

INDHOLDSFORTEGNELSE

ENGLISH SUMMERY	2
1. INDLEDNING.....	4
1.1 STORMAGT OG SMÅSTAT – EN FORSTÅELESERAMME	5
1.2 PROBLEMFOMULERING OG AFGRÆNSNING	7
1.3 FREMGANGSMÅDE OG MATERIALEVALG	8
2. FORSKNINGSOVERSIGT	13
2.1 PRÆSENTATION AF NYERE DANSK KOLDKRIGSFORSKNING	13
2.2 GRADEN AF DANSK ALLIANCELOYALITET	14
2.3 LITTERATURENS FORTOLKNINGER AF GRØNLANDSKORTET	17
3. GRØNLAND: RESSOURCE OG PROBLEM	20
3.1 GRØNLAND SOM POTENTIET FOR HANDLINGSKORT	20
3.1.1 Danmarks suverænitet over Grønland.....	21
3.1.2 Grønlands strategiske betydning for USA	22
3.1.3 Bevidsthed om Grønlandskortets eksistens	29
3.2 GRØNLAND SOM POTENTIET FOR PROBLEM	34
3.2.1 Frygt for sovjetisk besættelse af Bornholm.....	34
3.2.2 Max Sørensen analyser.....	35
3.2.3 Skærpelse af den kolde krig	40
4. GRØNLANDSKORTETS FUNKTION I DET DANSK-AMERIKANSKE FORHOLD	43
4.1 TYSKE FLYGTNINGE OG AMERIKANSKE BASEØNSKER.....	44
4.2 ET SKANDINAVISK FORSVARFORBUND?.....	47
4.3 AMERIKANSKE SIKKERHEDSGARANTIER OG VÅBENHJÆLP	52
4.4 DANSK ACCEPT AF GRÆSK OG TYRKISK NATO-MEDLEMSKAB	57
4.5 DANMARKS KERNEVÅBENFORBEHOLD	59
4.6 DANMARKS FORSVARSBIDRAG.....	63
4.7 NORGES ALLIANCEPOLITIK.....	69
4.8 FORMULERINGEN AF EN AMERIKANSK POLITIK OVER FOR DANMARK	74
4.8.1 Hensynet til Grønland.....	74
4.8.2 Amerikansk aktivering af Grønlandsargumentationen.....	78
5. KONKLUSION	83
6. LITTERATURFORTEGNELSE	91
6.1 BØGER OG ARTIKLER.....	91
6.2 UDGIVNE KILDER:	95
6.3 IKKE-UDGIVNE KILDER:.....	95

ENGLISH SUMMERY

The purpose of this thesis is to analyse the function of the so called Greenland Card in the Danish-American relationship 1945-1961. The Greenland Card is the linking of an accommodating Danish policy regarding the American interests in Greenland with a forthcoming American policy on issues of great importance to Denmark. Danish use of the Greenland Card thus implied that Danish governments in return for compliant attitude towards the American wishes in Greenland should have tried to secure American support on other issues. It is, however, important to recognise that Danish decision makers not only considered Greenland an asset but also a risk to the Danish goal of non-provocation of the Soviet Union as it was feared that the American bases in Greenland might cause Soviet reactions towards Denmark.

The analysis rests primarily on both published and unpublished material from the Danish Ministry of Foreign Affairs and published material from the American State Department. An empirical analysis is always limited by the existing source material and the function of the Greenland Card in the Danish-American relationship is thus only analysed as far as it is evident from the source material that the Greenland Card was played. An understanding of Greenland as an implicit and unspoken premise behind every Danish-American negotiation is therefore rejected as a useful assumption because there is no hope of testing it against the existing source material.

In order to place the Greenland Card in a larger context than normally done, this thesis not only examines cases where the Greenland card was played but also cases where it was not. Danish policy towards NATO is furthermore compared to Norwegian NATO-policy in order to indicate the role of the Greenland Card in securing allied acceptance of Danish reservations towards NATO. Finally the thesis also includes an American angle on the question of the Greenland Card by investigating what role Greenland played in the American formulation of a policy towards Denmark.

It is found that the Greenland Card *did* play a function in the Danish-American relationship 1945-61 by occasioning American acceptance of Danish reservations regarding certain elements of NATO's policy. It is, however, noted that Norway secured allied acceptance of similar reservations without the possession of a bargaining chip equivalent to a Greenland Card. It is further found that despite the great potential in the Greenland Card the Danish Governments were surprisingly reluctant to

play it. Danish governments only used Greenland as a bargaining chip when vital Danish interests depended on a forthcoming American policy. Denmark did, however, not automatically and mindlessly play the Greenland Card every time vital Danish interests were at stake. The positive benefits of a use of the Greenland Card had to be weight against the possible negative consequences of a Soviet reaction.

It is therefore suggested that the Greenland Card was not an often used Danish bargaining chip in negotiations with the United States, but one that was used with much care. This reluctant Danish use of the Greenland Card suggests that one should be careful not to overestimate the degree to which Denmark adopted a disloyal policy vis-à-vis NATO.

Despite this Danish reluctance to play the Greenland Card the American decision makers nevertheless took into consideration the Danish possession of Greenland when formulating an American policy towards Denmark. There is also evidence to suggest that the American governments to a larger degree than hitherto acknowledge played on the reasoning behind the Greenland Card by trying to lure the Danish Government to an accommodating policy on Greenland issues by emphasizing the American grants to Denmark in return for such a policy. Further analysis of this aspect of the Greenland Card depends, however, on additional investigation of the unpublished American source material.

1. INDLEDNING

Emnet for dette speciale er det såkaldte Grønlandskort og dets funktion i det dansk-amerikanske forhold i perioden 1945 - 1961. Med Grønlandskortet menes det forhold, at danske indrømmelser over for amerikanske ønsker i Grønland blev kædet sammen med amerikanske indrømmelser på områder af stor udenrigs- og sikkerhedspolitisk betydning for Danmark. Dansk brug af Grønlandskortet indebar altså, at skiftende danske regeringer i forhandlinger med USA skulle have forsøgt at sikre sig amerikansk hjælp til opfyldelsen af danske politiske målsætninger mod til gengæld at stille dansk imødekommenhed i Grønland i udsigt. Tankegangen bag Grønlandskortet var, at Danmark ved at give indrømmelser, der hovedsageligt berørte én del af riget, nemlig det fjerntliggende Grønland, kunne sikre sig amerikanske indrømmelser, der var fordelagtige for landet som helhed. Denne sammenkædning af Grønland med andre politiske målsætninger har medført anklager om, at Danmark 'solgte Grønland billigt', idet danske politikere skulle have været villige til at give indrømmelser i Grønland, der var i strid med grønlandske interesser til gengæld for fordele for Syddanmark.¹

Foruden at få klarhed over hvilken funktion Grønland spillede i det dansk-amerikanske forhold i den afgørende periode efter anden verdenskrig, hvor Danmark fravalgte den neutralistiske tradition og allierede sig med USA, har emnet også en bredere samfundsmæssig relevans: I en tid, hvor beslutningstagere i både Grønland og Danmark afventer, at den grønlandsk-danske selvstyrekommissions afslutter sit arbejde, og hvor Grønland står foran en folkeafstemning om selvstændighed, er det vigtigt at undersøge, hvordan Danmark hidtil har forvaltet sine forpligtigelser og rettigheder i Grønland.² Dette gælder ikke mindst udenrigspolitikken, der sammen med forsvar og retsvæsen fortsat er den danske regerings ansvarsområde. I diskussionen om eventuel overdragelse af udenrigspolitisk beslutningskompetence til grønlandske myndigheder høres ofte det argument, at danske regeringer ikke tog tilstrækkeligt hensyn til grønlandske interesser i formuleringen af den del af udenrigspolitikken, der vedrørte Grønland.³ Argumentet har

¹ Barring Olesen 1999, s.32

² Selvstyrekommissionen forventes at færdiggøre sit arbejde i 2006, så spørgsmålet om selvstændighed kan blive lagt ud til folkeafstemning inden udgangen af 2006. Weekendavisen 21/4 2005

³ Se f.eks. Josef Motzfeldt i Weekendavisen den 18/2 2005: "Udenrigsministeriet arbejder først og fremmest for Danmarks interesser, herefter Grønlands... Danmark har egne interesser, som Grønland ikke altid har den fulde indsigt i, og derfor består samarbejdet med Danmark til stadighed i en forhandling om at få Grønlands interesser tilgodeset gennem den til enhver tid siddende udenrigsminister, som altid vil tage udgangspunkt i Kongen, Grundloven, Danmark og eventuelt Grønland."

været, at det sydlige Danmark modtog gevinsten i form af den sikkerhed, som NATO-medlemskabet indebar, mens Grønland betalte prisen i form af amerikanske baser.⁴ En samlet analyse af Grønlandskortet kan netop være med til at be- eller afkræfte en sådan argumentation. Det er af afgørende vigtighed, at diskussionen om Grønlands overtagelse af udenrigspolitiske magtbeføjelser bliver baseret på faktisk viden om, hvordan rigsfællesskabet har fungeret, og hvordan Danmark har forvaltet den udenrigspolitiske beslutningskompetence. Hvis en sådan diskussion baseres på formodninger og myter, risikerer man, at processen mod eventuel grønlandsk selvstændighed bliver unødvendigt følelsesladet.

1.1 Stormagt og småstat – en forståelsesramme

Forhandlingssituationerne mellem USA og Danmark var forhandlinger mellem to meget forskellige parter: Småstaten Danmark stod over for stormagten USA. Dette asymmetriske forhold resulterede i, at Danmark ofte først meget sent blev involveret i udformningen af NATO's politik, der hovedsageligt blev bestemt af den førende magt i alliancen, USA. Det er formentlig i det lys, man skal se Danmarks forbehold over for væsentlige elementer af NATO's politik. For det første havde Danmark kun ringe muligheder for at sikre, at alliancens politik var i overensstemmelse med danske prioriteter. For det andet følte danske politikere sig formentlig mindre bundet af NATO-politikken, når man først var blevet inddraget i politikformuleringen på et relativt sent tidspunkt. For det tredje kan de danske forbehold betragtes som Danmarks reelt eneste måde at påvirke NATO's politik.

For at forstå småstatens begrænsninger og muligheder i denne ulige konstellation er det nødvendigt at have en forståelsesramme, der kan håndtere interesseforskelle og forhandlinger mellem to så uens parter. En undersøgelse af problematikken omkring Grønlandskortet kan derfor med fordel sammentænke flere begreber: Graden af national interesse i et givent emne, muligheden for at småstaten kan have et vist råderum over for stormagten, samt begrebet *power of the weak*. Nedenstående figur er min egen skematiske fremstilling af denne sammentænkning.

⁴ Se f.eks. Jonathan Motzfeldts og Moses Olsens bidrag til Egede 2004; Brink 1997, s.330

Figur 1: Småstaters mulighed for råderum

		Stormagten	
		Svage interesser	Stærke interesser
Små- staten	Svage interesser	Mulighed for råderum uden betydning	Ringe mulighed for råderum
	Stærke interesser	Mulighed for Råderum	Ringe mulighed for råderum

Det afgørende for, om småstaten kan opnå et vist råderum over for en stormagt, er stormagtens grad af interesse i sagen. Hvis stormagten har stærke interesser i en given sag, er der ringe mulighed for at småstaten kan opnå råderum. Hvis stormagten derimod har svage eller ingen interesser i sagen (eller hvis der er intern splittelse hos stormagten, som småstaten kan udnytte⁵), mens småstaten har stærke interesser, som alle beslutningstagere kan bakke op om, eksisterer muligheden for, at småstaten kan opnå et vist råderum.

Begrebet *power of the weak* dækker over det (for den realistiske tradition inden for international politik) paradoksale fænomen, at småstater er i stand til at opnå en større indflydelse, end en ren magtpolitisk analyse ville tilsige dem.⁶ *Power of the weak* og småstatens råderum over for stormagten hænger derfor snævert sammen og kommer til udtryk i de forskellige forhandlingstaktikker, som står til småstatens rådighed i en forhandlingssituation med stormagten.⁷ Sammentænkt med figur 1 må småstaten siges at have størst mulighed for at udnytte disse forhandlingsstrategier, når stormagten har svage interesser i emnet, mens småstatens interesser er store - altså, når småstaten har et vist råderum over for stormagten.

Fihl behandler netop et emne, hvor stormagtens interesser er svage (eller rettere svagt formuleret pga. intern uoverensstemmelse) i sin artikel om den danske modstand mod NATO's forsøg på at kontrollere medlemslandenes eksport af strategisk vigtige varer til østblokken, det såkaldte CoCom-samarbejdet.⁸ Danmarks interesser i samhandlen med Østeuropa blev af alle beslutningstagere set som afgørende for genrejsningen af det danske samfund, hvorfor Danmark over for USA kunne fremstå samlet. USA var på den anden side ikke internt enige om, hvilken

⁵ Se Keohane 1971

⁶ Fihl 2002, s.108

⁷ Bjøl 1968; Lindell & Persson 1986

⁸ Fihl 2002

prioritet CoCom-samarbejdet skulle tildeles - USA's interesser i emnet var samlet set svagere (formuleret) end de danske. Fihls emne skal dermed placeres i nederste venstre hjørne af figuren.

Da Grønland, som vi skal se nedenfor (kap. 3.1.2), var af vital interesse for USA, eksisterede der ikke interne amerikanske divergenser i prioriteringen af fortsatte amerikanske baserettigheder i Grønland.⁹ Grønlandsproblematikken bør derfor placeres i den højre side af figur 1. I den situation var Danmarks råderum i Grønlandssagen yderst begrænset. Grønlandskortet udgjorde dog en potentiel strategi for opnåelse af *power of the weak*, idet Morgenthau peger på, at en småstat, der bibringer en alliance

...an asset that is of such great value for its strong ally as to be irreplaceable...may give it [småstaten] within the alliance a status completely out of keeping with the actual distribution of material power.¹⁰

Morgenthau nævner selv Island inden for NATO-alliancen som eksempel på et land, der ved at stille baser til rådighed for USA opnåede en bedre position inden for alliancen end ellers muligt. Hvis en småstat har noget en allieret stormagt ønsker, kan småstaten med andre ord ved at stille denne besiddelse til rådighed for sin allierede stormagt opnå et større råderum og *power of the weak*. I Danmarks tilfælde kunne man forestille sig, at hvis USA's interesser i en militær tilstedeværelse i Grønland var så stærke og utvetydige, at Danmark ikke andet end kunne imødekomme de amerikanske krav, kunne Danmark til gengæld bruge denne imødekommenhed til at skaffe sig fordele og indrømmelser på andre områder. Dette speciale søger at belyse, i hvilken grad skiftende danske regeringer benyttede Grønlandskortet til at skaffe sig et sådant større råderum og *power of the weak*.

1.2 Problemformulering og afgrænsning

Målet for dette speciale er via en *redegørelse for og analyse af Grønlandskortet at nå frem til en vurdering af Grønlandskortets funktion i det dansk-amerikanske forhold 1945-1961*. For at belyse denne problemstilling tilfredsstillende, er det nødvendigt at besvare en række underspørgsmål:

- Var Grønlandskortet et højt prioriteret og ofte benyttet dansk forhandlingskort?
- I hvilke sammenhænge blev Grønlandskortet spillet?
- Med hvilke formål for øje blev Grønlandskortet spillet?
- Hvordan udviklede brugen af Grønlandskortet sig over tid?

⁹ Amstrup 1978, s.195

¹⁰ Morgenthau 1959, s.190

- I hvilken grad tog amerikanske regeringer hensyn til ønsket om en imødekomende dansk Grønlandspolitik i udformningen af den amerikanske politik over for Danmark?

En hver periodemæssig afgrænsning er ofte problematisk, da der ofte vil være afgørende kontinuitetstræk på tværs af enkelte årstal. Kun ved at argumentere for sine valg kan man som historiker håbe på at få sine læses accept af det fornuftige i ens nødvendige tidsmæssige afgrænsning.

Undersøgelsen starter i maj 1945 ved Tysklands kapitulation og den deraf følgende omorganisering af det internationale system. For Grønlands vedkommende repræsenterer 1945 en (delvis) genetablering af den danske suverænitet over øen efter godt fem års tysk besættelse af det sydlige Danmark. Under krigen blev Grønlands placering i de internationale relationer reelt bestemt i Washington, hvor den amerikanske regering og Danmarks ambassadør, Henrik Kauffmann, havde det afgørende ord mht. Grønland.¹¹ Året 1961 er valgt ud fra en antagelse om, at Grønlandskortet primært spillede en rolle i det dansk-amerikanske forhold i perioder med kontroverser mellem de to lande. Netop perioden 1945-1961 er præget af sådanne kontroverser i forbindelse med Danmarks overgang fra neutralitet til alliancemedlemskab og derefter tilpasning til Atlantpagten/NATO.¹² Desuden repræsenterer perioden frem til starten af 1960'erne den primære fase af den såkaldte første kolde krig, hvor modsætningsforholdet mellem supermagterne var særligt intenst. Specialet kunne også have fortsat op til 1968, hvor Danmark ved at insistere på en tilbagekaldelse af H.C. Hansens tilladelse til amerikanske kernevåben i Grønland så at sige spillede sig Grønlandskortet af hænde, idet den danske regering herved tilbagekaldte en af de væsentligste danske indrømmelser over for USA's ønsker i Grønland. 1968 er imidlertid fravalgt som slutår pga. specialets omfangsmæssige begrænsninger, og fordi der ikke er fundet tegn på dansk brug af Grønlandskortet efter 1961.

1.3 Fremgangsmåde og materialevalg

Specialet er inddelt i fem hovedkapitler. Efter dette kapitels præsentation af emnet, forståelsesrammen, kildematerialet og fremgangsmåden følger i kapitel 2 et overblik over den nyere

¹¹ Se Lidegaard 1996

¹² Fra oprettelsen i april 1949 hed det vestlige forsvarssamarbejde formelt Atlantpagten, men i efteråret 1950, hvor det besluttedes at oprette en integreret styrke under en central kommando, skiftede organisationen navn til North Atlantic Treaty Organisation (NATO). Dansk Sikkerhedspolitik, bilag 109; NUH bd.5, s.420, note 1

danske koldkrigsforskning samt forskningens fortolkninger af Grønlandskortet. Kapitel 3 har karakter af en empirisk redegørelse af fordele og ulemper for Danmark som følge af den danske suverænitet over Grønland. Målet med dette kapitel er, at skabe en forståelse af baggrunden for Grønland som et dansk forhandlingskort, men også at Grønland blev anset som en fare for Danmark i forbindelse med opsplitningen af verden i to rivaliserende blokke. Det fjerde kapitel er specialets hovedafsnit, hvor der foretages en empirisk analyse af Grønlandskortets funktion i det dansk-amerikanske forhold 1945-1961 baseret på relevante danske og amerikanske primærkilder. Analysen er opdelt i en række tematiske emner, der hver især kaster lys over Grønlandskortets funktion i det dansk-amerikanske forhold i den omhandlede periode. I analysen er medtaget samtlige fundne eksempler på brug af Grønlandskortet, mens det i sagens natur ikke har været muligt at analysere samtlige emner, hvor Grønlandskortet ikke blev aktiveret. På baggrund af denne analyse vil jeg i det sidste kapitel opsummere specialets hovedpointer samt vurdere, hvilken funktion Grønlandskortet spillede i det dansk-amerikanske forhold 1945-1961.

Af det interne danske materiale er hovedvægten lagt på Udenrigsministeriets arkiv, da Udenrigsministeriet havde hovedansvaret for at positionere Danmark i den kolde krig og afveje de danske interesser over for hhv. USA og USSR.¹³ Udenrigsministeriet antages derfor at være det danske ministerium, hvor man havde den største forståelse af både fordele og ulemper ved den store amerikanske interesse i Grønland og dermed ministeriet, hvor man klarest indså potentialet i Grønlandskortet. Desuden var det Udenrigsministeriet, der modtog amerikanske henvendelser vedrørende Grønland og sendte sagerne i høring hos andre relevante ministerier, før et svar blev udformet til USA.¹⁴ Endelig kan man argumentere for, at Grønland var så centralt et emne i forholdet til den allierede stormagt, at sager vedrørende Grønland næppe kan undgå at have sat sig spor i Udenrigsministeriets arkiv.¹⁵

Det interne danske materiale fra Udenrigsministeriets arkiv antages således at kunne bidrage til en tilfredsstillende belysning af problemstillingen. Til grund for specialet er der derfor gennemført en selvstændig afsøgning af udvalgte dele af Udenrigsministeriets arkiv. Materialet i Udenrigsministeriets arkiv består hovedsageligt af korrespondance mellem ministeriet og danske ambassader i udlandet samt udenrigsministerielle analyser og referater. Alt dette materiale var til

¹³ DUPI I, s.254f; Materiale fra Udenrigsministeriets arkiv forkortes nedenfor UM

¹⁴ DUPI I, s.249

¹⁵ For et lignende argument vedrørende Bent Jensens brug af USSR's udenrigsministerielle arkiv se Borring Olesen 2000, s.359

internt brug og skulle fungere som beslutningsgrundlag for udenrigspolitiske beslutninger og antages af den grund at være troværdige kilder til overvejelser, forståelser og prioriteringer i det danske Udenrigsministerium.

Optegnelserne fra møderne i Udenrigspolitisk Nævn udgør en anden hovedtype af dansk materiale. Et udenrigspolitisk nævn nedsattes første gang i 1923 for at skabe øget parlamentarisk indflydelse på udenrigspolitiske beslutninger. Med Grundloven af 1953 blev nævnet grundlovsfæstet, og regeringen blev pålagt at rådføre sig med nævnet forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Møderne i Udenrigspolitisk Nævn var fortrolige, hvorfor politikerne i nævnet kunne diskutere emnerne frit.¹⁶ Optegnelserne fra nævnets møder havde karakter af referater, som dog ikke blev godkendt af nævnet. Referaterne var primært tænkt til internt brug i Udenrigsministeriet, så man havde et klart overblik over, hvad man havde diskuteret på møderne, samt hvordan regeringen havde informeret oppositionen.¹⁷

Da Grønlandsspørgsmålet var et meget ømtåligt emne, foretrak skiftende danske regeringer at spørgsmålet tiltrak sig mindst mulig opmærksomhed. Offentlige diskussioner af problematikken omkring den amerikanske tilstedeværelse i Grønland var således meget uønskede. Udenrigspolitisk Nævn blev derfor stedet, hvor regeringen informerede oppositionen om sikkerhedspolitiske spørgsmål i relation til Grønland.¹⁸ Disse informationer skabte dog yderst sjældent debat, og nævnet tog uden undtagelse regeringens redegørelser vedrørende Grønland til efterretning. Da disse nævnsreferater er den mest udførlige kilde til ledende danske politikeres fortrolige diskussioner¹⁹, siger den manglende debat i nævnet af Grønlandsproblematikken ikke så lidt om den relative danske konsensus i dette spørgsmål.

Trods Grundlovens bestemmelse om, at regeringen skal rådføre sig med nævnet i sager af større udenrigspolitisk betydning, skal man være opmærksom på, at det var regeringen, der stod for at vurdere, om en given sag var af større udenrigspolitisk betydning. Dette kombineret med at skiftende regeringer til tider undlod at rådføre sig med nævnet om sager, der åbenlyst var af større udenrigspolitisk betydning (H.C. Hansen-papiret fra 1957, hvor den danske statsminister gav sin stiltiende accept af USA's ret til at oplagre kernevåben i Grønland, er det klareste eksempel herpå), gør, at man skal være påpasselig med at slutte fra et emnes manglende behandling i Udenrigspolitisk Nævn til den danske regerings faktiske håndtering af emnet. Da nævnet var

¹⁶ Se møderne i Udenrigspolitisk Nævn (UP nævn) den 8/8 1946, 17/11 1948, 5/3 1953

¹⁷ UP nævn 14/5 1947, 5/3 1953, 12/11 1957

¹⁸ DUPI I, s.252. Ifølge et UM-notat fra 1952 skulle alle udvidelser af amerikanske forsvarsområder på Grønland forelægges UP nævn, se UM-notat af 16/10 1952 i UM.105.D.1.a.

¹⁹ Villaume 1995a, s.40

grundlovsfæstet og fungerede som parlamentarisk kontrol af regeringens udenrigspolitik kan man derimod med rimelighed antage, at de oplysninger regeringen rent faktisk gav nævnet ikke var i direkte strid med virkeligheden.

Ved siden af det upublicerede materiale fra Udenrigsministeriets arkiv og referaterne af møderne i Udenrigspolitisk Nævn har to danske kildepublikationer været benyttet. I forbindelse med udarbejdelsen af rapporten *Grønland under den kolde krig* udgav Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI) et bilagsbind, der indeholder hidtil ikke-publicerede kilder til forståelse af Grønlands rolle i den kolde krig frem til 1968 fra såvel danske som udenlandske (primært amerikanske) arkiver. Desuden har bilagsbindet til Udenrigsministeriets *Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966* været benyttet.

Internt dansk materiale forventes at kunne belyse overvejelserne bag Grønlandskortet, men 'problemet' med dette materiale er, at man ikke kan slutte fra overvejelser og planer til faktisk handling. Normative udsagn i det danske materiale i form af planer om at bruge Grønlandskortet er jo ikke ensbetydende med, at kortet rent faktisk blev spillet. Det danske Udenrigsministerium kan sagtens efter at have undersøgt fordele og ulemper ved at spille Grønlandskortet være kommet frem til den konklusion, at man i den givende situation *ikke* burde spille kortet. Da konkret dansk brug af Grønlandskortet over for USA formodes at fremgå af amerikansk kildemateriale, kan dette materiale bidrage til analysen af Grønlandskortets funktion i det dansk-amerikanske forhold.

Amerikanske arkiver forventes især at kunne bidrage med ny viden til belysning af spørgsmålet om, i hvilken grad USA uden dansk brug af Grønlandskortet gav Danmark indrømmelser i håbet om dansk imødekommenhed i Grønland. Som det bemærkes nedenfor, forventes det amerikanske materiale desuden at kunne bidrage til en øget forståelse af, at amerikanske beslutningstagere også kunne spille på ræsonnementet bag Grønlandskortet ved at forsøge at lokke Danmark til indrømmelser i Grønland til gengæld for amerikanske indrømmelser af betydning for det sydlige Danmark.

Af praktiske og ressourcemæssige grunde har det dog ikke været muligt at gennemføre en selvstændig søgning i de amerikanske arkiver. Det kan naturligvis ikke udelukkes, at en sådan afsøgning ville have afsløret flere eksempler på dansk brug af Grønlandskortet, men da dansk brug af Grønlandskortet ikke forventes at være pludselige indskydelser, kan man næppe forestille sig eksempler på dansk brug af Grønlandskortet, som ikke har afsat sig spor i det danske Udenrigsministerium. Man bør dog i den forbindelse tage forbehold for ambassadør Kauffmanns tendens til at operere som en art mellemmand mellem danske og amerikanske politikere, f.eks. i

form af de såkaldte doktorsamtaler med amerikanske embedsmænd, hvor Kauffmann frit og uden forudgående kontakt til Udenrigsministeriet diskuterede Grønlandsproblematikken med amerikanske beslutningstagere.²⁰ Hvor en selvstændig kildesøgning i de amerikanske arkiver således formentlig ikke ville have resulteret i afgørende ændring af konklusionen, er det imidlertid klart, at det amerikanske kildemateriale formentlig kunne bidrage til en bedre forståelse af Danmarks brug af Grønlandskortet ved at belyse disse fra den anden side af forhandlingsbordet. Amerikansk materiale om Grønlandskortet inddrages derfor i det omfang, det er muligt.

Flere forhold taler for at trykte kildeudgivelser kombineret med dele af forskningslitteraturen langt hen ad vejen er et acceptabelt alternativ til en selvstændig kildesøgning i de amerikanske arkiver. For det første har både DUPI og Villaume gennemført meget omfattende kildesøgning i relevante amerikanske arkiver, hvorfor begge værker antages at bygge på det mest relevante amerikanske materiale. For det andet antages de væsentligste amerikanske kilder for en belysning af Grønlandsproblematikken at være medtaget i DUPI's bilagsbind. For det tredje indeholder den meget omfangsrige kildepublikation *Foreign Relations of the United States* (FRUS) en betydelig del af kildematerialet vedrørende amerikansk udenrigspolitik.

En empirisk undersøgelse vil altid være begrænset af det tilgængelige kildemateriale. Konkret betyder denne begrænsning, at Grønlandskortets funktion i det dansk-amerikanske forhold kun analyseres for så vidt, det har sat sig spor i kildematerialet. Det skal med andre ord fremgå af kildematerialet, at Grønlandsproblematikken efter al sandsynlighed blev sammenkædet med andre emner, før det konstateres, at Grønlandskortet spillede en rolle i det dansk-amerikanske forhold. Der tages dermed afstand fra Lidegaards generelle forståelse af, at Grønland var en altafgørende, bagvedliggende og implicit præmis for samtlige dansk-amerikanske forhandlinger.²¹ En sådan fortolkning af Grønlands betydning for det dansk-amerikanske forhold får uvægerligt karakter af en generel påstand uden belæg og lever ikke op til kravet om, at det skal være muligt at operationalisere en teori for at sandsynliggøre eller falsificere den.

²⁰ Se Lidegaard 1996, s.418f.

²¹ Lidegaard 1996, s.763

2. FORSKNINGSOVERSIGT

Danske forskere har længe set med misundelse på koldkrigsforskningens fremskridt og status hos vore nordiske naboer, der i modsætning til dansk forskning gennem en årrække har beskæftiget sig med kildestudier af emner inden for koldkrigsperioden.²² Denne forskel mellem dansk og svensk/norsk forskning bunder delvist i indtil for nyligt mere lempelige arkivlove i Norge og Sverige end i Danmark, men også i dansk historieforskningens tendens til at fokusere kræfterne på den for landet så problematiske besættelsestid. Siden midten af 1990'erne er der dog udkommet en række solide værker om forskellige sider af Danmarks historie under den tidlige kolde krig. Efter en kort præsentation af de for emnet relevante hovedværker blandt nyere dansk koldkrigsforskning, vil dette afsnit kategorisere denne litteratur og redegøre for dens fortolkninger af Grønlandskortet.

2.1 Præsentation af nyere dansk koldkrigsforskning

Poul Villaumes *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961* fra 1995 fokuserer på Danmarks tilpasning til NATO og de krav og problemer, som Danmarks NATO-medlemskab gav anledning til. Hovedparten af Villaumes kildestudier er pga. de strenge danske arkivlove udført i udlandet og Villaumes konklusioner bygger hovedsageligt på udenlandsk materiale. Et svagt punkt i Villaumes fremstilling er, at han pga. kildesituationen ikke beskæftiger sig med Grønlandspolitikken og Grønlandskortet.²³

Året efter udkom Bo Lidegaards *I kongens Navn. Henrik Kauffmann i dansk diplomati 1919-58* om diplomaten Henrik Kauffmann og hans på mange områder afgørende rolle i det dansk-amerikanske forhold. Da Grønland var en vigtig brik for Kauffmann, indgår den nordatlantiske ø som et hovedelement i Lidegaards værk. Lidegaards kildemateriale er som Villaumes udenlandsk. Nævnes bør også Lidegaards Krag-biografi fra 2001-2002, der igen ved at beskæftige sig med en central placeret person kaster lys over dansk politik under den kolde krig. Lidegaards synes dog at overvurdere hhv. Kauffmanns og Krag's betydning.²⁴

Polemikken ved offentliggørelsen af det berømte H.C. Hansen-papir i sommeren 1995 resulterede i, at DUPI i 1997 på Folketingets foranledning udgav hvidbogen *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, som er en generel undersøgelse af

²² Due-Nielsen 1991; Borring Olesen 1995; Villaume 2001; Petersen 2004

²³ Petersen 1995, s.400

²⁴ Villaume 2002, s.6, 14

Grønlands rolle i den internationale sikkerhedspolitik 1945-1968. Udover at benytte en privilegeret arkivadgang til at offentliggøre hidtil ikke tilgængelige kilder fra ind- og udland i bilagsbindet, har den privilegerede arkivadgang betydet, at DUPI-rapporten for en stor dels vedkommende bygger på ikke tidligere benyttet materiale. Emnet taget i betragtning har DUPI-rapportens to bind været flittigt benyttet i udarbejdelsen af dette speciale.

Det dansk-sovjetiske forhold under den kolde krig er især undersøgt af Bent Jensen, hvis *Bjørnen og Haren* kan siges at udgøre Jensens samlede syn på emnet. Det skal dog bemærkes, at Bent Jensens arbejder i højere grad end de øvrigt nævnte har været udsat for kritik både hvad angår metode, empiri og analyse.²⁵ Man bør derfor formentlig være varsomt med at bygge sine konklusioner for håndfast på Jensen, men hvad Jensen unægtelig har bidraget med er frembringelsen af sovjetiske kilder til forståelse af dansk politik under den kolde krig.

6-bindsværket *Dansk Udenrigspolitisk Historie* (DUH), som er under udgivelse i disse år, repræsenterer den første samlede fortolkning af dansk udenrigspolitik. For dette speciale har bind 4 om tiden 1914-1945 og det endnu ikke udkomne bind 5 om periode 1945-1972 været benyttet.²⁶ Hvor bind 4 har præg af en syntesefremstilling på baggrund af den hidtidige litteratur om perioden, er bind 5 baseret på arkivstudier.

2.2 Graden af dansk allianceloyalitet

Et gennemgående emne i dansk forskningslitteratur om den kolde krig har været Danmarks strategi over for samarbejdspartnerne i NATO og over for hovedmodstanderen USSR. Snyders teori om sikkerhedsdilemmaet i et lands alliancepolitik kan bidrage til at skabe et overblik over denne litteratur.²⁷

Snyder identificerer to mulige strategier over for såvel et lands alliancepartnere som et lands modstandere. De to strategier benævnes hhv. C-strategi (*Cooperation*) og D-strategi (*Defect*). Ifølge Snyder vil et strategivalg over for en pol i et bipolar system være bestemmende for et lands politik over for den anden pol. En C-strategi i alliancespillet indebærer, at landet fører en politik, der er loyal over for alliancen og dermed uvægerligt en D-strategi i samkvemmet med modstanderen – altså en politik baseret på konfrontation. Hvis et land vælger en C-strategi over for modstanderen, vil landets politik være præget af en imødekommende indstilling og ønsket om ikke

²⁵ Borring Olesen 2000; Villaume 1995a, s.35

²⁶ Væsentlige uddrag af bind 5 har været til rådighed for mig i form af manuskripter.

²⁷ Snyder 1984

at provokere modstanderen, hvilket vil være ensbetydende med en politik, der kan opfattes som gående mod alliancens interesser og svække dens sammenhold.


Fordelene ved at føre en C-strategi i alliancespillet og en D-strategi over for modstanderen er, at et land derved mindsker risikoen for, at dets allierede skulle lade landet i stikken (*abandonment*) og øger sandsynligheden for at afskrække modstanderen. Ulempen er, at landet med en politik præget af ubetinget loyalitet og opbakning bag alliancens mål risikerer at blive "indfanget" (*entrapment*) af alliancens politik, så landet ikke kan undslå sig fra at følge alliancen i tykt og tyndt, samt at man ved en konfrontationstaktik over for modstanderen risikerer at provokere modstanderen, øge spændingsniveauet og starte en usikkerhedsspiral.

Omvendt er fordelene ved en D-strategi i alliancespillet og en C-strategi over for modstanderen, at et land derved reducerer risikoen for indfangning, mindsker spændingsniveauet og undgår at provokere modstanderen, men til gengæld risikerer alliancens *abandonment*.

I den virkelige verden og for Danmarks vedkommende fremstår Snyders teori for firkantet og generel. For det første tager Snyders teori slet ikke hensyn til motiverne bag den førte politik, men fokuserer udelukkende på, om den førte politik kan betragtes som fordelagtig for alliancepartnerne eller for modstanderen. Som nævnt i indledningen kan de danske forbehold over for væsentlige dele af NATO-politikken betragtes som et dansk forsøg på at påvirke en alliancepolitik, som man ikke havde fået mulighed for at være med i udformningen af. Desuden er Snyders teori blind for, at Danmark med forbeholdene ikke nærrede et ønske om at føre *appeasement*-politik over for USSR, men betragtede f.eks. afvisningen af kernevåben på dansk område som værende i Danmarks nationale interesse. For det andet betyder alene det forhold, at Danmark var (og forblev!) medlem af NATO, at det er meningsløst at tale om, at Danmark skulle have ført en rendyrket C-strategi over for USSR, hvis man hermed mener en fuldstændig eftergivende og imødekommende politik. Dermed ikke sagt, at Danmark ikke kunne føre en mere eftergivende politik over for USSR end andre NATO-lande, men man bliver nødt til betragte C-strategien over for USSR som mere eller mindre imødekommenhed. På samme måde bør man tale om *graden* af C-strategi over for NATO frem for det sort/hvide enten fuld eller ingen alliancesolidaritet. Snyders teori kan således kun bruges i en dansk sammenhæng, hvis man tænker i et kontinuum, hvor Danmark kunne føre en mere eller mindre konfrontatorisk/imødekommende politik over for NATO såvel som USSR. Nedenfor er et sådan kontinuum skitseret.

Figur 2: Kontinuum mht. Danmarks strategivalg

Allianceloyalitet Tilpasning til USSR



Efter denne modificering af Snyders teori kan den bruges til at skabe et overblik over den nyere danske koldkrigslitteratur. I stedet for at spørge om Danmark førte en allianceloyal-politik *eller* tilpassende sig USSR, kan forskningen indplaceres i figuren på baggrund af dens konklusioner vedrørende *graden* af danske alliancesolidaritet eller *hvor meget* Danmark tilpassende sig USSR. Det interessante bliver dermed, hvordan forskellige forskere placerer sig i forhold til hinanden.

Danske koldkrigsforskere har typisk indplaceret den danske politik ved at fokusere på Danmarks forhold til *enten* alliancen *eller* modstanderen. Bent Jensens analyse af dansk politik over for USSR leder således frem til den opfattelse, at Danmark førte en meget eftergivende politik over for USSR og imødekom sovjetiske interesser.²⁸ Bent Jensens forskning placerer således den danske politik under den kolde krig relativt langt til højre på ovenstående linje.

Selvom Villaume modsat Jensen mener, at de danske beslutningstagere var motiveret af andre og bredere motiver end blot overdreven frygtsom hensynstagen til USSR og ikke delte Jensens moralske fordømmelse af den danske politik under den kolde krig, er han enig i Jensens vurdering af det danske strategivalg over for hhv. NATO og USSR.²⁹ Villaume når via en analyse af Danmarks NATO-politik frem til, at danske beslutningstagere vægtede ikke-provokation og beroligelse af USSR samt afskærmning over for NATO-politikken højere og afskrækkelsen af USSR og integration i NATO lavere end hidtil antaget.³⁰

Forskerne bag DUPI-rapporten mener, at Jensen og til dels Villaume overdriver graden af dansk alliancesvigt. Ifølge DUPI var Danmark bevidst om, at der var en solidaritetsgrænse inden for NATO, som ikke burde overskrides. Argumentet er, at selvom Danmark på visse punkter tog forbehold fra den førte NATO-politik, var NATO-medlemskabet dog grundlaget for Danmarks sikkerhedspolitik, og Danmark satte derfor aldrig spørgsmålstegn ved afgørende elementer af NATO's strategi eller ved alliancens overordnede målsætninger. Danmark distancerede sig således trods kernevåbenforbeholdet ikke fra NATO's overordnede atompolitik og -strategi, undlod at støtte sovjetiske forslag om Norden som atomvåbenfri zone, accepterede den amerikanske "neither confirm nor deny"-politik vedrørende allierede flådebesøg i Danmark,

²⁸ Jensen 1996; Jensen 1999

²⁹ Villaume 1995b, s.32; Villaume 1995a; Selv om Villaume kun i begrænset omfang beskæftiger sig med den danske sovjetpolitik, har han selv efterfølgende givet udtryk for, at han betragter den danske strategi over for USSR som en art C-strategi. Villaume 2001, s.5; Petersen 1995, s.406

³⁰ Villaume 1995a, s.844

nedlagde ikke veto mod NATO initiativer, der blev opfattet som betænkelige og i en krise/krigssituation ville de danske forbehold falde bort. Danmark kan derfor ifølge DUPI ikke betegnes som et ”halvneutralt” medlem af alliancen.³¹ DUPI-rapportens forfattere placerer med andre ord den danske politik længere til venstre i figur 2 end Villaume og Jensen.

Lidegaard supplerer DUPI ved at påpege, at hverken USA eller Danmark pressede modparten, når dennes grundlæggende interesser var på spil.³² USA gennemtvang således ifølge Lidegaard ikke et køb af Grønland, selv om en sådan løsning ville have løst mange problemer og affandt sig med en beskedent dansk forsvarsindsats. Danmark kunne på den anden side nok genere USA på en række områder, men ikke på det område, der var af direkte betydning for USA's sikkerhed: Grønland.

Speciale kan bidrage med væsentlig indsigt til denne diskussion: Der er i litteraturen udbredt enighed om, at den danske accept af amerikansk tilstedeværelse i Grønland udgjorde Danmarks væsentligste bidrag til NATO-alliancen. Hvis analysen af Grønlandskortet viser, at Danmark i høj grad brugte disse indrømmelser til at skaffe sig forbehold over for andre dele af NATO's politik, må betydningen af indrømmelserne mht. Grønland siges at være betydelig mindre for bedømmelsen af den danske alliancesolidaritet. Isoleret set synes de danske indrømmelser over for USA i Grønland med andre ord at indikere, at Danmark førte en C-strategi i alliancespillet. Dette indtryk bør dog nuanceres, hvis det viser sig, at Danmark brugte disse indrømmelser til at føre en D-strategi i alliancespillet på andre områder – altså, hvis det viser sig, at Danmark brugte Grønlandskortet til at sikre sig amerikansk accept af danske forbehold i NATO-samarbejdet.

2.3 Litteraturens fortolkninger af Grønlandskortet

Alle forskere, der har beskæftiget sig med Grønlandskortet, er enige om, at Grønland spillede en mere eller mindre fremtrædende rolle i det dansk-amerikanske forhold i starten af den kolde krig. På trods af, at Villaume i *Allieret med forbehold* begrænser sit emne til ikke at omfatte Grønlandspolitikken, fremgår det således af værket, at Grønland spillede en central rolle for den danske sikkerhedspolitik i perioden. Mht. Grønlandskortet konkluderer Villaume meget forsigtigt, at Grønlandskortet både havde betydning som en underforstået præmis og som eksplicit benyttet

³¹ DUPI I, s.32-33, s.441, 449f.

³² Lidegaard 1996, s.582ff.

forhandlingskort i dansk-amerikanske forhandlinger. Villaume fremhæver i den forbindelse for det første, at USA opfattede Danmarks brug af Grønlandskortet

...som en sløret advarsel om, at et for stærkt amerikansk/allieret pres på Danmark for en større forsvarsindsats kunne risikere at føre til en mindre grad af dansk medgørlighed og generøsitet, når Washington – som det skete med jævne mellemrum op igennem 1950'erne – fortroligt henvendte sig i København med anmodning om udvidelse af USA's baser og øvrige militære aktiviteter i Grønland.³³

Som belæg for denne betydning af Grønlandskortet peger Villaume på, at USA af egen kraft inddrog ønsket om fortsat dansk imødekommenhed i Grønland, når USA's Danmarkspolitik skulle fastsættes.³⁴ For det andet påpeger Villaume, at Danmark til tider aktiverede Grønlandskortet ved at spille det direkte over for USA.³⁵ Villaume synes at have smidt noget af forsigtigheden over bord, da han efterfølgende fremhævede, at en af konklusionerne i *Allieret med forbehold* var, at Grønlandskortet af

...danske toppolitikere...i et vist omfang blev anvendt til at lette den vestallierede accept af danske sikkerhedspolitiske kerneværdier...Den formelle suverænitet over Grønland var et af Danmarks vigtigste sikkerhedspolitiske aktiver, og det blev ikke udygtigt udnyttet af danskerne i spillet mellem øst og vest.³⁶

Ifølge Villaume var Grønlandskortet således et strategisk aktiv for Danmark, der sikrede småstaten gode muligheder for at opnå et råderum over for stormagten USA.³⁷

Lidegaards Kauffmann-biografi illustrerer meget godt, hvilken plads fortolkninger af Grønlandskortet har haft i den hidtidige forskning. Lidegaards hovedkonklusion vedrørende Grønlandskortet står således ikke at læse i hovedteksten, men er gemt væk i en slutnote.³⁸ Lidegaard argumenterer her for, at Grønlandskortet ofte blev spillet i de sikkerhedspolitiske forhandlinger mellem Danmark og USA: Da

...Grønland var den underforståede forudsætning for hele dialogen mellem Danmark og den afgørende NATO-partner USA i den her undersøgte periode, må det konstateres at [Grønlands]kortet *blev* spillet – og blev det ofte: Det var ganske enkelt en central del af selve Danmarks alliancepolitik...Hvis man indleder de konkrete forhandlingsforløb med direkte eller indirekte at slå fast, at man er enige om ikke at ændre ved det eksisterende arrangement i Grønland, har man samtidig sat tonen for hele den videre dialog, hvad enten den drejer sig om stationering, a-våben, baser, styrkemål eller forsvarsudgifter.³⁹ (Lidegaards kursivering)

³³ Villaume 1995a, s.850

³⁴ Villaume 1995a, 350ff.

³⁵ Villaume 1995a, s.390, 850

³⁶ Villaume 1995b, s.32

³⁷ Villaume 1995a, s.464. Det skal dog bemærkes, at Villaume i sit indlæg mod Lidegaards Kauffmann-biografi kritiserede Lidegaard for at overfortolke Grønlandskortets betydning for amerikansk accept af de danske forbehold, se Villaume 1997, s.497ff.

³⁸ Lidegaard 1996, s.763, note 379, jf. dog s.556

³⁹ Lidegaard 1996, s.763, note 379

I Lidegaards optik spillede Grønlandskortet altså en afgørende rolle i periodens dansk-amerikanske forhold, da en hver forhandling mellem USA og Danmark (i det mindste implicit) byggede på det faktum, at Danmark havde givet USA vigtige baserettigheder i Grønland. Hvad enten de dansk-amerikanske forhandlinger drejede sig om størrelsen af Danmarks forsvarsudgifter, tjenestetidens længde eller danske styrkemål, var Grønland således ifølge Lidegaard selve udgangspunktet for diskussionen, hvilket ”alt andet lige gjorde livet nemmere for skiftende danske regeringer.”⁴⁰ Lidegaards fortolkning af Grønlands rolle som udtalt præmis bag alle dansk-amerikanske forhandlinger må nærmest karakteriseres som en generel påstand uden overbevisende belæg: For det første er et af Lidegaards vigtigste belæg for påstanden en række artikler fra midten af 1990’erne af tidligere ambassadesekretær ved NATO i Paris, departementschef i Statsministeriet, direktør i Udenrigsministeriet og ambassadør i USA, Eigil Jørgensen. Selvom Eigil Jørgensen unægtelig have været centralt placeret i det danske beslutningssystem, skal man ikke desto mindre være meget påpasselig med at drage alt for håndfaste konklusioner på baggrund af udtalelser så mange år efter begivenhederne. Især når Lidegaards påstand, jf. Grønlands implicitte eller underforståede rolle i forhandlingerne, ikke har sat sig spor i det skriftlige kildemateriale. Lidegaards påstand synes altså ikke at kunne leve op til kravet om, at det skal være muligt at operationalisere en teori for evt. at sandsynliggøre eller falsificere den.

Forskerne bag DUPI-rapporten mener også, at Grønlandskortet spillede en betydelig rolle i det dansk-amerikanske forhold i starten af den kolde krig. DUPI skelner mellem Grønlandskortets brug før og efter indgåelsen af 1951-aftalen.⁴¹ Før 1951 eksisterede der en ”stærk” version af kortet, der indebar en *quid pro quo*-tilgang, hvor Danmark til gengæld for indrømmelser i Grønland kunne kræve direkte amerikansk hjælp til opfyldelsen af væsentlige danske målsætninger. Med 1951-aftalen afgav Danmark den afgørende indrømmelse, at USA kunne oprette og drive militærbaser på Grønland uden betaling.⁴² Herved mistede ’noget for noget’-versionen af Grønlandskortet meget af sit potentiale. Til gengæld forsøgte Danmark efter 1951 at spille Grønlandskortet i en ’svag’ version ved at bruge allerede afgivne indrømmelser angående Grønland til at skærme Danmark mod allieret kritik. DUPI fremhæver især, at Danmark brugte Grønlandskortet i forbindelse med diskussionerne om det lave danske forsvarsbudget. Det danske argument var, at de vitale basefaciliteter skulle inkluderes, når det danske forsvarsbidrag blev opgjort. DUPI påstand er således, at Grønlandskortet spillede en rolle både før og efter 1951. 1951-

⁴⁰ Lidegaard 1996, s.556

⁴¹ DUPI I, s.273ff.

⁴² DUPI I, s.273. Normalt måtte USA betale for baserettigheder i ulandet, DUH bd.5, kap.IV.4.2, s.8

aftalen betød ganske vist, at Grønlandskortet i ringere grad havde en direkte 'noget-for-noget'-rolle i det dansk-amerikanske forhold, men kortet spillede fortsat en rolle i Danmarks bestræbelser på formilde allieret kritik.

Hidtil har forskningslitteraturen vedrørende Grønlandskortet næsten udelukkende haft karakter af en opremsning af hvornår og i hvilken form, kortet har været spillet. Denne fokusering på de eksempler, hvor Grønlandskortet utvivlsomt spillede en rolle i det dansk-amerikanske forhold, har medført, at de hidtidige fortolkninger af Grønlandskortet har haft et skitseagtigt præg. Forskningens fokusering på eksempler har sløret for en mere nuanceret behandling af emnet, hvor disse eksempler sættes ind i en større sammenhæng. Den største mangel ved den hidtidige forskningsbehandling af emnet er altså, at det ikke har været genstand for selvstændige analyser. For at opnå en mere kvalificeret diskussion af Grønlandskortets betydning for det dansk-amerikanske forhold vil der derfor i dette speciale blive fokuseret bredere end blot på de eksemplerne, der måtte pege på Grønlandskortets store betydning. Udover at vurdere de fra litteraturen kendte eksempler på brug af Grønlandskortet, vil specialet med andre ord også analysere tilfælde, hvor Danmark undlod at spille Grønlandskortet, samt tilfælde hvor USA accepterede eller ligefrem overtog Grønlandskortet.⁴³

3. GRØNLAND: RESSOURCE OG PROBLEM

En nuanceret analyse af Grønlandskortet må medtage både danske fordele og ulemper ved besiddelsen af Grønland. Dette kapitel stiller disse fordele og ulemper op over for hinanden ved først at se på baggrunden for Grønlandskortets potentiale som forhandlingskort over USA og dernæst på Grønland som et potentielt problem for Danmark.

3.1 Grønland som potentielt forhandlingskort

Grønlandskortets eksistens bundede i, at Danmark – pga. Grønlands strategiske betydning for USA – kunne udnytte suveræniteten over Grønland til at sikre sig amerikanske indrømmelser.⁴⁴ Dette afsnit redegør derfor for Danmarks erhvervelse af suveræniteten over Grønland og for USA's

⁴³ Som indikation på, hvor snævert Grønlandskortet hidtil er blevet analyseres kan nævnes, at forskningen kun i forhold til et emne, nemlig planerne om et nordisk forsvarsforbund, har undret sig over, at Danmark *ikke* spillede grønlandskortet, se DUPI I, s.95; Borring Olesen 1998, s.10f; Hoffmann, s.33ff.

⁴⁴ Se DUPI I, s.274

skiftende interesser i Grønland, samt undersøger om og i givet fald hvornår, danske beslutningstagere blev sig Grønlandskortets eksistens bevidst.

3.1.1 Danmarks suverænitet over Grønland

Nordboerne i Grønland gav sig i 1260'erne ind under den norske krone. Grønland kom dermed under den fælles dansk-norske krone i 1380, hvor Margrete I samlede den danske og norske kongemagt.⁴⁵ Selvom nordboerne uddøde i løbet 1400-tallet, beholdt den dansk-norske kongemagt den formelle suverænitet over Grønland. Med Kielerfreden i 1814 blev den dansk-norske union opløst, og fastlands-Norge blev overdraget til Sverige, mens Danmark beholdt Grønland og de øvrige Nordatlantiske dele af unionen.⁴⁶

Grønland var ifølge USA omfattet af Monroe-doktrinen fra 1823, hvor USA erklærede at ville modsætte sig europæiske landes forsøg på at ændre magtforholdene på den vestlige halvkugle. USA krævede dog ikke overhøjhed over Grønland, og i forbindelse med salget af De Vestindiske Øer i 1917 anerkendte USA Danmarks suverænitet over Grønland.⁴⁷ I 1921 informerede USA dog Danmark om, at denne anerkendelse ikke indebar ret til at sælge Grønland til en anden magt end USA. Norge accepterede i modsætning til en række andre lande ikke, at Danmark skulle have fået tildelt suveræniteten over hele Grønland, hvilket førte til en strid mellem de to lande, som blev afgjort ved Den Internationale Domstol i Haag i 1933 til dansk fordel.

I perioden før anden verdenskrig var den primære danske udenrigspolitiske målsætning vedrørende Grønland således at sikre international anerkendelse af dansk overhøjhed over hele øen.⁴⁸ I det lys kan den aftale om forsvaret af Grønland, som den danske ambassadør i Washington i 1941 indgik med USA mod den danske regerings ønske, siges at være en fortsættelse af den danske udenrigspolitik: På trods af at 1941-aftalen gav USA frie hænder til at oprette militæranlæg i Grønland anerkendtes den danske suverænitet over Grønland nemlig eksplicit ikke mindre end to gange i selve aftalen (artikel I og VI).⁴⁹

Med USA's anerkendelse af Danmarks formelle suverænitet over Grønland i 1917 og igen i 1941 var en afgørende forudsætning for et dansk Grønlandskort opfyldt: Trods antydninger af, at et køb af Grønland ville være den bedste løsning for USA, accepterede og anerkendte USA

⁴⁵ NUH, bd.1 1995, s.61, 100

⁴⁶ Se Feldbæk 1995

⁴⁷ Den amerikanske anerkendelse af dansk suverænitet over Grønland analyseres i en UM-notits af 23/9 1968 i UM.105.F.1

⁴⁸ Claesson 1983, s.28

⁴⁹ Aftaleteksten findes i DUPI II, bilag 1; DUPI I, s.51; se desuden UM-analyse af 23/9 1968 i UM.105.F.1

Danmarks ret til ikke at sælge øen. USA accepterede dermed også, at amerikanske aktiviteter i Grønland først måtte forhandles på plads med Danmark, og at Danmark – i hvert fald i teorien – kunne afvise amerikanske ønsker, hvis danske politikere ud fra en helhedsbetragtning ikke fandt de amerikanske ønsker acceptable.⁵⁰ I en sådan helhedsbetragtning kunne naturligvis indgå amerikanske løfter om modydelse til gengæld for en imødekommende dansk holdning.

3.1.2 Grønlands strategiske betydning for USA

Med Danmarks internationalt anerkendte suverænitet over Grønland var den ene forudsætning for eksistensen af et Grønlandskort på plads. Den anden forudsætning var så store amerikanske strategiske interesser i Grønland, at de kunne retfærdiggøre indrømmelser til Danmark.⁵¹

Den amerikanske interesse for Grønland begyndte for alvor at træde tydeligt frem under anden verdenskrig, hvor USA havde fire hovedinteresser i Grønland.⁵² For det første ønskede USA at forhindre, at en fjendtlig magt kunne anlægge baser i Grønland, der kunne bruges som udgangspunkt for angreb på USA's territorium. For det andet fungerede Grønland som trædesten for overførsel af materiel og personel fra USA til krigsskuepladsen i Europa. Datidens fly kunne ikke flyve hele strækningen uden stop, og da det sydlige Grønland ligger ca. midt mellem USA og Europa, var øen en oplagt mellemstation.⁵³ For det tredje var meteorologiske informationer fra Grønland vigtige for evnen til at forudsige vejret på krigsskuepladsen i Europa. Endelig fandtes der for det fjerde i Grønland ved Ivigtut en af verdens største miner for udvinding af kryolit, der var en nødvendig katalysator for fremstilling af aluminium og dermed fly.⁵⁴ Disse fire hovedinteresser vedrørte alle primært det sydlige Grønland.

USA's interesser i Grønland under krigen var så væsentlige, at man ikke var indstillet på at lade venligtsindede stater som Storbritannien og Canada oprette militære baser på øen. Da USA heller ikke kunne acceptere, at Grønland lå ubeskyttet hen med mulighed for, at Tyskland ville udnytte situationen til at oprette egne baser i Grønland, var USA tvunget til selv at indlede en militær tilstedeværelse på den nordatlantiske ø. Resultatet blev aftalen med ambassadør Kauffmann om forsvaret af Grønland fra april 1941.

⁵⁰ Se f.eks. UM-notat 5/1 1952 i UM.105.F.2.a, hvoraf det fremgår, at amerikanerne var indforstået med, at aktiviteter uden for forsvarsområderne (i det konkrete tilfælde placering af radarer uden for Thulebasen) krævede forudgående dansk godkendelse. DUPI I, s.242

⁵¹ DUPI I, s.274

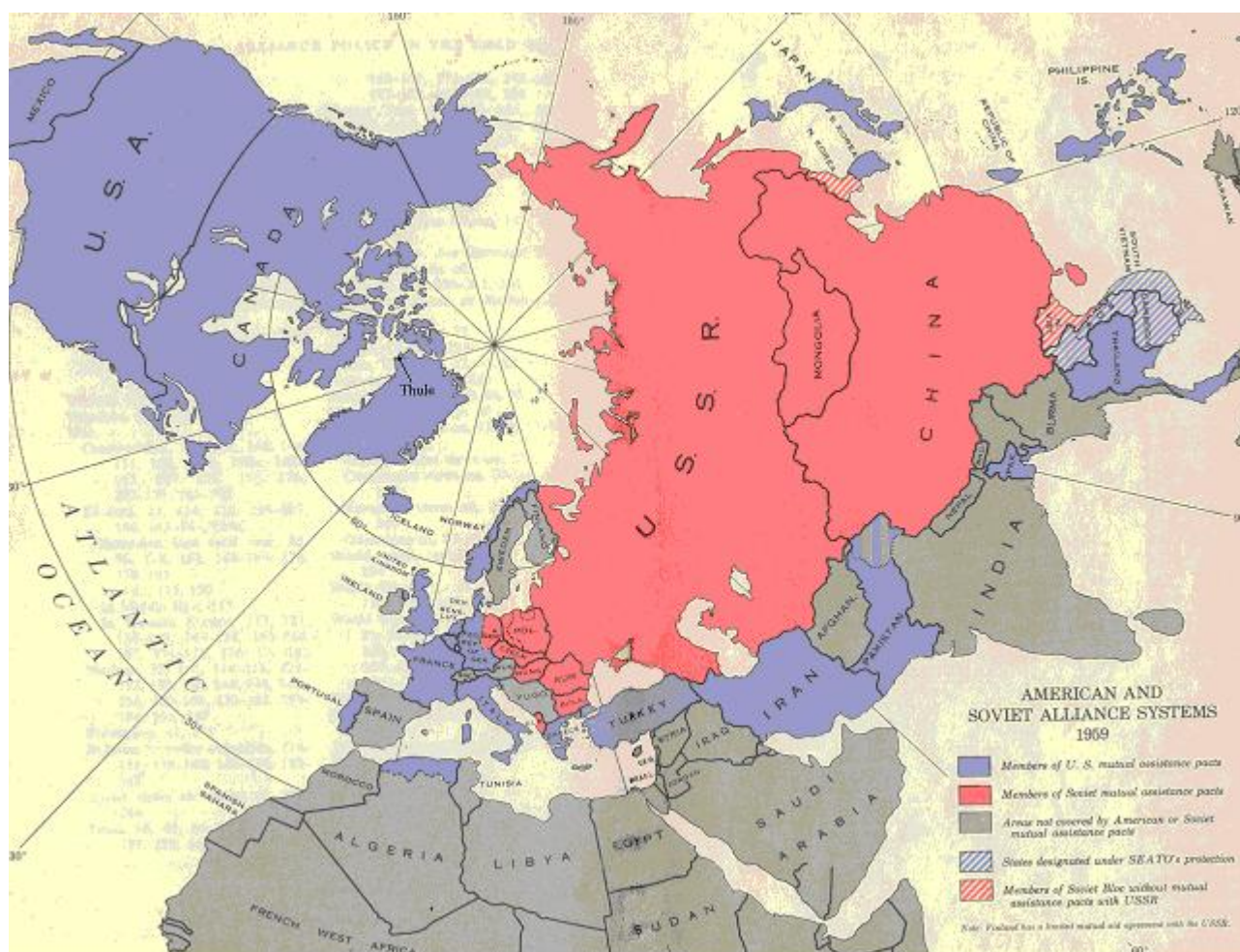
⁵² Archer 1988, s.124f; Petersen 1991a, s.6

⁵³ Chicago Tribune 22/5 1950 i UM 8.U.67.a

⁵⁴ Claesson 1983, s.26

USA var dog klar over, at Grønlands strategiske betydning ikke ville forsvinde, når krigen blev afsluttet. I efteråret 1945 karakteriserede den amerikanske fælleskommando, *Joint Chiefs of Staff* (JCS), Grønland som et af 9 "essential" baseområder for USA.⁵⁵ Et halvt år senere betegnede JCS Grønland, Island og Azorerne som "of outstanding importance"⁵⁶ og i 1948 som "vital to the United States security".⁵⁷ Den umiddelbare årsag til denne fokusering på Grønland var som under krig nødvendigheden af trædesten pga. flyenes begrænsede rækkevidde. Mere overordnet skyldes behovet for transport af mandskab og materiel mellem USA og Europa to forhold: Besættelsen af Tyskland og den såkaldte perimeterstrategi. Grønlands betydning i både perimeterstrategien og den efterfølgende polarstrategi kan anskueliggøres vha. kort 1.

Kort 1. Amerikansk og sovjetisk alliancesystem anno 1959



Note: Fra Wolfers 1959

⁵⁵ FRUS 1946 I, s.1116

⁵⁶ FRUS 1946 I, s.1175

⁵⁷ Villaume 1995a, s.123; Amstrup 1978, s.162

Kort 1 illustrerer, hvordan USA i årene efter anden verdenskrig satsede på at imødegå sovjetisk ekspansion ved at etablere en ring af alliancepartnere omkring USSR.⁵⁸ Idéen var, at USA's strategiske bombefly trods deres ikke-kontinentale rækkevidde via baser i disse stater kunne nå enhver afkrog af USSR. JSC regnede således i maj 1947 med, at man fra baserne i Storbritannien, Nordafrika og Okinawa kunne ramme 80 pct. af USSR's industri.⁵⁹ Grønlands betydning som trædesten i forbindelse med perimeterstrategien hang sammen med forsyningen af de amerikanske baser i Vesteuropa.

Der var imidlertid en række ulemper ved en strategi, der var baseret på baser i fremmede lande: Baserne var dyre i drift, kunne skabe politiske problemer med værtslandet og endelig var de amerikanske styrker på udenlandske baser tæt på USSR's territorium meget sårbare over for et sovjetisk angreb.⁶⁰ Derfor satsede USA på udviklingen af fly med interkontinental rækkevidde samt luftoptankningsteknikker. Disse militærteknologiske landvindinger mindskede betydningen af perimeterstrategien og dermed trædestensfunktionen.⁶¹ Kort 1 viser imidlertid et andet interessant element ved Grønlands geografiske placering. På normale Mercatoprojekterede verdenskort med USA til venstre, USSR til højre og Europa i midten er man ofte tilbøjelig til at betragte Grønland som afsidesliggende.⁶² Af kort 1, der er centreret over Nordpolen, fremgår det med alt ønskelig tydelighed, at Grønland lå endog meget centralt midt mellem USA og USSR, og den korteste vej mellem de to stormagter gik lige henover polarområdet. Med polarstrategien blev USA's primære mål at afskrække USSR fra at angribe NATO ved at sikre, at et angreb på NATO ville blive mødt med gengældelsesangreb fra det nordamerikanske kontinent hen over polaregnene.⁶³ Grønland forblev dermed af afgørende vigtighed for USA's overordnede militærstrategi, men nu var det det nordlige Grønland, der var i fokus, hvilket illustreres af en indberetning fra marineattaché Kjølens ved ambassaden i Washington til Udenrigsministeriet i København fra maj 1947. Kjølens refererede i indberetningen en privat samtale, han havde haft med admiral Byrd fra det amerikanske Marineministerium, hvor admiralen skulle have ”paapeget, at det i og for sig væsentlig var den nordlige Halvdel af Grønland, der var af Interesse.”⁶⁴ Hvad det Sydgrønland mistede i betydning ved udviklingen af langtrækkende fly vandt Nordgrønland.

⁵⁸ DUPI I, s.45ff

⁵⁹ Tamnes 1991a, s.48

⁶⁰ FRUS 1946 I, s.1113

⁶¹ DUPI I, s.181

⁶² Claesson 1983, s.15

⁶³ Tamnes 1991a, s.31

⁶⁴ Indberetning fra marineattachéen ved ambassaden i Washington, Kjølens, til UM 17/5 1947 i UM.8.U.67.a

Overgangen fra perimeterstrategi til polarstrategi var en glidende proces. Amerikanere med lokalkendskab indså tidligt Thules strategisk vigtige placering. Således hed det i et brev fra det amerikanske konsulat i Godthåb til State Departement fra september 1947, at ”we need Thule...Look at Thule on the map. It makes Alaska look sick.”⁶⁵ Endnu i foråret 1949 var der ikke mange spor af polarstrategien i JCS’s ønskeliste over baser på fremmed territorium.⁶⁶ På opfordring af den amerikanske minister for luftvåbnet, Thomas Finletter, udførte oberst Balchen fra luftvåbnet i slutningen af 1950 en undersøgelse af potentielle baseområder i polaregnene.⁶⁷ Selve det faktum, at luftvåbnet interesserede sig for baser i polaregnene viser, at polarstrategien var ved at slå igennem. Blachens undersøgelse konkluderede at Thule klimatisk, logistisk og geologisk var den mest velegnede lokalitet af de tre foreslåede.

Undersøgelsen overbeviste dog ikke *Strategic Air Command* (SAC), der var den offensive gren af det amerikanske luftvåben. SAC accepterede dog, at der blev bygget en base ved Thule, men prioriterede baserne i Nordafrika, Spanien og Mellemøsten samt på Island og Azorerne højere. Denne baseprioritering viser tydeligt, at SAC forsat satsede på perimeterstrategien. SAC’s planer i februar 1950 var da også, at kun 14 % af et gengældelsesangreb ville have udgangspunkt i USA og flyve over polaregnene.⁶⁸ Finletter lod sig imidlertid ikke standse og fastslog i januar 1951 ”that the early establishment of a staging base at Thule, Greenland for bombers is a matter of the highest priority.”⁶⁹ Baggrunden for Finletters insisteren på Thule – og dermed polarstrategien – skal formentlig findes i hærens, flådens og luftvåbnets taktiske spil om bevillinger og status.⁷⁰ En amerikansk strategi, der var baseret på luftangreb hen over polaregnene, ville sikre det amerikanske luftvåben stor prestige og store bevillinger.

Oprettelsen af Thulebasen i 1951 – 1952 vidner således om, at polarstrategien vandt frem i starten af 1950’erne.⁷¹ Hvor SAC som nævnt i starten af 1950 kun i begrænset omfang planlagde angreb hen over polaregnene, indtog denne angrebsrute to år senere en central rolle for amerikanske operationer i den første fase af en krig mod USSR. Luftvåbnets planlægningsafdeling gav således i marts 1952 udtryk for, at samtlige angreb med tunge bombefly (B-36’ere) skulle udgå

⁶⁵ Citeret efter DUPI I, s.68

⁶⁶ DUPI I, s.63

⁶⁷ DUPI II, bilag 17

⁶⁸ Tamnes 1991a, s.74

⁶⁹ DUPI II, bilag 18

⁷⁰ Lidegaard 1983, s.92; Lidegaard 1996, 481

⁷¹ DUPI I, s.63, 112f.; Archer 1988, s.128;

fra den vestlige halvkugle og dermed benytte polarruten, mens fremskudte baser uden for USA – med undtagelse af Thule – kun skulle benyttes i nødstilfælde.⁷²

Med polarstrategiens voksende betydning blev Thulebasen den ubetinget vigtigste militære installation i Grønland – ja, ifølge en indberetning fra den danske forbindelsesofficer på Thulebasen regnede det amerikanske flyvevåben i juni 1954 Thule som den næstvigtigste base i verden uden for USA.⁷³ Grønlands strategiske betydning for USA fremgår derfor af Thulebasens rolle i USA's militærstrategier.⁷⁴

I 1950'erne var Thulebasens primære funktion knyttet til USA's strategiske offensiv; dvs. at Thule indgik i NATO-planerne om atomargengældelse i tilfælde af sovjetisk angreb på alliancen. USA havde i foråret 1951 ladet de danske repræsentanter i forhandlingerne om en ny Grønlandsaftale forstå, at der var planer om ”a very considerable build-up at Thule”, og at Thulebasen var tænkt som en opmarchbase, hvor bombefly kunne stationeres i en krisesituation.⁷⁵ De danske repræsentanter ved forhandlingerne konkluderede på den baggrund, at ”Thule basen efter det foreliggende ikke kan betegnes som nogen decideret defensiv basis.”⁷⁶ Et dokument fra det amerikanske luftvåbens planlægningsgruppe fra marts 1952 afslører, at Thule allerede et år senere indgik i de amerikanske offensive planer på en endnu mere åbenlys måde. Thule blev i dette dokument betegnet som en operationel base, hvor der også i fredstid skulle stationeres bombefly. At Thule var tiltænkt en offensiv rolle i den amerikanske strategi fandt også vej ud til en bredere offentlighed. F.eks. kunne Politiken i april 1953 oplyse, at der var blevet bygget amerikanske baser med strategiske bombefly i England, Marokko, Arabien og Grønland.⁷⁷ Ud over at være base for strategiske bombefly var Thule også tiltænkt en rolle som base for optankningsfly, så bombeflyene fra deres baser i USA kunne nå deres mål i USSR og returnere til USA vha. luftoptankning fra Thule.⁷⁸ I sidste halvdel af 1950'erne var aktiviteten på Thulebasen primært knyttet til det strategiske makkerpar bombeflyet B-47 og tankflyet KC-97. B-47 havde ikke-kontinental rækkevidde, men kunne fra fremskudte baser som Thule nå frem til og tilbage fra de industrielle centre i USSR med en enkelt luftoptankning – eller frem og tilbage fra USA til USSR med én optankning hver vej.⁷⁹ Thulebasen fungerede derfor i denne periode hovedsageligt som base for

⁷² DUPI I, s.224f.

⁷³ DUPI II, bilag 50

⁷⁴ Hvor andet ikke er nævnt bygger redegørelsen af Thules rolle på DUPI I, s.219-239 og 305-362

⁷⁵ DUPI II, bilag 27

⁷⁶ DUPI II, bilag 28

⁷⁷ Politiken 23/4 1953 i UM.105.D.1.a

⁷⁸ DUPI I, s.224f.

⁷⁹ Petersen 1991a, s.18; Claesson 1983, s.42

tankfly. At Thules funktion primært var tilknyttet den strategiske offensiv i 1950'erne afspejles ved, at SAC i 1957 overtog Thulebasen, hvorved Thule blev operationsbase for SAC's bombefly.⁸⁰

Ved siden af de primære opgaver vedrørende den strategiske offensiv havde Thulebasen dog allerede fra starten også defensive forpligtigelser. Ud over at forsvare selve basen, indgik Thule også i forsvaret af det nordamerikanske kontinent mod sovjetiske bombefly, så Thulebasen var udstyret med et jord-til-luft missilforsvar og luftforsvarsfly. Desuden betød Thules fremskudte stilling mod USSR, at basen stod for tidlig varsling af sovjetiske bombefly på vej mod USA.

I 1960'erne blev Thules defensive opgaver vigtigere end de offensive – symboliseret ved at Thulebasen pr. 1. juli 1960 overgik fra SAC til det varslingsorienterede *Air Defence Command* (ADC).⁸¹ Thules offensive forpligtigelser i 1960'erne knyttede sig til logistisk støtte til kommando-, kontrol-, og kommunikationsfaciliteter. Eksempelvis var Thules Giant Talk-system vigtig for kommunikationen med flåden af bombefly.⁸² Thule spillede frem til programmets ophør i 1968 ligeledes en vigtig rolle i det luftbårne beredskab, Airborne Alert, hvorved USA konstant holdt kernevåbenbevæbnede bombefly i luften, så et sovjetisk overraskelsesangreb ikke havde mulighed for at udlette hele den amerikanske flåde af strategiske bombefly.⁸³

Udviklingen af først det langtrækkende bombefly B-52 og senere interkontinentale missiler mindskede behovet for fremskudte baser og tankfly – og dermed Thulebasens rolle som base for disse fly. Den militær-teknologiske udvikling betød dog ikke, at Thulebasen og Grønland samlet set blev mindre væsentlig for USA. Den korteste vej mellem supermagterne var stadig over polaregnene, og denne rute forblev den primære rute for angreb og modangreb, hvad enten det skete med bombefly eller missiler. Opgaven for Thulebasen skiftede blot fra servicering af bombefly til varsling af indkommende missiler. I missilalderen blev den strategiske afskrækkelse af USSR meget afhængig af så tidlig varsel af missilerne som muligt, så USA kunne nå at få sine bombefly på vingerne og få affyret egne atommissiler. Uden tilstrækkelig varsling kunne USA ikke opretholde en troværdig gengældelsestrussel, og hele ræsonnementet bag teorien om gensidig afskrækkelse ville være brudt. Figur 3 illustrerer, hvorfor det var nødvendigt at oprette radarstationer så langt fremme mod fjenden som muligt.

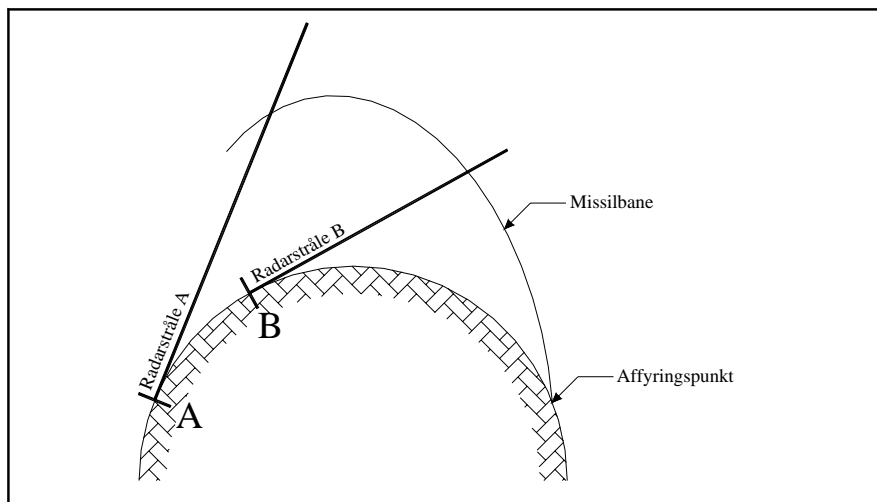
⁸⁰ DUPI I, s.306

⁸¹ DUPI I, s.308. Denne udvikling blev i det danske Udenrigsministerium set som et fremskridt, se UM-notits 9/2 1960 i UM 105.F.2.a

⁸² Claesson 1983, s.39f

⁸³ Se DUPI I, s.374ff.

Figur 3. Sporing af interkontinentale missiler



Note: Baseret på figur 5 i Claesson 1983.

Radarstrålerne følger en lige linje, hvis lavest mulige vinkel er en tangent til jordoverfladen, hvorfor radarens placering er afgørende for, hvor hurtig efter affyring et missil kan opdages. Jo tættere på affyringsstedet, desto tidligere i dets ballistiske bane kan et fjendtligt missil spores.⁸⁴ Grønlands fremskudte placering i forhold til USSR betød med andre ord, at en radar placeret her hurtigere ville kunne spore sovjetiske missiler end en radar placeret i USA. Grønland blev derfor vært for en række varslingsystemer – i første omgang DEW-linjen (*Distant Early Warning*) tværs over indlandsisen og siden, da interkontinentale missiler overflødiggjorde denne varslingskæde, USA's primære radarkæde i 1960'erne: BMEWS (*Ballistic Missile Early Warning System*).

I den omhandlede periode indgik Grønland således som et afgørende strategisk element i den fremherskende amerikanske militærstrategi. I 1940'erne var fokus primært på det sydlige Grønlands placering midt mellem Nordamerika og Europa. Efter udviklingen af langtrækkende fremførselsmidler skiftede fokus til det nordlige Grønland. I 1950'erne var Thules funktion primært knyttet til den offensive del af afskrækkelsesstrategien i form af udførelsen af atomar gengældelse, mens basen i 1960'erne i højere grad var tilknyttet den defensive del af afskrækkelsen af USSR ved at indgå i forsvaret af de amerikanske gengældelsesstyrker og dermed sikring af afskrækkelsesstrategiens troværdighed.

⁸⁴ Claesson 1983, s.50

Det kan således konstateres, at amerikansk militær tilstedeværelse i Grønland var vital for USA's skiftende militærstrategier, og der herskede i USA ingen tvivl eller diskussion om, at fortsat militær tilstedeværelse i Grønland var i nationens interesse.⁸⁵ Grønlandsproblematikken befandt sig derfor i den højre side af figur 1 (se kap. 1.4), hvor småstatens muligheder for at opnå råderum over for stormagten var yderste begrænset, hvilket også erkendtes i et udenrigsministerielt notat til brug for udenrigsministeren i Udenrigspolitisk Nævn i februar 1951.⁸⁶ Danmark kunne således reelt ikke forhindre eller modsætte sig amerikanske militærbaser i Grønland. Da den amerikanske anerkendelse af dansk suverænitet over Grønland betød, at amerikanske baser i Grønland forudsatte dansk tilladelse, kan Grønland dog betragtes som en potentiel ressource, som danske politikere kunne forsøge at bruge til at skaffe amerikanske indrømmelser på andre områder. USA's interesser i Grønland var med andre ord så store, at Danmark var i besiddelse af et potentielt Grønlandskort.

3.1.3 Bevidsthed om Grønlandskortets eksistens

Eksistensen af Grønlandskortet forudsætter ud over store amerikanske interesser i Grønland også, at de danske beslutningstagere var bevidste om, at USA havde sådanne interesser. Dette afsnit analyserer i hvilken grad og på hvilke tidspunkter, oplysninger om de amerikanske interesser var til stede i det danske beslutningssystem.

Umiddelbart efter befrielsen i maj 1945 manglede de danske myndigheder et overblik over omfanget af den amerikanske tilstedeværelse i Grønland. Sommeren 1945 blev derfor brugt på at danne sig et sådant overblik ved at udbede USA oplysninger om den amerikanske aktivitet i Grønland under krigen⁸⁷ samt ved at sende orlogskaptajn Tegner på inspektionsrejse til Grønland. Tegner aflagde den 10/10 1945 en opløftende mundtlig rapport til Udenrigsministeriets direktør og afleverede den 15/10 1945 en skriftlig rapport om denne rejse.⁸⁸ Tegnens hovedkonklusion var, at han ikke forventede en amerikansk henvendelse om permanente baser i Grønland.⁸⁹ Dagen efter Tegnes mundtlige afrapportering bekræftede den øverstkommanderende for den amerikanske flåde i Europa, admiral Henry K. Hewitt, Tegnens hovedkonklusion, idet han i en artikel i Politiken

⁸⁵ Amstrup påpeger visse interne divergencer mellem State Department og de militære myndigheder, men konkluderer, at disse ikke var så store, at Danmark kunne udnytte dem. Amstrup 1978, s.195

⁸⁶ UM-notat 6/2 1951 i UP Nævn 13/2 1951; Villaume 1995a, s.851

⁸⁷ Se FRUS 1945 IV, s.577f.

⁸⁸ UM-referat "Afviklingen af de amerikanske Baser paa Grønland" 10/10 1945 og "Orlogskaptajn Tegnens rapport over besøgene i de amerikanske Baser paa Grønland" 15/10 1945, begge i UM.8.U.67.a

⁸⁹ Tegnens rapport 15/10 1945 i UM.8.U.67.a

forsikrede, at USA ingen interesse havde i baser i hverken Grønland eller på Island.⁹⁰ Tegners rapport og admiral Hewitts udtalelser bekræftede regeringens holdning, som den kom til udtryk i pressen, hvor både Grønlands Styrelsen og statsminister Buhl havde afvist, at USA havde fremsat ønsker om permanente baser i Grønland.⁹¹

Frem til midten af oktober 1945 var der således grund til optimisme mht. det danske ønske om at få USA til at forlade Grønland. Chokket og bitterheden var derfor desto større, da ambassadør Kauffmann den 23/10 1945 oplyste, at Cumming fra det amerikanske udenrigsministerium (State Department) i strengeste fortrolighed havde betroet ham, at Danmark snart kunne forvente en amerikansk henvendelse om permanente baserettigheder i Grønland.⁹² Udenrigsministeriet svarede dagen efter Kauffmann, at man ”med stor Beklagelse [havde] modtaget uventet Meddelelse om at USA paatænker [at] opretholde Baser [i] Grønland.”⁹³ Udenrigsministeriet instruerede Kauffmann om at arbejde for, at en amerikansk henvendelse i sagen blev forhalet mest muligt.

Efter således at være blevet bekendtgjort med USA's intentioner om at opretholde en militær tilstedeværelse i Grønland tilflød der i de følgende år Udenrigsministeriet stadig mere information om de amerikanske interesser i Grønland. Kauffmann kunne således i april 1946 meddele, at militære kredse i USA ønskede langtidsrækkende baserettigheder i Grønland.⁹⁴ I juli 1946 indsendte Tegner en indberetning til Marineministeriet med det stik modsatte budskab i forhold til inspektionsrejsen i sommeren 1945: ”de amerikanske Styrker i Grønland synes at blive udbygget temmelig kraftigt i Øjeblikket.”⁹⁵ Selvom den fungerende chef for State Departments Nordeuropa afdeling over for Kauffmann afviste en sådan forøgelse af antallet af amerikanere i Grønland, vakte Tegners vurdering sandsynligvis bekymring i København.⁹⁶ I oktober 1946 meddelte udenrigsminister Rasmussen, at ”der er meddelelser, der tyder på, at U.S.A.s Centraladministration nærer stor interesse for Grønland.”⁹⁷ Endnu sidst på året 1946 var den danske indsigt i de amerikanske interesser dog begrænset til, at USA ønskede at opretholde baserne i Grønland, mens forståelsen af *hvorfor* endnu var vag. Op til årsskiftet 1946/47 begyndte der imidlertid at indløbe oplysninger til Udenrigsministeriet, der belyste baggrunden for den

⁹⁰ Politiken 11/10 1947 i UM.8.U.67.a

⁹¹ Ekstrabladet 9/10 1945 i UM.8.U.67.a

⁹² Telegram fra Kauffmann til UM 23/10 1945 i UM.8.U.67.a

⁹³ Telegram fra UM til Kauffmann 24/10 1945 i UM.8.U.67.a

⁹⁴ Indberetning fra Kauffmann til UM 10/4 1946 i UM.8.U.67.a

⁹⁵ Indberetning fra Grønlands Marinekommando til Marineministeriet 11/7 1946 i UM.8.U.67.a

⁹⁶ Indberetning fra Kauffmann til UM 16/8 1946 i UM.8.U.67.a

⁹⁷ UP nævn 4/10 1946

amerikanske interesse i Grønland. I oktober 1946 indsendte ambassaden i Ottawa en avisartikel fra Montreal Gazette, hvori det hed, at

All responsible military observers, particularly in the air branch, maintain that the Arctic is the vital frontier and the pathway for air attack over the polar cap if there is another war. It is agreed that Greenland is particularly a strategic key to Arctic air defence.⁹⁸
(Udenrigsministeriets understregning)

Denne artikel er et interessant vidnesbyrd om, at man i brede kredse allerede så tidligt som i 1946 var bevidste om, at luftangreb hen over polaregnene ville blive et vigtigt element i en eventuel krig mellem USA og USSR – og ikke mindst at man regnede med, at Grønland ville komme til at spille en vigtig (defensiv) rolle i den forbindelse. Desuden indikerer det faktum, at artiklen findes i Udenrigsministeriets arkiv, og at en embedsmand i ministeriet har understreget passagen om Grønlands fremtidige rolle, at dele af Udenrigsministeriet interesserede sig for og var bevidste om, hvilke militær-strategiske overvejelser, der lå bag den amerikanske interesse for Grønland.

Under udenrigsminister Rasmussens rejse til USA i december 1946 lod den amerikanske udenrigsminister, Byrnes, sin danske kollega forstå, at Grønlands strategisk vigtige placering tæt på det nordamerikanske kontinent gjorde øen vital for forsvaret af USA's territorium.⁹⁹ USA kunne derfor på ingen måde acceptere en (potentiel) fjendtlig magts tilstedeværelse i Grønland.

Det var ligeledes Grønlands defensive rolle, som Kauffmann i januar 1947 fremhævede i en detaljeret indberetning om den militær-taktiske tænkning i militære kredse i USA.¹⁰⁰ Man regnede ifølge Kauffmann med, at en kommende krig mellem USA og USSR

...for en væsentlig Del vil blive en Polarkrig. Den korteste Vej fra U.S.A. til de fleste Dele af Rusland er som bekendt over Nordpolsomraadet, og man venter, at Bombemaskiner eller eventuelt Rakter vil passere denne Vej... Saadanne Rakter, eventuelt med Atombomben som Sprængstof, vil have en saa stor Fart, at hvis der overhovedet kan være Mulighed for at nedskyde dem – f.Eks. med selvstyrende Modraketter, der til dels automatisk finder deres Maal – vil det være nødvendigt at have Varsel om, at raketten er paa vej, i saa god Tid som muligt, og en amerikansk Station paa Grønland kunde formodentlig have betydelig Værdi i denne Forbindelse... Militært set kan det næppe bestrides, at U.S.A. har en defensiv Interesse i at bevare visse Baser og Stationer paa Grønland. Som Angrebsbaser imod Rusland eller andre europæiske Lande vil de grønlandske Baser derimod formodentlig have ringe Værdi.¹⁰¹

Kauffmanns analyse må siges at udstråle stor indsigt i væsentlige elementer af den militære planlægning – så stor at man kan formode, at analysens oplysninger og indsigter for en væsentlig

⁹⁸ Indberetning fra ambassaden i Ottawa til UM 16/10 1946 i UM.8.U.67.a

⁹⁹ "Oral Message" fra udenrigsminister Byrnes til udenrigsminister Rasmussen 14/12 1946 i UM.8.U.67.a

¹⁰⁰ Indberetning fra Kauffmann til UM 2/1 1947 i UM.8.U.67.a

¹⁰¹ Ibid., s.3f.

del stammer fra Kauffmanns store og indflydelsesrige netværk i den amerikanske hovedstad.¹⁰² Mht. afvisningen af Grønlands offensive potentiale var Kauffmanns analyse dog (bevidst?) misvisende. Beskrivelsen af Grønland som varslingsstation mod fjendtlige atommissiler passede ikke på 1950'erne, men svarede til den situation, der opstod i 1960'erne, hvor forskellige radarsystemer blev Grønlands vigtigste installationer. Alt i alt kan man konkludere, at Kauffmanns analyse bibragte Udenrigsministeriet vigtige indsigter mht. Grønlands defensiv funktion i amerikansk militær strategi, mens den slørede Grønlands offensive potentialer. Senere samme måned indløb endnu en indberetning om Grønlands rolle i USA's militærplaner fra den til ambassaden tilknyttede marineattaché, kommandør Kjølser.¹⁰³ Kjølser påpegede, at Grønlands også havde et offensivt potentiale, idet den kortere afstand til USSR betød, at flyene kunne have mindre brændstof og flere bomber ombord.

Udenrigsministeriet modtog ikke blot information om den amerikanske (defensive) interesse i Grønland fra danske kilder, men også direkte fra den amerikanske udenrigsminister, Marshall, der i oktober 1948 fortalte sin danske kollega, hvorfor forsvaret af Grønland var så vigtig for USA: Hvis en fjendtlig magt satte sig fast i Grønland, ville USA's industrielle hjerte være i fare.¹⁰⁴ I det hele taget synes kildematerialet på ingen måde at indikere, at USA forsøgte at skjule landets store strategiske interesser i Grønland.¹⁰⁵ Dermed risikerede USA, at spille Danmark Grønlandskortet i hænde ved at bevidstgøre danske beslutningstagere om muligheden for at udnytte den betydning, som USA tilskrev Grønland. På den anden side så USA formentlig en grundig orientering af de danske beslutningstagere som et middel til at vanskeliggør danske afslag på amerikanske ønsker. Ved fremhæve at Grønland var af vital betydning for USA, signalerede USA at Grønlandsspørgsmålet befandt sig i højre side af figur 1, hvor Danmark ikke skulle gøre sig forhåbninger om et råderum.

Den ovenstående gennemgang af Udenrigsministeriets arkiv for de første efterkrigsår dokumenterer, at det danske beslutningssystem var i besiddelse af ganske omfattende oplysninger om de amerikanske interesser i Grønland. Frem til slutningen af 1946 modtog Udenrigsministeriet flere indberetninger m.m., der afspejlede en overordnet forståelse af, at USA ønskede at forblive i

¹⁰² Lidgaard 1996, s.418

¹⁰³ "Militær-politiske Betragtninger vedrørende Grønland", januar 1947 i UM.8:u.67.a

¹⁰⁴ FRUS 1948 III, s.590

¹⁰⁵ Udover de nævnte eksempler på, at amerikanske beslutningstagere orienterede danske kollegaer om Grønlands betydning for USA, kan også nævnes, at de amerikanske repræsentanter til forhandlingerne om en ny Grønlandsaftale i

Grønland, mens en mere detaljeret forståelse af hvorfor endnu synes svagt repræsenteret i kildematerialet. Fra oktober 1946 og gennem 1947/48 spores imidlertid en stadig stigende forståelse af baggrunde for de amerikanske interesser i Grønland.¹⁰⁶ Indberetningerne fra denne periode synes ganske vist hovedsageligt at have fokuseret på Grønlands defensive funktion i amerikansk militær strategi, men enkelte analyser antydede også Grønlands offensive potentiale. Med 1951-aftalen fik Danmark ret til at udstationere en forbindelsesofficer på de amerikanske forsvarsområder i Grønland. Gennem indberetningerne fra disse officerer fik danske beslutningstagere tilstrækkelig information til at kunne danne sig et overblik over de amerikanske aktiviteter i Grønland.¹⁰⁷

Som eksempel på hvilke fortolkninger danske beslutningstagere drog af bevidstheden om de store amerikanske interesser i Grønland og baggrunden for disse kan nævnes udenrigsminister Rasmussens udtalelser i Det Udenrigspolitiske Nævn i februar 1949. Ifølge Rasmussen

...fremgik klart af alle de foreliggende oplysninger, at de Forenede Stater lagde stor vægt på Grønlands forsvar...Udenrigsministeren kunne [dog] ikke ganske forstå den betydning, man fra amerikansk side tillægger adgangen til Grønland i forbindelse med forsvaret af de Forenede Stater, men i hvert fald stillede det Danmark i en særlig situation – en situation, der vel ikke frembød ulemper alene, men som gav Bornholm en udsat stilling.¹⁰⁸

På trods af at Udenrigsministeriet og udenrigsministeren i løbet af 1947 og 1948 modtog ind til flere analyser og redegørelser om grundlaget for den amerikanske interesse i Grønland, hævdede Rasmussen således, at han ikke rigtig forstod baggrunden for den amerikanske tilstedeværelse i Grønland. Om den danske udenrigsministers bevæggrunde for en sådan udtalelse skal blot nævnes, at det kan skyldes, at udenrigsminister Rasmussen ikke ønskede at legitimere den amerikanske tilstedeværelse i Grønland ved at udtrykke forståelse for den. Udtalelsen er imidlertid interessant i en anden sammenhæng: Ud fra 'blot' en forståelse af, at USA havde store interesser i Grønland – altså selv uden en indgående forståelse for baggrunden for den amerikanske tilstedeværelse i Grønland – kunne den danske udenrigsminister argumentere for, at Grønland "vel ikke frembød ulemper alene". På trods af Rasmussens forsigtige formuleringer kan udenrigsministerens udtalelser fortolkes som en bevidsthed om eksistensen af Grønlandskortet. Endelig peger den sidste sætning i

foråret 1951 åbent informerede de danske forhandlere om hærens, flådens og luftvåbnets planer i Grønland og at USA i 1953 afleverede en oversigt over luftvåbnets planer og behov i Grønland. DUP I, s.142, 205f.

¹⁰⁶ For en modsat fortolkning se DUP I, s.79n, 126, hvor det fremføres, at forståelsen for de amerikanske militærstrategiske interesser i Grønland og for polarstrategien var uhyre begrænset i København. Spørgsmålet er imidlertid om ikke embedsmændene i Udenrigsministeriet valgte at fremstå uforstående på dette punkt for ikke at associere Danmark med den militære aktivitet i Grønland.

¹⁰⁷ DUP I, s.263

¹⁰⁸ UP nævn 23/2 1949

Rasmussens udtalelse også frem mod næste afsnit om Grønland som et problem: Ifølge Rasmussen frembød Grønland *også* ulemper, f.eks. ved at placere Bornholm i en udsat stilling.

3.2 Grønland som potentielt problem

Grønland blev i samtiden ikke kun set som en potentiel ressource, som Danmark kunne trække på i forhandlingerne med USA. Da den hidtidige litteratur som nævnt koncentrerer sig om eksemplerne på dansk brug af Grønlandskortet, har denne litteratur en tendens til at underbelyse det faktum, at danske beslutningstagere til tider anså den danske besiddelse af Grønland som endog meget problematisk i forhold til realiseringen af første ikke-blokpolitikken, der var officiel dansk politik i de første efterkrigsår¹⁰⁹, og senere ønsket om at føre en ikke-provokationslinje overfor USSR. Da politikeren med vel nok størst indflydelse på dansk udenrigspolitik i første halvdel af det 20. århundrede, Erik Scavenius, så tilbage på et langt politisk liv, gav han udtryk for en sådan holdning.¹¹⁰ Ifølge Scavenius lå Danmarks overlevelsesmuligheder i at udgå at blive af strategisk interesse for stormagterne. At han i forbindelse med salget af De Vestindiske Øer i 1917 havde sikret USA's anerkendelse af Danmarks suverænitet over Grønland, var derfor en af de få embedshandlinger, som Scavenius i tilbageblik fortrød. Hvis Danmark ikke havde fået anerkendt suveræniteten over Grønland i 1917, kunne USA have anlagt baser på øen under anden verdenskrig, uden det havde medført konsekvenser for Danmarks sikkerhedspolitiske stilling.

Ved at sandsynliggøre at centrale danske beslutningstagere *også* betragtede Grønland som en risiko for Danmark er dette afsnit vigtig for en nuancering af diskussionen om Grønlandskortets betydning.

3.2.1 Frygt for sovjetisk besættelse af Bornholm

I maj 1945 blev Bornholm befriet af sovjetiske styrker, mens resten af Danmark blev befriet af britiske tropper. De sovjetiske tropper forblev på Bornholm i knap et år, og i denne periode var den amerikanske tilstedeværelse i Grønland et højaktuelt problem for Danmark.¹¹¹ Det danske mareridtsscenarium var, at amerikanske krav om permanente baserettigheder i Grønland skulle medføre tilsvarende sovjetiske krav om rettigheder på Bornholm. Hvis Danmark pga. USA's store interesser i Grønland ikke kunne afvise sådanne amerikanske krav, hvordan skulle man så med

¹⁰⁹ DUH bd.5, kap II.1, s.10

¹¹⁰ Se DUH bd.4, s.641

¹¹¹ Jensen 1996 beskæftiger sig indgående med den sovjetiske besættelse af Bornholm og de (manglende) danske bestræbelser på at bringe den til ophør.

nogen rimelighed kunne afvise tilsvarende sovjetiske krav på Bornholm? Den mulige kobling mellem den amerikanske tilstedeværelse i Grønland og den sovjetiske besættelse af Bornholm var således en varm udenrigspolitisk kartoffel, der risikerede at trække Danmark ind i den tiltagende internationale konflikt. I oktober 1945 fremhævede ambassadør Kauffmann overfor Cumming fra State Department, at Danmark ville blive stillet i en uheldig situation, hvis USA i den pågældende situation fremsatte krav om permanente baserettigheder i Grønland:

Navnlig i Øjeblikket frembød Spørgsmaalet ganske særlige Vanskeligheder, fordi et amerikansk Ønske om permanente Baser paa Grønland let kunde have den Virkning at stimulere eventuelle Ønsker om permanente Baser paa Bornholm.¹¹²

Cumming udtrykte forståelse for den vanskelige danske situation,¹¹³ og i løbet af efteråret 1945 blev Danmark og USA enige om, at føre en gensidig fordelagtig status quo-linje i Grønlandsspørgsmålet.¹¹⁴ Med denne politik opnåede USA at kunne forblive i Grønland indtil en mere permanent løsning var på plads, mens Danmark opnåede, at USA ikke fremsatte baseønsker, som Danmark på den ene side næppe kunne afvise, men som på den anden side kunne risikere at medføre et sovjetisk modkrav om baserettigheder på Bornholm. Status quo-politikken var dog ikke en langsigtet løsning. På længere sigt var status quo-politikken uacceptabel for Danmark, da en amerikansk tilstedeværelse i Grønland fortsat ville udgøre et problem for den danske ikke-blokkpolitik, der skulle sikre, at Danmark ikke automatisk ville blive inddraget i en stormagtskrig. For USA indebar status quo-politikken på langt sigt en uacceptabel usikkerhed vedrørende fortsat tilstedeværelse i Grønland, og denne usikkerhed hæmmede den amerikanske militære planlægning i Grønland.¹¹⁵ Selv efter den sovjetiske tilbagetrækning fra Bornholm indgik den danske frygt for en sovjetisk genbesættelse af øen i spekulationerne om indrømmelser til USA i Grønlandsspørgsmålet. I februar 1948 fremhæver Kauffmann således overfor en amerikansk viceudenrigsminister, at Danmark frygtede, at USSR ville benytte en ny dansk-amerikansk baseaftale for Grønland som påskud for at kræve baser på dansk territorium, f.eks. Bornholm eller Skagen.¹¹⁶

3.2.2 Max Sørensens analyser

To analyser af Grønlandsproblematikken fra hhv. marts og november 1947 udfærdiget af Udenrigsministeriets folkeretsekspert, Max Sørensen, repræsenterer periodens mest gennemarbejdede vurderinger af Grønlandsproblematikken og viser dermed, hvordan

¹¹² Indberetning fra Kauffmann til UM af samtale med Cumming den 22/10 1945, 23/10 1945 i UM.8.67.a

¹¹³ FRUS 1945 IV, s.580

¹¹⁴ DUPI I, s.75f.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Jensen 1996, s.302f.

indflydelsesrige kredse i Udenrigsministeriet betragtede Grønlands betydning for Danmark internationale placering.¹¹⁷ De to analyser gennemgås derfor grundigt i det nedenstående.

Martsanalysen indledes med en konstatering af, at det var officiel dansk politik, at bringe 1941-aftalen til ophør. Indenrigspolitisk tilsagde både nationale prestigehensyn og hensynet til den grønlandske befolkning, at den amerikanske militære tilstedeværelse i Grønland ophørte. Udenrigspolitisk gjorde der sig det forhold gældende, at

...den danske Stats Territorium, paa en Maade der ikke har noget Fortilfælde i Danmarks nyere Historie, er blevet delt mellem to Supermagters Indflydelsessfærer.¹¹⁸

Danmark befandt sig således i Max Sørensens optik i en potentiel spændingssituation mellem øst og vest, og den amerikanske tilstedeværelse i Grønland var den faktor, der kunne resultere i, at Danmark som helhed blev involveret i den kolde krig:

...den Mulighed er...altid latent til Stede, at en ekspansionistisk amerikansk Politik i Grønland kan give Sovjet-unionen Anledning eller Paaskud til at stille Krav om militære Indrømmelser i det egentlige Danmark.¹¹⁹

Sørensen frygtede således, at en dansk tilladelse til udvidelse af det amerikanske engagement i Grønland ville resultere i et sovjetisk modkrav om baser i det sydlige Danmark.

Sørensen advarede også mod, at ”dansk Passivitet overfor U.S.A. kunne fremkalde det Indtryk i Sovjet-unionen, at den danske Regering bøjer sig for amerikansk Tryk.”¹²⁰ Sørensen afviste imidlertid også at føre en for aktiv linje over for USA med henblik på at tvinge amerikanerne til at forlade Grønland, da en sådan politik uvægerligt ville blive udlagt som en favorisering af sovjetiske interesser. Ud fra samme argumentation afviste Sørensen tanken om en demilitarisering og neutralisering af Grønland.

Efter Sørensen således af hensyn til USSR havde afviste en fortsættelse af den hidtidige situation endsigte en udvidelse af de amerikanske militære rettigheder i Grønland, og af hensyn til forholdet til USA advarede mod en for hård politik over for USA, analyserede han Danmarks handlemuligheder. At satse på en rent juridisk argumentation ville næppe være tilstrækkelig til at få USA til at acceptere en ophævelse af 1941-aftalen, da opsigelsesartiklen i aftalen (artikel X) var formuleret således, at USA ville kunne trække en afgørelse ud i årevis. Danmark kunne også indbringe sagen for FN's Sikkerhedsråd, men her ville sagen uden tvivl blive en strid mellem USA og USSR, hvorved Danmark ”aabenlyst [ville blive] inddraget i Konflikten

¹¹⁷ Begge analyser findes i UM 8.U.60.a og er dateret hhv. 18/3 1947 (martsanalysen) og 16/11 1947 (novemberanalysen)

¹¹⁸ Martsanalysen, s.1

¹¹⁹ Ibid., s.1f.

¹²⁰ Ibid., s.2

mellem Øst og Vest, hvad der netop er vort Maal at undgå.”¹²¹ Sørensen kunne af disse grunde hverken anbefale en rent juridisk tilgangsvinkel eller en indbringelse af sagen for FN. Sørensen tilføjede dog, at Danmark over for USA med fordel kunne lade skinne igennem at begge fremgangsmåder kunne komme på tale. Sørensen argumenterede med andre ord for, at Danmark brugte henvisninger til den juridiske og den FN-baserede fremgangsmåde som et pressionsmiddel over for USA.

Sørensen martsanalyse konkluderede, at den eneste måde Danmark kunne sikre en snarlig løsning af sagen ville være ved selv at overtage og drive de militære installationer i Grønland. Den danske regering burde derfor snarest muligt anmode USA om at indlede forhandlinger om ophævelsen af 1941-aftalen. Til gengæld skulle Danmark overtage de opgaver, som USA hidtil havde udført i Grønland.

Det fremgår af en instruks fra udenrigsminister Rasmussen til ambassadør Kauffmann, at Sørensen martsanalyse stort set uændret blev gjort til officiel dansk politik.¹²² En af udenrigsministerens få tilføjelser var, at han eksplicit slog fast, at dansk afvisning af fortsat amerikansk tilstedeværelse i Grønland ikke alene ville fremme landets interesser direkte ved at genetablere den fulde suverænitet over Grønland, men også indirekte da Danmark ved en sådan politik foregreb eventuelle skridt fra sovjetisk side. Udenrigsminister Rasmussen synes således at have været mindst lige så opmærksom på, at den amerikanske tilstedeværelse i Grønland udgjorde en fare for den danske udenrigspolitiske målsætning om at holde sig uden for modsætningsforholdet mellem USA og USSR som Max Sørensen.

I sin analyse fra november 1947 betonedes Max Sørensen, at konflikten mellem USA og USSR var intensiveret det sidste halve år, men også at denne øgede spænding ikke berørte Skandinavien, da de skandinaviske landes udenrigspolitik hidtil havde været i overensstemmelse med USSR's interesser.¹²³ Det overordnede danske udenrigspolitiske mål var at opretholde denne lavspænding i det skandinaviske område og sikre, at Danmark kunne fortsætte ikke-blokpolitikken. Den danske besiddelse af Grønland udgjorde imidlertid ifølge Sørensen en udfordring for fortsat dansk ikke-blokpolitik. Sørensen slog indledningsvist fast, at problemerne vedrørende Grønland direkte udsprang af verdenspolitiske faktorer, og at Grønlands strategiske betydning fortsat var stor pga. den normale antagelse om, at en eventuel krig mellem USA og USSR ville blive udkæmpet hen over polarområdet. Danmarks dilemma var derfor fortsat, at USA på den ene side var meget

¹²¹ Ibid., s.4

¹²² Instruks fra udenrigsminister Rasmussen til ambassadør Kauffmann 28/4 1947 i UM 8.U.60.a

¹²³ Novemberanalyse, s.4

interesseret i at forblive i Grønland – helst via en fornyelse af baserettighederne, men dansk accept af en sådan ordning ville på den anden side være uforeneligt med opretholdelsen af et acceptabelt forhold til USSR. Til forskel fra martsanalysen forventede Sørensen i efteråret 1947 ikke øjeblikkelige sovjetiske reaktioner over for Danmark i tilfælde af en ny baseaftale. Han frarådede dog fortsat en sådan aftale, da

...en Imødekomme af U.S.A.'s militære Ønsker utvivlsomt [vil] blive indregistreret i Moskva som et Bevis for, at Danmark er gledet til den saakaldte 'imperialistiske Lejr'; den Tillid det vel er lykkedes Danmark at opbygge i Moskva til, at dansk Udenrigspolitikks Maal er forenelige med Sovjet-Unionens Interesser, vil være sat over Styr, og naar Tidspunktet er belejligt, vil Konsekvenserne deraf blive draget.¹²⁴

Moskva ville altså ifølge Sørensen betragte dansk tilladelse til fortsat amerikansk tilstedeværelse i Grønland som et fjendtligt skridt – og var der én lære, man kunne drage af USSR's hidtidige udenrigspolitik, var det, at stormagten ikke glemte sådanne skridt, men blot gemte reaktionerne til et gunstigt tidspunkt.

Danmark burde derfor ifølge Sørensen ikke tillade fortsat amerikansk tilstedeværelse i Grønland, men på den anden side måtte regeringen heller ikke udfordre USA "paa en saadan maade, at den danske regering mistænkes for at handle under sovjet-russisk Pres eller lade sig lede af Sympatier for Sovjet-unionen."¹²⁵ Selvom den amerikanske regering i september 1947 havde tilkendegivet, at den var parat til at betragte de forhandlinger, som USA og Danmark havde ført siden juni, som konsultationer med henblik på opsigelse af 1941-aftalen jf. aftalens artikel X¹²⁶, kunne Danmark ifølge Sørensen næppe ensidigt opsige 1941-aftalen før, der havde fundet realitetsdrøftelser sted. En ensidig opsigelse ville nemlig af USA blive betragtet som "uforenelig med Opretholdelsen af det gode Forhold, der bestaar mellem Danmark og U.S.A."¹²⁷

Sørensen udelukkede dermed som i martsanalysen både en fortsættelse af det amerikanske engagement i Grønland og en ensidig dansk ophævelse af 1941-aftalen. Præcis som i marts konkluderede Sørensen, at den bedste fremgangsmåde for den danske regering ville være at tage skridt, der ville sikre dansk overtagelse af de militære anlæg i Grønland. Denne anbefaling bundede i følgende præmis:

...ingen Ordning, der giver amerikanske Troppstyrker Adgang til at forblive paa Grønland, eller som i øvrigt kan udlægges som et militært Samarbejde med U.S.A., er

¹²⁴ Ibid, s.6

¹²⁵ Ibid., s.7

¹²⁶ Indberetning fra ambassadør Kauffmann til Udenrigsministeriet angående forhandlinger om 1941-aftalens ophør 22/9 1947 i UM.8.60.a

¹²⁷ Novemberanalysen, s.8

forenelig med danske Interesser. Derimod kræver danske Interesser ikke, at de militære Anlæg paa Grønland nedlægges.¹²⁸

Det var altså i Danmarks overordnede nationale interesse, at Grønland ikke trak Danmark ind i den kolde krig, og derfor skulle USA's militære tilstedeværelse i Grønland afvikles. Da Sørensen forventede, at USA ville insistere på, at baserne i Grønland stod klar i tilfælde af krig, måtte Danmark være parat til at opretholde baserne og stå for driften af dem. Danmark skulle dog ikke udstede en udtrykkelig garanti for basernes opretholdelse, idet USSR ville opfatte en sådan garanti som en militær samarbejdsaftale mellem Danmark og USA.

Max Sørensens omfattende analysearbejde i 1947 viser, at indflydelsesrige kredse i Udenrigsministeriet betragtede Danmarks besiddelse af Grønland som et potentielt problem for den danske udenrigspolitiske målsætning om ikke-blokkpolitik.¹²⁹ Begge analyser behandlede det dilemma, som Grønlands store strategiske betydning satte Danmark i. Da Grønland efter alt at dømme ville blive afgørende i en eventuel krig mellem USA og USSR, var begge supermagters blikke rette mod den store nordatlantiske ø. USA ønskede på den ene side at fortsætte sit militære engagement i Grønland – helst via en ny baseaftale. En ensidig ophævelse af 1941-aftalen var med andre ord udelukket, hvis Danmark ønskede at opretholde det gode forhold til USA. På den anden side var danske beslutningstagere overbeviste om, at USSR ikke kunne acceptere en fortsat amerikansk tilstedeværelse i Grønland. Hvilken politik skulle en småstat, der ikke ønskede at tilslutte sig nogen af siderne i denne polarisering af verden, føre? Det var præcis det spørgsmål, som Max Sørensens to analyser søgte et svar på, og svaret i de to analyser var, at Danmark skulle søge at neutralisere den fare, som Grønland udgjorde for den danske ikke-blokkpolitik ved at overtage de amerikanske militære anlæg i Grønland (og dermed forhåbentligt tilfredsstille USSR), og opretholde og vedligeholde disse, så de kunne benyttes i en eventuel krig (og dermed forhåbentligt tilfredsstille USA). For at undgå en stillingtagen i rivaliseringen mellem USA og USSR skulle Danmark med andre ord arbejde på en amerikansk tilbagetrækning fra Grønland uden af den grund at havne i et modsætningsforhold til USA.¹³⁰ Statsminister Hedtoft gav i Udenrigspolitisk Nævn i januar 1948 udtryk for lignende holdning, da han erklærede, at Danmark fortsat skulle føre ikke-blokkpolitik, hvorfor man burde indlede forhandlinger om USA's tilbagetrækning fra Grønland.¹³¹

¹²⁸ Ibid., s.11

¹²⁹ Højtstående kredse i Udenrigsministeriet var enige i Max Sørensens betragtninger, hvilket fremgår af F. Schøns (chefen for politisk-juridisk afdelings 1. kontor) referat af 8/12 1947 i UM.8.60.a samt af F. Hvass' (Udenrigsministeriets direktør) kommentar til dette referat 2/1 1948 i UM.8.60.a; DUPI I, s.87

¹³⁰ Amstrup 1978, s.157

¹³¹ UP nævn 21/1 1948

En sådan dansk målsætning indikerer, at de danske beslutningstagere i de første efterkrigsår på ingen måde satsede på at styrke Grønlandskortets potential som forhandlingskort over for USA, men snarere arbejdede for at spille sig Grønlandskortet af hænde

3.2.3 Skærpelse af den kolde krig

Foråret 1948 var en opbrudsperiode i den tidlige kolde krig, der skulle komme til at påvirke den danske stillingtagen til de amerikanske ønsker i Grønland. Den kommunistiske magtovertagelse i Prag, USSR's 'tilbud' til Finland om en venskabs-, samarbejds- og bistandspagt og rygter om et tilsvarende 'tilbud' til Norge, frygten for en kommunistisk sejr i det forestående valg i Italien, samt rygter om, at den kommunistiske internationale, Kominform, planlagde et kup i Danmark, var med til at skærpe den internationale situation i foråret 1948.¹³² I Danmark kulminerede den skærpede internationale situation i påsken, hvor den danske regering traf militære foranstaltninger, der over for Danmarks potentielle alliancepartnere i udlandet skulle symbolisere, at Danmark var parat til at forsvare sig mod et sovjetisk angreb.¹³³ Selv om denne udvikling betød, at målet om ikke at støde USA fra sig blev vigtigere end målet om at undgå at provokere USSR,¹³⁴ ændrede det ikke ved, at Grønland fortsat risikerede at umuliggøre ikke-blokpolitikken. Ifølge Jens Otto Krag's dagbogsoplysninger meddelte den amerikanske ambassadør i december 1948, at USA ønskede en ny Grønlandsaftale, idet "Sovjets Vej var: Danmark – Norge – Island – Grønland – Detroit. Buhl sagde bagefter: Vi sidder i saksen. Vi glider i hænderne på USA uanset hvad vi griber og gør – alene paa Grund af Grønland."¹³⁵ Et par måneder senere gav Krag udtryk for en lignende holdning, da han i dagbogen under den 24. februar 1949 refererede den socialdemokratiske ledelses beslutning om at søge optagelse i Atlantpagten. Ifølge Krag var en af grundene til dette skridt, at USSR allerede bl.a. pga. "U.S.A.'s faktiske delvise Okkupation af Grønland (som vi ikke ejer Magtmidler til at hindre)...alligevel betragter os som vest-orienterede."¹³⁶ Ifølge Krag's analyse af situationen kunne Danmark altså ikke forhindre en amerikansk tilstedeværelse i USA, og da USSR betragtede denne tilstedeværelse som udtryk for, at Danmark de facto var at betragte som en vestmagt, havde Danmark ikke noget at vinde ved at stå uden for Atlantpagten og den sikkerhedsgaranti denne alliance repræsenterede. Buhl og Krag's udlægninger af situationen

¹³² DUH bd.5 kap.II.4, s.3; Lidegaard 2001, s.289f.

¹³³ DUH bd.5 kap.II.4, s.6

¹³⁴ DUPI I, s.91, 121

¹³⁵ Citeret efter Lidegaard 2001, s.324

¹³⁶ Lidegaard 2001, s.336

omkring årsskiftet 1948/49 er klare eksempler på, at indflydelsesrige politikere ikke mindst pga. Grønland anså en fortsættelse af ikke-blokpolitikken som en umulighed.

Danmarks medlemskab af Atlantpagten fra april 1949 ændrede ikke afgørende ved danske beslutningstageres frygt for at den danske besiddelse af Grønland i kombination med den amerikanske tilstedeværelse på øen skulle udgøre en risiko for Danmarks forhold til USSR. Et halvt år efter Atlantpagtmedlemskabet, var der bred politisk enighed i Udenrigspolitisk Nævn om, at Danmark måtte forsøge at begrænse de amerikanske krav mht. Grønland mest muligt. De konservatives tidligere udenrigsminister Ole Bjørn Kraft udtalte således på nævnets møde den 27/10, at selvom Danmark pga. Atlantpagtmedlemskabet i højere grad end hidtil måtte tage hensyn til de amerikanske interesser i Grønland, måtte man samtidig ”fremhæve det synspunkt, at jo mere amerikansk aktivitet, der fandt sted i Grønland, des farligere blev selv Danmarks position.”¹³⁷ Statsminister Hedtoft imødekom Krafts holdning og uddybede hvori faren ved de amerikanske aktiviteter i Grønland bestod: ”Vi kunne ikke akceptere en amerikansk politik på Grønland, der betød yderligere skærpelse af Danmarks stilling overfor Sovjetunionen”.

I en analyse af Grønlandsproblematikken udarbejdet i Udenrigsministeriet i november 1949 hed det, at

...[e]nhver amerikansk aktivitet på Grønland af et vist omfang må antages at blive kendt af Sovjetrusland, og en udvidet aktivitet vil formentlig øge Sovjetruslands mistænksomhed overfor Danmark og således forøge risikoen for selve hovedlandet.¹³⁸

Eksemplet viser, at der selv efter opgivelsen af ikke-blokpolitikken i foråret 1949 eksisterede en frygt blandt danske beslutningstagere for at den amerikanske militære tilstedeværelse i Grønland indebar en risiko for det sydlige Danmark. Man kan spørge, om den udtalte frygt for USSR blot var et argument, som den danske regering skulle fremføre over for USA – og altså ikke et udtryk for en ægte følelse af udsathed. Der er næppe tvivl om, at danske beslutningstagere ikke just underdrev den fare Danmark udsatte sig for ved at tillade amerikansk tilstedeværelse i Grønland, men der synes ikke at være grund til at betvivle, at de danske beslutningstagere nærrede en reel frygt for USSR i hele den omhandlede periode. For det første var danske beslutningstagere bevidste om, at NATO's forsvarsplaner for Vesteuropa helt frem til midt i 1950'erne opererede med en forsvarslinje langs Rhinen, hvorfor Danmark kunne se frem til en østblok-besættelse i tilfælde af krig.¹³⁹ For det andet ville det sandsynligvis have sat sig spor i det interne danske materiale, hvis

¹³⁷ UP nævn 27/10 1949; DUPH II, bilag 14

¹³⁸ UM-analyse 2/11 i UM 105.D.1.a

¹³⁹ Villaume 1995a, s.161

henvisningerne til truslen fra USSR udelukkende var tænkt som et forhandlingsargument over for USA. Det forekomme f.eks. usandsynligt, at Max Sørensen ikke skulle have nævnt et sådant forhandlingskort, hvis det havde været diskuteret i Udenrigsministeriet – især i lyset af, at han ikke var bleg for at anbefale brugen af lignende forhandlingsargumenter. At danske beslutningstagere i forhandlingerne med USA har haft en interesse i at fremhæve, hvor store farer Danmark udsatte sig for ved at acceptere den amerikanske tilstedeværelse i Grønland, udelukker på ingen måde at frygten for sovjetiske reaktioner i den forbindelse har været reelle.¹⁴⁰

På trods af at den danske besiddelse af Grønland besværliggjorde den politiske målsætning om ikke-blokpolitik og senere ikke-provokation af USSR, og selvom et salg af Grønland til USA ville hjælpe på Danmarks håbløse valutasituation efter krigen, afviste skiftende danske regeringer kategorisk enhver tanke om at sælge Grønland til USA.¹⁴¹ Under et møde med sin danske kollega i december 1946 argumenterede den amerikanske udenrigsminister, Byrnes, ellers for at af de tre løsninger på Grønlandsproblemet, som ville være acceptable for USA (en base aftale med en løbe tid på 99 år eller længere, en aftale, der tildelte USA ansvaret for at forsvare Grønland eller et salg af Grønland til USA), var et salg af Grønland fordelagtig for begge lande. Det fremgår af det danske referat af mødet, at et salg af Grønland var det af Byrnes tre forslag, som Gustav Rasmussen fandt mindst spiseligt.¹⁴² Et halvt år efter Byrnes forslag om køb af hele Grønland spurgte admiral Byrd i en privat samtale med marineattaché Kjølsten ved den danske ambassade i Washington, om Danmark ville være interesseret i at sælge den strategisk vigtige nordlige halvdel af Grønland til USA.¹⁴³ Endnu engang blev et amerikanske forslag om salg af (en del af) Grønland mødt med en blank afvisning. Det fremgår at en intern amerikansk analyse fra oktober 1949, at State Department trods de danske afvisninger af et salg fortsat betragtede en sådan løsning som mest fordelagtig for USA.¹⁴⁴ Det er dog værd at bemærke, at USA trods denne holdning ikke pressede Danmark til at sælge Grønland ved at fremsætte et krav, som den danske regering ikke kunne afslå.¹⁴⁵

At indflydelsesrige danske politikere også kunne betragte et salg af Grønland som den bedste løsning på Grønlandsproblematikken bekræftes af, at tidligere forsvarsminister, venstremanden Harald Petersen, i Udenrigspolitisk Nævn udtalte, at han

¹⁴⁰ For en lignende argumentation se DUPI I, s.562

¹⁴¹ DUH bd., kap.II.2, s.14

¹⁴² Danske referat af møde den 14/12 1946 mellem udenrigsministrene Byrnes og Rasmussen af 3/1 1947 i UM.8.67.a

¹⁴³ Indberetning fra Kjølsten til Marineministeriet 17/5 1947

¹⁴⁴ FRUS 1949 IV, s.621

¹⁴⁵ Lidegaard 1996, s.582

...forstod meget vel, at man ville bruge Grønland som et kort i det politiske spil men anså dette for farligt og anførte som sin personlige mening, at det måske var forsigtigst at skille sig af med Grønland.¹⁴⁶

Dette gav statsminister Hedtoft anledning til at slå fast, at han ”klart og utvetydigt [havde] dementeret ethvert rygte om, at regeringen kunne tænke sig at afhænde Grønland.”¹⁴⁷

Disse danske afvisninger viser, at Danmark langt fra var parat til at spille Grønlandskortet i sin stærkeste form ved at stille USA den ultimative imødekommelse i udsigt, nemlig salg af Grønland til USA, mod til gengæld at kræve hvad man må forvente kunne have været betydelige amerikanske indrømmelser samt et betragteligt kontant beløb i eftertragtet hård valuta.

Udover at være et potentielt forhandlingskort var Grønland også en potentiel trussel mod danske udenrigspolitiske målsætninger. I perioden fra befrielsen og frem til optagelsen i Atlantpagten vanskeliggjorde den danske besiddelse af Grønland målsætningen om at føre en ikke-blokpolitik. Efter medlemskabet af den vestlige forsvarsalliance besværliggjorde den amerikanske tilstedeværelse i Grønland den danske målsætning om at føre en afspændingspolitik over for USSR. Grønlands strategiske betydning kan derfor anses som både en ressource og et problem. En nuanceret analyse af Grønlandskortet bør derfor ikke blot fokusere på Grønland som et forhandlingskort, men også tage højde for at danske beslutningstagere så Grønland som problem.

4. GRØNLANDSKORTETS FUNKTION I DET DANSK-AMERIKANSKE FORHOLD

Ved at analysere forskellige aspekter af Danmarks forhold til USA/NATO, der hver især kan kaste lys over Grønlandskortets funktion i det dansk-amerikanske forhold, er dette kapitel at betragte som specialets hovedkapitel, hvor problemstillingen belyses vha. relevante primærkilder. De tematiske afsnit er så vidt muligt placeret i kronologisk rækkefølge.

¹⁴⁶ UP nævn 24/11 1949

¹⁴⁷ UP nævn 24/11 1949

4.1 Tyske flygtninge og amerikanske baseønsker

Selvom det i perioden 1945-48 var dansk politik at få USA til at forlade Grønland,¹⁴⁸ forsøgte Danmark i 1947/48 at spille Grønlandskortet ved at sammenkæde problematikken omkring de tyske flygtninge i Danmark og Sydslesvig med de amerikanske baseønsker i Grønland.

De fremrykkende sovjetiske tropper skabte i krigens sidste fase massive strømme af tyske flygtninge, hvoraf en del kom til det nordlige Tyskland og Danmark. Tilstedeværelsen af tyske flygtninge i Sydslesvig og Danmark var et af den første efterkrigstids store problemer.¹⁴⁹ De tyske flygtninge talte ifølge amerikanske vurderinger 200.000 eller 5% af den danske befolkning og udgjorde en betragtelig økonomisk belastning for Danmark.¹⁵⁰ Målt i forhold til indbyggertallet kostede de tyske flygtninge Danmark lige så meget, som Storbritannien brugte på besættelsen af Tyskland.¹⁵¹ Danmark havde derfor en stor økonomisk interesse i at sende flygtningene tilbage til Tyskland. Det var imidlertid ikke ligegyldigt, hvor disse flygtninge blev placeret. Danmark så helst, at antallet af flygtninge i Sydslesvig blev begrænset mest muligt. Frem til 1948 modtog de 1,5 mio. slesvig-holstenere op mod 1 mio. interne tyske flygtninge¹⁵², hvorfor den danske regering frygtede, at det dansksindede mindretal syd for grænsen kom i en endnu mere markant mindretalssituation:

Saalænge Flygtninge er i Landsdelen, vil de dansksindede faa ringere Mulighed for at gøre sig gældende i den ældgamle nationale Kappestrid [mellem dansk og tysk kultur i Sydslesvig], hvis Udfald derved foregribes.¹⁵³

Udover en økonomisk interesse i at flytte flygtninge fra Danmark til Tyskland, havde den danske regering også et ønske om at rette op på den relative marginalisering af det danske mindretal ved at fjerne flygtningene fra Sydslesvig. Endelig var den danske regering interesseret i at lette det pres som de interne tyske flygtninge i Sydslesvig lagde på Danmarks sydgrænse.

Under et møde med statsminister Knud Kristensen i maj 1947 fik USA's ambassadør i Danmark, Marvel, det indtryk, at Danmark ville se velvilligt på de amerikanske ønsker om fortsat tilstedeværelse i Grønland, hvis USA til gengæld imødekom statsministerens ønsker i flygtningespørgsmålet og hjalp med at fjerne de mange tyske flygtninge fra Danmark og

¹⁴⁸ DUH bd.5, kap.II.2, s.11f.

¹⁴⁹ DUH bd.5, kap.II.2, s.1

¹⁵⁰ Amerikansk memorandum af 25/11 1946 i FRUS 1946 V, s.189

¹⁵¹ DUH bd.5, kap.II.2, s.17

¹⁵² DUH bd.5, kap.II.2, s.18; De sidste tyske flygtninge forlod Danmark i februar 1949, mens der endnu i sommeren 1949 befandt sig 280.000 tyske flygtninge i Sydslesvig. FRUS 1949 IV, s.624

¹⁵³ UM-memorandum den 31/1 1947 i UM 3.E.92

Sydslesvig.¹⁵⁴ Knud Kristensen spillede Grønlandskortet ved at stille USA dansk imødekommenhed

i Grønland i udsigt, hvis amerikanerne til gengæld ville hjælpe den danske regering med at opfylde af væsentlige danske målsætninger. State Department afviste det danske forslag med henvisning til, at det for USA var

...most important Green[land] question not be allowed become linked with any other including Slesvig. To do so would introduce factors Green situation beyond our control unnecessarily complicating question which must be settled on own merits without relating it to quid pro quo...¹⁵⁵

Trods denne utvetydige amerikanske afvisning blev udenrigsminister Rasmussen (der var fortsat på denne post i den nye socialdemokratiske regering) under en samtale med den amerikanske ambassadør i Danmark i februar mere specifik angående, hvad USA kunne opnå ved at fjerne tyske flygtninge fra Danmark og Sydslesvig.¹⁵⁶ Rasmussen fremhævede ifølge ambassadør Marvels referat fra mødet, at han frygtede, at en fornyelse af de amerikanske baserettigheder ville fremprovokere en alvorlig sovjetisk reaktion i form af en besættelse af Danmark, hvorfor Danmark ikke kunne imødekomme et eventuelt amerikansk ønske om en ny baseaftale. Hvis USA alligevel fremsatte et sådant ønske officielt kunne Danmark ifølge Rasmussen se sig nødsaget til at forlange 1941-aftalen ophævet med et års varsel. Hvis USA derimod tillod en gradvis dansk overtagelse af de amerikanske opgaver i Grønland, lovede Rasmussen, at Danmark ikke ville opsigte 1941-aftalen. Rasmussen gik ifølge Marvels referat et skridt videre og gav sin

...flat assurance, which he stated had been authorized by Hedtoft, that if US would arrange for removal of refugees from Denmark and south Slesvig, Denmark would agree to US having right of access, inspection, giving of technical advice and equipment to all installations in Greenland.¹⁵⁷

Umiddelbart synes dette danske tilbud om adgangs- og inspektionsrettigheder ikke specielt attraktivt for USA, der på trods af at aftage tyske flygtninge ikke skulle regne med nye baserettigheder. Desuden indikerede formuleringerne om USA's ret til inspektion og til at yde Danmark teknisk og materiel bistand, at Danmark skulle overtage ansvaret for de militære installationer i Grønland – og dermed at USA skulle neddroge sin militære tilstedeværelse i Grønland. Hvad den danske udenrigsminister i realiteten tilbød, var dog, at Danmark vedligeholdte og udviklede baserne i Grønland, så de i tilfælde af international krise eller krig ville stå klar til

¹⁵⁴ DUP I, s.82; Borring Olesen 2000, s.363; Amstrup 1978, s.182

¹⁵⁵ Citeret efter Amstrup 1987, s.196f.

¹⁵⁶ FRUS 1948 III, s.586f.; Amstrup 1978, s.193

¹⁵⁷ FRUS 1948 III, s.587

brug.¹⁵⁸ Hermed gav Danmark også indirekte USA ret til at gøre brug af baserne i Grønland en krise- eller krigssituation selv uden fornyede baserettigheder. Den nye socialdemokratiske regering satsede således på at neddrole den amerikanske aktivitet i Grønland i fredstid mod at stille en amerikansk tilbagevenden i tilfælde af krise/krig i udsigt. Selvom den nye regeringens indrømmelser til USA forekommer mindre end Knud Kristensens, mens kravene til amerikanske indrømmelser var større, synes den nye socialdemokratiske regeringen ifølge Marvels referat at have spillet Grønlandskortet over for USA i februar 1948: Dansk indrømmelse af USA's ret til at forsyne og vedligeholde de grønlandske baser i fredstid samt ret til at benytte disse i krise- og krigstid mod til gengæld at aftage tyske flygtninge fra Danmark og Sydslesvig og neddrole det amerikanske engagement i Grønland i fredstid.

Den øgede internationale spænding fra foråret 1948 ændrede som sagt Danmarks stilling i Grønlandsspørgsmålet fra et ønske om at få afsluttet den amerikanske tilstedeværelse i Grønland til en forståelse af, at USA's interesser i Grønland var så store, at Danmark hverken magtede eller burde forbyde fortsat amerikansk tilstedeværelse på den nordatlantiske ø.¹⁵⁹ Marvel kunne således den 12/3 rapportere til State Department, at både statsminister Hedtoft og udenrigsminister Rasmussen over for ham havde givet udtryk for, at "permanent agreement as to bases could be worked out."¹⁶⁰ En måned senere kunne den amerikanske ambassadør meddele State Department, at Rasmussen havde forsikret ham om, at Danmark

...would not serve notice of its intention to terminate the treaty so long as consultations continue. He added the assurance on the part of Denmark to continue consultations so long as a crisis existed in the world. He said that with this understanding the 1941 treaty remained in force.¹⁶¹

Den danske regering indvilligede med andre ord i at lade 1941-aftalen med den deraf følgende amerikanske tilstedeværelse i Grønland fortsætte på ubestemt tid.¹⁶² Og i efteråret 1948 lovede statsminister Hedtoft ambassadør Marvel, at USA i en krigssituation selv kunne bestemme, hvilke og hvor mange baser i Grønland, der skulle stilles til amerikanernes rådighed.¹⁶³ Både stats- og udenrigsministeren havde desuden antydnet, at Danmark ville anlægge en pragmatisk holdning i spørgsmålet om nye permanente baserettigheder i Grønland.

¹⁵⁸ DUPI I, s.89

¹⁵⁹ Petersen 1991a, s.10f.

¹⁶⁰ FRUS 1948 III, s.588; DUPI II, bilag 12.

¹⁶¹ FRUS 1948 III, s.588f; DUPI II, bilag 13

¹⁶² Amerikanske beslutningstagere vurderede i et internt notat fra oktober 1949, at Danmark hermed havde givet USA "satisfactory assurances that the status quo will continue as long as the world crisis exists." FRUS 1949 IV, s.621

¹⁶³ DUPI I, s.89, note 145

Trods forsigtige danske forsøg i de første år efter krigen på at få USA til at acceptere en ophævelse af 1941-aftalen, synes brugen af Grønlandskortet i 1947/48 at indikere, at ønsket om at få USA til at forlade Grønland blev prioriteret lavere end den danske udenrigspolitiske målsætning om at sikre rettighederne for det dansksindede mindretal syd for grænsen samt den økonomiske målsætning om at undgå de store udgifter, der var forbundet med at brødføde de tyske flygtninge i Danmark. Efter intensiveringen af den kolde krig i foråret 1948 accepterede Danmark reelt også amerikanske baser i fredstid i Grønland. Den danske sammenkædning af flygtningeproblematikken med de amerikanske interesser i Grønland peger således i retning af, at den danske regering forsøgte at bruge Grønlandskortet til at opnå amerikansk støtte på andre områder af betydning for Danmark – en sammenkædning, som USA dog afviste.

4.2 Et skandinavisk forsvarsforbund?

Den hidtidige forskning har på ét område bemærket, at Danmark ikke spillede Grønlandskortet – nemlig i forbindelse med forhandlingerne om et skandinavisk forsvarsforbund i 1948-49.¹⁶⁴

Forhandlingerne om et skandinavisk forsvarsforbund er indgående skildret andetsteds og skal derfor ikke beskrives i detaljer her.¹⁶⁵ Nævnes skal blot, at der i forskningen er udbredt enighed om, at hovedårsagen til forhandlingernes sammenbrud var modsætningen mellem et svensk krav om, at et skandinavisk forbund måtte være neutralt og et norsk krav om, at et sådant forbund som minimum måtte sikres amerikanske garantier om våbenleverancer og militær hjælp i tilfælde af angreb.¹⁶⁶ Denne norske holdning kombineret med, at Norge løbende i detaljer informerede USA om den norske position og forhandlingernes forløb¹⁶⁷, betød, at Norge gav USA reel vetoet over det skandinaviske forsvarsforbunds videre skæbne. Det følger heraf, at amerikansk accept og våbenhjælp var en forudsætning for et skandinavisk forsvarsforbund.¹⁶⁸ Danmark var det skandinaviske land, der helst så forhandlingerne ført frem til et positivt resultat, hvorfor den danske

¹⁶⁴ DUPI I, s.95; Borring Olesen 1998, s.10

¹⁶⁵ Se Petersen 1991b; Borring Olesen 1994; Hoffmann 1995

¹⁶⁶ Borring Olesen 1994, s.158; Petersen 1991b, s.38; UP nævn 12/1 1949

¹⁶⁷ Borring Olesen 1994, s.159

¹⁶⁸ Petersen 1991b, s.21; Borring Olesen 1994, s.159; Hoffmann, s.16f.; Lundestad 1980, s.317f.; DUPI I, s.95. Det fremgår af en indberetning fra ambassadør Marvel i København til State Department af 12/1 1949, at de amerikanske myndigheder var klar over, at amerikansk våbenlevering var en forudsætning for gennemførelsen af et skandinavisk forsvarsforbund: "One of the basic elements and condition of formula is success in persuading US to supply arms to three Nordic countries." FRUS 1949 IV, s.21; se også FRUS 1949 IV, s.620

regering formentlig kunne acceptere en norsk løsning, selvom man som Sverige foretrak et neutralt forsvarsforbund.¹⁶⁹

USA så på et neutralt skandinavisk forsvarsforbund med skepsis, da det ville gå mod USA's politik om at samle hele den vestlige verden til kamp mod kommunismen, og i september 1948 slog en intern amerikansk rapport fast, at USA burde arbejde for, at Danmark og Norge skulle tilslutte sig en vestlig alliance.¹⁷⁰ Desuden ville Danmarks deltagelse i et neutralt forsvarsforbund besværliggøre amerikanske bestræbelser på at sikre sine baserettigheder i Grønland gennem Danmarks optagelse i det nordatlantiske forsvarssamarbejde, der i 1948-49 var på tegnebrættet i Washington.¹⁷¹ At USA interesserede sig for Grønlands stilling under et neutralt skandinavisk samarbejde fremgår af en indberetning fra den svenske ambassadør i Washington til det svenske Udenrigsministerium fra februar 1949.¹⁷² Ambassadør Boheman refererede i indberetningen en samtale med den amerikanske udenrigsminister, Acheson, som ønskede svar på fem amerikanske spørgsmål angående udformningen af et neutralt skandinavisk forsvarsforbund, hvoraf 2 vedrørte Grønland. Den amerikanske udenrigsminister spurgte for det første, om et sådant forbund omfattede de tre landes ikke-europæiske territorier, herunder specielt Grønland, og for det andet, om et neutralt skandinavisk forsvarsforbund ville forhindre Danmark i at indgå en separat aftale mht. Grønland. Boheman indikerede i sine svar på disse to spørgsmål, at man fra svensk side var indstillet på, at Grønland ikke skulle inkluderes i et neutralt skandinavisk forsvarsforbund, og at Danmark ville stå frit mht. en separat ordning for Grønland. Acheson undersøgte også det amerikanske militærs holdning til en separat aftale med Danmark om Grønland i tilfælde af dansk deltagelse i et neutralt skandinavisk forsvarsforbund.¹⁷³

USA havde således ikke blot via norske holdninger og handlinger fået gode muligheder for at forhindre etableringen af et skandinavisk forsvarsforbund, men havde også en interesse i at forhindre et sådant forbund. Amerikansk accept forekom altså ikke umiddelbar

¹⁶⁹ DUPI I, s.94

¹⁷⁰ FRUS 1948 III, s.233

¹⁷¹ Det fremgår af internt amerikansk materiale, at USA i efteråret 1948 ønskede at inddrage de vesteuropæiske lande, der husede amerikanske militærbaser (Portugal, Island og Danmark), i et nordatlantisk forsvarssamarbejde for derved at sikre de amerikanske baserettigheder i de pågældende lande. DUPI I, s.93f.; Borring Olesen 1998, s.9

¹⁷² Indberetning fra ambassadør Boheman til det svenske Udenrigsministerium 19/2 1949 i UM.105.B.1.d/Bilag

¹⁷³ FRUS 1949 IV, s.97. Også danske politikere interesserede sig for muligheden for at slutte en separat aftale om Grønland. Den konservative Thorkild Kristensen spurgte således udenrigsminister Rasmussen i UP nævn den 18/1 1949, om Danmark efter evt. indtræden i et skandinavisk forsvarsforbund "ville få frie hænder til på et senere tidspunkt at træffe et arrangement med vestmagterne vedrørende Færøerne og Grønland?" Udenrigsminister Rasmussen bekræftede, at planerne om et skandinavisk forsvarsforbund ikke vedrørte Grønland og derfor ikke påvirkede Danmarks handlemuligheder. UP nævn 18/1 1949

sandsynlig.¹⁷⁴ Det burde derfor have været oplagt for Danmark at forsøge at gøre opfyldelsen af denne forudsætning mere sandsynlig ved at stille USA en ordning i udsigt, der sikrede USA's baserettigheder i Grønland til gengæld for amerikansk accept af et neutralt skandinavisk forsvarsforbund og løfte om våbenhjælp til forbundet.¹⁷⁵ Det danske Udenrigsministerium udarbejdede den 1/2 1949 et papir med 26 små og store argumenter, der kunne bruges til at påvirke den amerikanske holdning i retning af accept af et neutralt skandinavisk forsvarsforbund, men Grønland var tilsyneladende ikke tiltænkt en rolle som argument i den forbindelse.¹⁷⁶ Paradokset bliver ikke mindre af, at Danmark på svensk insisteren allerede havde accepteret, at Grønland (og Færøerne) ikke ville være omfattet af de garantier, som et forsvarssamarbejde ville medføre.¹⁷⁷

Den manglende brug af Grønlandskortet skal næppe forklares med at danske beslutningstagere enten ikke var blevet gjort opmærksomme på muligheden eller ikke havde anledninger til at spille kortet. Allerede i slutningen af oktober 1948 talte statsminister Hedtoft for, at de tre lande skulle påbegynde en diplomatisk offensiv over for USA med det formål at udvirke amerikansk accept af et neutralt skandinavisk forbund. Hedtoft var dog klar over, at USA næppe ville imødekomme de skandinaviske ønsker uden at få noget til gengæld.¹⁷⁸ Selvom den danske statsminister således var bevidst om, at de skandinaviske lande måtte indgå en form for *deal* med den amerikanske regering, synes han ikke at have foreslået at bruge Grønland som en del af en sådan aftale.

I en indberetning fra Kauffmann til udenrigsminister Rasmussen dateret den 14/1 1949 fremhævede den danske ambassadør i Washington muligheden for at sammenkæde Grønland med ønsket om en amerikansk accept af et neutralt skandinavisk forsvarsforbund. Det var ifølge Kauffmann afgørende

...at Grønland som del af den vestlige hemisfære og et af de strategiske knudepunkter i hele systemet ved traktatlig aftale knyttedes til det nordatlantiske forsvarssystem. Hvis dette ikke blev tilfældet, ville det være absolut håbløst at prøve på at formå Kongressen til at se velvilligt på Danmarks indtræden i en skandinavisk pagt og på amerikanske våbenleveringer til Danmark.¹⁷⁹

¹⁷⁴ Dansk Sikkerhedspolitik, bilag 25, bilag 29; Borring Olesen 1998, s.15

¹⁷⁵ Hoffmann konkluderer således, at den danske regering ikke benyttede sig af de "muligheder, der lå i at anvende det vigtige Grønlandsspørgsmål til at presse amerikanerne...det er højst sandsynligt, at USA ville have godkendt et neutralt skandinavisk forsvarsforbund og ville have leveret de nødvendige våben, hvis den amerikanske regering forinden havde opnået en tilfredsstillende aftale med Danmark om Grønland." Hoffmann, s.33f., 37; se også Lundestad, s. 346, 384f.

¹⁷⁶ Papiret dateret den 1/2 1949 findes i UM.105.B.1.a; Petersen 1991b, s.38

¹⁷⁷ Dansk Sikkerhedspolitik II, bilag 24; Borring Olesen 1998, s.10

¹⁷⁸ Petersen 1991b, s.22

¹⁷⁹ Dansk Sikkerhedspolitik II, bilag 37

Udenrigsministeriet modtog også andre indikationer på, at USA muligvis ville være villig til at acceptere et skandinavisk forsvarsforbund til gengæld for danske indrømmelser i Grønland: I Udenrigsministeriets arkiv findes en avisartikel fra februar 1949, hvor ”en velunderrettet kilde” i State Department afslørede, at man internt i det amerikanske beslutningssystem forventede, at ”dersom USA gaar med til at yde vaabenhjælp til en skandinavisk forsvarspagt, menes det, at Danmark vil være villig til at indgaa paa en særlig ordning om Grønland.”¹⁸⁰ Selv om man naturligvis skal være varsom med at konkludere alt for håndfast på anonyme kilder, vidner det faktum at artiklen findes i Udenrigsministeriets arkiv om, at man i ministeriet var bevidst om, at der *muligvis* fandtes sådanne overvejelser i State Department.

At artiklens anonyme kilde faktisk havde ret i, at der internt i det amerikanske beslutningssystem foregik overvejelser om at sammenkæde amerikansk våbenhjælp til et skandinavisk forsvarsforbund med danske indrømmelser i Grønland, bekræftes af en indberetning fra den amerikanske ambassade i København fra januar 1949.¹⁸¹ Indberetningen indeholdt ambassadør Marvels anbefalinger til den amerikanske politik over for Danmark i lyset af planerne om et skandinavisk forsvarssamarbejde. Marvel bemærkede, at de skandinaviske planer ikke omfattede Danmarks nordatlantiske besiddelser. Det var hans opfattelse, at USA kunne nå frem til en forståelse med Danmark vedrørende forsvaret af disse besiddelser, så USA fik ansvaret for Grønland. Ifølge Marvel ville selv en beskeden amerikansk våbenhjælp på rimelige vilkår til et skandinavisk forsvarsforbund kunne sikre, at Danmark fortsat ikke tog initiativ til at opsige 1941-aftalen.¹⁸² Marvel argumenterede altså for, at USA skulle stille Danmark våbenhjælp – og dermed kraftigt forbedrede muligheder for realisering af det skandinaviske forsvarsforbund – i udsigt mod til gengæld at modtage en dansk tilkendegivelse om fortsat accept af den amerikanske tilstedeværelse i Grønland. Der er således god grund til at antage, at der blandt amerikanske beslutningstagere var overvejelser om, at USA også kunne spille på Grønlandskortets bagvedliggende ræsonnement: Danmark kunne formentlig lokkes til indrømmelser i Grønland, hvis USA til gengæld førte en imødekommende politik på områder af stor betydning for Danmark. En sådan amerikansk brug af Grønlandsargumentationen behandles mere indgående nedenfor (se kap. 4.9.2).

Der findes muligvis et eksempel på, at Danmark over for vestmagterne forsøgte at argumentere for, at dansk deltagelse i et neutralt skandinavisk forsvarsforbund ikke nødvendigvis

¹⁸⁰ Artikel fra United Press 18/2 1949 i UM 8.U.60.a

¹⁸¹ FRUS 1949 IV, s.20ff.

¹⁸² FRUS 1949 IV, s.21f.

var ensbetydende med en indskrænkning af samarbejdet mellem Danmark og vestmagterne for så vidt angår Danmarks nordatlantiske besiddelser. I januar 1949 antydede udenrigsminister Gustav Rasmussen nemlig over for den britiske ambassadør i København, at dansk deltagelse i et neutralt skandinavisk forsvarsforbund hverken ville forhindre amerikansk militær tilstedeværelse i Grønland eller en britisk besættelse af Færøerne i tilfælde af krig.¹⁸³ Det er dog værd at bemærke, at den danske udenrigsminister ikke fremførte et sådant argument over for den amerikanske regering. Spørgsmålet er, om ikke denne forsigtige sammenkædning af Grønland og et neutralt forsvarsforbund bør betragtes som den berømte undtagelse, der bekræfter reglen.

Gennemgangen af omstændighederne omkring planerne for et skandinavisk forsvarssamarbejde har vist, at USA var meget interesseret i Grønlands stilling i tilfælde af dansk deltagelse i et neutralt skandinavisk forsvarsforbund, samt at denne viden blev videreformidlet til de danske beslutningstagere. På trods af denne viden og på trods af, at amerikansk accept af og støtte til et neutralt skandinavisk forsvarsforbund var en afgørende forudsætning for opfyldelsen af en vigtig dansk sikkerhedspolitisk målsætning, var Danmark yderst tilbageholden med at spille Grønlandskortet for at udvirke amerikansk accept af et neutralt skandinavisk forsvarssamarbejde.

DUPI forsøger at forklare Danmarks manglende brug af Grønlandskortet i forbindelse med de skandinaviske forhandlinger med, at den danske regering formentligt opfattede spørgsmålene om Grønland og et skandinavisk forsvarsforbund, som to adskilte emner, der ikke på afgørende vis påvirkede hinanden.¹⁸⁴ Dette forsøg på forklaring har dog mere karakter af en konstatering af den faktisk førte politik end en forklaring af, hvorfor den danske regering ikke forsøgte at bruge Grønlandskortet til at sikre sig amerikansk accept af et neutralt skandinavisk forsvarsforbund og amerikanske våbenleverancer. Borring Olesen forklarer denne tilsyneladende paradoksale mangel på brug af Grønlandskortet med, at hverken Norge eller Sverige var parate til at oprette et skandinavisk forsvarsforbund via afpresning af USA. Desuden kunne den danske tilbageholdenhed med at stille USA indrømmelser i Grønland i udsigt skyldes, at den danske regering ikke ønskede at give USA indrømmelser, der ikke kunne tilbagekaldes, hvis det skulle vise sig, at de svensk-norske uoverensstemmelser ikke kunne bilægges på trods af evt. amerikansk støtte til et neutralt forbund.¹⁸⁵

¹⁸³ Petersen 1991b, s.31

¹⁸⁴ DUPI I, s.95

¹⁸⁵ Se Borring Olesen 1998, s.10

Uanset årsagerne til Danmarks tilbageholdenhed med at spille Grønlandskortet indikerer forløbet vedrørende et skandinavisk forsvarssamarbejde, at Danmark ikke ukritisk brugte Grønlandskortet, hver gang amerikanske indrømmelser til Danmark var en forudsætning for realisering af vigtige politiske målsætninger.

4.3 Amerikanske sikkerhedsgarantier og våbenhjælp

Danmark spillede som ovenfor beskrevet Grønlandskortet for at sikre amerikansk hjælp til en tilfredsstillende løsning af det tyske flygtningespørgsmål. Kortet blev dog også aktiveret med det formål at kompensere Danmark for den trussel, som danske beslutningstagere mente landet udsatte sig for ved at tillade amerikansk militær tilstedeværelse i Grønland. Konkret forestillede danske beslutningstagere sig, at Danmark kunne kompenseres via amerikanske sikkerhedsgarantier til Danmark, hurtig våbenhjælp samt lempelige vilkår i forbindelse med Danmarks Atlantpagtmedlemskabet.¹⁸⁶

Fremtrædende danske oppositionspolitikere benyttede denne kompensationsargumentation i forbindelse med forhandlingerne om dansk Atlantpagtmedlemskab i foråret 1949. Retsforbundets Viggo Starcke stillede således under Udenrigspolitisk Nævns diskussioner af eventuelt dansk Atlantpagtmedlemskab spørgsmålstegn ved, om udenrigsminister Gustav Rasmussen under sin opklaringsrejse til Washington i tilstrækkelig grad havde fremhævet, at Danmark udsatte sig selv for farer ved at tillade den amerikanske militære tilstedeværelse. Starcke mente, at udenrigsministeren burde have brugt et sådant argument til at skaffe Danmark en favør som Atlantpagt-medlem.¹⁸⁷ Den konservative Ole Bjørn Kraft fulgte op med et spørgsmål til udenrigsministeren, der bundede i et lignende ræsonnement: Kraft spurgte ”om ikke den risiko, Danmark løb ved at have amerikanske baser på Grønland, kunne medføre, at vi hurtigere end andre lande fik våben?”¹⁸⁸ Hvad de to oppositionspolitikere henstillede til udenrigsministeren, var, at den danske regering burde spille Grønlandskortet for at sikre Danmark hurtig våbenhjælp samt generelt lempelige adgangsvilkår til Atlantpagten.

Regeringen afviste imidlertid at acceptere oppositionens forslag om at spille Grønlandskortet, idet udenrigsminister Rasmussen

...ikke mente, at argumentet om Grønland kunne skaffe os hurtigere og bedre våben end andre lande. Da Udenrigsministeren for et års tid siden havde drøftet våbenspørgsmålet

¹⁸⁶ DUP I, s.104ff.; Villaume 1995a, s.278f.; Borring Olesen 1998, s.12

¹⁸⁷ UP nævn 21/3 1949; Villaume 1995a, s.278

¹⁸⁸ UP nævn 21/3 1949

med den herværende amerikanske ambassadør, havde han på dennes henstilling givet tilsagn om, at Grønlandstraktaten ikke ville blive opsagt, så længe de løbende forhandlinger stod på, men desuagtet havde Danmark ingen våben fået.¹⁸⁹

Efter Rasmussens mening ville aktivering af Grønlandskortet altså ikke udvirke det ønskede resultat om hurtigere amerikansk våbenhjælp. Rasmussen begrundede denne holdning med erfaringerne fra et års tid tidligere, hvor danske løfter om ikke at opsige 1941-aftalen ikke havde resulteret i våbenhjælp til Danmark. Hertil er det værd at bemærke, at det ikke fremgår af ambassadør Marvels indberetning af samtalen med Rasmussen fra april 1948, at den danske udenrigsminister skulle have krævet amerikanske våbenleverancer til Danmark til gengæld for sit tilsagn om, at 1941-aftalen kunne forblive i kraft, så længe forhandlingerne med USA stod på. Ifølge Marvels indberetning havde Rasmussen nøjedes med at udtrykke et dansk ønske om, at nye amerikanske projekter i Grønland blev holdt på et minimum samt et håb om, at de amerikanske planer for Grønland ikke ville kræve nye store og omfattende anlæg.¹⁹⁰ Kan det tænkes, at Rasmussen faktisk havde krævet våbenhjælp til gengæld for sit tilsagn, men at dette krav blot ikke havde fundet vej til Marvels indberetning? Næppe. Indberetningen er et fortroligt referat fra den amerikanske repræsentant i Danmark til beslutningstagerne i Washington. Der synes ikke umiddelbar nogen grund til, at Marvel skulle ønske, at videregive State Department et ukorrekt beslutningsgrundlag. Rasmussens antydning af, at han i april 1949 havde spillet Grønlandskortet med det formål at sikre Danmark levering af amerikanske våben, må dermed rimeligvis antages at være en ukorrekt gengivelse af samtalen, som udenrigsministeren brugte i Udenrigspolitisk Nævn for at forsvare sig mod oppositionens ønske om, at spille Grønlandskortet over for USA.

Trods afvisningen af at bruge Grønlandskortet bekræftede udenrigsminister Rasmussen socialdemokraten Frode Jakobsens spørgsmål om ”der ikke stadig ville være lejlighed til at fremhæve argumentet om baserne?”¹⁹¹ Rasmussen havde ligefrem forstået, at ”sådanne ønsker ville blive mødt med forståelse.”¹⁹² Regeringen afviste altså at kræve hurtigere våbenleverancer og andre generelle fordele for Danmark med henvisning til den amerikanske tilstedeværelse i Grønland. Men samtidig anerkendte udenrigsministeren, at Danmark i fremtiden formodentligt succesfuldt ville kunne spille Grønlandskortet over for USA.

Det skulle vise sig, at der skulle gå et halvt år, før Danmark for første gang siden tilslutningen til Atlantpagten i april 1949 spillede Grønlandskortet. Kompensationstankegang om, at

¹⁸⁹ UP nævn 21/3 1949

¹⁹⁰ DUPI II, bilag 13

¹⁹¹ UP nævn 21/3 1949

¹⁹² UP nævn 21/3 1949

Danmark udsatte sig for fare pga. den amerikanske tilstedeværelse i Grønland og derfor havde krav på amerikansk kompensation, dukkede nemlig op igen i efteråret 1949, hvor USA luftede tankerne om en udvidelse af baserettighederne i Grønland. Under et møde i Udenrigspolitisk Nævn den 27/10 1949 var der bred enighed om, at selvom de amerikanske ønsker om udvidede baserettigheder var rimelige i betragtning af Danmarks Atlantpagtmedlemskab, måtte danske politikere, før de ”spillede det sidste kort, vi havde på hånden, Grønland...kræve svar på, hvilke garantier for Danmarks sikkerhed vi ville få til gengæld.”¹⁹³ Statsminister Hedtoft forestillede sig, at Danmark kunne og skulle kompenseres for den øgede risiko landet udsatte sig for ved at tillade amerikanske aktiviteter i Grønland. Kompensationen kunne ske ved, at NATO udstedte særlige sikkerhedsgarantier til Danmark. Forsvarsministeren udtalte direkte på nævnets møde 14 dage senere, at så længe der ikke var klarhed over, hvilken sikkerhed USA/NATO kunne tilbyde Danmark i form af alliancens forsvarsordning, skulle man fra dansk side ”vente med at tage standpunkt til indrømmelserne på Grønland.”¹⁹⁴ Det fremgår desuden af et referat af et møde i november 1949 mellem den danske og den britiske forsvarsminister, at Danmark forsøgte at få britisk støtte til det danske princip om, at danske indrømmelser i Grønland kunne sammenkædes med sikkerhedsgarantier til Danmark.¹⁹⁵ Den britiske forsvarsminister kunne umiddelbart ikke se noget galt med en sådan sammenkædning, og dagen efter mødet kunne han meddele sin danske kollega, at den britiske premierminister havde godkendt forsvarsministerens holdning. Den britiske udenrigsminister var imidlertid af en anden opfattelse, da han en måned senere udtalte sig om emnet. Ifølge udenrigsminister Bevin var Grønland så vital for sikkerheden i det nordatlantiske område, at Danmark ville “be doing a dis-service, not only to herself but to all the other signatories of the Atlantic Pact if she were to refuse the Americans the facilities they require.”¹⁹⁶ Den britiske udenrigsminister indikerede dermed, at Danmark ikke skulle gøre sig forhåbninger om britisk støtte til en dansk Grønlandspolitik, der ikke fuldt ud imødekom amerikanske baseønsker i Grønland.

Det danske forsøg på at skaffe britisk opbakning til en sammenkædning af Grønland og amerikanske sikkerhedsgarantier mislykkedes altså, men det ændrede dog ikke på de danske politikeres villighed til i oktober/november 1949 at sammenkæde amerikanske sikkerhedsgarantier til Danmark med en imødekommende dansk holdning til USA’s ønsker i Grønland. Spørgsmålet var, hvordan Danmark optimerede sine muligheder for at aftvinge USA disse sikkerhedsgarantier.

¹⁹³ Statsminister Hedtoft i UP nævn 27/10 1949

¹⁹⁴ UP nævn 10/11

¹⁹⁵ Referat 2/11 1949 i UM. 105.D.1.a

¹⁹⁶ UM-notat 9/12 1949 i UM.105.D.1.a

En udenrigsministeriel analyse fra november 1949 advarede i den forbindelse mod at fortsætte den hidtidige politik med at forhandle om hver amerikansk station for sig:

Gør Danmark indrømmelser skridt for skridt, vil modydelsen fra U.S.A.'s side formentlig højest komme til at bestå deri, at vi overtager nogle strategisk set uvigtige anlæg...Tages derimod hele spørgsmålet om Grønlands stilling i forsvarsmæssig henseende op til drøftelse, vil Danmark have større udsigt til at gennemføre et krav om særlig støtte til gengæld for den risiko, landet udsættes for.¹⁹⁷

Udover at antyde at Udenrigsministeriet ikke nærrede nogen illusion om, at Danmark havde muligheder for at afvise amerikanske ønsker i Grønland, viser analysen også, at embedsmændene i Udenrigsministeriet beskæftigede sig med, hvordan Danmark kunne få det mest mulige ud af at give disse indrømmelser. Referenten mente, at Danmark kunne opnå den største amerikanske modydelse ved at behandle hele Grønlandsproblematikken samlet. Til analysen er der vedhæftet en meget interessant kommentar fra referentens overordnede:¹⁹⁸

Hvorvidt Danmark kan eller vil blive forsvaret af U.S.A., England og de andre Atlantpagtlande, er jeg bange for først og fremmest vil afhænge af strategiske hensyn. Jeg er ikke sikker på, at man ved at ved at fremføre Grønland som argument kan opnå en større militær beskyttelse end de strategiske hensyn medfører...Jeg tror ikke, at det vil være rigtigt, efter at pagten nu er indgået, aktivt at anvende Grønland som noget aktiv for at opnå særlige fordele.¹⁹⁹

Noget tyder således på, at der blandt højt placerede embedsmænd i Udenrigsministeriet eksisterede en grundlæggende tvivl om det formålstjenstlige i at benytte Grønlandsargumentationen over for USA. Trods denne tvivl i visse kredse af Udenrigsministeriet sendte den danske regering i efteråret 1949 en instruks til den danske ambassadør i Washington, hvor Udenrigsministeriet bl.a. slog fast, at

...[d]et er regeringens synspunkt, at der ikke bør indrømmes rettigheder på Grønland, inden der foreligger større klarhed over, hvad Danmark kan opnå med hensyn til beskyttelse af hjemlandet og af tilsagn om hjælp i tilfælde af overgreb...²⁰⁰

Den 29/12 1949 viderebragte Kauffmann dette danske budskab til State Department, der dog ikke var parat til at indgå i realitetsdrøftelser af det danske krav og derfor udskød sådanne drøftelser.²⁰¹ Denne danske insisteren på, at USA som modydelse for danske indrømmelser i Grønland skulle garantere Danmarks sikkerhed, må karakteriseres som dansk brug af Grønlandskortet: Det sydlige

¹⁹⁷ UM-analyse 2/11 1949 i UM.105.D.1.a.

¹⁹⁸ Analysen er underskrevet af fuldmægtig i 1. kontor E. Schram-Nielsen, mens kommentaren til analysen blot er initieret M.M., hvilket formentlig står for M.Melchior, kontorchef for 1. kontor, og dermed Schram-Nielsens overordnede, se *Kongelig Dansk Hof- og Statskalender 1948-49*, afsnit 413

¹⁹⁹ UM-analyse 2/11 1949 i UM.105.D.1.a

²⁰⁰ Instruks fra UM til Kauffmann 9/11 1949 i UM.105.D.1.a; Kauffmann modtog senere på måneden en instruks med et tilsvarende indhold, se DUPI II, bilag 15. Villaumes formodning om, at Danmark ikke spillede Grønlandskortet omkring årsskiftet 1949/50 (se Villaume 1995a, s.279), synes derfor at være en fejlfortolkning.

²⁰¹ UP nævn 23/2 1951; DUPI II, bilag 22

Danmarks sikkerhed skulle sikres ved at stille USA en imødekommende Grønlandspolitik i udsigt. At regeringens budskab til den amerikanske regering var et eksempel på brug af Grønlandskortet bekræftes af Starckes vurdering i Udenrigspolitisk Nævn af regeringens instruks til Kauffmann: Ifølge Starcke modsvarede denne instruks hans ønsker.²⁰² Da Starcke både på mødet den 27/10 1949 og den 24/11 1949 havde argumenteret for en sammenkædning af Grønland med amerikanske sikkerhedsgarantier og våbenhjælp til Danmark, kan man konkludere, at Starcke fortolkede instruksens som dansk brug af Grønlandskortet.²⁰³

Godt et år senere var Danmark dog mere forsigtig med at opstille ultimative krav på dette område. Dette holdningsskifte fremgår af et udenrigsministerielt referat dateret 6/2 1951, der blev fremlagt på Udenrigspolitisk Nævns møde den 23/2 1951 af den nye udenrigsminister Ole Bjørn Kraft.²⁰⁴ Ifølge Udenrigsministeriet var Hedtoft-regeringens krav om amerikanske sikkerhedsgarantier til gengæld for danske indrømmelser ikke længere relevant, da Danmark via det integrerede forsvar i Europa (delvist) havde opnået sådanne garantier. Udenrigsministeren argumenterede for, at Danmark skulle imødekomme de amerikanske baseønsker, da han frygtede, at en tilbageholden politik mht. disse ønsker, ville ”fremkalde misstemning i USA og...påvirke tilliden til Danmarks loyale opfyldelse af sine forpligtigelser som medlem af Atlantpagten.”²⁰⁵ Udover at udenrigsministeren således vendte Grønlandsargumentationen om og fremhævede, at Danmark ville blive stillet ringere ved en afvisning af de amerikanske ønsker, afviste han i realiteten også at benytte Grønlandskortet under de forestående forhandlinger om en ny Grønlandsaftale til at presse USA til yderligere sikkerhedsgarantier for Danmark.

Danmark spillede i efteråret 1949 Grønlandskortet med det formål at sikre sig amerikanske sikkerhedsgarantier. Forud for denne brug af Grønlandskortet spores imidlertid en vis uvilje i det danske Udenrigsministerium mod at benytte kortet. Trods politisk kritik fastholdt udenrigsminister Gustav Rasmussen således i foråret 1949, at Danmark ikke skulle spille Grønlandskortet for at skaffe amerikansk våbenhjælp og sikkerhedsgarantier. Også umiddelbart forud for afsendelsen af instruksens, hvor ambassadør Kauffmann pålagdes at fremføre Grønlandsargumentet over for USA, spores en vis usikkerhed i Udenrigsministeriet angående det hensigtsmæssige i at benytte Grønlandskortet over for USA. Den nye borgerlige regering syntes i foråret 1951 på vej væk fra en

²⁰² UP nævn 24/11 1949

²⁰³ UP nævn 27/10 1949, 24/11 1949

²⁰⁴ Bilag til UP nævn 23/2 1951; se desuden også UM-referat 24/1 1951 i UM.105.D.1.a

²⁰⁵ DUPI II, bilag 22; DUPI I, s.121

hård linje over for USA i spørgsmålet om amerikanske sikkerhedsgarantier – og det på trods af bl.a. udenrigsminister Krafts kritik af tidligere udenrigsminister Gustav Rasmussens manglende brug af Grønlandskortet i foråret 1949.

4.4 Dansk accept af græsk og tyrkisk NATO-medlemskab

Den danske stillingtagen til græsk og tyrkisk NATO-medlemskab er et eksempel på dansk accept af NATO-politikken trods interne danske betænkeligheder. Det er i den forbindelse interessant at undersøge, om Danmark skabte lydørhed for de danske argumenter ved at sammenkæde Grønlandsproblematikken med Grækenlands og Tyrkiets NATO-medlemskab.

Da en eventuel sovjetisk reaktion på græsk/tyrkisk NATO-medlemskab forventes at ville være rettet mod NATO-alliancen som helhed, og ikke specifikt mod Danmark, antages de danske interesser i dette spørgsmål alt andet lige at være mindre end i de ovenfor behandlede tilfælde. Den danske politik i forbindelse med diskussionen om græsk/tyrkisk medlemskab kan således belyse Danmarks brug af Grønlandskortet i emner, hvor Danmark nok havde interesser, men ikke vitale interesser på spil.

Allerede i forbindelse med forberedelsen af Atlantpagten i 1948-49 var det på tale at inkludere Grækenland og Tyrkiet i forsvarssamarbejdet.²⁰⁶ Trods de to landes vigtige placering og funktion som bindeled mellem Europa og oliereserverne i Mellemøsten var USA dog ikke i 1949 parat til at udvide sine forpligtelser til også at omfatte det østlige Middelhav.²⁰⁷ Koreakrigens udbrud i sommeren 1950 betød imidlertid, at USA begyndte at overveje græsk og tyrkisk medlemskab af NATO, og i august 1950 søgte Tyrkiet optagelse i NATO.²⁰⁸ På Atlantpagt-mødet måneden efter meddelte den norske statsminister, at både Norge og Danmark var imod tyrkisk medlemskab af NATO.²⁰⁹ Washington var fortsat også betænkelig ved direkte græsk/tyrkisk NATO-medlemskab, og man enedes i september 1950 om en associeringsaftale. Fra starten af 1951 begyndte den amerikanske administration imidlertid at frygte, at Grækenland og Tyrkiet ville glide væk vestmagterne, hvis de to lande ikke blev optaget i NATO. Trods betydelige amerikanske betænkeligheder accepterede USA derfor i maj 1951 at støtte græsk og tyrkisk NATO-medlemskab, mens den danske regering fastholdt sin modstand:

²⁰⁶ Dansk Sikkerhedspolitik II, bilag 68; Den danske stillingtagen til Grækenlands og Tyrkiets optagelse i NATO er indgående behandlet i Villaume 1995a, s.652-676.

²⁰⁷ Villaume 1995a, s.652

²⁰⁸ Henvendelsen til den danske regering findes i Dansk Sikkerhedspolitik II, bilag 63

Den danske regering vil nære afgørende betænkelighed ved i Atlantpagten at optage Tyrkiet og Grækenland. De betragtninger, som ligger til grund for regeringens standpunkt er

- 1) Rusland vil kunne opfatte de to landes optagelse i Atlantpagten som et skridt til at indkredse Rusland
- 2) Grækenlands og Tyrkiets optagelse i NATO vil navnlig for Danmarks vedkommende med dets udsatte position betyde forøget risiko jfr. pagtens art. 5

Af ovennævnte grunde ville det endvidere næppe være muligt at gennemføre, at Rigsdagen godkender sådanne pagtændringer, som ville blive følgen af de to landes optagelse.²¹⁰

Den danske regering afviste således tyrkisk/græsk NATO-medlemskab, da disse to landes optagelse i NATO ville være i strid med de danske bestræbelser på at føre en ikke-provokationspolitik over for USSR og risikerede at trække Danmark ind i en krig i tilfælde af konflikt i det østlige Middelhav.

Selvom Norge meget overraskende ikke i første omgang støttede det danske synspunkt, forventede den danske regering, at andre lande også ville udtrykke modstand mod forslaget. Udenrigspolitisk Nævn berørte kort Danmarks muligheder, hvis landet mod forventning ikke fik opbakning fra andre NATO-medlemmer. Selvom socialdemokraten Alsing Andersen personligt anså sagen som så alvorlig, at han i så tilfælde mente, at Danmark burde nedlægge veto alene, mente udenrigsminister Kraft, at det ville være højest uønskeligt for Danmark at stå alene med et veto.²¹¹ I forlængelse af denne holdning gav udenrigsministeren i slutningen af juni 1951 over for den amerikanske ambassadør i København udtryk for, at Danmark ikke var parat til at nedlægge veto i sagen, hvis man stod alene i sin modstand mod Grækenlands og Tyrkiets optagelse i NATO.²¹² På mødet i Udenrigspolitisk Nævn i juli 1951 oplyste udenrigsminister Kraft, at departementschefen i det norske Udenrigsministerium havde meddelt Danmark, at Norge ikke ville støtte den danske holdning, hvis sagen blev sat på spidsen.²¹³ Selvom Norge dermed havde antydnet, at man ikke ville bakke op bag et dansk veto, regnede udenrigsminister Kraft stadig Portugal og Holland blandt modstanderne af græsk/tyrkisk NATO-medlemskab, og forud for mødet i NATO-rådet i sensommeren 1951 instruerede Udenrigsministeriet den danske repræsentant i rådet om at søge kontakt med andre lande, der havde tilkendegivet betænkeligheder ved græsk/tyrkisk NATO-medlemskab.²¹⁴ Udenrigsminister Kraft forestillede sig, at de store NATO-lande ikke kunne gennemtvinge deres ønske om optagelse af Grækenland og Tyrkiet, hvis 3-4 medlemmer udtrykte modvilje mod forslaget. For Kraft stod det på den anden side ”som et vældigt ansvar at tage, hvis et

²⁰⁹ Forud for mødet havde der formentlig været fortrolige kontakter mellem den norske og den danske regering.

Villaume 1995a, s.653

²¹⁰ Instruks til den danske repræsentant i NATO-rådet fremlagt i UP nævn 13/6 1951

²¹¹ UP nævn 13/6 1951

²¹² Villaume 1995a, s.655

²¹³ UP nævn 27/7 1951

enkelt land skulle indføre vetoret i NATO.”²¹⁵ Trods stor dansk betænkelighed var den danske regering således ikke parat til alene at nedlægge veto mod Grækenlands og Tyrkiets optagelse i NATO.

Da NATO skulle tage endelig stilling til Tyrkiets og Grækenlands NATO-ansøgninger på et møde i september 1951 i Ottawa, blev den endelige beslutning på dansk foranledning udskudt en enkelt dag, så den danske regering kunne rådføre sig med Udenrigspolitisk Nævn. På nævnsmødet udtalte Kraft:

I erkendelse af, at det ikke ville kunne forsvares, at Danmark i dette tilfælde som eneste land ved at fastholde sin modstand udøver veto over for forslaget om de to landes optagelse, indstiller regeringen til nævnet, at delegationen i Ottawa bemyndiges til at give tilslutning til den resolution...²¹⁶

Den danske regering accepterede således ikke græsk/tyrkisk medlemskab af NATO ud fra en nyvurdering af fordele og ulemper ved disse landes optagelse i forsvarsalliancen, men udelukkende fordi regeringen ikke ønskede at stå alene i sin afvisning af forslaget og dermed være det første land, der nedlagde veto i NATO-samarbejdet.

Selvom Danmark var betænkelig ved at optage Grækenland og Tyrkiet i NATO-alliancen, er der ikke fundet tegn på, at Danmark skulle have forsøgt at sikre sig amerikansk lydørhed over for de danske argumenter og bekymringer ved at henvise til den amerikanske tilstedeværelse i Grønland. Danmark spillede med andre ord ikke Grønlandskortet i forbindelse med forhandlingerne om Grækenlands og Tyrkiets optagelse i NATO. Eksemplet illustrerer således en væsentlig pointe i vurderingen af den danske brug af Grønlandskortet: På trods af Grønlandskortets potentiale var det ikke et forhandlingskort, som skiftende danske regeringer hovedløst benyttede hver gang de danske beslutningstagere var uenige i NATO's politik og forslag.

4.5 Danmarks kernevåbenforbehold

I midten af november 1957 henvendte den amerikanske ambassadør i København, Val Peterson, sig til den danske stats- og udenrigsminister H.C. Hansen for at få klarlagt, om den danske regering ønskede at blive informeret, hvis USA besluttede sig for at indføre kernevåben på Thulebasen.²¹⁷ Den amerikanske henvendelse kom i stand efter omfattende interne amerikanske overvejelser om

²¹⁴ NUH bd.5, s.47; Dansk Sikkerhedspolitik II, bilag 65

²¹⁵ UP nævn 31/8 1951

²¹⁶ UP nævn 19/9 1951.

²¹⁷ Det danske svar på henvendelsen findes i DUPI II, bilag 54

fordele og ulemper ved en sådan forudgående henvendelse.²¹⁸ De interne amerikanske diskussioner gik ikke på, om man skulle indhente dansk tilladelse til oplagring af kernevåben i Grønland – alle amerikanske myndigheder var enige om, at USA var i besiddelse af en sådan tilladelse som følge af 1951-aftalen om Grønlands forsvar – men om det fordelagtige i en politisk rygdækning i form af dansk accept af den amerikanske fortolkning af aftalen. I strid med holdningen i det amerikanske Forsvarsministerium valgte State Department at følge forslaget fra ambassaden i København om en uformel henvendelse til det danske Udenrigsministerium.

Den amerikanske henvendelse kunne ved første øjekast forekomme at komme meget ubelejligt for H.C. Hansen.²¹⁹ USSR's havde nemlig gennem hele 1957 lagt pres på Danmark for at forhindre dansk accept af kernevåben og fremmede baser på dansk territorium. Som reaktion på dansk accept af at modtage potentielt atomvåbenbevæbnede forsvarsraketter, indledte USSR's ministerpræsident, Bulganin, i marts 1957 i et brev til H.C. Hansen dette pres ved kraftigt at advare Danmark mod at tillade kernevåben og fremmede baser på dansk territorium. Bulganin mindede om, at en atomkrig ville være katastrofal for et lille land som Danmark.²²⁰ USSR opretholdt presset mod Danmark ved at lade Khrusjtjov selv sende et brev til H.C. Hansen, lade udenrigsminister Gromyko rejse til København og endeligt ved at Bulganin sendte endnu et brev til den danske regering.²²¹ Den amerikanske henvendelse kom således på et tidspunkt, hvor USSR var meget opmærksom på dansk kernevåben- og basepolitik.

Ydermere kom henvendelsen på et tidspunkt, hvor den danske regering officielt undsagde kernevåben i Danmark. I maj 1957 dannede Socialdemokratiet regering sammen med De Radikale og Retsforbundet, og regeringsgrundlag slog fast, at Danmark "ud fra de foreliggende forudsætninger" ikke ville modtage atomvåben.²²² Både sovjetiske trusler og regeringens officielle politik talte således imod at tillade kernevåben på dansk område. USA ønskede imidlertid, at NATO på mødet i december 1957 skulle vedtage en generel nuklearisering af NATO-forsvaret for at kompensere for USSR's forspring på det konventionelle og det missilteknologiske område illustreret ved opsendelsen af Sputnik i oktober 1957. USA ville derfor forsøge at få stationeret kernevåben på NATO-landenes territorium. Et dansk forsøg på at undgå at acceptere den amerikanske fortolkning af 1951-aftalen ville måske nok være i overensstemmelse med regeringens kernevåbenpolitik og forhindre yderligere sovjetisk pres, men ville på den anden side formentlig

²¹⁸ Se DUPH II, bilag 57-60; Petersen 1998, s.24ff.

²¹⁹ DUPH I, s.300

²²⁰ Dansk sikkerhedspolitik II, bilag 156

²²¹ Jensen 1999, s.510ff.

²²² Villaume 1995a, s.538

besværliggøre de danske bestræbelser på at få NATO-landenes accept af det (syd)danske kernevåbenforbehold. Danmark risikerede imidlertid ikke blot allieret kritik pga. ønsket om et kernevåbenforbehold, men også fordi Danmark i 1957 planlagde nedskæringer i det i forvejen ikke imponerende danske forsvarsbudget.²²³

H.C. Hansen besluttede på denne baggrund ikke at stille sig hindrende i vejen for de amerikanske planer i Grønland. Selvom det danske svar på den amerikanske henvendelse ikke eksplicit anerkendte USA's ret til at oplagre kernevåben i Grønland, accepterede H.C. Hansen indirekte den amerikanske fortolkning af 1951-aftalen og gav dermed sin stiltiende accept af USA's ret til at indføre kernevåben på Thulebasen. H.C. Hansen insisterede dog på, at kendskabet til det danske svar skulle holdes strengt hemmeligt. Indrømmelsen af USA's ret til oplagring af kernevåben i Grønland var således den pris, H.C. Hansen var parat til at betale for allieret accept af et dansk kernevåbenforbehold og forsvarsbesparelser. At H.C. Hansen fik noget til gengæld for indrømmelsen bekræftes af, at:

- 1) den amerikanske ambassadør i København den 25/11 1957 – altså få dage efter H.C. Hansen overlevering af det berømte papir – på det kraftigste frarådede, at USA lagde pres på Danmark for at modtage kernevåben.²²⁴
- 2) NATO-landene accepterede det danske kernevåbenforbehold og undlod efterfølgende – på trods af at NATO's minimumstyrkeplan for 1958-63 forudsatte atombevæbning af det danske forsvar – direkte at presse på for at få Danmark til at modtage kernevåben.²²⁵
- 3) USA's udenrigsminister, John Foster Dulles, udtrykte på NATO-mødet sin taknemmelighed over for H.C. Hansen for "the helpful arrangement that had been made for United States establishments in Greenland."²²⁶

H.C. Hansen-papiret må derfor formentlig tolkes som et eksempel på dansk brug af Grønlandskortet: Danmarks statsminister imødekom de amerikanske ønsker vedrørende kernevåben i Grønland mod til gengæld at opnå allieret accept af et kernevåbenforbehold omfattende det sydlige Danmark og undgå allieret kritik af planerne om forsvarsbesparelser.²²⁷ Mht. det manglende amerikanske pres på Danmark for at modtage kernevåben skal man dog være opmærksom på, at

²²³ FRUS 1955-57 XXVII, s.513; Villaume 1995a, s.361, 386; Kaarsted 1992, s.137f.

²²⁴ FRUS 1955-57 XXVII, s.527f.

²²⁵ Villaume 1995a, s.853. Man skal dog være opmærksom på, at det manglende amerikanske pres på Danmark for at modtage kernevåben formentligt ikke udelukkende kan tilskrives Grønlandskortet. Satsningen på det missilbaserede ubådssystem Polaris og på konventionelle frem for atomare styrker i starten af 1960'erne betød, at USA's interesser i spredning af landbaserede kernevåben var for nedadgående.

²²⁶ DUPI I, s.548, 278, 298; DUH bd.5, kap.III.4.4, s.3

²²⁷ DUPI I, s.275, 298

dette formentligt ikke udelukkende kan tilskrives Grønlandskortet. Satsningen på det missilbaserede ubådssystem *Polaris* og på konventionelle frem for atomare styrker i starten af 1960'erne betød, at USA's interesser i spredning af landbaserede kernevåben var for nedadgående.²²⁸ Man kan med andre ord forestille sig, at det var denne udvikling, der bevægede spørgsmålet om kernevåben i Danmark fra højre side over mod venstre side af figur 1 (se kap. 1.1), hvor Danmark i højere grad havde mulighed for at opnå et vist råderum.

I lyset af de amerikanske modydelser til Danmark kan man stille spørgsmålstejn ved, hvor ubelejlig den amerikanske henvendelse var for Danmark. At den danske statsminister måske ligefrem så en fordel i en amerikansk henvendelse kan siges at være den naturlige følgeslutning af Petersens påstand om, at det er højst sandsynligt, at H.C. Hansen og Udenrigsministeriets direktør, Nils Svenningsen, var involveret i udformningen af den amerikanske henvendelse før selve overdragelsen af denne.²²⁹ Hvis den amerikanske ambassadør virkelig på forhånd diskuterede udformningen af den amerikanske henvendelse med ledende danske beslutningstagere, forekommer det ikke usandsynligt, at H.C. Hansen og Svenningsen skulle have betragtet en amerikansk forespørgsel som meget ubelejlig: Det var jo netop ambassadør Peterson, der gennemtvang en forudgående henvendelse til den danske regering i den interne amerikanske diskussion, og hvis H.C. Hansen under eventuelle forudgående drøftelser med Peterson havde set med så stor bekymring på en amerikansk henvendelse, at han havde frarådet en sådan, forekommer det mærkværdigt, at Peterson trods en sådan dansk holdning og i lyset af modstanden mod en forudgående henvendelse i det amerikanske Forsvarsministerium og (dele af) State Department alligevel skulle have gennemtvunget en forudgående henvendelse. Det skal understreges, at overvejelserne om den danske interesse i at modtage en amerikansk forespørgsel, præcist som Nikolaj Petersens påstand om en forudgående kontakt mellem Val Peterson og H.C. Hansen/Svenningsen, udelukkende bygger på spekulationer, men kan være en forklaring på, at Val Peterson ikke blot accepterede konsensusen mellem State Department og det amerikanske Forsvarsministerium om at indføre atomvåben først og oplyse senere.

Danmark skulle på NATO-mødet i december 1957 forsøge at få sine allieredes accept af et dansk kernevåbenforbehold samtidig med, at udstationering af kernevåben på medlemslandenes territorier

²²⁸ DUH bd.5, kap III.4.4, s.7

²²⁹ Petersen 1998, s.25, 31. Påstanden bygger udelukkende på spekulationer om, at ambassadør Peterson over for State Department beskrev det danske dilemma så præcist, at han kan formodes at have været i kontakt med højtstående danske embedsmænd.

var en højt prioriteret amerikansk målsætning. Da Thulebasen som nævnt (kap.3.1.2) i slutningen af 1950'erne indgik i USA's offensive var USA formentlig meget interesseret i at oplagre kernevåben på basen. Danmark havde med andre ord ikke tilstrækkeligt råderum i den omhandlede periode til at afvise de amerikanske ønsker om opbevaring af kernevåben i Grønland. H.C. Hansens stiltiende accept af de amerikanske planer om oplagring af kernevåben i Grønland, var dermed et eksempel på, at Danmark kunne udnytte uundgåelige indrømmelser i Grønland til at opnå fordele for Danmark på andre områder. I det lys må H.C. Hansen-papiret siges at være et eksempel på, at Grønlandskortet spillede en ikke uvæsentlig rolle for USA's og de andre NATO-landes accept af et dansk forbehold inden for NATO-samarbejdet. Man skal dog være opmærksom på, at Danmark ikke var det eneste land, der fik anerkendt et kernevåbenforbehold på NATO-mødet i december 1957. Som det fremgår nedenfor fik Norge samme accept af et endnu fastere kernevåbenforbehold. Grønlandskortet kan derfor ikke siges at være den eneste måde at skaffe sig forbehold inden for NATO-samarbejdet.

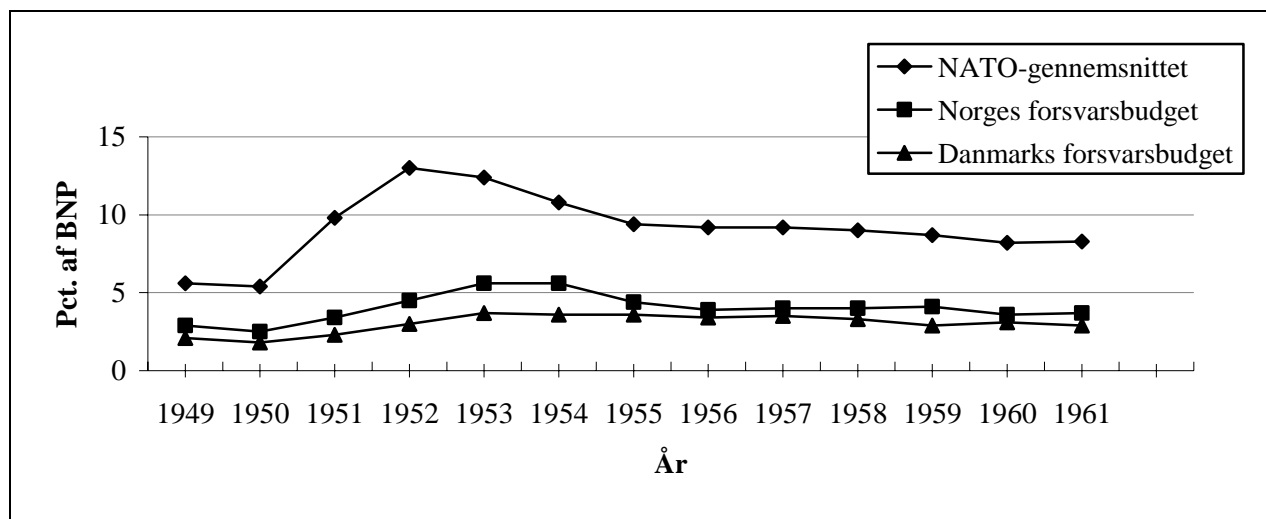
4.6 Danmarks forsvarsbidrag

I Atlantpagten artikel 3 forpligtede medlemslandene sig til selvstændigt og i fællesskab at "opretholde og udvikle deres individuelle og kollektive evne til at imødegå væbnet angreb."²³⁰ Dansk accept af medlemskab af Atlantpagten medførte således også en dansk forpligtelse til at yde en vis forsvarsindsats. Da forøgelse af forsvarsudgifterne af USA blev set som et mål for graden af alliancesolidaritet,²³¹ indikerer figur 4, i hvilken grad Danmark levede op til forpligtelsen.

Figur 4: Danmarks, Norges og NATO's forsvarsudgifter som andel af BNP

²³⁰ Dansk Sikkerhedspolitik II, bilag 54

²³¹ Villaume 1995a, s.83; FRUS 1958-60 VII, s.69



Note: Baseret på Villaume 1995a, s. 926f.

Som det fremgår af figur 4 fordoblede Danmark i perioden 1950-53 sit forsvarsbudget, men denne forøgelse var mindre end NATO-gennemsnittet, og i hele den omhandlede periode brugte Danmark langt under halvt så meget af bruttonationalproduktet på forsvaret som NATO-gennemsnittet. Selvom Norge også brugte væsentligt mindre end NATO-gennemsnittet, blev en lidt større andel af det norske BNP brugt på forsvarsformål sammenlignet med det danske. Faktisk brugte kun lilleputstaten Luxembourg og Island, der slet ikke havde nogen hær, en mindre del af BNP på forsvarsformål end Danmark. Den danske forsvarsindsats sættes yderligere i relief af det forhold, at Danmark efter USA og Canada havde alliancens højeste BNP pr. indbygger.²³² USA og NATO-myndighederne frygtede, at andre og fattigere NATO-medlemmer skulle reducere deres forsvarsbudgetter med henvisning til det relativt rige Danmarks ringe forsvarsindsats.²³³

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at udenrigsminister Gustav Rasmussen forud for dansk Atlantpagtmedlemskab havde fået amerikanske garantier for, at Atlantpagtens bestemmelser om oprustning ikke skulle ske på bekostning af den danske levestandard eller andre sociale forhold.²³⁴

Danmark udstedte på den baggrund i april 1949 et løfte til USA om, at landet var villig til at forøge forsvarsindsatsen, såfremt dette kunne ske "without endangering its economic recovery and stability which should have priority."²³⁵ Den danske regering var nok parat til at øge sit forsvarsbudget som følge af Atlantpagtmedlemskabet, men dette måtte ikke ske på bekostning af den økonomiske genopbygning og dermed danskernes levestandard og sociale forhold. Økonomisk

²³² UP nævn 12/12 1958; Villaume 1995a, s.310

²³³ UP nævn 5/8 1954; Villaume 1995a, s.318

²³⁴ Dansk Sikkerhedspolitik II, bilag 56. For Gustav Rasmussens fortolkning af de amerikanske udtalelser se ibid. bilag 57.

og militær genopbygning skulle med andre ord gå hånd i hånd. Økonomiske og deraf afledte sociale forhold blev Danmarks hovedargumenter over for NATO's krav om et større dansk forsvarsbudget, da organisationen fra 1952 årligt udfærdigede evalueringer af de enkelte medlemslandes planlagte forsvarsindsats for de kommende år.²³⁶ Disse evalueringsrapporter anbefalede for Danmarks vedkommende som regel, at forsvarsbudgettet burde øges.²³⁷

De første år efter indførelsen af disse årlige evalueringer synes NATO at have haft en vis forståelse for de danske økonomiske argumenter. Ifølge finansminister Thorkild Kristensens orientering af Udenrigspolitisk Nævn om NATO-møde i december 1951, havde NATO-myndighederne således været opmærksomme på Danmarks anstrengte betalingsbalancesituation, herunder specielt dollarmanglen og stiltiende accepteret en dansk forsvarsplan for 1952, der ikke levede op til NATO's anbefalinger.²³⁸ Samme hensyn til Danmarks betalingsbalance tog evalueringsrapporten for 1952 ifølge et Udenrigsministerielt notat til brug for udenrigsministeren under mødet i Udenrigspolitisk Nævn i maj 1953, idet

...det fra NATO's side skønnes, at det vil være økonomisk muligt for Danmark at yde en noget større forsvarsindsats, forudsat at der ikke bliver tale om forsvarsudgifter, der vil belaste betalingsbalancen, hvis sårbarhed erkendes i rapporten.²³⁹

NATO accepterede således det danske argument om, at den militære oprustning ikke skulle ske på bekostning af men sideløbende med den økonomiske genopbygning. Fra og med evalueringsrapporten for 1955 sporedes dog en voksende allieret modvilje mod at acceptere de danske økonomiske argumenter, idet NATO i denne rapport gav udtryk for, at "de økonomiske forhold i Danmark ikke hindrede, at der toges skridt til at afhjælpe de alvorlige mangler i det danske forsvar."²⁴⁰ I sin indberetning til State Department fremhævede den afgående amerikanske ambassadør i København, Robert Coe, i maj 1957, at Danmark trods problemer med betalings- og valutabalancen havde økonomisk kapacitet til at allokere en større del af BNP til militære formål.²⁴¹ Op til NATO-mødet i december 1957 anbefalede State Department da også, at USA ikke accepterede Danmarks økonomiske yndlingsargumentation, men derimod fremhævede den seneste

²³⁵ UP nævn 11/5 1949

²³⁶ At Danmark hovedsagligt brugte økonomiske argumenter fremgår af UP nævn 31/10 1951, 7/12 1951, 23/9 1952, 15/5 1953, 10/12 1954, 8/12 1955, 11/12 1957, 30/4 1958; FRUS 1955-57 XXVII, s.513; Villaume 1995a, s.328, 367; Dalgas Jensen 1991, s.116

²³⁷ At evalueringerne var kritiske over for den danske forsvarsindsats fremgår af regeringens orientering i UP nævn den 8/12 1955, 6/12 1956, 11/12 1957, 12/12 1958, 11/12 1959, 6/12 1960

²³⁸ UP nævn 15/1 1952, 15/2 1952

²³⁹ UP nævn 15/5 1953

²⁴⁰ UP nævn 8/12 1954

²⁴¹ FRUS 1955-57 XXVII, s.505ff.

forbedring af Danmarks økonomiske situation.²⁴² Sidste i 1950'erne skærpede NATO denne afvisning af danske økonomiske argumenter ved at fastslå i evalueringsrapporten for 1959, at NATO-myndighederne ikke så nogen økonomiske grunde til, at Danmark med en af NATO's højeste levestandarder ikke prioriterede forsvaret højere.²⁴³ Evalueringsrapporten for 1960 fulgte op ved at konstatere, at

...[i] hvor høj grad man fra dansk side er rede til at tilpasse den nuværende økonomiske fordeling af ressourcerne mellem økonomisk udvikling og forsvaret til fordel for forpligtelserne over for NATO og således bringe Danmarks forsvarsindsats mere på linje med dets øvrige NATO-allierede, er derfor efter sekretariatets opfattelse mere et politisk end et økonomisk spørgsmål.²⁴⁴

Udover 1960-rapportens konkrete afvisning af danske økonomiske argumenter, fremsatte den amerikanske forsvarsminister på NATO-mødet i december 1959 det generelle synspunkt, at de vesteuropæiske NATO-lande på baggrund af den forbedrede økonomiske situation nu burde overtage en større del af det fælles forsvar.²⁴⁵ Forbedringen af økonomien kom senere i Danmark end i de øvrige vesteuropæiske lande, men året 1958 repræsenterede et vendepunkt for den danske økonomi.²⁴⁶ Denne udvikling påvirkede ikke mindst handels- og valutabalancen i en positiv retning, men betød også at Danmark mistede det hidtil mest benyttede argument for ikke at følge NATO's anbefalinger om kraftigt forøget forsvarsbudget.²⁴⁷ Det er på den baggrund, at Danmark i vinteren 1958/59 aktiverede Grønlandskortet.

Ifølge det danske referat af et møde i november 1958 mellem den danske forsvarsminister, Poul Hansen, og hans amerikanske kollega, McElroy, argumenterede Poul Hansen for, at Danmark ydede et væsentligt bidrag til det fælles forsvar ved at stille Grønland gratis til rådighed for USA. Dette bidrag burde ifølge den danske forsvarsminister medregnes, når den samlede danske forsvarsindsats blev opgjort.²⁴⁸ Formålet med denne brug af Grønlandskortet var naturligvis at afværge allieret kritik af den begrænsede danske forsvarsindsats. McElroy var dog ikke parat til uden videre at acceptere det danske argument. Han medgav, at Grønland ganske rigtigt

²⁴² Villaume 1995a, s.361

²⁴³ UP nævn 12/12 1958

²⁴⁴ UP nævn 11/12 1959

²⁴⁵ UP nævn 8/1 1960

²⁴⁶ Villaume 1995a, s.378; Lidegaard 2001, s.552f.

²⁴⁷ Villaume 1995a, s.387; At skiftende danske regeringer allerede tidligt var opmærksomme på, at en forbedret økonomi ville svække de økonomiske argumenter for et lavt forsvarsbudget, fremgår af regeringens redegørelse i Udenrigspolitisk Nævn den 23/9 1952, hvor forsvarsministeren under sin redegørelse for det danske svar til NATO's årsrapport gør opmærksom på, at NATO det foregående år havde kritiseret Danmarks lave økonomiske indsats og bemærkede i den forbindelse, at "det samme kan vi vel komme ud for i år, så meget mere som vor økonomiske situation, således som den er fremstillet i en lige afleveret redegørelse til den økonomiske samarbejdsorganisation i Europa, må siges at være ret betydeligt forbedret." UP nævn 23/9 1952

²⁴⁸ DUPI I, s.275; DUPI II, bilag 53

var af stor betydning for USA, men påpegede at hans danske kollegas argument ikke var så enkelt, som Poul Hansen gav udtryk for: Det var ikke kun USA, der drog fordel af den militære tilstedeværelse i Grønland, men også de europæiske NATO-lande – og dermed Danmark selv – og desuden var tilstedeværelsen i Grønland forbundet med store omkostninger for USA.

Trods den amerikanske modvilje mod at acceptere den danske Grønlandsargumentation brugte Danmark den samme argumentation et par måneder senere, da ambassadør Kauffmann i begyndelsen af februar 1959 over for State Department fremhævede, at værdien af USA's baser i Grønland måtte medregnes, når Danmarks bidrag til NATO-forsvaret vurderes.²⁴⁹

Selv om danske beslutningstagere således spillede Grønlandskortet to gange omkring årsskiftet 1958/1959, synes Grønland ikke at have overtaget pladsen som det vigtigste danske argument i bestræbelserne på at undgå allieret kritik af den danske forsvarsindsats. Grønlandsargumentationen indgik f.eks. slet ikke i den planlagte danske begrundelse for ikke at imødekomme NATO's henstillinger i evalueringsrapporten for 1959. Normalt krævede de årlige NATO-rapporter ikke en kommentar fra de enkelte lande, da der i rapporterne udelukkende var tale om henstillinger. Op til NATO-mødet i december 1958 havde NATO's generalsekretær imidlertid meddelt, at han gerne så, at de enkelte lande gav udtryk for deres holdning til grundtankerne bag NATO-henstillingerne. Danmark risikerede altså at blive aftvunget en udtalelse, og forsvarsminister Poul Hansen clearede forud for mødet indholdet af en sådan i Udenrigspolitisk Nævn.²⁵⁰ Det fremgår af nævnsreferatet, at regeringen ville afvise NATO's anbefalinger om et højere forsvarsbudget ved at henvise til de danske udtalelser på et NATO-møde mellem forsvarsministrene i april 1958, hvor den danske forsvarsminister hovedsagligt havde benyttet økonomiske argumenter.²⁵¹ På trods af at den danske forsvarsminister mindre end en måned i forvejen havde spillet Grønlandskortet over for sin amerikanske kollega, havde den danske regering altså ifølge orienteringen af Udenrigspolitisk Nævn ingen intentioner om at benytte Grønlandskortet i sin argumentation for ikke at imødekomme NATO's henstillinger i årsrapporten for 1959, hvis spørgsmålet blev rejst på det forestående NATO-møde. I stedet ville regeringen gøre brug af de gammelkendte argumenter af økonomisk karakter kombineret med henvisningen til, at man var i færd med at omorganisere det danske forsvar. Selvom en dansk udtalelse på NATO-mødet i december 1958 alligevel ikke blev nødvendig, afslører regeringens planer om indholdet af en sådan udtalelse, at Grønlandskortet ikke

²⁴⁹ Villaume 1995a, s.370f.

²⁵⁰ UP nævn 12/12 1958

²⁵¹ UP nævn 30/4 1958

var tiltænkt en fremtrædende plads i den danske argumentation mod at efterkomme NATO-anbefalingerne.²⁵²

Det er bemærkelsesværdigt, at Grønlandsargumentet første gang blev brugt til at sikre fortsat allieret accept af det lave danske forsvarsbudget på et tidspunkt, hvor der var en stigende tendens til, at NATO pga. Danmarks forbedrede økonomiske situation ikke længere var parat til at acceptere de foretrukne danske økonomiske argumenter. Grønlandskortet synes med andre ord ikke at have været en ofte benyttet argumentationsform i de danske bestræbelser på at sikre allieret accept af et forsvarsbudget i den allerlaveste ende af skalaen, men snarere at have været brugt som supplement til de økonomiske argumenter i en situation, hvor der ikke længere var udsigt til, at disse kunne sikre det ønskede resultat. Ydermere synes regeringens tanker om en dansk udtalelse til årsrapporten for 1959 at indikere, at Grønlandsargumentet selv efter svækkelsen af de økonomiske argumenter ikke spillede en fremtrædende rolle blandt de danske argumenter for fortsat lavt forsvarsbudget. Den tilsyneladende forbeholdne brug af Grønlandskortet over for NATO-partnerne forekommer ikke mindre bemærkelsesværdig i lyset af, at Danmark generelt udviste stor opfindsomhed i argumentationen for, at retfærdiggøre det danske rustningsniveau over for NATO.²⁵³ Danske beslutningstagere argumenterede f.eks. for, at en opgørelse af forsvarsindsatsen som en procentdel af BNP ikke var uden problemer. En sådan opgørelsesmetode tog ikke højde for strukturelle forskelle og forskelligt niveau for arbejdsdelingen landene imellem.²⁵⁴ Ligeledes argumenterede Thorkild Kristensen fra Det konservative Folkeparti i Udenrigspolitisk Nævn i august 1950 for, at selv om opgørelsen af forsvarsudgifterne i pct. af nationalindkomsten ”måske var det bedste af de kriterier, som findes, burde det påpeges, at et land, som har en stor nationalindkomst, lettere kan afse en relativ høj % heraf til forsvarsudgifter end lande med en lille nationalindkomst.”²⁵⁵ Året efter var Thorkild Kristensen blevet finansminister, og han argumenterede i NATO-rådet for,

...at tallene for forsvarsudgifterne målt i procent af nationalproduktet ikke gav et sandt billede af de enkelte landes forsvarsanstrengelser, bl.a. fordi de enkelte landes statistik var udarbejdet på forskelligt grundlag og ikke var af lige pålidelig karakter. Endvidere måtte man ved bedømmelsen af landenes forsvarsbestræbelser tage en lang række andre faktorer i betragtning, den almindelige økonomiske stabilitet, betalingsbalancens stilling m.v.²⁵⁶

²⁵² UP nævn 22/12 1958

²⁵³ Due-Nielsen 1991, s.13; Dalgas Jensen 1991, s.119; Villaume 1995a, s.299

²⁵⁴ Dalgas Jensen 1991, s.86

²⁵⁵ UP nævn 4/8 1950.

²⁵⁶ UP Nævn 12/10 1951

Store forsvarsudgifter risikerede desuden at sætte den folkelige opbakning til den førte forsvars- og sikkerhedspolitik over styr samt true den sociale og politiske stabilitet i Danmark.²⁵⁷ Endelig argumenterede danske beslutningstagere også for, at NATO burde have øje for, at Danmark var blandt de lande, hvor stigningen i forsvarsindsatsen havde været højest.²⁵⁸

4.7 Norges alliancepolitik

For at vurdere Grønlandskortets betydning for Danmarks muligheder for at tage forbehold over for væsentlige elementer af NATO's politiske og militære målsætninger sammenligner dette afsnit den norske og den danske NATO-politik. Hvis det viser sig, at Norge uden et forhandlingskort svarende til Grønlandskortet kunne opnå alliansens accept af en lige så forbeholden politik som Danmark, tages det som udtryk for, at Grønlandskortet ikke spillede den altafgørende rolle for alliansens accept af danske forbehold. Først skal det dog undersøges, om Norge var i besiddelse af et forhandlingskort, der i potentiale kunne måle sig med Grønlandskortet. I den forbindelse tiltrækker Svalbard sig særlig interesse.

USA's primære interesse i Svalbard umiddelbart efter anden verdenskrig var at forhindre sovjetisk militær tilstedeværelse.²⁵⁹ USA foretrak derfor, at Norge afviste sovjetiske forslag om oprettelse af fælles norsk-sovjetiske baser på Svalbard.²⁶⁰ Svalbard spillede imidlertid en underordnet rolle i forhold til de amerikanske interesser i Grønland og Island. Forud for Potsdamkonferencen i sommeren 1945, hvor USA, Storbritannien og USSR skulle forhandle en fredsordning for Europa på plads, anbefalede JSC (*Joint Chiefs of Staff*), at USA principielt afviste eventuelle sovjetiske krav om baser på Svalbard, men udformede samtidig en tilbagefaldsposition:

If it is not practicable to successfully oppose the Soviet proposal [om sovjetiske baser på Svalbard], then we should insist that Soviets in return agree to the following:
a. No objection to the United States obtaining exclusive base rights in Iceland and Greenland.²⁶¹

Denne villighed til at indgå en sådan aftale med USSR om, at USA's interesser i 1945 mht. Svalbard var væsentlig mindre end interesserne i Grønland og Island.

Med den begyndende fokus på polarstrategien fra slutningen af 1940'erne blev polaregnene langsomt vigtigere for USA. JCS konkluderede således i 1947, at USSR med en

²⁵⁷ Dalgas Jensen 1991, s.116

²⁵⁸ Se f.eks. UP nævn 10/12 1954

²⁵⁹ Villaume 1995a, s.123

²⁶⁰ Se FRUS 1945 V, s.91ff.; Hvor andet ikke er angivet er afsnittet baseret på Lundestad 1980, s.66ff.

²⁶¹ FRUS 1945 V, s.97

militærbase på Svalbard ville opnå et offensivt potentiale mod USA 5-10 år tidligere end ellers, da en base på Svalbard ville formindske kravet til flyenes rækkevidde betydeligt. Selvom disse forhold betød, at USA fra 1947 i højere grad end hidtil havde opmærksomheden rettet mod Svalbard, mente JCS dog ikke, at USA med militære midler skulle forhindre sovjetisk kontrol med Svalbard. JCS var fortsat parat til at acceptere sovjetisk kontrol med Svalbard, men gjorde opmærksom på, at de amerikanske baser i Grønland og på Island i så fald ville blive endnu vigtigere.

At Grønland var langt vigtigere for USA end Svalbard bekræftes af et amerikansk memorandum fra januar 1949, hvor JCS i forbindelse med amerikanske undersøgelser af de militære implikationer af et skandinavisk forsvarsforbund redegjorde for USA's strategiske interesser i Skandinavien.²⁶² Grønland var ifølge denne analyse vital for USA's sikkerhed pga. øens betydning for USA's defensive og offensive operationer, hvorfor USA skulle fastholde og udbygge baserne på Grønland. Svalbard derimod var

...of some strategic importance to the United States in the event of war... The United States at presents requires no base rights from Norway in Spitzbergen [Svalbard].²⁶³

Internt i det amerikanske beslutningssystem vurderede man således i starten af 1949, at Grønland var af vital betydning for USA, mens Svalbard blot var af en vis betydning, hvorfor man ønskede baserettigheder på den danske ø, men ikke Svalbard. Da de nordatlantiske besiddelsers potentiale som forhandlingskort formodes at have afhængt af USA's interesser i de pågældende besiddelser, må Svalbards potentiale siges at have været væsentlig mindre end Grønlands.

Et norsk forsøg fra marts 1947 på at bruge Svalbard som forhandlingskort til at skaffe amerikansk støtte til Norge i form af hjælp til genopbygning af den norske handelsflåde illustrerer dette forhold. Den norske regerings økonomiske rådgiver, Arne Skaug, spurgte således under forhandlinger i Washington, om ikke "the [State] Department was pleased with the action of the Norwegian Storting in rejecting the Russian demand for bases on Spitzbergen [Svalbard]."²⁶⁴ Ifølge Lundestad resulterede Skaugs henvisning til Svalbard i, at State Department gav sin stærkeste støtte til det norske ønske om amerikansk hjælp til genopbygningen af handelsflåden. Denne hjælp mødte imidlertid modstand internt i det amerikanske beslutningssystem fra andre ministerier, skibsredere og indflydelsesrige senatorer, hvorfor USA nedskar hjælpen til Norge på dette område. Svalbard var måske nok af betydning, men ikke så vigtig at der var intern amerikansk enighed om vigtigheden af amerikanske baser på Svalbard, og State Department var ikke parat til at kæmpe mod så

²⁶² FRUS 1949 III, s.97ff.

²⁶³ FRUS 1949 III, s.98

²⁶⁴ Citeret efter Lundestad 1980, s.76

indflydelsesrige kredse. Eksemplet illustrerer desuden en begrænsning i Svalbards potentiale som forhandlingskort sammenlignet med Grønland: Hvor der var en potentiel konflikt mellem de danske og amerikanske ønsker mht. Grønland, ønskede både USA og Norge det samme mht. Svalbard, nemlig at forhindre sovjetiske baser på øen. Det bedste Norge kunne håbe på, var at opnå amerikansk indrømmelse til gengæld for at føre en politik, der også var til norsk fordel. Hvor Danmark således over for USA kunne slå på, at accepten af fortsat amerikansk tilstedeværelse i Grønland kunne siges at være i strid med Danmarks nationale interesser, hvorfor Danmark burde kompenseres på anden vis, kunne Norge næppe påstå, at Stortinget handlede i strid med norske nationale interesser, når det afviste sovjetiske basekrav på Svalbard. Norge var derfor ikke i samme grad som Danmark i besiddelse af et nordatlantisk forhandlingskort over for USA. En eventuel lige så forbeholden norsk alliancepolitik som den danske kan dermed ikke forklares med besiddelsen af et Svalbard-kort.

Selvom Norge under forhandlingerne om et nordisk forsvarsforbund var mere orienteret mod vestmagterne end både Danmark og Sverige, og selvom Norge efter etableringen af Atlantpagten gik mere aktivt ind i bestræbelserne på at videreudvikle Atlanterhavssamarbejdets bærende idé end Danmark, førte Norge en politik over for NATO-samarbejdet, der på en række punkter var lige så forbeholden som den danske politik.²⁶⁵ På afgørende områder er der endda tegn på, at Norge førte en mere forbeholden politik end Danmark.²⁶⁶

Det gjaldt f.eks. spørgsmålet om allierede baser på eget territorium, hvor Norge i modsætning til Danmark udstedte en formel erklæring til USSR som reaktion på sovjetiske protester over norsk medlemskab af NATO. Denne erklæring bandt Norge til et løfte om ikke at tillade fremmede tropper eller baser på eget territorium, så længe landet ikke blev udsat for (trusler om) angreb.²⁶⁷ Da USSR i 1956 forsøgte at afkræve Danmark en garanti med samme ordlyd, nægtede den danske regering.²⁶⁸ Danmark udformede kun i forbindelse med den sovjetiske tilbagetrækning fra Bornholm i foråret 1946 et løfte til USSR, der blot tilnærmelsesvis kan sammenlignes med den norske erklæring: Den danske regering erklærede, at Danmark ville være i stand til at løse de militære opgaver på Bornholm, hvortil USSR svarede, at hvis Danmark selv

²⁶⁵ NUH bd.5, s.50ff., 85ff.

²⁶⁶ Tamnes 1991b, s.61f. En af hovedpointerne i Tamnes 1991b er, at Norge ofte tog en ledende rolle i afskærmningspolitikken over NATO, og at Danmark ofte fulgte det norske eksempel. For en lignende amerikansk konklusion se FRUS 1955-57 XXVII, s.485

²⁶⁷ NUH bd.5, s.95; Flynn 1985, s.69

²⁶⁸ Se UP nævn 15%3 1956

havde mandskab nok til at besætte og administrere Bornholm uden brug af fremmede styrker, var USSR villig til at forlade øen.²⁶⁹ Trods en meget påpasselig dansk politik på Bornholm som følge af dette løfte²⁷⁰ må den norske landsomfattende garanti betragtes som mere bindende end det danske løfte.²⁷¹ Dette indtryk bekræftes for det første af, at Danmark mere seriøst end Norge overvejede at revidere baseforbeholdet for så vidt angik fremmede flystyrker.²⁷² I samme retning peger for det andet, at Norges afvisning af stationering af fremmede flystyrker i Norge i fredstid var mere bombastisk end en tilsvarende dansk afvisning.²⁷³ Endelig kan der også peges på den danske udenrigsminister Krafts fortolkning af det norske baseforbehold: I oktober 1952 udtalte Kraft i Udenrigspolitisk Nævn, at Norge havde afgivet sit løfte til USSR om ikke at tillade fremmede tropper i Norge ”i en meget vanskelig politisk situation og *var mere bundet end Danmark.*”²⁷⁴ Den danske udenrigsminister mente således, at det norske baseforbehold var fastere formuleret end det danske. Det samme gjorde norske beslutningstagere, da de i vinteren 1951/52 argumenterede for, at Danmark burde tage imod de NATO-fly, der oprindeligt var tænkt udstationeret i Norge, fordi det danske baseforbehold ikke var erklæret lige så formelt som det norske.²⁷⁵ I forlængelse af baseforbeholdet pålagde Norge sig selv begrænsninger mht. militære aktiviteter i Nordnorge inklusiv de nordatlantiske besiddelser.²⁷⁶

Selvom Norge gennem hele den omhandlede periode brugte en større andel af BNP på forsvaret end Danmark, lå også Norges forsvarsbidrag væsentligt under NATO-gennemsnittet.²⁷⁷ Der var imidlertid en række måder at opgøre NATO-landenes reelle forsvarsindsats, og i en intern analyse fra administrationen med ansvar for Marshallplanen fra november 1950 fremgår det, at Norges nettobidrag (dvs. Norges samlede forsvarsbudget minus amerikansk våbenhjælp) var mindre end det danske.²⁷⁸ Det danske og det norske forsvarsindsats synes dermed stort set at have været på niveau med hinanden i bunden af NATO-rangstigen. En rapport fra USA's nationale sikkerhedsråd fra april 1960 om USA's Skandinavien-politik skelner da heller ikke mellem Danmarks og Norges

²⁶⁹ Jensen 1996, s.263ff.

²⁷⁰ Se Jensen 1996, s.279ff.; Udenrigsminister Kraft afviste dog i UP nævn 27/3 1953, at give USSR forsikringer om, at Danmark ikke ville tillade fremmede tropper på Bornholm

²⁷¹ Flynn 1985, s.69

²⁷² NUH bd.5, s.104f.

²⁷³ NUH bd.5, s.50; Tamnes 1991b, s.74

²⁷⁴ UP nævn 8/10 1952. Egen kursivering

²⁷⁵ NUH bd. 5, s.99

²⁷⁶ NUH bd. 5, s.93ff.

²⁷⁷ Se figur 4 i afsnit 4.5; Villaume 1995a, s.927; NUH bd.5, s.50

²⁷⁸ Villaume 1995a, s.299. Det fremgår af Villaume 1995a, s.927, at Norge i 1950 samlet set (altså inklusiv amerikansk militærhjælp) brugte 0,7 procentpoint mere af BNP på forsvaret end Danmark

forsvarsbidrag.²⁷⁹ Begge landes forsvarsbudgetter var langt mindre end hvad NATO anså for rimeligt, men det interessante i denne sammenhæng er, at USA betragtede den danske og den norske forsvarsindsats som værende lige mangelfuld. Norge kan på denne baggrund siges at have ført en lige så forbeholden politik mht. størrelsen af forsvarsbudgettet som Danmark.

Mht. spørgsmålet om kernevåben på eget territorium førte Norge sandsynligvis en mere forbeholden politik end Danmark.²⁸⁰ Modsat Norge accepterede Danmark for det første jo rent faktisk kernevåben på dansk territorium (Grønland) i form af det omtalte H.C. Hansen-papir fra november 1957. For det andet var der forskel på formuleringen af hhv. det danske og det norske kernevåbenforbehold. Danske politikere var ikke parate til en total afvisning af kernevåben i Danmark, hvorfor det danske forbehold gjaldt "under de nuværende forudsætninger" og kunne derfor ændres, hvis forudsætningerne ændrede sig.²⁸¹ Det norske kernevåbenforbehold fastslog uden omsvøb, at "Atomvåben må ikke plasseres på norsk område" og er blevet karakteriseret som et "grunnlovs-betont forbud" mod indførelsen af kernevåben i det norske forsvar og et "kategorisk forbud mot utplassering av atomvåpen i Norge i fredstid".²⁸² Den norske formulering af kernevåbenforbeholdet var således mere restriktiv end den danske, og Norges muligheder for at revidere kernevåbenforbeholdet var derfor langt mindre end Danmarks. For det tredje indtog Norges statsminister, Gerhardsen, (på trods af tæt dansk-norsk kontakt op til det meget afgørende topmøde) under NATO-mødet i december 1957 en mere forbeholden og kontroversiel linje end sin danske kollega på en række områder.²⁸³ Foruden den fastere formulering af det norske kernevåbenforbehold førte Gerhardsen således an i kritikken af NATO's planer om udstationering af atombevæbnede mellemdistanceraketter i Europa og foreslog en udsættelse af den endelige beslutning herom samt udtrykte sin støtte til et polsk forslag om oprettelsen af en kernevåbenfri zone i Europa. Danmark støttede Gerhardsen i kritikken af udstationering af mellemdistanceraketterne, men undlod at udtale sig om forslaget om en kernevåbenfri zone i Europa.²⁸⁴ På det meget afgørende NATO-topmøde i december 1957 førte Norge således en politik, der på væsentlige punkter var mere forbeholden over for den generelle NATO-linje end den danske linje.

²⁷⁹ FRUS 1958-60 VII, s.675

²⁸⁰ Med mindre andet angives er afsnittet baseret på Tamnes 1991b.

²⁸¹ Villaume 1995a, s.625

²⁸² Tamnes 1991b, s.79; NUH bd.5, s.271f

²⁸³ Tamnes 1991b, s.80; UP nævn 20/12 1957; DUH bd.5, kap.III.4.4, s.1

²⁸⁴ UP nævn 20/12 1957

Ovenstående sandsynliggør, at Norge på en række områder førte en alliancepolitik, der var mindst lige så skeptisk over for den generelle NATO-linje som den danske alliancepolitik. Det interessante i denne sammenhæng er, at Norge førte en sådan politik uden at være i besiddelse af et forhandlingskort svarende til det danske Grønlandskort. Man kan i den forbindelse diskutere, hvilke konsekvenser hhv. Norges og Danmarks indsats under anden verdenskrig fik for de to landes muligheder for at tage forbehold over for kontroversielle elementer af NATO's politik. Resulterede Norges indsats under krigen med andre ord enten i en så høj status inden for NATO-samarbejdet, at Norges allierede af den grund accepterede de norske særstandpunkter eller i en så høj grad af norsk selvtillid, at det kan være med til at forklare de norske forbehold selv uden et nordatlantisk forhandlingskort? I så fald må man spørge sig selv, hvorfor andre små europæiske magter, der som Norge kæmpede og led under krigen (f.eks. Belgien og Nederlandene), ikke fik allieret accept af lignende forbehold. Dette er komplekse spørgsmål, som ikke skal diskuteres yderligere her. En mere sandsynlig forklaring på NATO's accept af danske og norske forbehold skal snarere søges i det faktum, at NATO var en sammenslutning af demokratiske lande, hvor der i modsætning til Warszawapagten var plads til intern uenighed og særstandpunkter.

Ud fra ovenstående kan det konkluderes, at Grønlandskortet eller et tilsvarende forhandlingskort i hvert fald ikke var den eneste måde at sikre sig allieret accept af forbehold over for væsentlige elementer af NATO-linjen. Man skal derfor formentlig være påpasselig med ikke at overfortolke Grønlandskortets betydning for Danmarks mulighed for at tage forbehold for dele af NATO-politikken.

4.8 Formuleringen af en amerikansk politik over for Danmark

Dette afsnit undersøger, i hvilken grad hensynet til Grønland var afgørende i den interne amerikanske formulering af en politik over for Danmark samt analyserer eksempler på en mere offensiv amerikansk brug af Grønlandsargumentet.

4.8.1 Hensynet til Grønland

I forbindelse med planlægningen af eventuel amerikansk våbenhjælp til andre lande behandlede en komite i marts 1946 spørgsmålet, om USA skulle yde militærhjælp til fire nordeuropæiske lande,

bl.a. Danmark.²⁸⁵ Komiteen forudså, at Storbritannien og ikke USA skulle levere våben til Belgien, Norge, Sverige eller Danmark, men bemærkede, at det var

...consistent with United States policy to give favourable consideration to Danish requests for naval equipment for use in Greenland...particularly as it could aid our negotiations for rights in that area.²⁸⁶

Indstillingen fra komiteen var således, at USA skulle imødekomme det danske ønske om flådemateriel til brug i Grønland, da man håbede, at Danmark som modydelse ville se mere velvilligt på de amerikanske ønsker om nye baserettigheder i Grønland. Udover tanker om at yde støtte i form af et begrænset antal fly, var Danmark det eneste af de fire nævnte lande, som komiteen overvejede at yde militærhjælp – overvejelser, der altså skyldes hensynet til Grønland. Eksemplet illustrerer, at der i udformningen af den amerikanske Danmarkspolitik blev taget hensyn til den fortsatte danske accept af den amerikanske tilstedeværelse i Grønland.

I forbindelse med forhandlinger om en dansk-polsk aftale om gensidige landingstilladelse til civilfly i Københavns og Warszawas lufthavne frarådede den amerikanske ambassadør i København i august 1948, at State Department forsøgte for at forpurre aftalen.²⁸⁷ En sådan amerikansk politik ville udhule USA's goodwill i Danmark og dermed vanskeliggøre amerikanske ønsker, der var langt vigtigere end spørgsmålet om en ugentlig luftrute mellem Polen og Danmark, som f.eks. den dansk-amerikanske vejrstationsaftale, der stod foran en genforhandling.

Af en instruks til den amerikanske ambassade i København udformet i fællesskab af State Department, det amerikanske forsvarsministerium og administrationen bag Marshallplanen i april 1951 fremgår det, at de amerikanske myndigheder mente, at Danmark havde råd til at bruge mere end de planlagte 3,5 % af BNP på forsvaret.²⁸⁸ Ambassadør Anderson i København var helt enig i, at Danmark ydede en for ringe forsvarsindsats, og at USA derfor burde presse Danmark til et forøget forsvarsbudget og forlængelse af tjenestetiden. Anderson anbefalede dog, at de amerikanske myndigheder, af hensyn til Rigsdagens forestående stillingtagen til den nye Grønlandsaftale og behandlingen af et lovforslag vedrørende overdragelse af danske styrker til NATO i krigstid, udskød sin kritik af Danmark til et mindre risikabelt tidspunkt. Myndighederne i Washington anerkendte, at Rigsdagens godkendelse af Grønlandsaftalen og forsvarsloven havde første prioritet, men insisterede ikke desto mindre på, at der blev opretholdt et pres på Danmark ved hurtigst muligt at afkræve et dansk løfte om at øge forsvarsbudgettet og tjenestetiden.

²⁸⁵ FRUS 1946 I, s.1145ff; Lundestad 1980, s.53

²⁸⁶ FRUS 1946 I, s.1149, 1156.

²⁸⁷ FRUS 1948 IV, s.463f.

²⁸⁸ Baseret på Villaume 1995a, s.305f.

I juli 1952 indgik hensynet til den danske accept af den amerikanske tilstedeværelse i Grønland igen i udformningen af den amerikanske Danmarkspolitik. På trods af sit medlemskab af det såkaldte CoCom-samarbejde, der skulle forhindre eksport af strategisk vigtige varer til østblokken, leverede Danmark i juli 1952 i strid med eksportforbudet et tankskib til USSR.²⁸⁹ Ifølge amerikansk lov medførte brud på CoCom-samarbejdet, at USA skulle standse enhver militær, finansiel og økonomisk hjælp til det eksporterende land med mindre en sådan afbrydelse ville være til skade for USA's sikkerhed.²⁹⁰ I slutningen af juli 1952 konkluderede præsident Truman i et brev til en række af Kongressens komiteer, at en indstilling af hjælpen til Danmark ville skade USA's sikkerhed, bl.a. fordi

...Danmark udøver politisk herredømme over Grønland, som er en vigtig forbindelse mellem Nordamerika og det europæiske kontinent, og hvor De forenede Staters luftstyrker nu har strategiske baser, som er af vigtighed for forsvaret i luften og til søs af Nordamerika.²⁹¹

Den amerikanske præsident brugte således Grønland som et argument blandt flere andre for, at fortsætte hjælpen til Danmark på trods af dansk eksport af strategiske varer til østblokken.

Igen i 1955 meldte hensynet til Grønland sig på banen i den amerikanske beslutningsproces. Denne gang i forbindelse med de såkaldte modværdimidler, der indebar, at et land, der modtog dollargaver fra USA under Marshallplanen, var forpligtiget til at indbetale et tilsvarende beløb i egen valuta til en konto i nationalbanken. USA og modtagerlandet kunne så i fællesskab bestemme, hvad disse modværdimidler skulle bruges til.²⁹² USA ønskede generelt, at mindst halvdelen og helst hele beløbet blev brugt på militæret. Danmark accepterede imidlertid kun at bruge 8,6 % af modværdimidlerne til dette formål. Denne danske politik førte i maj 1955 til, at den amerikanske ambassade i København anbefalede State Department at overveje fremtiden for det amerikanske hjælpeprogram til Danmark.²⁹³ Alle relevante myndigheder i Washington slog i den forbindelse fast, at problematikken måtte ses i en bred sammenhæng, hvor også Danmarks NATO-medlemskab og besiddelse af Grønland måtte indgå. Ambassaden i København slog i august 1955 fast, at hensynet til Grønland betød, at en indskrænkning af hjælpen til Danmark, ville skade USA's nationale interesser, og i november 1955 accepterede USA's europæiske NATO-mission ambassadens henstilling om, at hjælpen til Danmark skulle fortsætte af hensynet til Grønland. Det amerikanske forsvarsministerium erklærede sig i efteråret 1955 rede til helt at stoppe

²⁸⁹ Fihl 2002 behandler indgående Danmarks politik inden for CoCom.

²⁹⁰ Dansk Sikkerhedspolitik II, bilag 200, s.468

²⁹¹ Ibid. s.469f.

²⁹² Villaume 1995a, s.307

²⁹³ Hvor intet andet er angivet er eksemplet baseret på Villaume 1995a, s.350ff.

militærhjælpen til Danmark, hvis State Department ud fra en økonomisk-politisk tilgangsvinkel kunne bakke op om et sådan skridt. Efter knap et års overvejelser konkluderede State Department i september 1956, at ministeriet ikke kunne støtte en afbrydelse eller en væsentlig reduktion af militærhjælpen til Danmark, da et sådant skridt ikke ville være i USA's nationale interesser:

- 1) svække den NATO-venlige H.C. Hansen, og et regeringsskifte kunne betyde yderligere besparelser på forsvarsbudgettet.
- 2) styrke "hvad skal det hjælpe"-traditionen i dansk politik, da Danmark uden amerikansk hjælp umuligt kunne gøre sig forhåbninger om et effektivt forsvar.
- 3) svække USA's position i Grønland, da dansk accept af den amerikanske tilstedeværelse i Grønland kunne betragtes som en delvis modydelse for USA's militærhjælp til Danmark. State Department noterede sig i den forbindelse, at Danmark hidtil havde været "very generous in acceding to United States requests regarding Greenland base problems."²⁹⁴

Hensynet til de amerikanske interesser i Grønland spillede altså en vigtig rolle i den amerikanske beslutning i 1956 om ikke at indstille våbenhjælpen til Danmark som straf for et ringe dansk forsvarsbidrag.²⁹⁵ I maj 1957 gav den amerikanske ambassadør i København, Coe, udtryk for en tilsvarende holdning, da han i en redegørelse af det dansk-amerikanske forhold påpegede, at fortsat dansk accept af den amerikanske tilstedeværelse i Grønland var et af hovedmålene for politikken over for Danmark. For at fremme dette mål argumenterede ambassadøren for, at den amerikanske regering skulle acceptere det danske argument om, at de amerikanske baser i Grønland skulle medregnes, når det danske forsvarsbidrag blev gjort op.²⁹⁶

Som ovenfor nævnt planlagde State Department i begyndelsen af december 1957, at den amerikanske delegation til det forestående NATO-topmøde skulle instrueres om at beklage de danske planer om nedskæringer på forsvarsbudgettet.²⁹⁷ Den 11. december 1957 advarede den amerikanske ambassadør Peterson i overensstemmelse med ambassadens analyse fra maj samme år mod en sådan konfrontation. Ambassaden vurderede for det første, at statsminister H.C. Hansen strakte sig så langt i sin NATO-støtte, som regeringssamarbejdet med de radikale og Retsforbundet tillod. For det andet vurderede ambassadøren, at et sammenstød med H.C. Hansen på NATO-topmødet kunne skade det dansk-amerikanske samarbejde i Grønland. Da ambassadør Peterson udmærket kendte H.C. Hansen-papirets indhold, kan man formode, at ambassadørens anbefaling

²⁹⁴ Villaume 1995a, s.354

²⁹⁵ Villaume 1995a, s. 354; DUPI I, s.274

²⁹⁶ DUPI I, 274

²⁹⁷ Hvor intet andet er angivet er eksemplet baseret på Villaume 1995a, s.361ff.

om at undgå et sammenstød med den danske statsminister skyldtes H.C. Hansens stiltiende accept af atomvåben i Grønland. Kun to dage efter ambassadens første anbefaling i sagen skiftede ambassadør Peterson tilsyneladende holdning. Ambassaden i København anbefalede nemlig den 13. december, at de amerikanske repræsentanter ved NATO-topmødet alligevel skulle tage sagen om planlagte danske forsvarsnedskæringer op med den danske delegation, hvilket ifølge et kort amerikansk referat fra NATO-mødet i december 1957 også skete.²⁹⁸ Denne ændring af ambassadens anbefaling skal næppe ses som et tegn på, at hensynet til Grønland spillede en mindre rolle i ambassadens forestillingsverden. Ambassadens ændrede sandsynligvis sin anbefaling på dansk opfordring i form af en henvendelse fra den danske forsvarschef, generalmajor P.V. Hammershøj.²⁹⁹ Det virker umiddelbart mærkværdigt, at en dansk forsvarschef opfordrede en fremmed magt til at kritisere Danmarks forsvarsindsats. Forklaringen på dette paradoks kunne være, at statsminister H.C. Hansen var indforstået med en sådan henvendelse med det formål at kunne presse sine regeringspartnere til en større forsvarsindsats – alt andet ville nærmest være at betragte som landsskadelig virksomhed fra forsvarschefens side og utidig militær indblanding i politiske forhold, som der ikke er tradition for i Danmark.³⁰⁰

I efteråret 1958 indgik hensynet til Grønland i en amerikansk vurdering af Danmarks politik over for USA. På et møde mellem cheferne for USA's diplomatiske missioner i Commonwealth og Nordeuropa konkluderede man, at Danmarks støtte til den amerikanske udenrigspolitik generelt var tilfredsstillende, og at "Denmark's provision without charge, of base rights to the United States in Greenland and facilities in the Faroe Islands is of inestimable importance."³⁰¹ At Danmarks stillede Grønland til rådighed for USA var således af uvurderlig værdi for USA og havde betydning for den samlede vurdering af Danmarks politik.

4.8.2 Amerikansk aktivering af Grønlandsargumentationen

Ovenstående afsnit fokuserede på den amerikanske bekymring for, at en hård linje over for Danmark skulle medføre negative konsekvenser for de amerikanske interesser i Grønland, samt hvordan denne bekymring påvirkede udformningen af den amerikanske politik over for Danmark. Som det fremgik i gennemgangen af forhandlingerne om et skandinavisk forsvarsforbund (se kap.

²⁹⁸ DUPI II, bilag 55

²⁹⁹ Villaume 1995a, s.362

³⁰⁰ For en amerikansk fortolkning af nødvendigheden af at give statsministeren våben, hvormed han kunne afvise radikale krav om nedskæringer af forsvarsbudgettet se ambassadør Coes indberetning til State Department 28/5 1957 i FRUS 1955-57 XXVII, s.514

³⁰¹ Referat af møde 29/10 1958 i FRUS 1958-60 VII, s.69

4.2) kunne USA imidlertid også forsøge at bruge Grønlandsargumentationen offensivt over for Danmark ved at stille Danmark amerikanske indrømmelser i udsigt, hvis Danmark til gengæld ville imødekomme de amerikanske ønsker i Grønland. Nedenfor analyseres flere eksempler på en sådan amerikansk sammenkædning af amerikanske indrømmelser over for Danmark og danske indrømmelser i Danmark.

Som nævnt overfor foreslog den amerikanske udenrigsminister under et møde med sin danske kollega i december 1946, at Danmark solgte Grønland til USA. For at overbevise udenrigsminister Rasmussen om det fordelagtige i en sådan løsning af Grønlandsproblemet fremhævede udenrigsminister Byrnes alle de fordele Danmark ville opnå ved et salg:

It would for all time end the complex of Danish-United States relationships with respect to Greenland as target for hostile and malicious criticism by other powers. The payment of a generous purchase price would, moreover, prove helpful in strengthening Denmark's financial position and in accelerating her post-war recovery. Denmark would, of course, also be spared the annual drain on its resources which the administration of Greenland now exacts. It would be a significant contribution to general peace and security.³⁰²

Et sådant forsøg på at lokke Danmark til den ultimative indrømmelse mht. Grønland ved at stille Danmark modydelser i udsigt, som ville opfylde højtprioriterede danske økonomiske og (sikkerheds)politiske målsætninger, må karakteriseres som et amerikansk forsøg på at udnytte Grønlandsargumentationens bagvedliggende ræsonnement, nemlig at Danmark skulle være parat til give indrømmelser i Grønland, hvis modydelserne blot var tilstrækkeligt værdifulde for det sydlige Danmark. I det konkrete tilfælde afviste den danske udenrigsminister imidlertid at sælge Grønland til USA – og dermed også det amerikanske forsøg på at benytte Grønlandsargumentet mod Danmark.³⁰³

Ifølge det amerikanske referat af et møde i januar 1948 mellem ambassadør Kauffmann og Hulley fra State Departments Nordeuropa-kontor spillede den amerikanske embedsmand på Grønlandsargumentation, da han som afslutning på mødet

...left with the Ambassador the thought that conclusion of a satisfactory arrangement for the defense of Greenland might have a salutary effect on other Departments whose cooperation is necessary to reach solutions of the other problems presented.³⁰⁴

Hulley gjorde således den danske ambassadør opmærksom på, at danske indrømmelser i Grønland kunne virke befordrende for løsningen af de to øvrige problemer, som Kauffmann havde rejst over for den amerikanske embedsmand, nemlig den fortsatte tilstedeværelse af tyske flygtninge i Danmark og spørgsmålet om kompensation for beslaglagte danske skibe under krigen.

³⁰² Oral Message fra udenrigsminister Byrnes til udenrigsminister Rasmussen 14/12 1946 i UM.8.67.a

³⁰³ Danske referat af møde den 14/12 1946 mellem udenrigsministrene Byrnes og Rasmussen af 3/1 1947 i UM.8.67.a

³⁰⁴ FRUS 1948 III, s.586

I en rapport fra september 1948 om USA's politik over for Skandinavien, anbefalede USA's nationale sikkerhedsråd, NSC (*National Security Council*), at USA skulle yde økonomisk og militær bistand til Danmark og Norge for at styrke de to landes forsvar og muligheder for at sætte sig til modværge i tilfælde af et sovjetisk angreb.³⁰⁵ En fodnote i den oprindelige rapport kædede imidlertid denne bistand til Danmark og Norge sammen med forhandlingerne vedrørende de to landes nordatlantiske besiddelser: "Action on these two matters [økonomisk og militær bistand] will be delayed pending til negotiation of matters with respect to Greenland and Spitzbergen."³⁰⁶ NSC anbefalede således, at hjælpen til de to nordiske lande blev gjort afhængig af dansk/norsk imødekommenhed ved de forestående forhandlinger om de to nordatlantiske øer. NSC havde med andre ord blik for, at USA kunne forsøge at vende Grønlandskortet til egen fordel ved at sammenkæde amerikansk våbenhjælp og sikkerhedsgarantier til Danmark med danske indrømmelser i Grønland, idet NSC spillede på Grønlandskortets bagvedliggende ræson om, at Danmark var villig til at give indrømmelser i Grønland mod at opnå fordele for det sydlige Danmark.³⁰⁷ NSC-rapportens videre skæbne illustrerer imidlertid også et andet interessant aspekt i forbindelse med de amerikanske tanker om Grønland. Fodnoten, der anbefalede en sammenkædning af hjælpen til Danmark og Norge med forhandlingerne om de to landes nordatlantiske besiddelser, blev slettet fra dokumentet som følge af anbefalinger i et andet NSC-dokument fra december 1948.³⁰⁸ I det konkrete tilfælde umøntede de amerikanske overvejelser om en mere offensiv brug af Grønlandsargumentet sig således ikke i den førte politik over for Danmark.

I efteråret 1949 mandede en omfattende amerikansk analyse ud i anbefalinger om, at Danmark skulle overtales til at imødekomme de amerikanske ønsker i Grønland ved bl.a. at kæde de amerikanske baseønsker i Grønland sammen med spørgsmålet om NATO-baser i Syddanmark: "...we do not envisage any facilities in metropolitan Denmark...but we feel that arrangements should be made for the maintenance and possible expansion of the defense facilities in Greenland."³⁰⁹ Tankegangen bag en sådan amerikansk politik synes at have været en forventning om, at Danmark ville være villig til at imødekomme de amerikanske ønsker i Grønland mod til gengæld at få garantier for, at det sydlige Danmark kunne holdes fri for baser.

I forbindelse med forhandlingerne i april 1951 om en ny Grønlandsaftale indledte den amerikanske ambassadør med at gøre alle omkring bordet opmærksomme på, at Danmark i tilfælde

³⁰⁵ FRUS 1948 III, s.232ff.

³⁰⁶ FRUS 1948 III, s.233, note

³⁰⁷ Lidegaard 2001, s.290

³⁰⁸ Se FRUS 1948 III, s.232, note

³⁰⁹ Citeret efter Lidegaard 1996, s.483

af accept af nye amerikanske baserettigheder i Grønland kunne forvente amerikansk imødekommenhed ved vurderinger af det danske bidrag til NATO-forsvaret. Ambassadør Anderson udtalte i sin åbningsbemærkning, at Danmark ville bidrage med ”a significant part of its share in the common defense by entering into a new agreement in the same way Denmark contributed significantly to victory in the Allied effort in World War II.”³¹⁰ Amerikansk accept af det lave danske forsvarsbidrag ville betyde, at Danmark mere gnidningsfrit ville kunne allokere økonomiske ressourcer til højt prioriterede sociale formål. Dermed syntes USA igen at stille amerikansk forståelse i udsigt på et for Danmark vigtigt område, hvis Danmark ’blot’ ville udvise imødekommenhed mht. de amerikanske interesser i Grønland. Under de efterfølgende forhandlinger lagde USA ekstra pres på Danmark ved på ingen måder at skjule, at aftalens fokus fra et amerikansk synspunkt var langet bredere og vigtigere end de danske forhandlers fokus på lokalforsvaret af Grønland.³¹¹ Denne forskel i fokus viser for det første, at de danske forhandlere formentligt ikke så forhandlingerne om 1951-aftalen som et middel til at styrke Grønlandskortets potentiale – ellers ville de have formodentlig have fokuseret på, at Grønlands store betydning for USA burde medføre store indrømmelser til Danmark til gengæld for en ny Grønlandsaftale. For det andet viser USA’s uforbeholdne henvisninger til Grønlands store betydning, at de amerikanske forhandlere ikke frygtede at spille Danmark et grønlandsk trumfkort i hænde.

Selv om eksemplet falder uden for den her omhandlede periode fortjener USA’s planer for dansk accept af det såkaldte Iceworm-projekt en kort omtale for at eksemplificere, at USA’s overvejelser om en offensiv brug af Grønlandsargumentet ikke kun begrænsede sig til tiden omkring dannelsen af Atlantpagten. Iceworm-projektet var en fantasifuld idé fra 1962 blandt indflydelsesrige kredse omkring State Departments *Policy Planing Staff*, altså det amerikanske udenrigsministeriums planlægnings afdeling. Iceworm-projektet foreslog at grave mange kilometer overdækkede tunneler i den grønlandske indlandsis. I tunnelerne skulle placeres mellemdistancemissiler, der ubemærket skulle kunne flyttes rundt for derved at sikre sig mod udslettelse af samtlige missiler i tilfælde af et sovjetisk overraskelsesangreb.³¹² Idémændene bag Iceworm forventede naturligvis en kraftig negativ sovjetisk reaktion og et øget spændingsniveauet i Skandinavien, hvorfor det var vigtigt at sikre sig dansk tilslutning til projektet. Dansk modstand mod projektet skulle mindskes ved at fremhæve følgende fordele for Danmark ved projektets gennemførelse: Iceworm ville reducere risikoen for, at Tyskland ville skaffe sig atomvåben, øge

³¹⁰ Citeret efter Lidegaard 1996, s.491

³¹¹ DUPI I, s.145

³¹² For en beskrivelse af Iceworm-projektet se DUPI I, s.319-326

Danmarks status i NATO-rådet og ikke mindst ville dansk accept af Iceworm udgøre et væsentligt dansk bidrag til NATO-forsvaret.³¹³ Planen var således at skaffe dansk accept af projektet ved at fremhæve, at projektets gennemførelse ville medvirke til opfyldelsen af væsentlige danske målsætninger. USA planlagde med andre ord at sikre sig danske indrømmelser i Grønland ved at påpege de fordele for landet som helhed, sådanne indrømmelser ville afstedkomme. Idémændene bag Iceworm-projektet overvejede således at vende Grønlandskortet på hovedet og bruge det til at lokke Danmark til indrømmelser i Grønland. Desuden udtrykte idémændene bag Iceworm et håb om, at Grønland ikke var omfattet af det danske kernevåbenforbehold. Et sådan udtalelse synes at være et yderligere indicium på, at man opererede med en forestilling om, at Danmark ville var villig til at give køb på grønlandske interesser til fordel for opfyldelsen af (syd)danske interesser.³¹⁴

At danske beslutningstagere havde øje for, at USA også kunne benytte Grønlandsargumentationen fremgår af Max Sørensens analysearbejde fra 1947 (se kap. 3.2.2). Sørensen var bekymret for, at USA ville kæde Grønlandsproblemet sammen med Marshallhjælpen, hvis de danske ønsker angående Grønland blev fremført med for stor styrke. Sørensen frygtede konkret, at ”der som Vederlag for den amerikanske Hjælp skulde indrømmes U.S.A. strategiske Baser”, samt at ”en for energisk Fremsættelse af danske Krav...muligvis kunne indvirke ugunstigt paa vor Andel i den udarbejdede Hjelpeplan.”³¹⁵ Sørensen ønskede ikke at give USA anledning til at vende Grønlandsargumentet om og bruge det som et middel til at lokke danske beslutningstagere til at give indrømmelser i Grønland mod at love indrømmelser på områder af større betydning for det sydlige Danmark. Denne holdning bundede formentlig i, at Udenrigsministeriets embedsmænd ikke ønskede at overlade initiativet til USA, der så kunne bestemme, hvilke emner, der skulle kædes sammen med Grønland, dels at den udenrigspolitiske målsætning om at få 1941-aftalen ophævet – og dermed den amerikanske militære tilstedeværelse i Grønland – fortsat havde høj prioritet i efteråret 1947. USA forsøgte ikke at sammenkæde Marshallplanen med de grønlandske baser, men ambassadør Marvel luftede tanken.³¹⁶

Det kan således konstateres, at hensynet til Grønland i flere tilfælde spillede en væsentlig rolle i formuleringen af den amerikanske politik over for Danmark og for bedømmelsen af Danmarks politik. Som det fremgår forudsatte en sådan hensyntagen til Grønland ikke, at Danmark aktivt

³¹³ DUPI II, bilag 62; DUPI I, s.322f.

³¹⁴ DUPI II, bilag 62

³¹⁵ Max Sørensens analyse af 17/11 1947 i UM 8.U.60.a, s.8

³¹⁶ Amstrup 1978, s.191

havde spillet Grønlandskortet. På baggrund af forskningslitteraturen og det amerikanske materiale, der har været til rådighed, kan det konstateres, at der internt i det amerikanske beslutningssystem fra tid til anden fremkom anbefalinger, der pegede på, at USA også kunne bruge ræsonnementet bag Grønlandskortet ved at forsøge at lokke Danmark til indrømmelser i Grønland mod til gengæld at stille Danmark amerikanske indrømmelser på andre områder i udsigt. Grønlandsargumentet var således ikke udelukkende et dansk trumfkort, men kunne også udnyttes som et amerikansk forhandlingskort. En selvstændig gennemgang af det amerikanske arkivmateriale vil formentlig kunne afsløre yderligere eksempler på en sådan amerikansk politik.

5. KONKLUSION

En multilateral ramme for Grønlandsproblematikken var fra et dansk synspunkt en af de få fordele ved NATO-medlemskabet.³¹⁷ Under udenrigsminister Rasmussens opklaringsrejse til USA i marts 1949 fremhævede de amerikanske repræsentanter da også en sådan multilateral behandling af Grønland som den korrekte ramme for forhandlingerne om de amerikanske faciliteter i Grønland,³¹⁸ hvilket fik udenrigsminister Rasmussen til at slå fast i Udenrigspolitisk Nævn, at Grønland fremover ville være ”et almindeligt Atlanterhavsspørgsmål, som måtte drøftes og løses af de ved traktaten oprettede organer.”³¹⁹ Da det kom til stykket afviste USA imidlertid at føre forhandlingerne om en ny Grønlandsaftale i multilateralt NATO-regi.³²⁰ Grønlandsaftalen fra 1951 blev derfor en bilateral dansk-amerikansk aftale, hvilket oppositionen kritiserede i Udenrigspolitisk Nævn.³²¹ Da 1951-aftalen satte rammen om det fortsatte dansk-amerikanske samarbejde mht. Grønland, kom Grønlandsproblematikken i strid med amerikanske løfter og danske ønsker ikke til at indgå i multilateralt NATO-regi.

Eksemplerne på dansk brug af Grønlandskortet i den her omhandlede periode afspejler denne tendens. Hver gang Danmark spillede Grønlandskortet var det således i en bilateral sammenhæng:

- Sammenkædningen af flygtningeproblematikken og de amerikanske baseønsker i maj 1947 og februar 1948 fandt således sted på møder mellem først statsminister Knud Kristensen og

³¹⁷ DUP I, s.98; Villaume 1995a, s.107f.

³¹⁸ FRUS 1949 IV, s.200

³¹⁹ UP nævn 21/3 1949

³²⁰ DUH bd.5, kap.3.1.7, s.3; UM-analyse 23/9 1968 i UM.105.F.1

³²¹ UP nævn 12/4 1951

den amerikanske ambassadør i Danmark og senere mellem udenrigsminister Rasmussen og ambassadøren.

- I november 1949 søgte Danmark uden held britisk opbakning til dansk brug af Grønlandskortet, hvorfor aktiveringen af Grønlandskortet måneden efter også skete bilateralt over for USA, ved at den danske ambassadør Kauffmann spillede kortet i State Department.
- Selvom det danske kernevåbenforbehold stiltiende accepteredes i en NATO-sammenhæng, må både ambassadør Petersons fortrolige henvendelse og H.C. Hansens strengt hemmelige accept af den amerikanske fortolkning af 1951-aftalen karakteriseres som udprægede bilaterale.
- Endelig foregik også sammenkædningen af Grønland med den lave danske forsvarsindsats på tomandshånd over for USA, da først den danske forsvarsminister i november 1958 og senere ambassadør Kauffmann i februar 1959 spillede Grønlandskortet over for hhv. den amerikanske forsvarsminister og State Department.

Som man kunne forvente synes USA også at have foretrukket en bilateral ramme, når man gjorde sig overvejelser om en offensiv amerikansk brug af Grønlandsargumentet.

Alle kendte eksempler på brug af Grønlandskortet synes således at stamme fra det bilaterale dansk-amerikanske forhold. Denne konstatering giver anledning til at overveje sandsynligheden for, at DUPI har ret i at antage, at en nærmere undersøgelse af NATO-materialet ”utvivlsom [ville] havet afsløret en hyppigere brug af Grønlandskortet.”³²² For det første kan man pege på, at de forskere, der rent faktisk har benyttet NATO-materialet, ikke har fundet et eneste eksempel på, at Danmark skulle have brugt Grønlandskortet i NATO-regi. For det andet indikerer f.eks. fraværet af Grønlandsargumentet i den planlagte danske argumentation for det lave danske forsvarsbudget på NATO-mødet i december 1958 – på trods af at den danske forsvarsminister mindre end en måned før havde spillet Grønlandskortet over for sin amerikanske kollega – at Grønlandskortet ikke var tiltænkt en rolle i multilaterale fora, men udelukkende i bilaterale forhandlinger med USA.

På den baggrund synes det sandsynligt, at de i dette speciale medtagne eksempler på brug af Grønlandskortet afspejler langt hovedparten af de gange Danmark aktiverede Grønlandskortet – og at man derfor kan bygge en generel konklusion vedrørende Grønlandskortets funktion i det dansk-amerikanske forhold på disse eksempler. Der bør dog tages forbehold for, at det ikke kan udelukkes, at en mere tilbundsgående afsøgning af de amerikanske arkiver kunne

³²² DUPI I, s.274

afsløre flere eksempler på amerikanske overvejelser vedrørende amerikansk aktivering af Grønlands-argumentet.

Frem til intensiveringen af den kolde krig i foråret 1948 var den danske politik mht. Grønland langt fra rettet mod en styrkelse af Grønlands potentiale som forhandlingskort over for USA. Som bl.a. Max Sørensens analyser viser, var den danske politik snarere et forsøg på at begrænse den amerikanske tilstedeværelse i Grønland mest muligt. En sådan indskrænkning af den amerikanske aktivitet i Grønland ville unægtelig have svækket Grønlandskortets potentiale, idet danske politikere i så tilfælde ikke ville kunne have argumenteret for, at Danmark skulle kompenseres for den fare landet udsatte sig for som følge af den amerikanske tilstedeværelse i Grønland. Dermed siger den førte danske Grønlandspolitik op til påskekrisen i foråret 1948 også meget om danske beslutningstageres prioriteringer i denne periode: Man prioriterede en neutralisering af den fare den danske besiddelse af Grønland udgjorde langt højere end at være i besiddelse af et potentielt stærkt forhandlingskort over for USA. Denne forståelse af, at danske politikere anså besiddelsen af Grønland som en mulig fare, er vigtig i vurderingen af dansk brug af Grønlandskortet. Dansk brug af Grønlandskortet indebar en afvejning af de fordele en brug af kortet kunne afstedkomme i form af amerikanske indrømmelser til Danmark mod de ulemper i form af sovjetiske reaktioner, som en dansk tilladelse til udvidede amerikanske aktiviteter risikerede at medføre. Danske beslutningstagere betragtede således ikke Grønlandskortet som en joker, som Danmark kunne bruge omkostningsfrit over for USA.

Ved at stille USA en imødekommende dansk Grønlandspolitik i udsigt, repræsenterer Knud Kristensens sammenkædning af Grønland med flygtningeproblematikken dog en undtagelse fra den første efterkrigstids danske bestræbelser på at få USA til at forlade Grønland. Den efterfølgende socialdemokratiske regering søgte delvist tilbage til disse bestræbelser, idet den tilstræbte en nedtrapning af den amerikanske aktivitet i Grønland mod at give USA ret til at vende tilbage i tilfælde af en international krise eller krig.

Skærpelsen af den kolde krig i foråret 1948 og Danmarks indtræden i Atlantpagten et år senere ændrede den danske Grønlandspolitik, idet danske politikere i lyset af intensiveringen af den kolde krig og USA's store nationale interesser i fortsat tilstedeværelse i Grønland indså, at Danmark ikke kunne gennemtvinge en amerikansk tilbagetrækning fra Grønland. Danske regeringer stod derfor ikke, som nutidens kritikere af dansk brug af Grønlandskortet synes at indikere, over for et valg mellem at gennemtvinge en amerikansk tilbagetrækning fra Grønland eller tillade den

amerikanske tilstedeværelse i Grønland for derved at lade det sydlige Danmark høste frugterne og lade Grønland betale regningen. De amerikanske interesser var så store, at det danske råderum i Grønlandsproblematikken var yderst begrænset. Det valg, som de danske politikere stod overfor, var snarere et valg mellem at få noget til gengæld for en uundgåelig amerikansk tilstedeværelse eller ej. Jens Otto Krags udtalelser om, at da USA under alle omstændigheder ville forblive i Grønland, kunne Danmark "ligesaa godt faa noget for det",³²³ synes derfor at være meget dækkende for situationen omkring Grønlandskortet. Når danske politikere desuden betragtede besiddelsen af Grønland som en stor sikkerhedspolitisk risiko, forekommer moralske fordømmelser af, at danske regeringer 'solgte Grønland billigt', for unuancerede og forsimplede.

Sammenkædningen af Grønland med amerikanske sikkerhedsgarantier og våbenhjælp til Danmark i efteråret 1949 er et eksempel på, hvordan Danmark søgte at få noget til gengæld for den uomgængelige amerikanske tilstedeværelse i Grønland. Den endnu løst organiserede Atlantpagt gav ikke Danmark absolut vished for amerikansk hjælp i tilfælde af et sovjetisk angreb, hvorfor Danmark søgte at udnytte de amerikanske interesser i Grønland til at sikre sig eksplicitte amerikanske sikkerhedsgarantier samt våbenhjælp. Denne danske brug af Grønlandskortet var dog tøvende, idet regeringen i foråret 1949 afviste at sammenkæde Grønland med de danske forpligtigelser som følge af Atlantpagtmedlemskabet og amerikansk våbenhjælp. Selv da regeringen et halvt år senere accepterede at spille Grønlandskortet, kan der spores en vis tvivl blandt embedsmændene i Udenrigsministeriet om det formålstjenstlige i at bruge Grønlandskortet. Da Atlantpagts sikkerhedsgarantier blev fastere formuleret med det integrerede NATO-forsvar fra efteråret 1950, hvilket skyldtes Koreakrigen og ikke dansk brug af Grønlandskortet, opgav den nu borgerlige danske regering da også hurtigt tanken om at sammenkæde Grønland og amerikanske sikkerhedsgarantier til Danmark.

Da først Danmark havde opnået større amerikanske sikkerhedsgarantier i form af det integrerede NATO-forsvar brugte danske regeringer udelukkende Grønlandskortet til at skærme dansk NATO-politik mod allieret kritik. H.C. Hansen-papiret fra efteråret 1957 skal formentlig ses som et dansk forsøg på at afværge NATO-kritik som følge af de danske ønsker om at indføre et kernevåbenforbehold på et tidspunkt, hvor USA satsede på en nuklearisering af NATO-forsvaret, og som følge af planer om danske forsvarsbesparelser. Den danske brug af Grønlandskortet omkring årsskiftet 1958/59 var også et forsøg på at forhindre allieret kritik af det lave danske forsvarsbudget. Grønlandskortet synes dog ikke at have været det foretrukne argument, men derimod et

³²³ Citeret efter Lidegaard 2001, s.336

'tillægsargument', der først kom i spil, da der ikke længere var udsigt til, at yndlingsargumentet om, at Danmarks svære økonomiske situation umuliggjorde en større forsvarsindsats, ikke længere så ud til alene at kunne sikre allieret accept af et meget lavt dansk forsvarsbidrag. At Grønlandskortet først på dette tidspunkt blev benyttet som argument for den lave danske forsvarsindsats, der lige siden indtrædelsen i Atlantpagten havde været blandt de allerlaveste i alliancen, vidner om, at skiftende danske regeringer var relativt tilbageholdne med at spille Grønlandskortet.

Dansk brug af Grønlandskortet over for USA bundede hver gang i danske bestræbelser på at sikre sig amerikansk hjælp og opbakning i sager af vital interesse for skiftende danske regeringer.

Tilstedeværelsen af tyske flygtninge i Danmark i årene efter anden verdenskrig var – ud over en generel uvilje mod tyskere efter 5 års tysk besættelse – forbundet med store økonomiske interesser for Danmark. Udgifterne til de mange flygtninges underhold og bevogtning kunne i stedet være allokeret til økonomisk genopbygning og forbedringer af danskernes levevilkår. Ønsket om at få fjernet de interne tyske flygtninge fra Sydslesvig skyldtes hensynet til de dansksindedes position og dermed statsminister Knud Kristensens højt prioriterede arbejde ”som privatperson” for en grænserevision,³²⁴ samt ønsket om at lette presset mod Danmarks Sydgrænse.

Også brugen af Grønlandskortet sidst i 1949 for at skaffe Danmark amerikanske sikkerhedsgarantier og våbenhjælp vedrørte naturligvis vitale danske interesser i form af sikkerhed for landets fortsatte eksistens som selvstændig nation. I en situation, hvor USA trods Danmarks medlemskab af Atlantpagten ikke formelt var forpligtiget til at betragte et angreb på Danmark som krigsårsag, *casus belli*,³²⁵ og hvor der herskede tvivl om Atlantpagtens evne til at forsvare Danmark i tilfælde af krig, var specifikke og utvetydige amerikanske sikkerhedsgarantier et meget eftertragtet dansk mål.

Bestræbelserne på at sikre et kernevåbenfrit (Syd)Danmark var meget afgørende for den danske målsætning om at føre en ikke-provokationslinje over for USSR. Den sovjetiske ministerpræsident, Bulganin, gjorde i marts 1957 udtrykkeligt opmærksom på, at dansk accept af kernevåben fra sovjetisk side ville blive betragtet som en uacceptabel provokation og fremhævede i den forbindelse de altødelæggende konsekvenser af et sovjetisk kernevåbenangreb på et lille land som Danmark. Ved at insistere på streng hemmeligholdelse af sin stiltiende accept af USA's ret til at oplagre kernevåben i Grønland muliggjorde H.C. Hansen fortsat dansk ikke-provokation og

³²⁴ Mørch 2000, s.226ff.

³²⁵ UP nævn 21/3 1949

dæmmede op for et meget kraftigt sovjetisk pres samtidig med, at han sikrede sig USA's accept af et kernevåbenfrit Syddanmark.

Endelig kan der peges på, at brugen af Grønlandskortet fra efteråret 1958 med det formål at sikre allieret accept af det lave danske forsvarsbidrag, vedrørte spørgsmålet om allokering af ressourcer til hhv. militære og sociale formål. Selvom skiftende danske regeringer gentagende gange slog fast, at forsvarsudgifterne og den økonomiske genopbygning skulle gå hånd i hånd, indikerer den lave danske forsvarsindsats, at Danmark lagde relativt mere vægt på den økonomiske genopbygning og dermed befolkningens sociale forhold end de fleste andre NATO-lande. Forbedring af danskernes levestandard var med andre ord en vigtig politisk målsætning for skiftende danske regeringer.

Den udeblivende danske brug af Grønlandskortet i spørgsmålet om græsk og Tyrkisk NATO-medlemskab stemmer overens med denne fortolkning af, inden for hvilke område Danmark spillede Grønlandskortet, da man må betragte de danske interesser i denne sag som mindre væsentlige end i de ovennævnte. Den danske regering argumenterede ganske vist mod optagelsen af Grækenland og Tyrkiet ved at påpege, at en sådan optagelse ville være i strid med danske interesser, idet USSR ville fortolke det som en provokation. Dermed var forslaget i strid med den danske målsætning om at føre en ikke-provokationspolitik over for USSR. I den forbindelse bør man dog bemærke, at en sovjetisk reaktion på græsk/tyrkisk NATO-medlemskab i modsætning til f.eks. dansk accept af kernevåben på dansk område næppe kunne forventes rettet direkte og hovedsageligt mod Danmark, men derimod mod NATO-alliancen som helhed. Dansk accept af græsk/tyrkisk NATO-medlemskab må derfor formentlig have været mindre problematisk for Danmark end dansk accept af kernevåben. Hver gang Danmark brugte Grønlandskortet var det altså med det formål at fremme vigtige danske interesser, men som forhandlingerne om det skandinaviske forsvarsforbund afslører, var der på ingen måde tale om, at Danmark pr. automatik spillede Grønlandskortet hver gang opfyldelsen af væsentlige danske målsætninger afhang af amerikansk accept eller støtte. Selvom hovedparten af de toneangivende danske politikere i 1948/49 betragtede et neutralt skandinavisk forsvarssamarbejde som den bedste løsning på Danmark sikkerhedspolitiske problemer, og selvom oprettelsen af et skandinavisk forsvarsforbund forudsatte amerikansk accept, spillede Danmark ikke Grønlandskortet systematisk over for USA.

Det kan derfor konkluderes, at Grønlandskortet ikke var et forhandlingskort, som Danmark spillede i flæng hver gang skiftende danske regeringer var uenige i NATO's/USA's politik. Grønlandskortet

var derimod en ressource, som Danmark brugte med omtanke og kun i sager af afgørende vigtighed for danske regeringer – og selv ikke i sådanne sager var der tale om nogen form for automatik i brugen af Grønlandskortet. Den relative danske tilbageholdenhed i udnyttelsen af dansk imødekommenhed over for amerikanske ønsker i Grønland til at sikre sig amerikansk støtte til danske forbehold i forbindelse med kontroversielle NATO-politikker indikerer, at den danske allianceloyalitet var større end Villaume og Jensen synes at mene. Skiftende danske regeringer var forholdsvis forsigtige med at forsøge at udnytte Grønlandskortet til at udvide Danmarks autonomi og råderum på andre områder. Analysen af Grønlandskortet sandsynliggør dermed, at DUPI og Lidegaard har ret i, at den danske politik inden for NATO-alliancen placerer Danmark relativt langt til venstre på figur 2 over Danmarks strategivalg under den kolde krig (se kap. 2.2). Den danske tilbageholdenhed med at spille Grønlandskortet forekommer desto mere bemærkelsesværdig i lyset af dets store potentiale som forhandlingskort som følge af USA's vitale interesser i Grønland.

At dansk brug af Grønlandskortet næppe spillede en altafgørende rolle for NATO's accept af danske forbehold over for dele af alliansens politik bekræftes af, at Norge kunne opnå accept af sammenlignelige forbehold uden at være i besiddelse af et forhandlingskort med Grønlandskortets potentiale. NATO-accepten af de to skandinaviske landes forbehold bundede formentligt i højere grad i det faktum, at NATO-alliancen i modsætningen til Warszawapagten var en sammenslutning af (mere eller mindre) demokratiske stater, hvor der var en vis forståelse og accept af meningsforskelle end i brugen af et nordatlantisk forhandlingskort.

Alene den amerikanske hensynstagen til Grønland i formuleringen af amerikansk politik over for Danmark vidner om, at den danske besiddelse af Grønland spillede en stor rolle for det dansk-amerikanske forhold i perioden 1945-1961. Dette speciale har imidlertid sandsynliggjort, at Grønlands store betydning ikke skyldtes, at Grønlandskortet var et højt prioriteret og ofte benyttet dansk forhandlingskort. Der eksisterer ganske vist flere eksempler på, at dansk brug af Grønlandskortet på afgørende punkter påvirkede forholdet til USA, men i lyset af Grønlandskortets store potentiale forekommer den danske brug af Grønlandskortet relativt forbeholden og forsigtig. Den hidtidige litteraturs fokusering på disse eksempler har betydet, at den har haft en tendens til at overvurdere konsekvenserne af Danmarks brug af Grønlandskortet for det dansk-amerikanske forhold. Til gengæld synes denne forskning helt at have overset, at amerikanske beslutningstagere også kunne spille Grønlandskortets ved at fremhæve over for Danmark alle de fordele Danmark kunne opnå, hvis den danske regering til gengæld ville imødekomme de amerikanske ønsker i Grønland. En sådan amerikansk brug af Grønlandsargumentationen byggede på ræsonnementet bag

Grønlandskortet

Grønlandskortet: At Danmark skulle være villig til at yde indrømmelser i Grønland mod amerikanske løfter af betydning for det sydlige Danmark. Der er således noget, der tyder på, at Grønlandskortets rolle i det dansk-amerikanske forhold i mindre grad end hidtil antaget skal søges i den danske brug af forhandlingskortet og i højere grad i den amerikanske brug. Det sidste element kræver dog grundigere arkivstudier i amerikanske arkiver for alvor at kunne substantieres.

6. LITTERATURFORTEGNELSE

6.1 Bøger og artikler

Amstrup, Niels 1978: "Grønland i det amerikansk-danske forhold 1945-48" i Amstrup, Niels & Faurby, Ib: *Studier i Dansk Udenrigspolitik. Tilegnet Erling Bjøl*, Århus: Forlaget Politica

Archer, Clive 1988: "The United States Defence Areas in Greenland", i *Cooperation and Conflict*, vol. 23, 123-144

Bjøl, Erling 1968: "The Power of the Weak", i *Cooperation and Conflict*, vol. 6, 157-168

Borring Olesen, Thorsten 1994: "Brødrefolk, men ikke våbenbrødre – diskussionerne om et skandinavisk forsvarsforbund 1948-49" i *Den Jyske Historiker*, vol. 69-70, s.151-178

Borring Olesen, Thorsten 1998: "The Jewel in the Crown? Greenland, Denmark and the United States, 1941-1951". *Arbejdsrapport*, vol. 7, Historisk Institut, Aarhus Universitet

Borring Olesen, Thorsten 1999: "Ultima Thule. The Question of Nuclear Weapons in Greenland in the Danish-American Relationship, 1957-1968". *Arbejdsrapport*, Historisk Institut, Aarhus Universitet

Borring Olesen, Thorsten m.fl. 2000: "Spiser bjørne harer?", i *Historie*, vol. 2000 (2)

Brink, Poul 1997: *Thule-sagen. Løgnens univers*. Aschehoug

Claesson, Paul (red.) 1983: *Grønland Middelhavets Perle. Et indblik i amerikansk atomkrigsforberedelse*. København: Eirene

Dalgas Jensen, Leon 1991: "NATO og danske økonomisk-politiske interesser", i Carsten Due Nielsen, Johan Peter Noack og Nikolaj Petersen (red.): *Danmark, Norden og NATO 1948-1962*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Dansk Udenrigspolitisk Historie (DUH), bd.4 2003: Bo Lidegaard: *Overleveren 1914-1945*. København: Gyldendal

Dansk Udenrigspolitisk Historie (DUH), bd.5, forventet udgivelse 2005: Thorsten Borring Olesen & Poul Villaume: *I blokopdelingens tegn 1945-1972*. København: Gyldendal

Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI I) 1997: *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*. København

Due-Nielsen, Carsten 1991: "Introduktion", i Carsten Due Nielsen, Johan Peter Noack og Nikolaj Petersen (red.): *Danmark, Norden og NATO 1948-1962*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Egede, Ivalo (red.) 2004: *Tamatta Akuusa. En mosaik om 25 år med Grønlands Hjemmestyre*. Grønlands Hjemmestyre

Feldbæk Ole 1995: De nordatlantiske øer og freden i Kiel 1814, i *Historisk Tidsskrift*, vol. 95, s.24-34

Fihl, Peder Hofmansen 2002: "David og Goliath? Danmark og USA i det vestlige eksportkontrolsamarbejde 1948-1954", i *Den Jyske Historiker*, vol. 97, 107-123

Flynn, Gregory (red.) 1985: *NATO's Northern Allies. The National Security Policies of Belgium, Denmark, the Netherlands and Norway*. London: Rowman & Allanheld

Hoffmann, Aage 1995: Atlantpagten eller skandinavisk forsvarsforbund? Hedtoftregeringen og Danmarks tilslutning til Atlantpagten, i *Historie*, 1995 vol. 1, s.1-37

Jensen, Bent 1996: *Den lange befrielse. Bornholm besat og befriet 1945-1946*. Odense: Odense Universitetsforlag

Jensen, Bent 1999: *Bjørnen og haren. Sovjetunionen og Danmark 1945-1965*. Odense: Odense Universitetsforlag

Keohane, Robert O. 1971: "The Big Influence of Small Allies" i *Foreign Policy*, Vol.2, 161-182

Kaarsted, Tage 1992: *De danske ministerier 1953-1972*. København

Lidegaard, Bo 1983: *Grønland i amerikansk militærstrategi fra 1941 til 1951*, Speciale, Københavns Universitet

Lidegaard, Bo 1996: *I kongens Navn. Henrik Kauffmann i dansk diplomati 1919-58*. København: Samleren

Lidegaard, Bo 2001: *Jens Otto Krag. 1914-1961*. København: Gyldendal

Lindell, Ulf & Persson, Stefan 1986: "The Paradox of Weak State Power: A Research and Literature Overview", i *Cooperation and Conflict*, vol. 21, 79-97

Lundestad, Geir 1980: *America, Scandinavia and the Cold War 1945-1949*, Oslo: Universitetsforlaget

Morgenthau, Hans J. 1959: *Alliances in Theory and Practice*, i Wolfers, Arnold (ed.): *Alliance Policy in the Cold War*, Baltimore: The Johns Hopkins Press

Mørch, Søren (2000): *24 statsministre. 24 fortællinger om magt Danmark i det tyvende århundrede*. Gyldendal

Norsk Utenrikspolitikk Historie (NUH), bd.1: Bjørge, Narve (m.fl.) 1995: *Selvstendighet og union. Fra middelalderen til 1905*. Oslo: Universitetsforlaget

Norsk Utenrikspolitikk Historie (NUH), bd.5 1997: Knut Einar Eriksen og Helge Øystein Pharo: *Kald krig og internationalisering 1949-1965*. Oslo: Universitetsforlaget

Petersen, Nikolaj 1991a: *Grønland i global sikkerhedspolitik 1941-1991*. Paper til sessionen ”Nordkalotten i det sikkerhedspolitiske spil”, Det XXI nordiske historikermøde, Umeå

Petersen, Nikolaj 1991b: Atlantpagt eller Norden? Den danske alliancebeslutning 1949, i Carsten Due Nielsen, Johan Peter Noack og Nikolaj Petersen (red.): *Danmark, Norden og NATO 1948-1962*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Petersen, Nikolaj 1995: ”Et vigtigt skridt for dansk samtidshistorie – med forbehold”, i *Historisk Tidsskrift*, vol.2, 399-477

Petersen, Nikolaj 1998: ”The H.C. Hansen Paper and Nuclear Weapons in Greenland”, i *Journal of Scandinavian History*, s.21-44

Petersen, Nikolaj 2004: ”We now know. The Nordic Countries and the Cold War: An Assessment”, i Thorsten Borring Olesen (red.): *The Cold War – and the Nordic Countries. Historiography at a Crossroads*. Odense: Syddansk Universitetsforlag

Snyder, Glen H.1984: ”The Security Dilemma in Alliance Politics”, i *World Politics*, vol 36, no. 4, 461-495

Tamnes, Rolf 1991a: *The United States and the Cold War in the High North*. Oslo: Ad Notam

Tamnes, Rolf 1991b: Samspillet mellom Norge og Danmark i NATO i 1950-årene, i Carsten Due Nielsen, Johan Peter Noack og Nikolaj Petersen (red.): *Danmark, Norden og NATO 1948-1962*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Villaume, Poul 1995a: *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961*. København: Eirene

Villaume, Poul 1995b: ”Thule og den danske selvforståelse”, i *Udenrigs*, 1995, vol.3, 29-36

Vilaume, Poul 1997: "Henrik Kauffmann, den kolde krig og de falsk toner", i *Historisk Tidsskrift*, 1997, s.491-511

Villaume, Poul 2001: *Denmark during the Cold War, 1945-1989: A stocktaking of post-Cold War Research Literature*. Paper præsenteret på Det 24. Nordiske Historikermøde, Århus, august 2001

Wolfers, Arnold (ed.) 1959: *Alliance Policy in the Cold War*, Baltimore: Johns Hopkins Press

6.2 Udgivne kilder:

Udenrigsministeriet (1968): *Dansk Sikkerhedspolitik 1948-65 II Bilag*. København

Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI II) 1997: *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68. Bilag*. København

Foreign Relations of the United States (FRUS), div. bind. Washington

6.3 Ikke-udgivne kilder:

UM.3.E.92. Møder i Det Udenrigspolitiske Nævn, 1945-68

UM.8.U.60.a. Overenskomsten af 8.4.1941 om Grønlands forsvar, 1946-51

UM.8.U.67.a. Amerikanske baser på Grønland

UM.105.B.1.d/Bilag

UM.105.B.1.a. Forarbejder til Exposen af august 1948 om dansk udenrigspolitik og Danmarks forsvar, 1948

UM.105.D.1.a. Overenskomsten af 27/4-51 mellem Danmark og USA om forsvaret af Grønland, 1949-68

Grønlandskortet

UM.105.F.1 Forsvarsproblemer omkring Grønland

UM.105.F.2.a. Forsvarsområderne på Grønland (generelle spørgsmål), 1949-72