa opp ved: Den nøytralistiske tradisjonen er ikkje lenger den mest langvarige i vår historie som sjølvstendig stat. Sidan 1983 dekkjer Norges historie som alliert stat over halvparten av tidsromet frå 1905. Likevel lever vi framleis med spenninga mellom dei to

tradisjonane - mellom på den eine sida ønsket om det Einar Gerhardsen kalla "en særskilt norsk fred", og på den andre sida krigsåras overtyding om at Norge med si geografisk-strategiske plassering ikkje kan avskjerme seg frå storpolitikken gjennom implisitte "garantiar" eller liknande kunstgrep.

Alliansepolitikk med reservasjonar

Rammevilkåra

Første delen av denne studien slutta med ei påpeiking av den vedvarande spenninga mellom dei to hovudtradisjonane i norsk tryggingpolitikk: nøytralisme og alliansesamarbeid. I den aller første perioden frå april 1949 var denne spenninga lite merkbar. Forklaringa ligg i at Atlanterhavspakta i utgangspunktet framsto som ein stormaktsgaranti etter velkjent mønster - ei amerikansk militærpolitisk ryggdekning for ei samling utrygge europeiske statar. Kanskje kan pakta i denne første tida best illustrerast som eit aksjeselskap med amerikansk atommakt som hovudkapital: Ingen kunne vere trygg på kva aksjane ville bli verd ved ei eventuell framtidig innløysing, men hovudkapitalen syntest solid nok til at selskapet ikkje ville gå konkurs. Der var dessutan visse utsikter til "aksjeutbyte" i form av amerikanske leveransar av våpen og utstyr. Nordmenn som likevel kjende uro over at stormaktsgarantien no var blitt eksplisitt, kunne søkje tilflukt i base-erklæringa, som sikra ein viss avstand mellom Norge og våre allierte.

Frå hausten 1950 endra dette seg raskt - først og fremst som følge av Koreakrigens utbrot. NAT - The North Atlantic Treaty - vart til NATO - The North Atlantic Treaty Organisation. Sagt med andre ord: Atlanterhavspakta vart omskapt frå ein tradisjonell reassuranse-traktat til ein militær og tryggingpolitisk samarbeidsorganisasjon, som overbygg over eit fellesforsvar med ei omfattande arbeidsdeling og samordning på tvers av nasjonale grenser. Ikkje ein gong det nære samarbeidet i krigsalliansen mot Tyskland 1940-1945 kan oppvise ein tilsvarende grad av militær samanveving av suverene statar. Dåverande forsvarsminister Jens Chr. Hauge sa det slik i Stortinget i desember 1951:

"Skal prinsippet om fellesforsvar bli til virkelighet, forutsetter det en rekke ting på det militære område som landene ikke har vært vant til i fred. Det forutsetter en felles strategi og felles forsvarsplaner. Det forutsetter felles militære sjefer og felles militære institusjoner som skal ha ansvar, - myndighet - til å gjennomføre forsvaret på grunnlag av de felles planer. Fellesforsvaret forutsetter en konsentrasjon om oppgaver som er vesentlige fra helhetens synsvinkel. Dette innebærer både organisering av felles militære styrker og en arbeidsdeling landene imellom som kan gå på tvers av landegrenser og tradisjoner. Fellesforsvaret forutsetter at vi deler med hverandre den høyeste militære sakkunnskap og det beste militære materiell. Det er kanskje for svakt å si at dette er uvant. Det er revolusjonerende for alle land - like mye for andre som for oss ... Fellesforsvaret fordrer kanskje særskilt hos de nasjonale myndigheter ikke bare forståelse for fellesforsvaret som prinsipp - for det er nokså lett, men også forståelse for de praktiske former som fellesforsvaret må gi seg utslag i." 27)

Årsaka til at NATO-landa gjekk inn for eit så "revolusjon-erande" fellesforsvarsopplegg var først og fremst at ein ikkje såg nokon annan veg til å byggje opp, over forholdsvis kort tid, den forsvarsstyrke som var nødvendig for å skape ein rimeleg grad av tryggleik mot eit sovjetrussisk åtak. Om risikoen for at eit slikt åtak kunne kome var der ulike meiningar. Men mange vart urolege då det vart slutt på det amerikanske atomvåpenmonopolet hausten 1949. Og utbrotet av Koreakrigen sommaren 1950 var eit klart nok uttrykk for at den kommunistiske maktblokka kunne vere villig til å bruke militære midlar for å nå sine politiske mål.

Parallelt med utviklinga av dette fellesforsvaret skulle så Norge handtere eit sett av grenser eller stengsler for vår innveving i dette mønstret: nemleg dei såkalla sjølvpålagde bindingane eller restriksjonane, som først den norske base-

politikken og seinare norsk politikk vedrørende atomvåpen er dei viktigaste uttrykka for. Spenninga mellom på den eine sida Norges deltaking i NATOs fellesforsvar, og på den andre sida den særstilling vi har gjort krav på gjennom blant anna base- og atompolitikken, er såleis på mange måtar ei vidareføring av spenninga mellom dei to langsiktige tradisjonane som er omtala ovanfor. Men kravet om "særordningar" er samstundes eit uttrykk for det innlysande faktum at ein medlemsstat, i ein allianse av suverene statar, i tillegg til fellesinteressene også har nasjonale særinteresser å ta vare på.

To par formlar skulle bli retningsgivande for norsk tryggingsspolitikk etter 1949: I forhold til Sovjetunionen skulle "deterrence" - avskrekking frå angrep, balanserast mot "reassurance" - forsikringar om at vår NATO medlemskap berre hadde forsvarsformål. Tilsvarande skulle Norge i forhold til sine allierte balansere "integrasjon" - ein grad av forsvarssamarbeid som gav rimeleg trygd for alliert assistanse, mot det som er blitt kalla "screening" - ei avskjerming mot alliert militær aktivitet av meir offensiv karakter som kunne så tvil om lågspenningsprofilen overfor Sovjetunionen i vårt nærområde. 28)

Basepolitikken tar form

Uttrykket "base" er i utgangspunktet vanskeleg å definere nøyaktig ein gong for alle. Men i historisk lys kan vi seie at året 1945 markerer eit skilje i den måten omgrepet "base" har vore forstått.

Før 1945 synest det allment å ha vore utenkeleg med ein "base" utan i direkte tilknytning til dei operative vepna styrkar som basen skulle tene. Eit unntak måtte i så fall vere det nettverket av såkalla "coaling stations" eller bunkers-hamner som var eit nødvendig grunnlag for det britiske imperiet og den flåtemakt som dette verdsriket bygde på. Britiske flåtestyrkar var ikkje permanent stasjonerte i alle disse "coaling

stations". Men stasjonane stod når som helst til full disposisjon som operasjonsbasar, fordi dei var under britisk suverenitet.

Spørsmålet om "framande basar" - basar på andre statars territorium - fekk særleg aktualitet i 1940-åra, i kjølvatnet etter framveksten av to nye supermakter som i utgangspunktet ikkje hadde eit globalt forgreina nett av koloniar eller landområde underlagt sin suverenitet. Derfor vart basar i grannelanda tidleg eit ledd i Sovjetunionens krigsmål med sikte på å utvide sitt forsvarsområde. Parallelt tok amerikanarane til å interessere seg for basar som kunne gi grunnlag for eit aktivt engasjement i global maktpolitikk etter krigen.

I amerikansk samanheng var det særleg flyvåpnet som var interessert i basar på andre statars territorium. Og frå 1943 arbeidde den amerikanske militære sjefsnemnda med planar om eit etterkrigs-nettverk av flybasar over Stillehavet og Atlanterhavet. 29) Sommaren 1945 var også tanken om slike basar på det europeiske fastlandet framme. Men då spørsmålet om slike basar i Norge og Danmark vart nemnt, åtvare det amerikanske utanriksdepartementet om at dette ville kunne utløyse tilsvarande sovjetiske krav. 30) Idéen vart derfor så vidt vi veit ikkje følgt opp.

Det vi kan kalle "eit utvida base-omgrep" kom til uttrykk i eit memorandum frå den amerikanske militære sjefsnemnda i juni 1946. Memorandumet peika på at ordet "base" ikkje nødvendigvis innebar permanent stasjonering av tropper, skip eller fly i freds- eller krigstid. "Der er ein skilnad mellom eit ønske om rettar - som kan nyttast når det blir nødvendig - og den konkrete etablering av ein base." 31) Dette "utvida baseomgrepet" kan såleis seiast å omfatte også støttepunkt utan fast stasjonering av vepna styrkar. Men det synest på den andre sida å ha vore ein føresetnad at USA i slike tilfelle skulle ha ein traktatfesta rett til å stasjonere sine styrkar der når USA måtte finne det nødvendig. Dersom det er vertslandet som bestemmer om og når baser skal opnast for framande

styrkar, vil eit slikt arrangement neppe innfangast jamvel av dette utvida baseomgrepet.

Uttrykket "norsk basepolitikk" blir vanlegvis brukt om den sjølvpålagde avgrensinga i vår NATO-tilknytning som - upresist sagt - går ut på at der i fredstid ikkje vil stå framande statars stridskrefter på norsk jord. "Stasjoneringspolitikk" hadde nok i utgangspunktet vore eit meir dekkjande uttrykk, men det er ei sak for seg. Det er først og fremst i kraft av sin funksjon som grenseline for Norges innveving i vestblokka at basepolitikken er blitt eit framhaldande diskusjonstema i norsk politikk. Det som i forma kan framstå som ei ordkløyving om kva som ligg i omgrepa "base" og "basepolitikk" er altså i røynda ein diskusjon om balansen mellom forsvarsbehov og avspenningsbehov i vårt område.

Dei fleste kjenner vel til korleis "basepolitikken" vart til: Sovjetunionen stilte i ei erklæring 29. januar 1949 to spørsmål til den norske regjeringa: Tenkte Norge å gå inn i Atlanterhavspakta, og ville den norske regjering "påta seg noen forpliktelser overfor Atlanterhavspakten hvor det gjelder opprettelse av militære fly- eller flåtebaser på Norges territorium?" Etter det Halvard Lange i ettertid minstest som "to hektiske dager" kom Norges svar, som på det siste punktet hadde følgjande ordlyd: "Den norske regjering vil ikke tiltre noen overenskomst med andre stater som innebærer forpliktelser for Norge til å åpne baser for fremmede makters stridskrefter på norsk territorium så lenge Norge ikke er angrepet eller utsatt for trusler om angrep." 32)

Norske regjeringar har til alle tider hevda at sidan basepolitikken er ei sjølvpålagd avgrensing og ikkje ein internasjonalt forpliktande avtale, så er det opp til norske statsmakter åleine å definere innhaldet. På den andre sida er det klart at baseerklæringa i praksis, gjennom sin karakter av ein offisielt kunngjort politikk overfor andre makter, utgjer ei binding på norsk handlefridom. Ei historisk vurdering av norsk basepolitikk og dens utvikling over tid må derfor ta omsyn til korleis

den er blitt oppfatta, også av andre makter. Om vi då tar utgangspunkt i situasjonen ved årsskiftet 1948-49, er det naturleg først å spørje kva slag forventning Sovjetunionen hadde når dei kom med sine spørsmål.

Spørsmålet Sovjetunionen reiste var om Norge ville forplikte seg overfor A-pakta "hvor det gjelder opprettelse av militære fly- eller flåtebasar på Norges territorium". I påfølgjande notar vart det brukt uttrykk som må forståast slik at det Sovjetunionen hadde i tankane var overlating i fredstid av norsk territorium til dei vestlege stormaktene for oppretting av basar og stasjonering av stridskrefter. Det er ingen ting som tyder på at Sovjetunionen venta eller vona at eit alliert Norge ville fråskrive seg retten til å motta assistanse på norsk territorium av allierte stridskrefter i ein krigssituasjon. Dei sovjetiske baseopplegg vi kjenner frå denne tida - i Aust-Europa og i Finland - hadde stasjonering av stridskrefter i fredstid som klar føresetnad. Det er derfor rimeleg å rekne med at Sovjets utspel botna i mistankar om at deira moglege fiendar - først og fremst USA - skulle få posisjonar nær russisk område som gav utgangspunkt for eit strategisk overfall på kort varsel. Sovjetunionen kunne finne næring for slike mistankar i amerikansk presse, til dømes i ein artikkel av den kjende amerikanske utanrikskommentatoren Walter Lippmann i New York Herald Tribune 21. januar 1949. Lippmann gav der uttrykk for at han tok det for gitt at der ville bli oppretta britisk-amerikanske fly- og flåtebasar i dei to landa dersom Norge og Danmark kom med i NATO.

Kvifor kom så Norge med ei så presis og konkret baseerklæring - og kvifor kom den så raskt? Var den førebudd? Hadde spørsmålet blitt diskutert med USA i samband med Norges eventuelle medlemskap i Atlanterhavspakta? Eit første svar på desse spørsmåla må bli at der ikkje finst noko som tyder på at Norge på denne tida vurderte nokon annan basepolitikk enn den som vart erklært. Alt i juli 1948 hadde utanriksminister Lange sagt til den amerikanske ambassadøren

i Oslo at det frå norsk synspunkt ikkje kunne bli tale om å gå inn i ein avtale som gav ei framand makt basar på norsk område i fredstid. Det som kunne bli aktuelt, var det Lange i samtalen kalla "et arrangement som trådte i kraft i det øyeblikk Norge var utsatt for angrep". Det ville, skal Lange ha sagt, "være fornuftig at det på forhånd hadde funnet sted drøftinger, slik at de som eventuelt skulle komme oss til hjelp, også visste hvilke "facilities" ville være for hånden på norsk område. Men baser, bemannet med britisk eller amerikansk personell, ville utvilsomt virke som en direkte provokasjon overfor Russland." 33)

Langes ordbruk er her viktig: I dei norske referata frå desse drøftingane vart uttrykket "amerikanske baser" brukt om basar med amerikansk personale, medan det engelske ordet "facilities" vart brukt om det utanriksminister Lange sjølv definerte slik: "Visse materielle ting måtte ligge på stedet, og de som skal bruke materiellet, måtte vite at det lå der." 34) Kanskje er dette den første utforminga av prinsippet om førehandslagring?

Korleis reagerte så dei allierte stormaktene på den norske basepolitikken? Vi kan i utgangspunktet fastslå at USA i 1948 allment såg det slik at våpenhjelp til andre land bygde på ei forventning om motytingar, f.eks i form av base-rettar eller transitt-rett for vepna styrkar. Såleis meinte den amerikanske militære sjefsnemnda i desember 1948 at det var "ei klar logisk vidareføring av prinsippet om gjensidig militær hjelp at mottakaren gjer vår strids-assistanse meir effektiv ved å gi oss baserettar". 35)

Men det var samtidig klart at dette var ei sak med mange vanskelege politiske sider. Såleis understreka det amerikanske utanriksdepartementet som sitt synspunkt at eit system av reint amerikanske basar på andre lands territorium hadde "alvorlege ulemper frå ein politisk synsstad": Det ville understreke mottakarlandets avhengige status; gi grobotn for anti-amerikanisme; og dessutan gi inntrykk av at USA påtok seg ansvaret

for å forsvare heile området til den staten der basen var oppretta.

Utanriksdepartementet i Washington tenkte seg derfor ei anna ordning i NATO-samanheng. NATO-landa ville samrå seg i mellom om forsvaret, og om det då vart konstatert behov for militære baseopplegg på ein medlemsstats territorium, ville heile alliansen ta kontakt med vedkomande medlemsstat, og saman bestemme kven av medlemslanda som skulle drive desse basane i fredstid. 36)

Om Skandinavias allmenne plass i eit slikt framtidig fellesforsvarsopplegg sa den militære sjefsnemnda samstundes at området hovudsakeleg ville fylle ei forsvarsstrategisk rolle, "med grunnlag i den store strategiske verdi det har å hindre russiske fly- og ubåtbasar på skandinavisk territorium. Utover det ventar vi at Skandinavia stiller til disposisjon slike base- og sambandsinstallasjonar, spesielt på øyane, som USA og deira allierte kan ha behov for i krigføringa." 37)

Hovudinnhaldet i den amerikanske politikken fekk Norge utførleg kunnskap om ved årsskiftet 1948/49, då ambassadørane våre i London og Washington på vegne av regjeringa stilte ein del konkrete spørsmål om dei eventuelle plikter eit medlem av Atlanterhavspakta måtte ta på seg. Eitt av spørsmåla var om det ville bli tale om å etablere militære basar på norsk territorium. USA svara nei; Storbritannia sa at felles-basar for alliansen ville kunne bli eit rådleggingstema mellom medlemslanda, men at Pakta ikkje ville binde nokon til eit bestemt standpunkt. 38)

7. februar 1949 tok Lange i Washington opp spørsmålet på topplanet i det amerikanske utanriksdepartementet, og gjorde igjen merksam på norsk politikk - som jo nettopp hadde kome til uttrykk i baseerklæringa. Han fekk då, i meir utførleg form, same svar som gjennom ambassadørane ved årsskiftet. Lange gjorde det klart at dette ville løyse eit indrepolitisk problem, etter som "det ville være en politisk umulighet å få akseptert

at norsk territorium skulle stilles til disposisjon for utenlandske tropper i fredstid".

Trass i den norske baseerklæringa ville Sovjetunionen venteleg likevel hevde at realiteten i norsk medlemskap i Atlanterhavspakta ville vere ein rett for USA til å disponere basar eller anlegg når amerikanarane meinte det var nødvendig. Korleis kunne ein best gardere seg mot slike klagemål? Etter begge lands syn ville den beste løysinga her vere å demonstrere norsk suverenitet ved at Norge fekk materiell støtte i fredstid "til selv å opprette og holde de baser og 'facilities' som skulle vise seg hensiktsmessig på norsk territorium for tilfelle av en kommende væpnet konflikt" - slik det heiter i det norske samtalereferatet. 39)

Vi ser av og til reist spørsmålet: Var basepolitikken ein gratis "gest" til Sovjetunionen? Kosta erklæringa ingen ting, i og med at USA ikkje ønskte basar og Norge ikkje ønskte å ha framande styrkar i landet i fredstid? Der er neppe grunnlag for slike slutningar. For det første vil eit land helst unngå å binde sin handlefridom overfor andre land. Og baseerklæringa ville bli ei binding, sjølv om den ikkje var folkerettsleg forplikande. Med i den politiske prisen som måtte betalast var også dei fortolkningsstridar som måtte kome. Vel så viktig var det likevel at ingen ved årsskiftet 1948-1949 kunne ha oversikt over kva behov som kunne oppstå i framtida som følge av endringar i den strategiske eller forsvarsteknologiske situasjonen. Når den norske regjeringa likevel ville ta på seg dei kostnader ei slik baseerklæring medførte, er det mest rimeleg å sjå på det som ein alvorleg freistnad på å overtyde Sovjetunionen om at det var reine forsvarsomsyn som låg bak Norges tilslutning til Atlanterhavspakta.

1950-1953: Basepolitikken under press

Ser vi så på norsk basepolitikks utvikling etter 1949, er to problemstillinger sentrale: For det første - er det rett som mange hevdar at basepolitikken er blitt "utvatna"? For det andre - har basepolitikken fylt sin funksjon som eit bidrag til lågspenning i vårt område?

Som utgangspunkt må vi ha det klart at basepolitikken, som alle andre tryggingpolitiske instrument, er eit dynamisk og ikkje eit statisk fenomen. Ingen kan derfor vente at basepolitikkens praksis kan forbli upåverka av vesentlege endringar i dei maktpolitiske eller forsvarsteknologiske rammevilkåra. Når norske regjeringar hevdar at "basepolitikken ligger fast", så ligg der i det først og fremst ein påstand om at politikkenes kjerne eller essens står ved lag. Og denne kjernen må rimelegvis vere at allierte styrkar berre kan stasjoneras på norsk territorium i krise- eller krigstilfelle og etter invitasjon frå norske styresmakter.

Dei som hevdar at basepolitikken er blitt "utvatna" grip gjerne fatt i den såkalla "presiseringa" av basepolitikken som forsvarsminister Jens Chr Hauge la fram i Stortinget i februar 1951, og som har vore retningsgivande for seinare praksis. På eitt punkt innebar denne presiseringa ei klar endring i forhold til den opphavslege erklæringa: Det var ikkje berre eit åtak mot Norge som kunne medføre ei opning av basar, men eit "angrep på det nord- atlantiske område". Det er rimeleg å sjå denne omformuleringa som ein konsekvens av ordlyden i paragrafane 5 og 6 i Atlanterhavspakta, som definerer eit åtak mot territoriet til ein av medlemene som eit åtak mot dei alle. Utover dette presiserte Hauge at base-erklæringa ikkje hindrar at Norge inngår avtalar med sine allierte om tilgang til norske basar i ein krigssituasjon, og at allierte samøvingar eller "kortvarige besøk av våre alliertes fly- og flåtestridskrefter" i Norge heller ikkje kunne vere i strid med basepolitikken. Eitt ledd i Hauges presisering kan vere verd å sitere ordrett:

"Vår basepolitikk kan ikke hindre at Norge bygger ut sine militære anlegg etter et slikt mønster, at de vil være skikket til umiddelbart å ta imot og underholde på effektiv vis allierte stridskrefter som overføres til Norge for å bistå med forsvaret av landet." 40)

Innhaldet i denne fråsegna, og endå meir den praksis som har utvikla seg i kjølvatnet etter den, innebar modifikasjonar som nok fall mange tungt for brystet. Grensa mellom "kortvarige opphold" og midlertidig stasjonering er nødvendigvis flytande. Ein del syntest nok også at førehandslagring av allierte styrkars materiell var på grensa til ei omgåing av basepolitikken. Nokre var jamvel usikre på om etableringa av Nordkommandoen på norsk område var i samsvar med basepolitikken.

Mykje av den tvil som knytte seg til praktiseringa av basepolitikken gjorde seg først gjeldande i samband med spørsmål som var oppe i 1951-53 om stasjonering av allierte flystyrkar i Skandinavia. Om dette har det frå dansk side kome fram opplysningar, basert på danske statsråders privatarkiv, som går ut på at der i tidsromet frå september 1951 til juni 1952 var forslag og drøftingar om stasjonering av eit stort tal allierte fly i Norge og i Danmark. I følgje desse opplysningane skal den norske regjeringa ha gjort framlegg for Stortingets utanrikskomité om å godta slik stasjonering, men eit stort fleirtal i komiteen skal ha avvist framlegget. Den norske regjeringa skal deretter ha gått inn for stasjonering av fly i Danmark, som det nest beste alternativ for å styrke luftforsvaret over Sør-Norge. 41)

Det einaste som kom fram offisielt om dette frå norsk side, er eit avsnitt i utanriksminister Langes utgreiing i Stortinget i januar 1953. Han helsa der med glede tanken som då var framme om stasjonering av allierte flystyrkar i Danmark, og la til: "For vårt vedkommende står vi ikke overfor noe tilsvarende tilbud ... Våre allierte holder seg tilbake fordi de,

etter drøftinger med oss, har forståelse for de overveielser som førte til vår erklæring i 1949 og for at vi ikke finner at forutsetningene for den basepolitikk vi da valgte, har endret seg." 42) Dette kan tolkast som ei indirekte stadfesting av at der frå alliert side i 1951/52 var ønske om flybasar i Norge i fredstid, men at alliansen hadde akseptert dei norske motargumenta.

I dag veit vi - på grunnlag av amerikansk materiale - at det amerikanske flyvåpnet i 40- og 50-åra, og særleg i perioden 1951-1953, hadde sterke ønske om basar for amerikanske fly på norsk område, både for fast stasjonering og i form av avtalar om rett til å nytte norske flyplassar under operasjonar. Eitt utgangspunkt var dei behov som hadde oppstått for jagarfly-eskorte og etterfylling av drivstoff for dei nye bombefly med kortare rekkjevidd som den amerikanske strategiske luftkommandoen var i ferd med å få. Dette er bakgrunnen for den såkalla SAC-avtalen - ein norskamerikansk avtale frå oktober 1952 om Strategic Air Commands bruk av Sola og Gardermoen i krise- eller krigstilfelle. Eit anna utgangspunkt var den første forsvarsplanen som NATOs regionale planleggingsgruppe for Nord-Europa utarbeidde vinteren 1951, og som la særleg vekt på behovet for eit sterkare luftforsvar i området. Flyforsterkningar var det stort sett berre USA som kunne skaffe. Og amerikanarane var villige til å øymerke flystyrkar for overføring til Europa, dersom basar kunne stillast til disposisjon.

Det amerikanske flyvåpnet ser ut til å ha tenkt seg ei stasjonering av ein "wing" - tre skvadronar med tilsaman 75 kampfly - i Norge, i tillegg til ein del støtteelement. Frå det amerikanske forsvarsdepartementet si side var der sterke ønske om ein mest mogleg omfattande avtale med Norge, jamvel om ein slik avtale skulle krevje endring av den norske basepolitikken. Det amerikanske utanriksdepartementet vart derimot, under drøftingane med norske styresmakter, uroleg over dei følgjer dette kunne få for tilhøvet mellom Norge og Sovjetunionen, og gjekk i staden inn for å finne ordningar som

kunne sikre flystøtte til området i krisesituasjonar utan å kome i konflikt med norsk basepolitikk. Utfallet av drøftingane har den amerikanske utanriksminister på den tida, Dean Acheson, karakterisert slik: "A solution was found in Air Force visits and a system for quick occupation upon alert." 43)

Utfallet av dei drøftingane som vi her har omtala gir ein god peikepinn om fastleiken i den stengsla Norge har pålagt seg mot stasjonering av andre makters stridskrefter på norsk jord i fredstid. Det er også verd å merkje seg at desse drøftingane kom i Korea-krigens kjølvatn, då den kalde krigen var på sitt hardaste. Det var neppe så heilt lett for norske styresmakter i ein slik situasjon å be om styrking av luftforsvaret i vårt område, samtidig med at dei avviste allierte flybasar på norsk jord.

Frå tida etter 1953 kjenner vi ingen offisielle allierte freistnader på å få Norge til å oppgi eller revidere sin basepolitikk. Men det er ikkje dermed sagt at dei militære behov som låg bak ønska om endring av den norske politikken i dei tidlege femtiåra var blitt borte for godt, eller at nye behov ikkje kunne oppstå.

Integrasjon under avskjerming

Den norske regjeringens fasthalding av basepolitikken; Sovjetunionens politiske press mot ei romsleg fortolking av denne; og årsakene til dei alliertes aksept av Norges politikk; alt dette gir forsåvidt ei indirekte stadfesting av at denne sjølvpålagde avgrensinga er eit reelt bidrag til lågspenning i Europa. Frå sovjetisk side er det også ved fleire høve gitt positive uttrykk for at ein der verdset baseerklæringa. Såleis skreiv statsminister N.A. Bulganin til Gerhardsen i 1957 at baseerklæringa "tjente til å bevare freden i Nord-Europa og til å utvikle gode naboforbindelser mellom våre to stater". Eit eksempel er Mikhail Gorbatsjovs tale i Murmansk 1. oktober 1987, der han sa dette:

I Sovjetunionen verdsetter vi behørig det faktum at Danmark og Norge, som er medlemmer av NATO, på ensidig grunnlag har sagt nei til utenlandske baser og kjernevåpen på sitt territorium i fredstid. Denne holdningen er, når den konsekvent omsettes i praksis, vesentlig for å dempe spenningen i Europa. 44)

Men det er like klart at Sovjetunionen ser på baseerklæringa som eit utgangspunkt, og at dei derfor gong på gong har protestert mot norske og allierte militære tiltak på norsk jord, på det grunnlag at dei har vore mot basepolitikkenes ånd om ikkje direkte mot baseerklæringas bokstav. Desse klagemåla har mellom anna gått på to typer tiltak: For det første, kortvarige opphald av allierte stridskrefter, og amerikanske etterretningsflys bruk av norske flybasar; for det andre, oppretting av NATO-finansierte anlegg og lager for allierte stridskrefter på norsk jord.

Hauges 1951-presisering av basepolitikken gjorde det klart at kortvarig opphald for allierte fly og krigsskip ikkje ville stride mot basepolitikken. Ei omstridd sak i denne samanhengen var allierte etterretningsflys bruk av norske flybasar mot slutten av 1950-åra. Eitt spesielt tilfelle - i mai 1960 då eit amerikansk etterretningsfly av typen U-2 vart nedskote djupt inne på sovjetisk område, og det vart kjent at flyet var på veg til Bodø for mellomlanding - førte også til ein kort men etter måten alvorleg krise. Tilfellet er også interessant forsåvidt som det frå norsk side offisielt vart vedgått at det i U-2 affæren var tale om eit amerikansk brot på ei sjølvpålagd norsk avgrensing i allierte stridskrefters operasjonar over norsk territorium. Den norske regjeringa leverte også ein protest til USA. På dette grunnlaget avviste Norge sovjetiske påstandar om at basepolitikken var blitt endra. I realiteten avviste den norske regjeringa at dette i det heile hadde noko med basepolitikk å gjere: Det galdt her ein annan sjølvpålagd restriksjon - nemleg regelen om at allierte fly som mellomlandar på norske flyplassar ikkje må krenke andre statars luft-territorium,

og heller ikkje må overfly norsk territorium aust for 24. lengdegrad (om lag ved Hammerfest).

Det andre problemkomplekset omfattar bl.a. lagring av våpen og utstyr for allierte styrkar på norsk jord. Vi må her i utgangspunktet minne om at det norske utanriksdepartementet i 1948-49 skilde mellom basar og såkalla "facilities" - som grovt kan omsettast med hjelpemidlar eller installasjonar - og tenkte seg at - som vi har sett - "visse materielle ting må ligge på stedet" - klart til bruk. Vidare har vi sett at Hauges 1951-presisering gav grønt lys for at Norge kunne bygge ut sine militære anlegg "etter et slikt mønster, at de ville være skikket til umiddelbart å ta imot og underholde på effektiv vis allierte stridskrefter ..."

Dette gir ein vesentleg del av bakgrunnen for den utbygginga av NATO-finansierte forsvarsanlegg i Norge som kom i gang tidleg i 50-åra - det såkalla infrastrukturprogrammet. I St.prp. nr. 23 for 1957, om retningsliner for den vidare utbygging av Forsvaret, vart det om målsettinga for programmet sagt følgjande:

"Gjennom bygging av fellesfinansierte anlegg utover våre egne styrkers behov var formålet å legge forholdene til rette for på kortest mulig tid å kunne ta imot hjelp utenfra."

Forsvarsminister Nils Handal presiserte dette i Stortinget i 1959, og la då vekt på - som han sa - at

"Våre flyplasser, våre forsyningsanlegg og la meg også nevne marineanlegget Haakonsværn, er dimensjonert med det for øye at man eventuelt skal kunne ta imot og underholde allierte stridskrefter, om situasjonen skulle kreve det. Det er for sent å bygge dette eller skaffe dette til veie, når situasjonen allerede er inntruffet. Skal våre allierte kunne bringe inn sine stridskrefter, må også

forsyningene i en viss utstrekning være lagt opp i fredstid." 45)

Det vart også gjort klart for Stortinget at desse infrastruktur-anlegga skulle stå under norsk kontroll, og drivast og vedlikehaldast av norsk personell.

Norsk atompolitikk

I overgangen frå 50-åra til 60-åra kom ein annan norsk sjølvpålagd restriksjon til å stå sentralt i debatten. Eg siktar sjølv sagt til norsk atompolitikk. Dei spesielt grufulle perspektiv som knyter seg til eventuell bruk av kjernefysiske våpen, har heilt naturleg sett sitt preg på dei fleste menneskes innstilling til spørsmålet om desse våpnas plass i vårt forsvarsopplegg. Ein konsekvens av dette er at det alltid har eksistert ei kløft mellom på den eine sida dei som "i embets medfør" har måtta drive med det som er blitt kalla "thinking about the unthinkable", og på den andre sida alle andre som har deltatt i den allmenne tryggingpolitiske debatten. Dette kan hjelpe til å forklare at store deler av opinionen neppe har klart for seg i kor stor grad NATO og Norges forsvar heile tida har vore knytt til trusselen om eventuell bruk av kjernefysiske våpen.

I røynda var amerikanske atombomber kjernen i alliansens forsvarsstyrke frå første stund. I dei første åra under Atlanterhavspakta var atombomba eit reint amerikansk avskrekkingsvåpen - NATO's målsetting var å byggje opp tilstrekkeleg store konvensjonelle styrkar til at dei kunne framstå som ei rimeleg forsvars-motvekt mot Sovjetunionens konvensjonelle åtakstyrke. Eit viktig NATO-møte i Lisboa i 1952 stilte opp ærgjerrige mål for denne konvensjonelle oppbygginga - så ærgjerrige at det snart var klart at dei ikkje ville bli realiserte. Dette, saman med Sovjetunionens utvikling av kjernefysiske våpen, er bakgrunnen for at NATO på sitt rådsmøte i 1954 vedtok å innkapsle taktiske atomvåpen i alliansens forsvarsopplegg. Og dette er igjen bakgrunnen for den norske debatten

om atomvåpen i vårt forsvar, som kom i gang frå 1955.

NATO-vedtaket frå 1954 reiste spørsmålet om eventuelle konsekvensar av den nye strategien for Norges forsvar. Eit utval - Boyesen-utvalet - la fram ei innstilling om dette hausten 1955. Innstillinga er framleis ikkje tilgjengeleg, men etter det som er offentleg kjent om den ser det ut til at den har gått ut frå at atomvåpen også ville bli brukt mot Norge i ein eventuell konflikt. Av dette drog utvalet iallfall den konsekvens at Norge måtte søkje å verne både folket og forsvarsevnen mot åtak med kjernefysiske våpen. Den militære sjefsnemnda, som behandla innstillinga, drog for sin del ytterlegare ein konsekvens av den nye situasjonen: Det norske forsvaret måtte sjølv bu seg på å ta imot og bruke atomvåpen. I militære krinsar var dette ei utbreidd oppfatning. På politisk hald var skepsisen større. Forsvarsminister Handal sa det slik i eit foredrag i Oslo Militære Samfund i januar 1956: "For de mindre land er det neppe aktuelt selv å skaffe seg disse virkemidler. Vi som medlemmer av NATO får i så måte støtte oss på våre store allierte innenfor fellesforsvaret." 46)

Viktig for den vidare utviklinga i saka var den aukande opinionen mot atomvåpen. Dette gir bakgrunnen for at det på Arbeiderpartiet sitt landsmøte i juni 1957 vart vedteke eit benkeforslag som sa: "Atomvåpen må ikke plasseres på norsk område." Og på NATOs regjeringssjefsmøte i desember 1957, som nettopp skulle drøfte innføring av mellom-distanseraketter med kjernefysisk ladning i Europa, vakte statsminister Einar Gerhardsen internasjonal oppsikt ved å be om utsetting av saka, og ved å erklære at Norge ikkje hadde planar om å opprette lager for atomvåpen eller utskytningsbasar for mellom-distanserakettar.

Trass i Gerhardsens Paris-utspel avslørte forsvarsministeren i eit foredrag noko seinare at spørsmålet om atomvåpen i det norske forsvaret ikkje var avgjort ein gong for alle, og at spørsmålet hadde ein viss samanheng med at den amerikanske lovgivinga inntil vidare hindra overføring av atomspreng-

ladningar til andre statars kontroll. Konsekvensen av dette var jo at lager av atomvåpen på norsk jord i realiteten ville medføre stasjonering av amerikansk personell - om enn ikkje stridskrefter i ordets eigentlege forstand. Og forsvarsministeren la til: "Dersom vi igjen blir skuffet i vårt håp om avspenning som et resultat av eventuelle forhandlinger og dersom den amerikanske lovgivning skulle bli endret, se vil vi bli stillet overfor spørsmålet igjen." 47) Han viste også til at det norske forsvaret etter kvart ville få taktiske våpen som kunne utstyrt med atomsprengladningar Dette sikta spesielt til kortdistanserakettkvåpna "Honest John" og "Nike".

Frå opposisjonen vart det sagt klart ifrå at dei oppfatta fråsegnene frå regjeringshald som uttrykk for den situasjonen som for tida låg føre. Ein talsmann frå Høgre sa for sin del "at det må være en selvfølge at våre soldater får like effektive våpen som de styrker de i tilfelle skal forsvare seg imot". 48) I opinionen rasa striden vidare, med slike utslag som den såkalla "Påskeresolusjonen" mot atomvåpen i Vest-Tyskland i 1958. Det som då hende, var at Sosialistisk Studentlag fekk eit fleirtal av Arbeiderpartiet sine stortingsmenn til å skrive under på ein resolusjon som kravde at den norske regjeringa skulle bruke veto mot stasjonering av atomraketar i Vest-Tyskland. I denne spesielle saka, som har mange likskapspunkt med NATOs "dobbelvedtak" om raketar og forhandlingar i desember 1979, hadde NATO-møtet i desember 1957 gjort prinsipielt vedtak om innføring av mellomdistanseraketar med atomladningar i Europa, i dei land som ville slutte spesiell avtale om det med USA. Norge hadde ikkje sett seg imot dette vedtaket, trass i at Gerhardsen hadde tilrådd utsetting med ein argumentasjon som minner om NATOs dobbelvedtak i desember 1979: "Den tid som i alle tilfelle vil medgå før de foreliggende planer kan iverksettes," sa Gerhardsen, "kunne så nyttes til å prøve muligheten for nye forhandlinger med Sovjetunionen om nedrustningsspørsmålet."

Utanriksminister Langes argument mot dei som kravde eit norsk veto i ei slik sak i NATO, har også klare tilknytings-

punkt til den norske diskusjonen kring NATO-vedtaket i desember 1979. "Vi går ut fra som en selvfølge," sa Lange, "at det standpunkt vi har tatt for vårt vedkommende, både i spørsmålet om stasjonering av allierte styrker på norsk område og i spørsmålet om atomvåpen, blir respektert av de andre medlemslandene i NATO. På samme måten som vi forbeholder oss rett til selv å avgjøre disse spørsmålene, må vi ... innrømme andre medlemsland deres rett til selv å avgjøre hvilke våpen de vil utstyre sine forsvarsstyrker med innenfor den ramme som er trukket opp gjennom vedtakene i NATOs råd." 49)

Den vidare utviklinga i spørsmålet om atomvåpen på norsk jord nådde klimaks i ein intens debatt i 1960-61. Utgangspunktet var stortingsdebatten om forsvarsbudsjettet i mars 1960, då militærkomiteens formann konkluderte med at vi ikkje kunne få fullt utbytte av forsvarsløyvingane "så lenge vi ikke er villige til å la Forsvaret følge med i den våpentekniske utvikling". Fleire andre stortings- representantar tok til orde for atomvåpen i det norske forsvaret, og statsminister Gerhardsen antyda at jamvel om Arbeiderpartiet hadde teke sitt negative standpunkt for inneverande stortingsperiode, så kunne det utvikle seg slik at partiet tok saka opp til ny vurdering, eventuelt ved eit nytt landsmøte. Utfallet vart at Stortinget sende over til regjeringa ei oppmoding om ein analyse av bl.a. om målsettinga i forsvarsplanane frå 1957 "kan oppfylles uten at vi tar i bruk kjernefysiske våpen". 50)

Ein slik analyse vart lagt fram i desember 1960, og inneheldt ei brei oversikt over atomvåpnas plass i NATO-forsvaret sidan 1952. Forsvarsdepartementet gjorde det vidare klart at det eigentlege spørsmålet for Norges vedkomande var om ein skulle innpasse atomvåpna i Forsvaret i fredstid: I krigstilfelle var det klart at dei allierte hjelpestyrkane ville disponere atomvåpen, og at den norske regjeringa då ville kunne gi samtykke til bruk av slike våpen på vårt område.

Departementet refererte den militære sjefsnemnda si tilråding om at det norske forsvaret burde utstyrast med taktiske atomvåpen til forsvar av norsk territorium, og at slike våpen derfor burde innførast i fredstid. Dette gjekk regjeringa imot, ut frå ei tryggingpolitisk totalvurdering. På den andre sida understreka regjeringa at landet til eikvar tid måtte stå fritt til å vurdere situasjonen på ny. Dette prinsippet - presisen til at det var dei konstitusjonelle organ som måtte ta eventuelle nye avgjerder - vart også fastslått med stort fleirtal i det arbeidsprogrammet som Arbeiderpartiet i april 1961 vedtok for neste stortingsperiode, og er seinare blitt ståande som grunnlaget for norsk atompolitikk.

1970-1990: Nye utfordringar

Frå tidleg i 70-åra er det igjen spørsmålet om førehandslagring som har stått fremst i diskusjonen om norsk basepolitikk - med stikkord som COB (klargjering av norske flyplassar til krigsbruk for allierte flystyrkar), INVICTUS (førebuingar til støtte for amerikanske hangarskipsgrupper), og MAB (førehandslagring av våpen og utstyr for amerikanske marineinfanteri-avdelingar). Norges forhold til kjernevåpen kom på si side til å stå i sentrum for den harde innanrikspolitiske striden om NATOs såkalla "dobbelvedtak" frå 1979, om innføring av mellomdistanseraketar som motvekt mot Sovjets SS-20 raketar. Atomvåpendebatten har dessutan fått eit breiare perspektiv, gjennom den mangeårige diskusjonen om ein kjernevåpenfri sone i Norden. I tillegg fekk norsk tryggingpolitikk framover i 1980-åra ei stendig sterkare sjøstrategisk orientering, prega av den aukande sovjetiske marineaktiviteten i Norskehavet; og av Reagan-administrasjonens svar i form av ein sterkare profilert maritim strategi, som i tillegg til sitt globale perspektiv også hadde regionale implikasjonar.

Ramma for denne framstillinga gir ikkje plass for ei drøfting av desse nye elementa. Vi må nøye oss med å konstatere at dei nok alle om enn på ulik vis gir nye dimensjonar til viktige

sider av norsk tryggingpolitikk. Dei tilfører likevel ikkje noko kvalitativt nytt i forhold til dei to formel-par som ovanfor er blitt framheva som retningsgivande for norsk politikk i NATO-perioden: "deterrence" vs. "reassurance" - avskrekking mot sovjetisk angrep kombinert med forsikring om at våre militære tiltak er reint defensive, og "integration" vs. "screening" - vilje til sameining av allianseforsvaret kombinert med avskjerming mot tiltak som kan verke provoserande. Balansen innanfor kvart formel-par må i alle høve kontinuerleg justerast. Og til sjuande og sist må den avgjerande, operative testen bli om det balansepunktet ein har lagt seg på sikrar at våre allierte til eikvar tid har både evne og vilje til å yte den nødvendige assistanse til forsvaret av norsk territorium. Hittil har i allfall norske styresmakter gitt positive svar på det spørsmålet, utan å gå på akkord med basepolitikkenes kjerne, og utan å gi avkall på sine krav om å finsikte dei allierte tiltaka med tanke på å fjerne element som kan skade Norges avspenningsline i forhold til vår austlege stormaktsgranne.

Oppsummering og konklusjonar

La meg til slutt knyte nok eit par trådar frå base- og atompolitikken og tilbake til det eg har understreka som dei lange perspektiv i norsk tryggingsspolitikk. Eit særdrag for mykje av diskusjonen om norsk base- og atompolitikk er at den har gått føre seg på to ulike plan. På overflata har den gjerne framstått som ein diskusjon om dei konkrete sjølvpålagde bindingane i norsk forsvarsspolitikk, og om tolkinga av desse. Men oftast - som i debatten om førehandslagring for amerikanske styrkar - var det i realiteten ein strid om dei synlege følgjene av Norges deltaking i det vestlege fellesforsvaret; det forsvarsminister Hauge i 1951 kalla "de praktiske former som fellesforsvaret må gi seg utslag i". Debatten er såleis på sett og vis snudd opp-ned i forhold til diskusjonen framfor Norges innmelding i NATO: Den gongen var dei praktiske bindingane vestover eit lite omstridd faktum: Striden gjekk på den formelle og forpliktande traktatmessige overbygging. I våre dagar avviser kritikarane ein diskusjon om den tryggingsspolitiske overbygginga - medlemskapen i NATO, men går inn for ei nedskjering av dei praktiske bindingane.

Men perspektiva kan også dragast lenger bakover. Der går ei klar line frå dei norske ønska om førehandslagring av våpen og utstyr for våre allierte, tilbake til London-regjeringa sin Atlanterhavsspolitikk med si overttyding om at militært samarbeid og assistanse utanfrå ikkje kan improviserast. Likeeins går der ei line frå ønsket om Norge og Norden som eit atomvåpenfritt område, og tilbake til Integritetstraktaten av 1907 med sin inspirasjon i Jørgen Løvlands åtvaring mot "de kombinationer og allianser, som kan drage oss ind i krigs-eventyr sammen med nogle av de europeiske krigerstater".

Mellom desse to linene ligg framleis spenningsfeltet mellom på den eine sida den isolasjonistiske impuls - ønsket om

lausrivning frå skremmande maktpolitiske realitetar, og på den andre sida erkjenninga frå andre verdskrigen om at Norge no ein gong ligg der det ligg, og derfor må søkje den best moglege løysing på sitt tryggingssproblem innanfor den ramma som vår geografisk/strategiske og ideologisk/politiske plassering peikar ut.

Revolusjonen i Aust-Europa i 1989, og opptakten til ein reell nedrustningsprosess, slik den er nedfelt i den såkalla CFE-avtalen (om konvensjonelle våpen i Europa) og i START-forhandlingane (om reduksjonar i talet på strategiske kjernefysiske våpen), gir ved inngangen til 90-åra von om ei varig avspenning i Aust-Vest forholdet. Det er i skrivande stund uråd å spå om denne prosessen vil gå vidare med si eiga tyngd, eller om den vil stanse opp og kanskje tilmed gi tilbakeslag. Oppløysingstendensane og den økonomiske krisen i Sovjetunionen er dei mest usikre faktorane. Det einaste som er rimeleg sikkert er at Sovjetunionens militære og politiske kontroll over Aust-Europa er gått over i historia. Men det er lang veg fram til stabile demokratiske styre i dei aust-europeiske landa, og Sovjetunionens kjerne, Russland, vil i alle fall bli ståande som den militært sterkaste makta i Europa.

Trass i all uvissa har likevel Norge gått i gang med å redusere sitt forsvar. Det har også dei fleste andre NATO-landa. Skilnaden mellom Norge og dei andre landa er imidlertid at vi, med eit lite folketal og eit stort og strategisk viktig område, meir enn dei fleste er avhengige av hjelp utanfrå dersom vi skal vere i stand til å forsvare vårt territorium og våre interesser. Norges forsvarsevne blir derfor tappa i to endar når Norge og våre allierte stormakter samtidig reduserer sin militære styrke. Norge har dessutan nokså einsidig satsa på den amerikanske "garantien" gjennom NATO, utan å søkje "reassurans" gjennom tilknytning til dei organa som søker å byggje opp ein eigen europeisk forsvars- og tryggingsspolitisk "pilar". Dersom avspenningsprosessen skulle stanse opp vil vi derfor ha gjort oss endå meir avhengige av ein amerikansk "garanti". Og alt tyder på at USA i mellomtida vil ha redusert

både sin evne og sin vilje til å støtte opp om forsvaret av Europa.

Norsk tryggingpolitikk har i heile dette århundret i sin essens bygt på ein kombinasjon av isolasjonisme og stormaktsgarantiar. Idealtilstanden, som vi heile tida medvite eller umedvite har søkt tilbake til, er å få vere for oss sjølv, i skjul av ein av oss underforstått stormaktsgaranti - i og for seg eit naturleg ønske for eit lite folk utan djuptgåande konflikter med andre nasjonar. Den formelt uttrykte og gjensidig forpliktande NATO-medlemskapen er i så måte eit avvik frå dette idealet. Avviket er hittil blitt akseptert fordi det kunne knytast til ein relativt klar og nærverande trussel. Når så trusselen blir oppfatta som verken klar eller nærverande, vil nostalgien for idealtilstanden uvegerleg melde seg.

Dette vil neppe føre til brå overgangar: Norge har det ikkje med å melde seg ut av samarbeidsorgan som vi ein gong har meldt oss inn i. Derimot er det vanleg at Norge ber om særordningar - helst slike som gjer at andre ikkje kan stille krav til oss, samtidig med at vi reserverer oss ein rett til å stille krav til andre. Det kan argumenterast for at vår NATO-medlemskap i utgangspunktet hadde preg av å vere ei slik særordning. "Fellesforsvar og fellesplanlegging", sa Norges forsvarsminister i Stortinget i 1950, "betyr for oss at andre og sterkere land innstiller seg på å bruke noen av sine militære ressurser til forsvar av vårt land og vår del av verden ... Det er bare den form for fellesforsvar og fellesplanlegging som vil være akseptabel for et land som vårt." 51)

Utviklinga frå 1952 og framover, med oppbygginga av eit etter måten sterkt forsvar og ei delvis integrering av dette i allianseforsvaret, endra til ein viss grad dette bildet. Spørsmålet som no melder seg er om ei nedbygging av det norske forsvaret, og vår svake tilknytning til Europa, vil kunne resultere i at vår NATO-medlemskap går over til å bli ein ny variant av ei slik særordning, i form av ein einseitig og delvis

underforstått amerikansk "garanti". Men før det kjem så langt bør vi kanskje minne oss sjølv om korleis det gjekk med den tidlegare britiske "garantien": Den sprakk som ei såpeboble våren 1940 - ikkje fordi Storbritannia i og for seg mangla kapasitet, men fordi Norge ikkje hadde høg nok prioritet i hierarkiet av garantimakta sine storstrategiske målsettingar.

Notar

1. Raj Krishna, i ein artikkel om "India and the Bomb", i *India Quarterly XXI (1965)* s. 122, sitert av R.L. Rothstein i boka *Alliances and small Powers* (New York 1968) s. 247.
2. J. Sanness, *Norsk alliansefri politikk?* (Atlanterhavskomiteens skriftserie, nr. 44, Oslo 1978).
3. H. Wergeland, *Norges Konstitutions Historie* (Kr.a 1897) s. 278.
4. J. Nygaardsvold, *Norge i krig 9 april-7. juni 1940* (Oslo 1982) s. 166.
5. H. Kissinger, i (red.) M. Howard, *The Theory and Practice of War* (London 1965) s. 287.
6. O. Riste, 'London-regjeringa'. *Norge i krigsalliansen 1940-1945. Bd. I* (Oslo 1973) kap. 4; *Bd II* (Oslo 1979), 3. del.
7. *Ibid. Bd I* s. 72.
8. *Ibid.* s. 73.
9. *Ibid.* s. 74-75.
10. *Ibid.* s.75.
11. T. Lie, *Med England i ildlinjen* (Oslo 1956) s. 301-305.
12. *Festskrift til Arne Ordning* (Oslo 1958) s. 122.
13. O. Riste, 'London-regjeringa' *Bd. I* s. 79.
14. Utanriksdepartementet, *Norges forhold til Sverige under krigen* (Oslo 1947), bd III s. 158-163.
15. O. Riste, 'London-regjeringa' *Bd. II* s. 288-292.
16. *Ibid.* s. 315-340.

17. *Ibid.* s. 314.
18. *Stortingsmelding* nr. 32 (1945-1946) s. 3.
19. *Festskrift til Arne Ordning* (Oslo 1958) s. 140.
20. M. Skodvin, *Norden eller NATO?* (Oslo 1971) s. 31.
21. K. E. Eriksen, *DNA og NATO* (Oslo 1972) s. 171.
22. *Stortingstidende*, 4. mars 1949, s. 298.
23. S. Evensmo, *Ut i kulda* (Oslo 1978) s. 71.
24. O. Riste, '*London-regjeringa*' Bd. I s. 48.
25. Tove Pihl, "Sikkerhet og nedrustning", *Aftenposten* 18.1.1983.
26. O. Riste, '*London-regjeringa*' Bd. I s. 45.
27. *Stortingstidende*, 12. desember 1951, s. 2543.
28. For formelen "deterrence" vs. "assurance" sjå J.J.Holst's artikkel "Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv" i *Internasjonal politikk* nr. 5, 1966, s. 465. For formelen "integration" vs. "screening" sjå Rolf Tamnes' artikkel "Integration and Screening: The Two Faces of Norwegian Alliance Policy 1945-1986", i (red.) R. Tamnes, *Forsvarsstudier: Årbok for Forsvarshistorisk forskningssenter Nr.VI, 1987.* (TANO, Oslo 1987).
29. M.S. Sherry, *Preparing for the Next War. American Plans for Postwar Defence, 1941-1945* (Yale, 1977) s. 45-47 og 204.
30. Yale University Library, Slimson Diaries, 26.6.1945.
31. *Foreign Relations of the United States, 1946, I*, s. 1175.
32. Dokumenta er gjengitt i J. J. Holst, *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv bd. II* (Oslo 1967), s. 65-70.
33. *Skodvin*, s. 352.

34. *Skodvin*, s. 325.
35. *Foreign Relations of the United States, 1948, I,2*, s. 675.
36. *Foreign Relations of the United States, 1949, IV*, s. 38.
37. *Foreign Relations of the United States, 1949, IV*, s. 98.
38. *Skodvin*, s. 228.
39. *Skodvin*, s. 324-325.
40. *Stortingsforhandlinger 1951, 7a*, s.286.
41. Erik Beukel, "Norges basepolitikk - nogle overvejelser i Arbeiderpartiets ledelse", i *Internasjonal Politikk*, 3, 1977, s. 483-495.
42. *Stortingsforhandlinger 1953, 7a*, s. 47.
43. D. Acheson, *Present at the Creation* (New York 1969) s. 624.
44. *Holst II* s. 84; Gorbatsjovs tale er bl.a. gjengitt i *Sovjet-Nytt*, bilag til nr. 26, oktober 1987.
45. *Stortingsforhandlinger 1959, 7a*, s. 232.
46. *Norsk Militært Tidsskrift 1956*, s. 78.
47. *Norsk Militært Tidsskrift 1958*, s. 256.
48. *Stortingsforhandlinger 1958, 7a*, s. 58.
49. *Stortingsforhandlinger 1958, 7a*, s. 812.
50. *Stortingsforhandlinger 1959-60, 7b*, s. 2092-2142.
51. *Stortingsforhandlinger 1950, 7a*, s. 1170.

English summary

**Isolationism and great power guarantees:
Norwegian security policy 1905-1990**

Traditionally, Norwegian foreign and security policy has been described and interpreted as proceeding along an unbroken line of non-alignment from 1905 until sharply reversed by the German invasion in 1940. Then, after five years of whole-hearted commitment to the wartime alliance, Norway in 1945 reverts right back to its pre-war tradition of neutralism, until in 1949 yet another somersault brings the country into the lasting fold of the Atlantic alliance.

Rejecting this pattern of two separate traditions divided by ten years of abrupt zig-zag, the present study proceeds from a basic premise that Norwegian security, since the country gained its complete independence in 1905, has rested on a dual foundation. The official policy, until 1940, was non-alignment, underpinned by a feeling of remoteness from great power disputes and belief in a developing great power consensus about Scandinavia as a kind of sanctuary - the latter reinforced by a Treaty in 1907 whereby Russia, Germany, France, and Great Britain guaranteed Norway's territorial integrity. Underlying this, however, was an unspoken assumption that if the great power consensus should break down, then Great Britain with her sea power could be relied upon to prevent, in her own interest, any attempt by other powers to gain a foothold on the Norwegian coast.

The real extent of Norway's political, economic, and strategic dependence on Great Britain was further underscored by the First World War, when Norwegian official neutrality shielded a far-reaching acquiescence in the Entente powers' economic warfare against Germany.

During the inter-war years, Norway's membership in the League of Nations and the absence of any external threats to her security relegated the implicit British 'guarantee' to the realms of near-oblivion. But the break-down of collective security in the 'thirties, and the consequent rejection by Norway and the other small European countries of any obligations under the League system, meant that Norway once again sought refuge behind the presumed protective shield of British naval supremacy in the North Sea. Even after the collapse of that paper tiger, in the German invasion of Norway on April 9th, 1940, the Norwegian Cabinet saw it as a temporary reverse. In the words of the Prime Minister, they continued to believe until the end of the campaign "that Britain in her own interest would do everything possible to eject the Germans from Norway".

The final collapse of that unilateral assumption about a British 'guarantee' caused an agonizing re-appraisal of the foundations of Norwegian security, after the King and Cabinet had gone into exile in Britain. The outcome of that process was the declaration of an 'Atlantic policy' which looked to the establishment of a regional mutual security system for the North Atlantic after the war. Its dual premise was a recognition of Norway's exposed strategic position with a long coastline facing the North Sea and the Atlantic Ocean, and the conviction that outside assistance against aggression had to be prepared and organised through peacetime military cooperation with the major Atlantic powers. The pursuit of such a policy, however, was increasingly tempered by uncertainty as to the aims of Norway's eastern neighbour, the Soviet Union.

After the end of the Second World War, Norwegian policy laid strong emphasis on an unwavering commitment to the collective security system of the United Nations, with an accompanying policy of 'bridge-building' between East and West which showed a clear sensitivity to Soviet security concerns. With it, however, went a strong under-current of

functional military and security links with Great Britain, and through her to other future Western allies. Thus, although the political significance of the commitment to the Atlantic Alliance in 1949 should not be underrated, the transition in national security terms merely meant the acceptance of a formal superstructure over existing defence links.

Even after 1949, and despite playing an active part in NATO, Norway has in many respects laid claim to a special status as a front-line nation. At the outset, this was expressed in a public declaration that Norwegian military bases would not be open to Allied forces unless the country was attacked or subjected to threats of attack. And this 'bases policy' has become a permanent point of reference for an on-going debate about the limits of Norway's integration into the NATO framework. A particular accent was added at the end of the 'fifties through Norway's refusal to have nuclear weapons on her soil in peacetime.

The corollary of those claims to special treatment has been a consistent effort by successive governments to prepare, by methods short of the actual stationing of foreign forces - such as pre-positioning of heavy Allied equipment, fuel, spare parts etc. - for the rapid transfer of supporting forces in a crisis. At the same time, critics claim that such measures serve to integrate Norway into a super-power conflict in which nuclear weapons can be used. Thus, although support for NATO remains very strong, the internal debate continues to reflect an uneasy tension between on one hand the post-1940 conviction that Norway's strategically exposed situation requires a firm commitment to Allies, and on the other a certain nostalgia for the unspoken assumption of automatic western assistance without the requirement of a reciprocal effort.

FORSVARSSTUDIER

3/1991

**Isolasjonisme og
stormaktsgarantiar**

Olav Riste

**INSTITUTT FOR
FORSVARSSTUDIER**

IFS

Isolasjonisme og stormaktsgarantiar

Er 'særordningar' og 'stormaktsgarantiar' idealtilstanden for norsk tryggingsspolitikk? Er vi - som Peer Gynt - "oss selv nok"?

Dette er nokre av dei spørsmåla som melder seg i dette oversynet over norsk tryggingsspolitikk utvikling frå 1905 og fram til idag. På overflata er denne historia delt i to omlag like lange tidsrom med motsette merkelappar - ein alliansefri periode og ein periode som vestmakt-alliert. Men grunnlaget for tryggingsspolitikken er stort sett blitt ståande uendra.

Olav Riste er leiar for Institutt for forsvarsstudier og professor II ved Universitetet i Bergen. Han har tidligare gitt ut bl.a. robandsverket 'London-regjeringa': Norge i krigsalliansen 1940-1945.

