



Thomas Bøe

“A soft spot to probe if necessary?”

Det amerikanske synet på baserettigheter i Norge og de topphemmelige SAC-forhandlingene 1948–53

Masteroppgave i historie

Trondheim, våren 2013



Thomas Bøe

“A soft spot to probe if necessary?”

Det amerikanske synet på baserettigheter i Norge
og de topphemmelige SAC-forhandlingene - 1948-53

Masteroppgave i historie

Trondheim, våren 2013

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Det humanistiske fakultet

Institutt for historie og klassiske fag

Forord

Da har det gått to år med masterjobbing, og jeg sitter her og forsøker å putte ned noe fornuftig på papiret helt på tampen. Det har vært en lang og lærerik prosess, både på godt og vondt. Det har blitt mange lange dager på Dragvoll, og jeg har lært meg selv å kjenne på en helt annen måte enn det jeg trodde var mulig og ønskelig. På den lyse siden har jeg i løpet av de siste to årene begynt å drikke både rødvin og kaffe, og det begynner å smake riktig så godt!

Studiets høydepunkt må sies å være turen til National Archives i Washington D.C. (samt noen påfølgende dager i New York), som medførte at jeg tilbrakte nesten en måned alene i USA, noe som var veldig spennende og lærerikt. Oppgaven ble ikke sånn den opprinnelige var planlagt, men er det nå noen masteroppgaver som noensinne blir det? Fokuset skulle egentlig være på Svalbard, men en vanskelig kildesituasjon kompliserte saken. Men jeg lot meg lede av de kildene jeg fant og endte opp med den oppgaven du nå holder i hendene.

En kort takkerunde er nødvendig. Jeg vil først og fremst takke veileder Mats Ingulstad for inspirerende samtaler og god veiledning for en ofte overveldet student. En takk går også til David, som har kommet med både faglige og mindre faglige avsporinger på lesesalen. Vi har begge vært en del av Team Ingulstad, og har hatt stor utnytte av hverandres bøker og ideer. Vil og takke lesesal 8362 for et oppløftende og muntert miljø. Må også takke Institutt for Forsvarsstudier for stipend, noe som har kommet godt med og gjort at alt fokuset kunne legges på oppgaveskriving det siste halvåret.

En stor takk til mine herlige venner, som holdt ut med meg etter hvert som jeg falt lenger og lenger inn i den kalde krigen. Jeg må takke de som har dratt meg opp og ut når jeg trengte å klare hodet, om det så var å dra meg med på musikkquiz, trening, mat, kleine/flotte konserter eller ”bare noen øl”. Alle som på hver sin unike måte har bidratt til å gjøre de to siste årene flotte og innholdsrike, fortjener en stor takk. Dere vet hvem dere er, glad i dere alle sammen!

Til slutt en takk til min flotte familie, som jevnlig har komt med støtte og oppmuntrende ord når det trengtes, samt noen innholdsrike pakker i ny og ne. Jeg er heldig som har dere!

Thomas Bøe
Trondheim, mai 2013

Innholdsfortegnelse

Forord	III
Innholdsfortegnelse	V
Forkortelser	VII
1 Introduksjon	1
1.1 Innledning	1
1.2 Problemstillinger og avgrensninger	1
1.3 Historiografi	4
1.3.1 Amerikansk kaldkrigs litteratur	5
1.3.2 Litteratur om det norsk-amerikanske forholdet.....	8
1.3.3 Strategic Air Command	10
1.4 Basedefinisjoner og forhandlingsteori.....	12
1.5 Kilder	14
1.6 Oppgavens oppbygging.....	15
2 Historisk bakgrunn og kontekst	17
2.1 Innledning	17
2.2 Amerikansk makt etter andre verdenskrig	17
2.2.1 Truman-doktrinen og Marshallplanen	18
2.3 Kuppet i Tsjekkoslovakia og paktforslag fra Sovjetunionen	20
2.4 Den norske baseerklæringen	22
2.5 Vestunionen og NATO	24
2.6 NSC-68	25
2.7 Amerikansk basepolitikk	26
2.7.1 Militære rettigheter	30
2.8 Sammendrag.....	31
3 Amerikanske interesser for baser i Norge	33
3.1 Innledning	33
3.2 Amerikansk interesse for Norge	33
3.3 Krigsplaner og SACs tidlige interesse for Norge.....	35
3.4 Amerikansk hjelp til Norge?.....	37
3.4.1 Langes møter med amerikanerne 1948-1949.....	38
3.5 SACs rolle i amerikansk strategi	41
3.6 Forsvarsminister Hauges basepresisering i februar 1951.....	44
3.7 " A soft spot to probe if necessary?"	46
3.7.1 Liten amerikansk tro på endring i norsk basepolitikk.....	49
3.8 Amerikanske behov i Norge.....	51
3.9 Sammendrag og konklusjon.....	53
4 Forhandlingene starter august 1951	55
4.1 Innledning	55
4.2 Utsette våpenhjelp?	55
4.3 Forhandlingsinstrukser til den amerikanske ambassadøren	57
4.4 Oppstarten av SAC-forhandlingene i august 1951	59
4.5 Forhandlingene møter på problemer	62
4.5.1 Sovjetiske noter	63
4.5.2 Hemmelighold.....	66
4.5.3 Personell	69
4.6 Sammendrag og konklusjon.....	71

5 Avslutningen av forhandlingene	73
5.1 Innledning	73
5.2 Utvikling utover 1952.....	73
5.2.1 SHAPes forslag om fredstidsstasjonering av allierte fly i Norge	75
5.2.2 Kombinere forslagene fra SAC og SHAPE?	78
5.2.3 Avslutningen av forhandlingene og avtalen	81
5.3 Etter avtalen	82
5.3.1 Stasjonering av stridskrefter i fredstid?	85
5.3.2 Sola og Gardermoen's plass i SACs-basestruktur	88
5.3.3 Stasjonering av bombefly i Norge i fredstid?	90
5.3.4 Var SAC-forhandlingene vellykket for amerikanerne?	91
5.3.5 Det amerikanske synet på nordmenn	92
5.4 Sammendrag og konklusjon.....	94
6 Sluttvurderinger.....	97
6.1 Amerikanske interesser for Vest-Europa og Norge	97
6.2 Det amerikanske synet på baser i Norge	99
6.3 SAC-forhandlingene.....	101
6.4 Avslutning.....	103
7 Primærkilder.....	105
7.1 Forkortelser brukt i referanser	105
7.2 Materiale fra National Archives II, College Park, Maryland.....	106
7.3 Trykte primærkilder	107
8 Bibliografi.....	109
8.1 Bøker og artikler.....	109

Forkortelser

CIA – Central Intelligence Agency

ERP - European Recovery Program

FN – Forente Nasjoner

JCS – Joint Chiefs of Staff

MAAG – Military Assistance Advisory Group

MDAP - Mutual Defense Assistance Program

NATO – North Atlantic Treaty Organization

NCS – National Security Council

SAC – Strategic Air Command

SACEUR - Supreme Allied Commander Europe

SHAPE – Supreme Headquarters Allied Powers Europe

USAF – United States Air Force

1 Introduksjon

1.1 Innledning

I oktober 1952 skrev Norge og USA under en avtale om amerikansk bruk av flyplassene på Sola og Gardermoen for Strategic Air Command (SAC), som var ansvarlig for den amerikanske bruken av strategiske bombefly, i tilfelle fiendtligheter. Dette medførte utbygging av flyplassene, samt stasjonering av utstyr og personell i fredstid. Alt dette skulle skje i den største hemmelighet for det norske og amerikanske folk. Skogrand og Tamnes kaller SAC-avtalen et av det mest hemmelige foretagende i Norge under den kalde krigen, og den ble ikke kjent for offentligheten før i 1983.¹

Det var god grunn til å holde avtalen hemmelig. Den norske regjeringen hadde gått ut i februar 1949, som et svar til en sovjetisk henvendelse, og sagt at de ikke ville ”åpne baser for fremmede makters stridskrefter på norsk territorium så lenge Norge ikke var angrepet eller utsatt for trusler om angrep.”² Dette ble kjent som den norske baseerklæringen, og ble retningsgivende for norsk basepolitikk under den kalde krigen. Selv om erklæringen i praksis ble håndhevet mindre strengt etter hvert, var den fundamental for den restriktive politikken Norge førte på spørsmålet om å tillate amerikanerne militære rettigheter i Norge. Dette medførte at forhandlingene om militære rettigheter for SAC ble vanskeligere enn amerikanerne hadde regnet med. Rolf Tamnes kaller spørsmålet om fredstidsstasjonering av amerikanske styrker i Norge kanskje ”the knottiest problem in the American relationship.”³

1.2 Problemstillinger og avgrensninger

Hvordan var det amerikanske synet på den norske basepolitikken i perioden 1948 til 1953, og hvordan så de på forhandlingene om militære rettigheter for Strategic Air Command (SAC) på norske flyplasser? Problemstillingen er todelt, der den første delen ser på hvordan amerikanerne så på den norske basepolitikken i den tidlige kalde krigen, med hovedtyngde mellom 1948 til 1953. Hvordan så amerikanerne på muligheten for å få seg militære rettigheter i Norge? Var den norske basepolitikken noe som stod i veien for dem, eller var den et overkommelig hinder? Var det en gordisk knute som måtte hugges over gjennom bruk av sterke virkemidler? Den andre delen fokuserer på de norsk-amerikanske forhandlingene om militære rettigheter for SAC i Norge, som varte fra august 1951 til oktober 1952, for å se

¹ Kjetil Skogrand og Rolf Tamnes, *Fryktens Likevekt: Atombomben, Norge og Verden 1945-1970* (Oslo: Tiden Norske Forlag, 2001), 75 og 94.

² John Jørgen Holst, *Norsk sikkerhetspolitikk – I et strategisk perspektiv, bind II: Dokumentasjon* (Oslo: Norsk utenrikspolitiske institutt, 1967), 66.

³ Rolf Tamnes, *Norway Faces the New Cold War 1949-1952* (Oslo: FHFS, 1983), 34.

hvordan amerikanerne har forholdt seg til basepolitikken i praksis. Hovedtyngden ligger på selve prosessen hvor Norge og USA kom frem til SAC-avtalen, etter nesten 14 måneders forhandlinger. Hva var de største problemene og utfordringene i løpet av forhandlingene og ved den ferdige avtalen?

For å sette det inn i et større, overordnet perspektiv, skal vi se på hvilken interesse USA hadde i Norge, og hvordan de gikk fram for å nå disse. Et perspektiv som vil stå sentralt her er Geir Lundestads teori om amerikansk imperiebygging i Europa som en konsekvens av europeisk invitasjon. Hvordan passer Lundestads begrep om "empire by invitation" på det norsk-amerikanske forholdet med tanke på de amerikanske ønskene for militære rettigheter i Norge i perioden? Passer disse forhandlingene inn i hans tese? Denne oppgaven vil se på i hvilken grad forhandlingene kom av amerikansk eller norsk initiativ? Eller var det sammenfallende interesser?

Oppgaven tar for seg perioden fra rundt 1948 og frem til 1953. I 1949 ble USA og Norge med i samme allianse gjennom det nyetablerte North Atlantic Treaty Organization (NATO), og Norge utstedte sin baseerklæring, som i teorien etablerte den norske basepolitikken. Ved å se fra året før kan det belyse om det var en endring i det amerikanske synet på baserettigheter i Norge, før og etter den norske baseerklæringen i februar 1949. Koreakrigen, som brøt ut i juni 1950, økte den amerikanske interessen for Vest-Europa kraftig, da USA fryktet at den kommunistiske invasjonen var et ledd i starten av et større sovjetisk angrep som ville ramme Vest-Europa. USA ville øke beredskapen sin i Vest-Europa, samt beredskapen til sine allierte der. For å få til det trengte amerikanerne militære rettigheter i flere land. Det ble starten på et enormt amerikansk basekompleks som skulle strekke seg over hele verden. SAC skulle spille en viktig rolle i denne oppbyggingen, og det er dermed viktig å gå gjennom SACs betydning og funksjon i amerikanske krigsplaner. I 1953 ble det inngått en avtale om våpenstillstand i Korea, og den krigsfrykten amerikanerne følte i Vest-Europa minsket. Avtalen om bruk av Sola og Gardermoen var underskrevet, og ved å ta med året etter avtalen kan vi se på hvordan amerikanerne så på resultatet av avtalen. Oppgavens hovedfokus er mellom årene 1951 og 1952, da SAC-forhandlingene pågikk.

Fokuset i oppgaven ligger på fastlands-Norge, da en egen oppgave kunne vært skrevet om allierte baseinteresser på Svalbard. De amerikanske interessene for militære rettigheter på Svalbard var størst mot slutten av andre verdenskrigen og i årene opp til rundt 1948. I perioden 1948-1953, kan det virke som at både allierte og sovjetiske interesser for Svalbard

og Jan Mayen gikk mer på å nekte den andre part baser der, enn å skaffe seg baser der selv.⁴ Det var hovedsakelig baser for fly det var snakk om i Norge i perioden 1948-53, og er det denne oppgaven tar for seg. Den amerikanske marinen sa i sammenheng med utarbeidelsen av militære planer at de kanskje hadde noen interesser i Norge i en eventuell krigssituasjon, men det var ikke noe som ble tatt opp i denne perioden.⁵

Omtrent samtidig som SAC kom med ønsker om militære rettigheter i Norge, kom Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), med ønsker om fredstidsstasjonering av rundt 75 taktiske jagerfly ved Jarlsberg-området gjennom NATO. Dette var den eneste gangen den norske regjeringen formelt gikk inn for å forsøke å endre den norske basepolitikken, men dette forsøket ble stoppet av Stortinget. Det blir berørt i kapittel fem, men hovedfokus gjennom oppgaven ligger på SAC-forhandlingene. SAC-forhandlingene er ikke dekket like bra i litteraturen som forslaget om stasjonering på Torp.⁶ Vi skal se på hvordan forslaget fra SHAPE spilte inn på SAC-forhandlingene og om det hadde noen betydning for hvordan de forhandlingene gikk? Hvilken påvirkning fikk forslaget fra SHAPE på det samlede amerikanske synet på den norske basepolitikken i perioden?

Oppgaven er en utfyllende utforskning av det amerikanske synet på Norge i den tidlige fasen av den kalde krigen, og tar for seg ett av de problemene som skapte mest uenigheter i forholdet. Spørsmålet om amerikansk fredstidsstasjonering i Norge var noe som begge land hadde forskjellig syn på. Oppgaven støtter seg på den etablerte litteraturen som fins om forhandlingene. Men litteraturen om de norsk-amerikanske SAC-forhandlingene er ikke stor og ser hovedsakelig forhandlingen fra et norsk perspektiv. Oppgaven er dermed med på å nyansere bildet av det norsk-amerikanske forholdet. Mye av litteraturen om SAC-avtalen ser i all hovedsak på resultatet av forhandlingene, mens denne oppgave er mer opptatt av prosessen som førte frem til avtalen. Ved å bruke amerikanske primærkilder som ikke er brukt før, får vi

⁴ Det finnes mye litteratur på det feltet, se bla. Knut Eriksen, *Svalbard 1944-47 – Et brennpunkt i øst-vest rivaliseringen* (Universitetet i Tromsø, nr. 5, 1976), Olav Riste, *Svalbard-krisen 1944-1945* (Oslo: FHFS, 1981), Rolf Tamnes, *Svalbard mellom øst og vest: kald krig og lavspenning i nord 1947-1953* (Forsvarsstudier, nr. 4, 1987) og Thor B. Arlov, *Svalbards Historie* (2. revidert utgave), (Trondheim: Tapir Akademiske Forlag, 2003), kapittel 14, ”Svalbard mellom øst og vest”, 381-416.

⁵ US Requirements for Military Rights in Norway, May 22, 1951. National Archives, Washington D.C. (heretter forkortet til NA). Record Group (heretter forkortet til RG) 59. Office of the British Office & Commonwealth and Northern European Affairs 1941-1953 (heretter forkortet til OBOCNEA) Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

⁶ Se blant annet Knut Einar Eriksen og Helge Øystein Pharo, *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965 - Norsk utenrikspolitikks historie, bind 5* (Oslo: Universitetsforlaget, 1997), 98-105, og Kjetil Vengstad, *Fleksibilitet, slagkraft og overlevelsessevne: Luftforsvaret og Natos infrastrukturprogram 1950-1957* (Oslo: Forsvarsstudier 3/2006), spesielt 41-43. Vengstad sin bok tar for seg NATOs interesse og finansiering i oppbyggingen av baser i Norge, og nevner SAC i liten grad, bare i ett avsnitt på side 40-41.

et nytt syn på hvordan amerikanerne så på nordmennene og de norske restriksjonene på alliert militært nærvær i fredstid.

De viktigste funnene gjort i oppgaven er de ønskene amerikanerne hadde for å endre den norske basepolitikken og hvilke virkemidler de vurderte å ta i bruk. I en tidlig fase ble forholdsvis sterke virkemidler diskutert i Washington, men etter hvert som tiden gikk og forhandlingene dro ut, ble amerikanerne mer og mer usikre på mulighetene for å endre den norske basepolitikken. Særlig State Department kom gradvis frem til at de anså det ikke som tilrådelig å presse Norge om å endre den norske politikken, da de anså at det ville slå tilbake på dem selv og av hensyn til hvordan det kunne se ut internasjonalt. Amerikanerne så på SAC-avtalen med Norge som topphemmelig, og den ble satt i en særstilling blant de avtalene SAC hadde med andre land. Det skyldes Norges særegne geografisk posisjon med Sovjetunionen som nabo i nord og den intrikate innenrikspolitiske situasjonen med sterk NATO-motstand.

1.3 Historiografi

Det finnes utallige bøker og artikler som har utforsket årsakene og motivene til starten av den kalde krigen. Det er et tema som har interessert historikere i flere generasjoner. Begrepet ”kald krig” ble først brukt i sammenheng med den sovjetisk-amerikanske konfrontasjonen av forfatteren George Orwell i 1945. Han brukte det til å beskrive verdenssynet, troen og de sosiale strukturene mellom USA og Sovjetunionen, og den uerklærte krigstilstanden som han mente ville komme til å eksistere mellom de to nasjonene etter andre verdenskrig.⁷ Orwell sa at ”it is likelier to put an end to large-scale wars at the cost of prolonging indefinitely a `peace that is no peace’”.⁸ Men det er boken *The Cold War* av den amerikanske journalisten Walter Lippmann fra 1947 som var av størst betydning for at begrepet ”kald krig” ble tatt i bruk i sammenheng med økende spenningen mellom de to supermaktene. Den var ment som var en kritikk mot George F. Kennans ”X”-artikkel fra samme året.⁹ Historikere begynte å bruke begrepet ”kald krig” mot slutten av 1940-tallet, for å forklare hvordan krigstidsalliansen mellom USA og Sovjetunionen hadde kollapset, og den økende spenningen mellom dem.

⁷ Odd Arne Westad, ”The Cold War and the International History of the Twentieth Century”, *The Cambridge History of the Cold War – Volume 1: Origins*, Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (red.) (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 3-4.

⁸ Sitat fra George Orwell, originalt fra *Tribune*, 19. oktober 1945, tatt fra *The Collected Essays, Journalism and Letters of George Orwell – Volume IV: In Front of Your Nose 1945-1950*, Sonia Orwell og Ian Angus (red.) (London: Secker & Warburg, 1968), 10.

⁹ Walter Lippmann, *The Cold War – A study in U.S. Foreign Policy* (New York: Harper & Brothers Publ., 1947).

1.3.1 Amerikansk kaldkrigs litteratur

Den amerikanske kald krigs-historiografien blir ofte delt i tre retninger. I grove trekk kan en si at de ortodokse historikerne på 1950- og 60-tallet la all skyld for den kalde krigen på det totalitære, kommunistiske Sovjetunionen og dens ekspansive politikk, mens de mente at det demokratiske USA bare reagerte på den sovjetiske trusselen og dermed forsvarte den frie verden. På 1960- og 70-tallet kom revisjonistene som en motreaksjon mot ortodokse. De mente at det var USA som hadde mest skyld i den kalde krigen på grunn av økonomiske og ideologiske årsaker, mens sovjeterne var forsiktige og nasjonalistiske, og ikke så ekspansive som tradisjonistene mente de var. På 1970- og 80-tallet kom post-revisjonistene som var en syntese mellom de to tidligere syn, og mente at begge supermaktene var del i skylden for den kalde krigen, i større eller mindre grad.¹⁰

Tidligere forskning på den første fasen av den kalde krigen var opptatt av spørsmål som hvem som var ansvarlig for den kalde krigen? Når startet den kalde krigen? Hva var alternativene til den kalde krigen? Disse spørsmålene er fortsatt viktige og relevante, men de dominerer ikke lenger debatten i forskningsfeltet. De fleste historikere i dag anerkjenner at den kalde krigen vokste ut fra strukturelle og hadde sine røtter i de foregående tiårene. Historikere i dette feltet er i dag mer opptatt av å se på innebygde forutsetninger, minner og institusjoner som gjorde den kalde krigen til en realitet. Historikerne ser på hvordan den kalde krigen ble kjempet, istedenfor hvorfor den startet, da de fleste historikerne i dag er enige om at den kalde krigen var uunngåelig på grunn av den globale delingen etter andre verdenskrig og Stalins usikkerhet.¹¹ Det har i de siste to tiårene vært et økende fokus på å studere USAs rolle i et større perspektiv. Historikere som jobber innenfor diplomatisk historie er nå i mye større grad interessert i interaksjonen mellom USA og andre stater, og deres handlingsrom overfor USA. Hvilken rolle har USA spilt i det bredere globale samfunnet? Det har blitt lagt vekt på å bruke bredere perspektiv og arkivstudier i flere land.¹²

Historiedebatten som ligger nærmest oppgavens problemstilling er om USA var en ekspansjonistisk makt eller om de bare reagerte på sovjetiske trusler.¹³ Dette er av betydning

¹⁰ Anders Stephanson, "The United States", *The Origins of the Cold War in Europe*, David Reynolds (red.) (New Haven: Yale University Press, 1994), 27. For mer om inndelingen av kald-krig historiografien, se side 27-41 i samme kapittel. Se også *Reviewing the Cold War – Approaches, Interpretations, Theory*, Odd Arne Westad (red.) (London: Frank Cass, 2000), særlig introduksjonen av Westad, 1-23, og kapitlet av Geir Lundestad, "How (Not) to Study the Origins of the Cold War", 64-80.

¹¹ Jeremi Suri, "The Early Cold War", *A Companion to American Foreign Relations*, Robert D. Schulzinger (red.) (Malden: Blackwell Publishing, 2006), 215 og 226.

¹² Robert J. McMahon, "Toward a Pluralist Vision: The Study of American Foreign Relations as International History and National History", *Explaining the History of American Foreign Relations* (Second edition), Michael J. Hogan and Thomas G. Paterson (red.). (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

¹³ For en utdypende artikkel om debatten se: Suri, "The Early Cold War", 2006, 215-229.

for debatten om hvorfor USA engasjerte seg i Vest-Europa. Melvyn Leffler, Arnold A. Offner og Michael J. Hogan mener at de amerikanske lederne etter andre verdenskrig overreagerte på en begrenset sovjetisk trussel. Motivert av erfaringene fra andre verdenskrig og frykten for sovjetisk aggresjon, formulerte amerikanske myndigheter et ekspansivt konsept av nasjonal sikkerhet som overgikk alle tidligere tilfeller.¹⁴ Den begrensede åpningen av sovjetiske arkiv etter Sovjetunionens fall i 1991 har gitt tilgang til et større materiale som bekrefter Josef Stalins fiendskap mot USA og den kapitalistiske verden. Vojtech Mastny hevder med styrke at Stalins personlighet var mye av kjernen i den tidlige fasen av den kalde krigen. Stalins umettelige begjær for absolutt sikkerhet var årsaken til den økende spenningen som oppstod mellom øst og vest. Mastny mener at de vestlige lederne ikke overreagerte, men at de utformet en politikk som var en forsvarlig respons på en brutal og ekspansiv fare.¹⁵

Den kalde krigen var preget av amerikansk og sovjetisk interesse i å bygge opp innflytelsessfærer, men de ble etablert på veldig forskjellige måter. Noe John Lewis Gaddis påpeker ved å vise til at USA i Europa ledet et "empire by invitation", mens Sovjetunionen ledet et "empire by imposition."¹⁶ Begrepet "empire by invitation" kommer fra en artikkel av Geir Lundestad fra 1986,¹⁷ og bringer opp et interessant spørsmål som er av relevans for denne oppgaven. Ble USA "invitert" inn til Europa i årene etter andre verdenskrig av de europeiske statene, eller var det på amerikansk initiativ? Var det kun amerikanske ønsker om å knytte seg nærmere Vest-Europa, da på grunn av politiske, økonomiske og militære motiver, eller var det en blanding av både amerikanske og europeiske interesser? Det er ikke mulig å gi et fullt svar på dette her, med tanke på at hovedfokuset til denne oppgaven er USAs forhold til Norge, men det kan være med på å belyse noen sider ved spørsmålet. Lundestads begrep danner et rammeverk for å forstå hvorfor amerikanerne engasjerte seg sterkere i Vest-Europa. Det er viktig for å sette de norsk-amerikanske forhandlingene om militære rettigheter i Norge inn i en større kontekst, og forsøke å se på hvorfor USA tok kontakt med Norge og hvorfor de ville ha militære rettigheter i Norge.

¹⁴ Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War* (Stanford: Stanford University Press, 1992), Arnold A. Offner, *Another Such Victory: President Truman and the Cold War 1945-1953* (Stanford: Stanford University Press, 2002) og Michael J. Hogan, *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

¹⁵ Vojtech Mastny, *The Cold War and Soviet Insecurity – The Stalin Years* (New York: Oxford University Press, 1996), 23 og 194.

¹⁶ John Lewis Gaddis, *We Now Know: Rethinking Cold War History* (Oxford: Clarendon Press, 1997), 284-286.

¹⁷ Geir Lundestad, "Empire by invitation? The United States and Europe, 1945-1952", *Journal of Peace Research* (Vol. 23, Nr. 3, 1986), 263-277.

Lundestad skriver at i motsetning til Sovjetunionen, som ofte måtte ty til militær styrke, var USA generelt sett oppmuntret av de vesteuropeiske statene til å ta en mer aktiv rolle i verden. Den amerikanske innflytelsen gikk ofte dypere enn den fra Moskva, da USA ofte hadde støtte fra den lokale regjeringen og befolkningen.¹⁸ Vesteuropeerne overbeviste seg selv at de ikke hadde noe å tape på å komme inn i en amerikansk interessesfære, da de delte mange interesser og holdninger. Hvis alternativet var det vesteuropeerne anså som en ondsinnet utfordring fra øst, ville de heller innby amerikanerne som en motvirkende balansevekt. Dette ville koste mindre for vesteuropeerne enn å ta på seg en enorm gjenoppbygging av sin militære kraft på egenhånd. Gaddis skriver at amerikanerne, med litt motvilje, tok imot denne invitasjonen.¹⁹

Gaddis bruker en definisjon på imperium som er adoptert fra Michael W. Doyle, og med "imperium" mener han "en situasjon der en stat former oppførelsen til andre, enten gjennom direkte eller indirekte, delvis eller helt, ved hjelp av midler som kan variere fra åpen bruk av tvang gjennom trusler, avhengighet, oppmuntring og til og med inspirasjon."²⁰ Var USA i det hele tatt et imperium?²¹ Det er vanskelig å svare på, da alt avhenger av hvilken type definisjon man legger til grunn. Bruker man en strikt definisjon, som legger vekt på politisk kontroll av en dominant stat over innenriks- og utenrikspolitikken til en svakere stat og befolkning, kan man vanskelig argumentere for at USA var et imperium i denne perioden. Men hvis man bruker en løsere definisjon på "imperium", som et hierarkisk system av politiske forhold der den sterkeste staten utøver avgjørende innflytelse, er det mulig å kalle USA et påbegynnende imperium i den tidlige fasen av den kalde krigen.²²

Lundestad mener i sitt begrep å bruke ordet "imperium" beskrivende, og har i senere verk brukt "imperium" i hermetegn, for å skille det fra tradisjonelle imperier. Han mener at USA etter andre verdenskrig hadde så stor innflytelse i verden, og særlig i Vest-Europa, at man kan mene at Vest-Europa ble en del av en amerikansk innflytelsessfære, eller til og med et amerikansk "imperium". Ved å bruke "imperium" mener ikke Lundestad at USA kunne diktere hva som skjedde i Vest-Europa. Måten amerikanerne organiserte sin sfære gav stor rom for europeisk selvstendighet og fleksibilitet. Han viser til at amerikanerne hadde

¹⁸ Lundestad, "Empire by invitation?", 1986, 263.

¹⁹ John Lewis Gaddis, *The Long Peace – Inquiries Into the History of the Cold War* (New York: Oxford University Press, 1987), 71.

²⁰ Gaddis, *We Now Know*, 1997, 27. Michael W. Doyle, *Empires* (Ithaca: Cornell University Press, 1986), 30. Se side 30-47 for mer om problemet med å definere "empire".

²¹ For mer om debatten om USA som et imperium, se Michael Cox, "Empire by Denial? Debating US Power", *Security Dialogue* (Vol. 35, Nr. 2, 2004), 228-236.

²² John G. Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2011), 24.

hovedsakelig innflytelse på overgripende globale strukturer og på langsiktige utviklingstrekk. Vesteuropeerne var egne politiske enheter og hadde vært uavhengige i lang tid, USA kunne ikke komme inn og gjøre som de ville. Men grunnen til at USA fikk til så mye i Vest-Europa var i all hovedsak at mange av ønskene falt sammen med vesteuropeiske ønsker. Det var en fellesinteresse å skape NATO og holde sovjeterne ute fra Vest-Europa.²³

De vesteuropeiske nasjonene trengte i første omgang økonomisk støtte for å gjenoppbygge kontinentet etter krigen, og de trengte politisk støtte mot kommunistene og etter hvert ble det nødvendig med militær støtte mot Sovjetunionen. Alt dette var det bare USA som kunne stille opp med.²⁴ Ikke bare inviterte vesteuropeerne USA inn til å konstruere en interessesfære og inkludere dem som en del av denne sfæren, men amerikanerne oppmuntret og europeerne til å dele ansvaret for hvordan det skulle fungere, og europeerne var interesserte i å gjøre det. Det var en form for gjensidig tilpasning.²⁵ "Empire by invitation" kan brukes for å se på hvordan den amerikanske kontakten for å skaffe seg militære rettigheter i Norge passer inn i en generell imperiebyggingsteori.

1.3.2 Litteratur om det norsk-amerikanske forholdet

Fokuset i denne oppgaven er på amerikanernes syn på den norske basepolitikken, og ser dermed på et segment av det norsk-amerikanske forholdet. Det meste av litteraturen om dette forholdet er skrevet fra et norsk perspektiv.²⁶ Rolf Tamnes sin doktoravhandling *The United States and the Cold War in the High North*,²⁷ tar for seg den amerikanske utenrikspolitikken mot Norge og Nordområdene. Den strekker seg over en 40-års periode, fra rundt andre verdenskrig og inn på 1980-tallet. Tamnes er en av de ledende forskerne på norsk forsvarspolitik, og da med spesielt fokus på Svalbard og de norske nordområdene, og USAs rolle i nordområdene. Boken tar for seg mye i forholdet mellom USA og Norge, og benytter arkivmateriale fra begge parter, men den nevner bare SAC-forhandlingene kort ved noen anledninger. Den tar hurtig for seg forhandlingene og har fokuset på resultatet av avtalen.

Geir Lundestad har skrevet mye om amerikansk politikk mot Skandinavia og Europa i etterkrigsperioden. Han ser på hvorfor USA har knyttet seg nærmere Vest-Europa i tiden etter

²³ Geir Lundestad, *USA og Europa: Imperiet og de allierte etter 1945* (Oslo: J.W. Cappelens Forlag, 2004), 15.

²⁴ Lundestad, *USA og Europa*, 2004, 17. For mer utfyllende om "empire by invitation", se 45-89 i samme bok.

²⁵ Gaddis, *We Now Know*, 1997, 51.

²⁶ For en utfyllende forskningsoversikt over norsk utenrikspolitik, der det norske forholdet til de allierte spiller en stor rolle, se blant annet Helge Pharø, "Post-Cold War Historiography in Norway", *The Cold War – and the Nordic Countries: Historiography at a Crossroads*, Thorsten B. Olesen (Odense: University Press of South Denmark, 2004), 97-142, og Torbjørn L. Knutsen, "Norsk utenrikspolitik som forskningsfelt", og for det norsk-amerikanske forholdet se Olav Njølstad, "Norge og USA", begge fra *Norsk utenrikspolitik*, Gunnar M. Sørbo, Svein Gjerdåker og Torbjørn L. Knutsen (red.) (Bergen: Chr. Michelsens Institutt/Cappelen Akademisk Forlag A.S, 1997).

²⁷ Rolf Tamnes, *The United States and Cold War in the High North* (Oslo: Ad Notam, 1991).

andre verdenskrig. Hans begrep "empire by invitation" som vi gikk igjennom ovenfor har vært viktig i forståelsen for det større bildet for hvorfor USA var interessert i Vest-Europa.²⁸ Olav Riste skriver at det som forandret seg i norsk utenrikspolitikk, var i fremste rekke kulissene. Mens den underliggende realiteten har vært ganske stabil, da Norge har satt sin lit til at en av stormaktene, Storbritannia før andre verdenskrig og i første rekke USA etter 1945, av egen interesse skulle komme Norge til unnsetning skulle Norge bli angrepet.²⁹

Det er gjort lite amerikansk forskning på forholdet mellom Norge og USA. Dette skyldes at Norge sjeldent kom opp på den høyeste politiske dagsorden i Washington. Norge har etter at det ble selvstendig i 1905 for stort sett vært et fredelig og relativt rolig område, Norge ble ikke berørt i en større grad av første verdenskrig (med unntak av alle de sjømennene som mistet livet til havs) og var okkupert i fem år under andre verdenskrig. Men Norge ble hurtig stabilisert etter krigen, og trengte ikke så mye oppmerksomhet fra det høyere plan i Washington D.C.. Det var liten grunn for State Department å prioritere Norge, da forholdet i utgangspunktet har vært godt, og Norge har betydd lite for den internasjonale stillingen til USA. Det er også et problem at norsk ikke er et særlig utbredt språk i verden, og det gjør det vanskelig for utenlandske forskere å bruke kildene i de norske arkivene, uten å få hjelp til å oversette, noe som kan være tidskrevende og dyrt.³⁰

Den norske basepolitikken er godt kjent, og er blitt dekket i flere bøker, men da oftest som en del av noe større. Jeg har ikke funnet et eget verk som tar for seg den norske basepolitikken, med unntak av noen artikler og korte bøker fra 1960- og 70-tallet. Alle artiklene eller bøker som tar for seg basepolitikken, har visse mangler. Enten går de ikke særlig i dybden, er for korte, dekker en for lang periode, eller en annen periode enn den jeg tar for meg. Ingen verk har tidligere undersøkt det amerikanske synet på den norske basepolitikken.³¹ Basepolitikken er derimot nevnt i de fleste oversiktsbøkene om norsk utenrikspolitikk, men det står som oftest ikke særlig mye om den, og ikke utfyllende om hva

²⁸ Se blant annet *America, Scandinavia and the Cold War* (Oslo: Universitetsforlaget 1980), *The American "Empire" and Other Studies of US Foreign Policy in Comparative Perspective* (Oslo: Universitetsforlaget, 1990), "Empire" by *Integration: The United States and European Integration, 1945-1997* (Oxford: Oxford University Press, 1998) og *USA og Europa*, 2004.

²⁹ Olav Riste, *Isolasjonisme og stormaktsgarantier – Norsk tryggingpolitikk 1905-1990* (Oslo: Forsvarsstudier, Nr. 3, 1991), 6.

³⁰ Se for eksempel Wayne S. Cole, *Norway and the United States 1905-1955: Two Democracies in Peace and War* (Iowa: Iowa State University Press, 1989) og David G. Thompson, *The Norwegian Armed Forces and Defense Policy, 1905-1955* (Lewinston: The Edwin Mellen Press, 2004). Førstnevnte skriver om det politiske forholdet mellom Norge og USA og livet i den norske ambassaden i Washington. Mens sistnevnte skriver om norsk forsvarspolitikk i perioden 1905-1955, med hovedtyngden på andre verdenskrig.

³¹ For bøker og artikler som tar for seg basepolitikken, se bla. Nils Petter Gleditsch (et al.), *Norge i atomstrategien: atompolitikk, alliansepolitikk og basepolitikk* (Oslo: Pax Forlag, 1978) og Nils Ørvik, "Basepolitikken: Teori og Praksis", *Internasjonal Politikk*, Nr. 5, (1967), 542-566.

amerikanerne syntes om den.³² Bøkene eller artiklene nevner som regel baseerklæringen fra 1949, kort hva den går ut på, samt årsaker og motiver for den. Mye av litteraturen er i tillegg opptil 30-40 år gammel, og det har kommet frem nye kilder siden da som kan kaste nytt lys på forholdet.

Den norske basepolitikken kan behandles i lys av to begrepspar, som kan være med å forklare hvorfor Norge førte en slik restriktiv politikk, med de medfølgende virkninger det fikk for USA. Det første begrepsparet ble lansert av Johan Jørgen Holst, og går på det norske forholdet til Sovjetunionen. Holst sier at den norske politikken mot Sovjetunionen var basert på en kombinasjon av *avskrekking* og *beroligelse*. Det var viktig å avskrekke sovjeterne fra ekspansjonsplaner, men like viktig å unngå provokasjoner som kunne få Sovjetunionen til å sette i gang et angrep.³³ Rolf Tamnes sitt begrepspar, ”integrering og avskjerming”, omhandler det norske forholdet til de allierte. Det går ut på at på den ene siden ville Norge knytte seg nærmere til de allierte for å binde de til forsvaret av Norge, hovedsakelig gjennom NATO, men på den andre siden ikke slippe noen for nærme til, og hindre at engasjementet ble for sterkt. Det var viktig med avskjerming mot vesten, for å hindre at de vestlig maktene trigget den primære trusselen, Sovjetunionen. Selv om Norge integrerte seg gjennom å bli med i NATO, kunne de ikke glemme Norges geografiske posisjon, med en stormakt som nabo. Derfor var det viktig å unngå at vestmaktene brukte Norge for offensive operasjoner mot Sovjetunionen.³⁴

1.3.3 Strategic Air Command

Strategic Air Command (SAC) fikk en økende rolle i amerikansk strategi etter andre verdenskrig, og det er derfor viktig å se på hvordan deres posisjon endret seg og hvorfor de trengte baser i Vest-Europa og Norge. Det finnes flere amerikanske bøker som tar for seg utviklingen av SAC. Imidlertid er de fleste veldig generelle i sin dekning, de nevner hvor mange som jobbet der, hvilke typer fly SAC hadde og hvor mange av hver. Flere av dem er også offisielle utgivelser fra SAC i sammenheng med jubileum og er naturlig ikke særlig kritiske, og er mer som oppslagsverk å regne. I all hovedsak tar de for seg den interne utviklingen i USA, og legger ikke mye vekt på hvordan det amerikanske basekomplekset vokste tidlig på 1950-tallet. De fleste er i tillegg skrevet på 1960-, 70- og 80-tallet. Norges

³² Se blant annet Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 1997, 95-105. Kjetil Skogrand, *Norsk forsvarshistorie – Bind 4: 1940-1970 – Alliert i krig og fred* (Bergen: Eide Forlag, 2004), 161 og 187-188.

³³ Johan Jørgen Holst, ”Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv” *Internasjonal Politikk* (Oslo, 1966), 465. Se resten av artikkelen for mer utfyllende om begrepsparet til Holst.

³⁴ Rolf Tamnes, *Integration and screening: The Two Faces of Norwegian Alliance Policy, 1945-1986*. (Oslo: FHFS, Nr. 5, 1986), 2.

rolle er viet svært liten oppmerksomhet, særlig i de verkene som er skrevet før de norsk-amerikanske forhandlingene ble kjent.³⁵ Hvis Norge blir nevnt er det som regel bare i en oppramsing med andre SAC-baser i Vest-Europa.

Kurt Wayne Schakes doktoravhandling fra 1998, *Strategic Frontier: American Bomber Command Bases Overseas 1950-60*³⁶, tar for seg hvordan USA så på utenlandske baser for SAC og hvordan disse SAC-basene passet inn i amerikansk strategi. Den ser på hvorfor SAC var interesserte i baser i Europa på tidlig 1950-tall, og har et lignende perspektiv som denne avhandlingen, bare i en mye bredere skala. Den analyserer de amerikanske årsakene til oppbyggingen av SACs basekompleks, og tar for seg de oversjøiske basene i seg selv veldig generelt, og nevner Norge i svært liten grad.³⁷ Den er ganske omfattende og gir nødvendig bakgrunnsinformasjon om SAC og dens strategi på hele 1950-tallet. Den gir generell informasjon om hvorfor USA ville ha SAC-baser i Europa og hvorfor de ble lagt til de områdene der de ble opprettet. Boken er nyttig for å sette de norsk-amerikanske SAC-forhandlingene inn i et større perspektiv. Hans fokus er hovedsakelig militært, og bruker primærkilder overveiende fra US Air Force, Defense Department og Joint Chiefs of Staff. Mitt hovedfokus er på den politiske delen, og jeg bygger dermed på et annet kildegrunnlag enn Schake, ved å bruke primærmateriale fra State Department.

Til tross for de militærstrategiske, utenriks- og innenrikspolitiske implikasjonene en norsk-amerikansk baseavtale hadde, har ikke disse SAC-forhandlingene tidligere vært gjenstand for en dedikert analyse, verken i bok- eller artikkelform. Oversiktsverk over norsk utenrikshistorie etter andre verdenskrig nevner som regel SAC-avtalen (da menes de som er skrevet etter at forhandlingene ble offentlig kjent i 1983), men sier ofte ikke så mye om selve forhandlingene, og gjør de det, er det fra et norsk perspektiv med norske motiver og hendelsesforløpet sett fra Oslo.³⁸ Den boken som vier mest oppmerksomhet til forhandlingene

³⁵ Se blant annet J.C. Hopkins og Sheldon A. Goldberg, *The Development of Strategic Air Command, 1946-1986*. (Offutt Air Force Base, Neb.: Office of the Historian, Headquarters Strategic Air Command, 1986), Rita F. Clark og Martin, Herman F. Martin, *Strategic Air Command: Unit Mission and History Summaries* (Offutt Air Force Base, Neb.: Office of the Historian, Headquarters Strategic Air Command, 1988) og United States Air Force, *Headquarters, Strategic Air Command Key Personnel: 1946-1990* (Offutt Air Force Base, Neb.: Office of the Historian, Headquarters Strategic Air Command, 1990).

³⁶ Kurt Wayne Schake, *Strategic Frontier: American Bomber Command Bases Overseas 1950-1960* (Trondheim: Historisk Institutt NTNU, 1998).

³⁷ De gangene Norge blir nevnt er: side 97 (tabell som viser når SAC-avtalene ble inngått), 99 (om hvor lenge avtalen skulle vare, Norge blir nevnt med andre NATO-land), 122 (tabell som viser hvor mye konstruksjonen av basene kostet i forhold til hverandre) og 208 (i appendikset der det står kort om alle avtalene som SAC hadde).

³⁸ Se bla. Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 1997, 96-98 og Skogrand, *Norsk forsvarshistorie*, 2004, 190.

er Kjetil Skogrand og Rolf Tamnes' *Fryktens Likevekt*, som redegjør for forhandlingene og analyserer hvordan det påvirket Norge og det norske synet på forhandlingen.³⁹

1.4 Basedefinisjoner og forhandlingsteori

Det er hensiktsmessig å si noe om ordbruken i oppgaven, samt definere noen ord, begreper og teorier som er av betydning for tilnærmingen i denne oppgaven. Så langt det er mulig er de originale titlene på amerikanske departementer, avdelinger og organisasjoner brukt, som Joint Chiefs of Staff, eller forkortelsen JCS. Dette for å unngå misforståelser og upresise oversettelser. State Departement blir brukt om det amerikanske utenriksdepartementet, og Defense Department om det amerikanske forsvarsdepartementet, eller forkortelsene State og Defense. Dette for å skille mellom de amerikanske og norske departementene. Når forsvars- eller utenriksdepartementet nevnes, menes da de norske. Det samme gjelder amerikanske utenriks- og forsvarsministere, her brukes Secretary of State og Secretary of Defense.

Den norske basepolitikken ble tolket og definert på ulike måter etter hvert, og av ulike parter. Norge forsøkte å tolke sin basepolitikk så bredt så mulig, der mye var tillatt, mens sovjeterne hadde interesse av å bruke en så smal definisjon som mulig, slik at det norske handlingsrommet ble minst mulig. Det finnes et par ord som ofte blir brukt litt om hverandre, hvor en redegjørelse synes praktiske i denne sammenheng. "Installasjon" brukes ofte om en endelig fysisk operasjon med en funksjon, og har en mer teknisk form, uten politisk og ideologisk innhold. Dette kan være for eksempel vær- og kommunikasjonsinstallasjoner. "Base" er det ordet som har blitt brukt lengst, og har kommet til å mene en situasjon der brukernasjonen har ubegrenset tilgang og frihet til å gjøre det den vil innenfor et avgrenset område i et annet land. Mens "fasiliteter" har blitt det vanligste uttrykket der vertslandet utøver ultimat suverenitet, og brukernasjonen får tilgang på betinget og begrenset grunnlag. Men både base og fasilitet har ofte blitt brukt om hverandre.⁴⁰ Nils Ørvik skriver at når norske myndigheter erklærte at de ikke ville "åpne for baser for fremmede makters stridskrefter", la de vekt på den siste delen av setningen. Det den norske regjering ville fremheve var at de ikke ville ha allierte styrker, altså personell, permanent stasjonert på norsk jord.⁴¹

USA har ofte brukt en romsligere definisjon av ordet "base". Air Base Dictionary definerer en "base" som "any area or installation from which operations are carried out" og

³⁹ Skogrand og Tamnes, *Fryktens Likevekt*, 2001, 75-95.

⁴⁰ Robert E. Harkavy, *Bases Abroad – The Global Foreign Military Presence* (Oxford: Oxford University Press, 1989), 7-8.

⁴¹ Ørvik, "Basepolitikken", 1967, 556.

”an area or installation that supports an operation.”⁴² USA fikk etter andre verdenskrig et base-begrep med en utvidet betydning. Joint Chiefs of Staff (JCS) skrev i et memorandum i juni 1946 at bruken av ordet "base" i et memorandum fra året før, ikke nødvendigvis skulle bety at det måtte være permanent stasjonering av styrker eller fly- eller flåtekrefter på fremmed jord i fredstid eller til og med i krig. I følge JCS var det en forskjell på "militære rettigheter" som kunne brukes når det var nødvendig, og det å etablere baser. Om USA kom til å bruke disse rettighetene, var avhengige av flere faktorer, inkludert den internasjonale situasjonen, den gjeldende militære strategien og de materielle og menneskelige ressursene tilgjengelige for USA.⁴³ I følge Riste kunne dette utvidete basebegrepet sies å omfatte støttepunkt som ikke hadde fast stasjonering av væpnede styrker.⁴⁴ Disse ulike definisjonen på hva som konstituerte en ”base”, var av betydning for det ulike utgangspunktet Norge og USA hadde i forhandlingene.

Som Nikolaj Petersen har vist, kan forhandlingsteori gi nyttige perspektiver på forhandlingene.⁴⁵ Det kan være med på å gi de nødvendige verktøyene for å forstå hvordan de norsk-amerikanske forhandlingene fungerte. Det er viktig å se på forhandlingsmakt, hvem hadde hva å tilby og hvem trengte hva i forhandlingene. Dette var asymmetriske forhandlinger, da maktforholdet mellom USA og Norge var det av en supermakt og en småstat, og var av betydning for forhandlingene. USA var den klart største makten i verden, både økonomisk og militært ved inngangen til 1950-tallet. Norge var en småstat med lite ressurser i et hjørne av Europa. Men Norge hadde sin suverenitet. Skulle USA få tilgang til å få bruke flyplassene på Sola og Gardermoen, måtte en avtale som ble inngått, i det minste være akseptabel for den norske regjeringen og Stortinget. Det var liten sjanse for at USA ville gå inn og okkupere flyplassene uten tillatelse fra Norge. USA kunne ikke bare ta det de ville, men måtte overtale Norge til å gi dem det de trengte. Det var USA som var *demandeur*, det var de som var ute etter å få noe som Norge kunne gi dem.⁴⁶

Betydningen av asymmetri og maktforskjeller på utfallet av forhandlinger er et av de tradisjonelle spørsmålene ved forhandlingsteori.⁴⁷ Det er to generelle syn på dette. Det første er at selve forhandlingene tjener til å jevne ut spillerrommet mellom ujevne partnere, gjennom

⁴² Heflin *United States Air Force Dictionary* (Knovel: Woodford Agee, 2001), 73. Samme definisjon blir brukt i 1956-utgaven, som er nærmere oppgavens periode.

⁴³ Foreign Relations of the United States (FRUS) 1946, General & United Nations, Volume I: 1174-1176.

⁴⁴ Olav Riste, *Frå Integrasjonstraktat til Atompolitikk: Det Stormaktsgaranterte Norge, 1905-1983* (Oslo: FHFS, 1983), 18.

⁴⁵ Nikolaj Petersen, ”Negotiating the 1951 Greenland Defense Agreement: Theoretical and Empirical Aspects,” *Scandinavian Political Studies* (Vol. 21, Nr. 1, 1998).

⁴⁶ Ibid: 5.

⁴⁷ Ibid: 3.

spillet regler og det faktum at i en formell forstand kan begge partene trekke seg eller legge ned veto mot utfallet. Mens det andre synet er at selv om makt, målt i ressurser, ikke har en en-til-en forhold med utfallet, spiller asymmetrien i forholdet en rolle. Den sterke parten får ofte, men ikke alltid, den beste avtalen av partene. Sterke og svake stater oppfører ofte seg forskjellig i forhandlingene. Rubin og Zartman mente at "the party with high power tends to behave exploitatively, while the less powerful tends to behave submissively – unless certain special conditions prevail."⁴⁸ Dette er noe av det oppgaven skal se på, hva fikk Norge og USA ut av forhandlingene og hvorfor? Var amerikanerne tilfredse?

1.5 Kilder

Oppgaven er basert på amerikanske primærkilder fra National Archives II i Maryland, rett utenfor Washington D.C.. Kildene kommer fra State Department sine arkiver, hovedsakelig fra Record Group (RG) 59 (General Records of the Department of State) og RG 84 (Foreign Service Posts of the Department of State), samt noe fra RG 469 (Records of the U.S. Foreign Assistance Agencies). RG 59 inneholder generell intern amerikansk dialog fra State Department i Washington om saker som angår Norge. Her er det mange forskjellige aktører som sendte og mottok telegrammer og rapporter. Fra de lavere nivå innad i State Department, helt opp til Dean Acheson som var Secretary of State fra 1949 til 1953. I RG 84 er det mye korrespondanse mellom den amerikanske ambassaden i Oslo og State Department i Oslo. Oslo sendte rapporter og telegrammer tilbake til Washington for å oppdatere State Department om hva som foregikk i Norge, og andre veien var det instruksjoner og informasjon om hva som burde gjøres i forholdet til nordmennene. Det er flere personer som går igjen, spesielt ambassadøren ved den amerikanske ambassaden, som fra 1946 til 1953 var Charles Ulrick Bay, samt flere ansatte ved ambassaden som har forskjellige ansvarsområder. Det er og møtereferater, både interne amerikanske møter, men og møter mellom amerikanske og norske representanter. Ulempen med slike møtereferater er at hele diskusjonen ofte ikke ble tatt med, bare hva som ble bestemt. Det viser dermed ikke prosessen, men bare resultatet av møtet. RG 469 inneholder dokumenter som tar for seg den amerikanske økonomiske og militære hjelpen til Norge.

Et mulig problem med deler av det arkivmaterialet som brukes i denne oppgaven er at det i hovedsak viser synspunktene og holdningene til laverestående tjenestemenn i underavdelinger i State Department, med Nord-Europa som ansvarsområde. Disse hadde ofte begrenset innflytelse på utformingen av USAs generelle utenrikspolitikk. Men Norge er et lite

⁴⁸ Jeffrey Z. Rubin og William I. Zartman, "Asymmetrical Negotiations: Some Survey Results that may Surprise", *Negotiation Journal*, (Vol. 11, Nr. 4, oktober 1995), 351.

land i utkanten av Europa der det ofte ikke skjedde så mye av interesse for amerikanerne, og har derfor veldig sjeldent vært høyt oppe på den politiske dagsorden i Washington D.C.. Det er svært sjeldent at Norge ble diskutert av presidenten og National Security Council (NSC). Det var heller ikke ofte Secretary of State ble involvert i saker som angikk Norge, men det skjedde noen ganger, som for eksempel i sammenheng med SAC-forhandlingene i 1951-52. Derfor er ofte disse telegrammene og rapportene de eneste primærkildene vi har om den amerikanske politikken mot Norge i denne perioden, og særlig om det amerikanske synet på den norske basepolitikken. De kan gi uttrykk for et generelt syn innad i State Department og vise holdninger som var med på å bestemme den politikk som ble ført mot Norge.

1.6 Oppgavens oppbygging

Oppgaven er delt inn i seks kapitler, der de tre hovedkapitlene (tre, fire og fem) grovt kan deles inn i før, under og etter forhandlingene. Kapittel to redegjør for den historiske bakgrunnen og konteksten for den amerikanske utenrikspolitikken fra rundt 1945 ved å se på flere viktige hendelser, og sette de i sammenheng med en gradvis økende amerikanske interesse for Vest-Europa, og Norge. Amerikanerne fikk en gradvis mer omfattende basepolitikk i løpet av andre verdenskrig, noe som fikk følger for hvordan amerikanerne tenkte om baser i fremmede land.

Kapittel tre er en gjennomgang og analyse av den amerikanske interessen for baser i Norge fra 1945, og hvordan den interessen utartet seg. Amerikanerne hadde liten interesse av baser i Norge i store deler av perioden, men behovet økte gradvis frem til sommeren 1951. Da hadde amerikanerne bestemt seg for å ta formell kontakt med Norge angående militære rettigheter. Kapitlet kommer til å se på hvordan amerikanerne så på den norske basepolitikken opp til sommeren 1951. Det var fra starten av liten amerikansk tro på en endring i den norske basepolitikken, men de var villige til å gjøre et forsøk. Ett annet viktig poeng var den økende betydningen SAC fikk i amerikansk forsvarsstrategi, og hvordan det påvirket SACs påbegynnende oversjøiske basestruktur.

Kapittel fire starter med at amerikanerne var klare til å ta formell kontakt med nordmennene for å skaffe seg militære rettigheter i landet, og forhandlingene startet opp i august 1951. Kapitlet viser den progresjonen forhandlingene hadde ut 1951, og ser hvordan amerikanerne så på de problemer som oppstod og hva de mente ville være beste måten å løse dem på. Samtidig viser det hvordan amerikanerne så på den norske basepolitikken og for mulighetene for å få til en endring i den restriktive norske politikken. En endring var ønskelig fra amerikansk hold, men de innså de interne politiske problemene det ville skape i Norge.

Kapittel fem tar for seg utviklingen til forhandlingen utover i 1952 og avslutningen i oktober, og ser på hvordan avtalen ble. Amerikanerne var stort sett fornøyde med avtalen slik den ble, selv om de gjerne skulle ønsket at den hadde blitt enda mer omfattende. State Department hadde større forståelse enn Defense for den vanskelige politiske situasjonen som Norge var i med sin delte grense med Sovjetunionen og en sterk intern opposisjon mot et tettere forsvarssamarbeid med vesten. Mot slutten ser den med et litt større blikk på Sola og Gardermoen's plass i SAC-basestruktur.

Kapittel seks oppsummerer flere av de viktigste poengene og funnene i oppgaven og setter de inn i en større sammenheng. Det amerikanske synet på den norske basepolitikken endret seg 1948 til 1953. Fra å se på den restriktive norske politikken som noe som ikke var av betydning for USA i 1948, da de ikke hadde noen konkrete behov for baser i Norge på det tidspunktet, til å stadig vise en større interesse opp til det punktet at de tok formell kontakt om å skaffe seg baserettigheter i Norge sommeren 1951. Amerikanerne ønsket en endring i den norske basepolitikken, men etter hvert som tiden gikk, anså amerikanerne det som stadig vanskeligere å få nordmennene til å gå med på å gjøre revisjoner i sin basepolitikk på det tidspunktet. Begge administrasjonene anså en endring som uunngåelig, det måtte bare gis tid og ikke presses frem.

2 Historisk bakgrunn og kontekst

2.1 Innledning

Amerikansk utenrikspolitikk endret seg drastisk fra andre verdenskrig og frem til 1950. Dette kapitlet skal ta for seg noen viktige utviklingstrekk som er av betydning for hvorfor USA knyttet seg nærmere Vest-Europa og Norge. Det danner den bakgrunn og kontekst som trengs for å forstå hvorfor SAC-forhandlingene ble til. Den norske baseerklæringen ble utstedt tidlig i 1949, og er betydningsfull fordi den danner det rammeverket som USA kunne jobbe innenfor når det gjaldt å forholde seg til Norge når de skulle forhandle om militære rettigheter. Den amerikanske interessen for baserettigheter i fremmede land økte og kraftig i denne perioden, og er med på å forklare hvorfor USA søkte om militære rettigheter i Norge. Fokuset her er på tiden etter andre verdenskrig, da USA før den krigen ikke hadde noen allierte og ingen soldater stasjonert på fremmed jord som USA ikke kontrollerte direkte i fredstid. Under og etter krigen skulle dette endre seg drastisk, og USA bygget opp et stort basekompleks som strakk seg over hele verden.

2.2 Amerikansk makt etter andre verdenskrig

Det japanske angrepet på Pearl Harbor 7. desember 1941 var det første angrepet av en fremmed makt på amerikansk jord på nesten 130 år. Dette sjokket førte til at president Franklin D. Roosevelt fikk bred folkelig støtte for at USA nå måtte gå vekk fra den tradisjonelle isolasjonismen som hadde preget amerikanerne i lang tid, og oppgi sin motstand mot formelle militære allianser.⁴⁹ USA var en del av verden, og kunne ikke bare isolere seg og se på det som skjedde i resten av verden som ubetydelig for USA, de måtte engasjere seg.

Store deler av Europa var lagt i ruiner i løpet av krigen, og mange store byer var bombet sønder og sammen. Men USA hadde ikke blitt bombet slik som de europeiske maktene hadde blitt, selv om de og så hadde lidd store tap, og mistet over 400 000 amerikanske soldater og nesten en million hadde blitt skadet.⁵⁰ USA kom ut av den andre verdenskrig som den klart største og mektigste makten i verden, og tok steget opp til å bli en supermakt, både økonomisk og militært. De hadde bygget opp den største krigsmaskinen i historien, og mot slutten av 1942 produserte de mer våpen enn alle aksemaktene til sammen, og i 1943 produserte de mer en tre ganger så mye våpen som Sovjetunionen. Også økonomisk var de blitt en supermakt, og de hadde to-tredjedeler av verdens gullreserver i 1945 og rundt

⁴⁹ Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994), 392.

⁵⁰ Leffler, *A Preponderance of Power*, 1992, 2.

halvparten av verdens produksjonskapasitet. Deres BNP var fem ganger større enn Storbritannia i 1945, og tre ganger større enn Sovjetunionen.⁵¹ Geir Lundestad skriver at USAs styrke etter krigen kom hovedsakelig av fire årsaker: det betydelige militære forspranget, landets økonomiske overlegenhet, den store oppslutningen hjemme for den utenrikspolitikk som ble ført og den sterke ideologiske støtten landet fikk internasjonalt.⁵² Dette medførte at maktbalansen ble forskjøvet i retning USA i løpet av krigen. Europa hadde blitt svekket, noe som skapte et maktvakuum, og åpnet opp for at USA kunne knytte seg nærmere til Europa hvis viljen var til stede. Rett etter krigen var det amerikanske fokuset på å få hjem soldatene, men etter hvert som tilspisningen med det kommunistiske Sovjetunionen økte, fikk Europa en stadig større betydning i amerikansk tankegang.

2.2.1 Truman-doktrinen og Marshallplanen

Det var flere viktige begivenheter i årene 1947-1948 som hadde betydning for USAs forhold til Vest-Europa, og som skulle knytte de nærmere sammen. Samtidig som amerikanerne ble mer og mer klar over ulikhetene mellom USA og Sovjetunionen, og de sovjetiske intensjonene om en sovjetisk interessesfære, så de at forhandlinger ville bli vanskelig. Den amerikanske velviljen mot Sovjetunionen smuldret opp mot slutten og etter krigen.⁵³ 1947 medførte på flere områder en revurdering av amerikansk utenrikspolitikk. Det ble en økt spenning mellom øst og vest. Amerikanerne økte sitt engasjement i Vest-Europa som en følge av det, med blant annet Truman-doktrinen og Marshall-planen. Men det økte engasjementet førte også til at spenningen økte mer. Det gjorde at USA stilte større krav til lojalitet fra vennligsinnede stater, og den norske brobyggingspolitikken, der Norge prøvde å etablere gode relasjoner med begge sider, inkludert Sovjetunionen, og holde seg utenfor allianser, ble satt under press.⁵⁴

Da Storbritannia fastsatte at de skulle stoppe sin bistand til Tyrkia og Hellas, bestemte president Harry S. Truman for å hjelpe dem fra å falle inn under den sovjetiske interessesfæren. Truman ba i en tale til kongressen den 12. mars 1947, om ca. \$400 millioner for økonomisk hjelp til Tyrkia og Hellas slik at de kunne motstå sovjetisk aggresjon og unngå en kommunistisk maktovertakelse. Dette ble videreført til å gjelde alle demokratiske stater som var truet av kommunistisk aggresjon, enten av ytre eller indre faktorer. I talen til

⁵¹ Melvyn P. Leffler: "The emergence of an American grand strategy, 1945-1952", *The Cambridge History of the Cold War*, Melvyn P. Leffler og Odd Arne Westad (red.) (Cambridge, Cambridge University Press, 2010), 67.

⁵² Lundestad, *USA og Europa*, 2004, 46.

⁵³ For mer om den minskende velviljen mot sovjeterne, se John Soares, "Averell Harriman has changed his mind: the Seattle Speech and the rhetoric of Cold War confrontation", *Cold War History* (Vol. 9, Nr. 2, 2009), 267-286.

⁵⁴ Geir Lundestad: *USAs politikk overfor Norge 1945-1948: Truman-administrasjonens holdning til brobygging og sosialdemokrati* (Tromsø: Universitet i Tromsø, 1976), 13.

kongressen sa Truman at det måtte være USAs politikk å støtte opp om frie folk som står i mot et forsøk på å ta over landet fra en væpnet minoritet eller krefter utenfra.⁵⁵ Den gikk klart bort fra den isolasjonismen som hadde preget USA i mellomkrigstiden og gav en forklaring på hvorfor USA skulle engasjere seg i verden. Verden var nå delt i to motsatte innflytelsesfærer: en basert på frihet og den andre på tvang. Ideen var at den amerikanske utenrikspolitikken ikke skulle søke aktivt etter å rulle ned jernteppet, men heller jobbe for å stoppe den videre ekspansjonen av Sovjetunionen og dens interessesfærer.⁵⁶ Marshall-planen var basert på en amerikansk tro på at den økonomiske gjenoppbyggingen av Europa var essensiell for amerikansk interesse i det lange løp.⁵⁷

Det var ett konsept som ble viktig for Truman-administrasjonens strategi, og det var *containment* (oppdemming). Det ble først omtalt offentlig i en artikkel i *Foreign Affairs* av George Kennan, som av David C. Engerman blir kalt det den viktigste artikkelen på 1940-tallet.⁵⁸ Der argumenterte Kennan for at sovjetisk press mot de frie institusjonene i den vestlige verden var noe som kunne begrenses (contained), og at det måtte være den amerikanske politikken mot Sovjetunionen å føre en langsiktig og tålmodig, men bestemt begrensning av de sovjetiske ekspansjonistiske tendenser.⁵⁹ Denne politikken gikk ut fra at det var bare ett tidsspørsmål før Sovjetunionen kom til å falle sammen, det kom til å råtne fra innsiden, hvis den bare ble latt være alene. Det kunne ta år, eller tiår, men før eller siden kom det til å skje.

Økonomisk bistand var og viktig for å hjelpe med gjenoppbyggingen av kontinentet etter den ødeleggende krigen. Truman-administrasjonen søkte om \$17 milliarder fra kongressen, og kongressen godkjente i første omgang \$5.3 milliarder for det første året og mente at administrasjonen skulle komme tilbake med en forespørsel på en årlig basis. Dette var rundt halvparten av de \$28 milliarder europeerne først hadde søkt om. Dermed ble European Recovery Program (ERP) dannet i april 1948, og ble etter hvert kjent som Marshall-planen, og skulle gi økonomisk bistand til gjenoppbyggingen av Europa.⁶⁰ Amerikanerne ville

⁵⁵ Leffler, *A Preponderance of Power*, 1992, 145.

⁵⁶ Denise M. Bostdorff, *Proclaiming the Truman Doctrine: the Cold War Calls to Arms* (College Station, Texas: Texas A&M University Press, 2008), 144.

⁵⁷ Michael J. Hogan, *The Marshall Plan – America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe 1947-1952* (Cambridge: Cambridge University press, 1987), 26.

⁵⁸ David C. Engerman, "Ideology and the Origins of the Cold War, 1917-1962", *The Cambridge History of the Cold War – Volume 1: Origins*, Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (red.) (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 38.

⁵⁹ George C. Kennan (X), "The Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affairs* (Vol. 25, Nr. 4, juli, 1947), 575.

⁶⁰ William I. Hitchcock, "The Marshall Plan and the Creation of the West", *The Cambridge History of the Cold War – Volume 1: Origins*, Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (red.) (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 158.

med denne bistanden sikre politisk stabilitet og hjelpe til med å unngå en større økonomisk krise i Europa, som da kunne skape politisk uro som de lokale kommunistene kunne utnytte for å ta makten. Truman-doktrinen og Marshall-planen var i følge presidenten ”two halves of the same walnut”.⁶¹ Men Marshall-planen var ikke ren veldedighet fra amerikansk side, statene som mottok hjelp måtte foreta en betydelig markedsliberalisering og åpne opp markedene til amerikanske produkter og investeringer, og handel med øst-europeiske nasjoner skulle begrenses.⁶² Det var og politiske undertoner ved Marshall-planen. USA håpte å påvirke de europeiske statene til å lage regjeringskoalisjoner uten kommunister i maktposisjoner. Secretary of State Dean Acheson sa at de nasjonene som jobbet for å beholde sin uavhengighet og demokratiske institusjoner ville bli prioritert når det kom til leveranser.⁶³ Amerikanerne oppnådde de fleste av sine mål med Marshallplanen. Sovjetunionen og de østeuropeiske statene ble og tilbudt økonomisk hjelp, men disse ville ikke delta, eller fikk ikke lov av Sovjetunionen. Dette fikk sovjeterne til å utøve større kontroll av Øst-Europa. Dette førte til en skjerpning i forholdet mellom Øst og Vest, en tilspising av den kalde krigen. Skillet mellom den kapitalistiske og den kommunistiske verden ble stadig klarere, og mer uforsonlig.⁶⁴

2.3 Kuppet i Tsjekkoslovakia og paktforslag fra Sovjetunionen

Det var to viktige hendelser i 1948 som skapte usikkerhet rundt hensiktene til sovjeterne. Det var den kommunistiske maktovertakelsen i Tsjekkoslovakia og en pakt mellom Sovjetunionen og Finland, og frykten for at Norge skulle motta et liknende forslag. Tsjekkoslovakia var det eneste landet i øst-blokken som hadde opprettholdt et demokratisk styresett etter andre verdenskrig med økonomiske knytninger til vesten, samtidig som de på det utenrikspolitiske feltet stort sett fulgte Sovjetunionen. Den kommunistiske maktovertakelsen i Tsjekkoslovakia i februar 1948 fikk stor politisk og psykologisk virkning for Vest-Europa og USA. Det kom som ett sjokk, da Tsjekkoslovakia hadde, i likhet med Norge, forsøkt å føre en form for brobyggingspolitikk, der de prøvde å pleie gode forhold til begge sider i den påbegynnende blokkdelingen av Europa. Nå var Tsjekkoslovakia også blitt et kommunistisk diktatur, og var

⁶¹ Joseph Marion Jones, *The Fifteen Weeks (February 21 – June 5, 1947) – An Inside Account of the Genesis of the Marshall Plan* (New York: Harcourt, Brace & World, Inc., 1955), 233.

⁶² Marshallplanens formål dannet for noen år siden stor debatt i historiefeltet. Cox og Kennedy mente at Marshallplanen var en bevisst del av en stadig mer aggressiv amerikansk politikk mot Sovjetunionen. Flere historikere, blant annet Trachtenberg, var sterkt i mot det, og mente at Cox' og Kennedys fremstilling hadde store mangler og selektiv bruk av sekundærlitteratur. Michael Cox og Caroline Kennedy-Pipe, ”The Tragedy of American Diplomacy? Rethinking the Marshall Plan”, *Cold War Studies* (Vol. 7, Nr. 1, 2005), 97-134. Marc Trachtenberg, ”The Marshall Plan as Tragedy”, *Cold War Studies* (Vol. 7, Nr. 1, 2005), 135-140.

⁶³ Leffler, *A Preponderance of Power*, 1992, 157.

⁶⁴ Randall B. Woods og Howard Jones, *Dawning of the Cold War – The United States Quest for Order* (Athens & London: The University of Georgia Press, 1991), 246.

blitt et symbol for hva som kunne skje med land som tillot kommunister inn i regjeringsmakt.⁶⁵ Illusjonen om at det gikk an å opprettholde et demokratisk styresett innad i øst-blokken var nå knust, og det medførte en sterk skjerping av den ideologiske konflikten.⁶⁶

For amerikanske myndigheter viste den relativt lette måten kommunistene tok makten i Tsjekkoslovakia, at det rådet en demoralisering og impotens i demokratiene i Europa. De fryktet at sovjetisk dominans over Europa hovedsakelig ikke kom til å komme gjennom direkte militær erobring, men gjennom lokal omvelting fra nasjonale kommunister med støtte fra Moskva.⁶⁷ Derfor ble det ekstra viktig nå å støtte opp og hjelpe vennligsinnede stater i Europa mot lokale kommunistkrefter, og knytte de sammen i en vestlig forsvarsallianse. Tamnes skriver at den amerikanske strategien mot Nord-Europa på slutten av 1940-årene gikk hovedsakelig ut på å holde nasjonene sterke og holde dem vennlige. Oppmuntring samt økonomisk- og våpenhjelp var de viktigste virkemidlene for å få til det.⁶⁸ Central Intelligence Agency (CIA) slo i 1949 fast viktigheten av å vinne lojaliteten til nasjoner i periferien for å hindre at Sovjetunionen tok kontroll over vestlige Europa. En av hovedoppgavene til USA, skulle være å hindre at ressursene og befolkning fra Europa og Asia skulle havne inn under sovjetisk kontroll.⁶⁹ Høsten 1948 la National Security Council (NSC) frem en rapport, NSC 20/4, som slår fast at sovjetisk kontroll over Eurasia, enten med politiske metoder eller militær aggresjon, ville vært strategisk og politisk uakseptabelt for USA, og ville vært en stor trussel mot sikkerheten til USA.⁷⁰

Like etter den kommunistiske maktovertakelsen i Tsjekkoslovakia i februar 1948 ble det kjent at den sovjetiske lederen Josef Stalin hadde sendt et brev til den finske presidenten, der han foreslo forhandlinger om en militæravtale mellom Sovjetunionen og Finland. Dette var for å sikre seg militært på den nordlige flanken. Da begynte de allierte å undre seg om det var nok for sovjeterne, eller om det kom til å komme flere slike avtaler med land som hadde grense til eller lå nærme Sovjetunionen. Det kom flere meldinger fra ambassader i øst-europeiske hovedsteder at nå stod Norge for tur, og at Sovjetunionen var sikker på at vestmaktene ikke kom til å gjøre noe for å redde Norge. Hvordan skulle den norske regjeringen reagere på disse ryktene? Kom det fra øverste hold i Kremlin, eller var det bare løse rykter? Norge tok de veldig alvorlig og bestemte seg for å avvise et hvert mulig pakt-

⁶⁵ Nils Morten Udgaard, *Great Power Politics and Norwegian Foreign Policy* (Oslo: Universitetsforlaget, 1973), 246.

⁶⁶ Jakob Sverdrup, *Inn i Storpolitikken 1940-1949 - Norges utenrikspolitiske historie, bind 4* (Oslo: Universitetsforlaget, 1996), 293.

⁶⁷ Leffler, *A Preponderance of Power*, 1992, 205.

⁶⁸ Tamnes, *The United States and the Cold War*, 1991, 58.

⁶⁹ Leffler, *A Preponderance of Power*, 1992, 12.

⁷⁰ FRUS 1948, Western Europe, Volume I, part II: 667.

forslag fra Sovjetunionen. Norge tok kontakt med Storbritannia og USA, for å høre med mulighetene for hjelp i tilfelle sovjeterne skulle reagere fiendtlig på et norsk nei til et paktforslag, noe vi kommer tilbake til i neste kapittel. Samtidig økte Stortinget forsvarsbevilgningene med 100 millioner ekstra, noe som var en økning på 50 prosent.⁷¹

2.4 Den norske baseerklæringen

Denne økte norske frykten for et sovjetisk forslag og et ønske om å ikke provosere Sovjetunionen var med på forme det som ble den norske basepolitikken. Den sovjetiske ambassaden i Oslo sendte en henvendelse til den norske regjeringen 29. januar 1949. Der skrev de om det felles Atlanterhavsforbund som var under opprettelse, og de syntes at dette forbundet ikke hadde som mål å styrke verdensfreden, men at det hadde aggressive formål. I følge sovjeterne ønsket initiativtakerne til dette forbundet å utnytte opprettelsen for å skaffe seg militære fly- og flåtebaser rundt om i verden, og spesielt i områder som lå nærme Sovjetunionens grenser. Det var på bakgrunn av dette at den sovjetiske regjeringen stilte tre spørsmål til Norge: de ba om at den norske regjeringen skulle klarlegge sitt standpunkt til spørsmålet om Atlanterhavspakten. De ba om å få opplyst om de meldinger som hadde kommet frem i pressen om at Norge ville gå inn i Atlanterhavspakten stemte, og til slutt spurte de om Norge tok på seg noen forpliktelser når det gjaldt opprettelse av militære fly- eller flåtebaser i Norge på vegne av Atlanterhavspakten.⁷²

I det norske svaret som kom tre dager etterpå, den 1. februar, og er i ettertiden blitt kjent som den norske baseerklæringen. Der skrev den norske regjeringen at Norge så det som nødvendig å søke økt sikkerhet gjennom regionalt samarbeid på forsvarsområdet, siden Forente Nasjoner (FN) ennå ikke hadde blitt sterkt nok til å opprettholde freden på egenhånd. Så kom det som har blitt den viktigste delen av det norske svaret, der den norske regjeringen skrev at Norge:

"... aldri vil medvirke til en politikk som har aggressive formål. Den vil aldri tillate at norsk område blir brukt i en slik politikkens tjeneste. Den norske regjering vil ikke tiltre noen overenskomst med andre stater som innebærer forpliktelser for Norge til å åpne baser for fremmede makters stridskrefter på norsk territorium så lenge Norge ikke er angrepet eller utsatt for trusler om angrep."⁷³

Hvorfor kom det norske svaret så raskt? Den norske utenriksministeren Halvard Lange kalte det "to hektiske dager" før det norske svaret kom.⁷⁴ Var den forberedt på forhånd? I

⁷¹ Sverdrup, *Inn i Storpolitikken*, 1996, 294.

⁷² Sven G. Holtsmark (red.), *Norge og Sovjetunionen 1917-1955 – En utenrikspolitisk dokumentasjon* (Oslo: J.W. Cappelens Forlag AS, 1995) 424.

⁷³ Holst, *Norsk sikkerhetspolitikk*, bind II: Dokumentasjon, 1967, 66.

⁷⁴ Halvard M. Lange, *Norges vei til NATO* (Oslo: Pax, 1966), 43

følge Riste finnes det ingenting som tyder på at den norske regjeringen vurderte noen annen basepolitikk enn den som ble lagt frem i brevet til Sovjetunionen. Lange hadde allerede i juli 1948 gjort det klart for den amerikanske ambassadøren i Oslo at det ikke ville være aktuelt med fremmede baser i Norge i fredstid. Men det kunne være mulig med en avtale som trådte i kraft når Norge ble angrepet.⁷⁵ Det kom en ny sovjetisk note 5. februar, som mente at det norske svaret angående fremmede styrker og baser på norsk jord var utilstrekkelig. Til slutt kom sovjeterne med et tilbud om å inngå en ikke-angrepspakt. Norge svarte denne noten først etter en måned, der de gjentok baseerklæringen, og skrev at de hadde bestemt seg for å delta i Atlanterhavspakten. De avsluttet med å si at de ikke syntes en ikke-angrepspakt var nødvendig, da de gjennom FN hadde forpliktet seg til å ikke angripe hverandre. Det kom ingen sovjetiske svar på det siste norske brevet.

Det var flere tegn før selve erklæringen som viste at Norge ikke hadde noen ønsker om å plassere allierte styrker på norsk territorium, og dette skyldes i all hovedsak hensyn til Sovjetunionen og ønsket om å beholde en lavspenning i området. Baseerklæringen kom rett før Norge gikk inn i Atlanterhavspakten, så den visste de andre allierte om og godtok. Det var, slik Nils Ørvik kaller det, "en del av flyttelasset" som Norge brakte med seg inn i det vestlige forsvarssamarbeidet.⁷⁶ Dette stilte de to garantistene for Atlanterhavspakten, USA og Storbritannia, overfor det faktum at eventuell allierte militærhjelp til Norge ville bli vanskeligere. For istedenfor å stasjonere hjelpestyrkene i landet på forhånd, måtte hjelpen nå tas inn under en eventuell konflikt, ofte over lange distanser, noe som kunne føre til komplikasjoner og forsinkelser.⁷⁷ Baseerklæringen kan og trekkes tilbake til den norske Grunnloven, der det står nedfelt i paragraf 25, at "... ingen fremmede Magters Krigsfolk, undtagen Hjælpetropper imod fiendtligt Overfald, maa inddrages i Riget uden Storthingets Samtykke."⁷⁸

Den viktigste begrunnelsen for restriksjonene var ønsket om å ikke provosere Sovjetunionen, da Norge var nabo med stormakten. Norge fryktet at sovjeterne ville oppfatte det som en provokasjon hvis de allierte fikk stasjonere styrker i Norge i fredstid. Dette medførte at den norske regjeringen fryktet at dette skulle utløse en kjedereaksjon, der stasjonering av allierte tropper på norsk territorium kunne forårsake et sovjetisk angrep på

⁷⁵ Riste, *Frå Integrasjonstraktat til Atompolitikk*, 1983, 21.

⁷⁶ Ørvik, "Basepolitikken", 1967, 542.

⁷⁷ Nils Ørvik, *Norge ved korsveien – "Pose og sekk"-politikken*, (Oslo: Prisma forlag, 1989), 64.

⁷⁸ "Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814", § 25. (Oslo: Cappelen Forlag, 2007).

Norge.⁷⁹ Berdal skriver at baseerklæringen kan ses på som en erklæring som var delvis motivert av ønsket om å sikre politisk aksept innad i Norge for den endringen som medlemskapet i NATO medførte for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk.⁸⁰ NATO-medlemskapet hadde skapt en del motstand, både i opposisjonen, men og innad i Arbeiderpartiet. Baseerklæringen kan da ses på som en ”konsesjon” som ble gitt til opposisjonen, for å forsikre dem om at Norge ikke ville bli omgjort til en av stormaktenes militære baser. Tom Hetland skriver at det norske basestandpunktet neppe var særlig kontroversielt i 1949, verken for Norge eller i dets forhold til de allierte.⁸¹ Rolf Tamnes skriver at alle bekymringer om britiske og amerikanske ønsker om baserettigheter i Norge da baseerklæringen ble utgitt i 1949 var ubegrunnet, da det var ingen klare amerikanske anmodninger om baser i Norge, da de ikke hadde noen behov for militære baser i Norge i fredstid. Med unntak av noen interne amerikanske diskusjoner der baser i Norge ble sett på som ønskelig, og da hovedsakelig fra et militært standpunkt, var det ikke noen tegn som tyder på at amerikanerne var klar til å ta kontakt med nordmennene om baserettigheter i 1949.⁸²

2.5 Vestunionen og NATO

De vesteuropeiske statene søkte en nærmere tilknytning dem i mellom. Dette medførte at Brusselpakten, også kalt Vestunionen, som var en allianse mellom Storbritannia, Frankrike og Benelux-landene, ble underskrevet 17. mars 1948. Det var et britisk forslag om en kollektiv sikkerhetstraktat som ville slå sammen deres militære og politiske ressurser, og var noe USA i teorien støttet.⁸³ Medlemmene i Brusselpakten ville ha med USA i en eller annen form, men motforestillingene i USA, spesielt fra isolasjonistene, var ennå sterke mot å knytte seg for nær et splittet Europa. Men hvis Vest-Europa samlet seg og kollektivt ba USA om hjelp, ville det bli lettere for Truman å få med kongressen. Han kunne da vise til Europa allerede hadde satt i gang en integrasjon av kontinentet, og at USA ikke kunne la være å støtte denne utviklingen, da gjennom økonomiske hjelpemiddel, som Marshall-planen, eller militært, gjennom det kommende NATO.⁸⁴

The North Atlantic Treaty (NATO) ble underskrevet 4. april 1949, og var første gangen USA gikk med i en fredstidsallianse.⁸⁵ De andre medlemslandene var de fem landene

⁷⁹ Ørvik, "Basepolitikken", 1967, 547.

⁸⁰ Mats R. Berdal, *The United States, Norway and the Cold War, 1954-60* (Oxford : St. Antony College, 1997), 8.

⁸¹ Hetland, *Sovjetunionen og norsk tryggingpolitikk*, 1983, 55.

⁸² Tamnes, *The United States and the Cold War*, 1991, 44.

⁸³ Steven L. Rearden, *History of the Office of the Secretary of Defense – Vol. 1: The Formative Years, 1947-1950* (Washington D.C.: Historical Office, Office of the Secretary of Defense, 1984), 458.

⁸⁴ Oddbjørn Melle, *Supermakter og kald krig-arenaer* (Oslo: Abstrakt Forlag, 2008), 184.

⁸⁵ Offner, *Another Such Victory*, 2002, 268.

tilsluttet Brusselpakten samt Canada, Italia, Portugal, Island, Danmark og Norge. Denne avtalen kom som en følge av en økende forståelse for den gjensidige avhengigheten av de atlantiske statene og graden av amerikansk sikkerhet som kom av en bevaring av sikkerheten til Vest-Europa. Vest-Europa var svekket og truet av en økende sovjetisk militærmakt. Men det ble ikke ansett av amerikanerne som veldig sannsynlig at sovjeterne skulle invadere Europa med det første rundt 1949, men muligheten var der. Vest-Europa var veldig sårbart etter krigen, og uten en plan for å bevare dens sikkerhet, var det ikke sikkert at Vest-Europas fortsatte frihet og uavhengighet kunne sikres, selv med økonomisk hjelp fra USA gjennom Marshall-planen.⁸⁶ Kjernen i traktaten var artikkel 5 som sa at en angrep på en av NATO-landene var et angrep på alle, og paktlandene kunne bruke "such action as it deems necessary" for å bevare sikkerheten til paktlandene.⁸⁷ Gaddis skriver at NATO, helt fra starten av var et europeisk initiativ, og en så eksplisitt invitasjon som noen gang har blitt tilbudt fra småstater til en stormakt om å konstruere ett imperium, og så inkludere dem innenfor det.⁸⁸ Det finnes en del sannhet i den vittigheten NATOs første generalsekretær, Lord Ismay, kom med i 1949, at NATOs formål var "to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down."⁸⁹

2.6 NSC-68

Flere hendelser i 1949 skulle få dype følger for retningen amerikanerne tok i sin utenrikspolitikk, og er med på å underbygge hvorfor USA knyttet seg nærmere Europa. Det var blant annet "tapet" av Kina til kommunismen, Sovjetunionen sprengte sin første atombombe og amerikanerne mente at europeerne var lite villige til å ta på seg byrden ved opprustning.⁹⁰ President Truman autoriserte en studie i januar 1950, som ble ferdigstilt i juni samme år og som var ett omfattende dokument som tok for seg amerikanske interesser, trusler og gjennomførbare responser. Denne studien endte opp som National Security Council Report 68 (NSC-68), og den formet og ble retningsgivende for amerikansk utenrikspolitikk for mange år fremover. Den bygget videre på *containment*, men gikk enda lenger. Det var ikke lenger nok å bare vente ut en fiendtlig nasjon, vekten lå nå på et perimeter-forsvar, der alle punkt langs perimeteren ble ansett som like viktige. NSC-68 var opptatt av Sovjetunionens offensive natur. Fokuset var mer på den militære dimensjonen av den vestlige strategien, istedenfor Kennans *containment*-konsept, som la mer vekt på politiske, økonomiske og

⁸⁶ Rearden, *Office of the Secretary of Defense*, 1984, 458.

⁸⁷ Ibid: 474.

⁸⁸ Gaddis, *We Now Know*, 1997, 49.

⁸⁹ David Reynolds, *The Origins of the Cold War: International perspectives* (New Haven: Yale University Press, 1994), 13.

⁹⁰ Alexander L. George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice* (New York & London: Columbia University Press, 1974), 26.

psykologiske momenter. Amerikanerne skulle kunne møte enhver sovjetiske militær trussel.⁹¹ Dean Acheson blir ofte regnet som arkitekten og den primære drivkraften bak NSC-68.⁹²

NSC-68 tok til orde for en stor og umiddelbar oppbygning av amerikansk militære makt og dens allierte for å rette maktbalansen. Dette ville kreve en flerdobling av det amerikanske militærbudsjettet, noe som Truman ikke var særlig begeistret for, da han i årsskiftet 1949/1950 anså budsjettmessig tilbakeholdenhet som viktigere enn den reelle faren for et angrep fra sovjetiske styrker med atomvåpen.⁹³ Denne flerdoblingen ville bli svært vanskelig å få gjennom kongressen i det klimaet som var i perioden uten en reell krise å håndtere. Men den krisen skulle komme senere samme sommer, da Nord-Korea invaderte Sør-Korea i juni og Koreakrigen var et faktum. Utbruddet av Koreakrigen gjorde gyldig de underliggende forutsetninger i NSC-68.⁹⁴ Dette var en av hovedgrunnene til at Truman skrev under NSC-68 i september 1950 og gjorde det til gjeldende politikk for de neste årene.

Melvyn Leffler skriver at de amerikanske myndigheters strategi var klar, de skulle føre en begrenset krig i Korea, gjøre klart for en global konflikt og utnytte de økende militære kapabilitetene til USA som bakgrunn for å føre en aggressiv utenrikspolitikk med mål om å skape en gunstig maktbalanse i Europa, Asia og Midtøsten.⁹⁵ Dette er viktig med tanke på den økte interessen som ble viet til Vest-Europa, også militært, og hvorfor USA knyttet seg nærmere til Vest-Europa i løpet av disse årene. Den store opprustningen som ble satt i gang og den økte amerikanske interessen for baserettigheter, spesielt i Vest-Europa, er med på å underbygge hvorfor USA ville ha militære rettigheter på Sola og Gardermoen. Den norske ambassadøren sa til Acheson at "the smaller nations of Europe were much heartened" at USA ville gå inn i Korea for å stoppe kommunistene, da de delte den amerikanske frykten for at den "forræderske Ivan hadde noe annet i ermet."⁹⁶

2.7 Amerikansk basepolitikk

Hvordan har den amerikanske interessen for baserettigheter blitt formet og hvorfor har amerikanerne etablert baser der de gjorde? Fokuset kommer til å ligge på amerikanske baser under andre verdenskrig og dens ettermæle, da det er det som er mest relevant for oppgaven.

⁹¹ Woods og Jones, *Dawning of the Cold War*, 1991, 251-254. Se John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War* (Oxford: Oxford University Press, 2005), 87-124, for mer om hvordan NSC-68 avvek fra Kennans ideer om *containment*.

⁹² Robert L. Beisner, *Dean Acheson: a Life in the Cold War* (Oxford: Oxford University Press, 2006), 236-241.

⁹³ Samuel F. Wells Jr., "The First Cold War Buildup: Europe in United States Strategy and Policy, 1950-1953", *Western Security: The Formative Years. European and Atlantic Defence 1947-1953*, Olav Riste (red.) (Oslo: Universitetsforlaget, 1985), 182-183.

⁹⁴ Woods og Jones, *Dawning of the Cold War*, 1991, 254.

⁹⁵ Leffler, *A Preponderance of Power*, 1992, 403.

⁹⁶ Beisner, *Dean Acheson*, 2006, 346.

De amerikanske lederne ville helt siden den amerikanske uavhengigheten i 1776 unngå kompliserende allianser, og ville ikke blande seg inn i affærene til nasjonene i den "gamle verden" i Europa. Dette skyldes i stor grad den geografiske rammen rundt USA. USA var dekket av lange strekninger med sjø på begge sider av seg, amerikanerne følte seg langt unna mulige trusler.

I løpet av første verdenskrig fra 1914-1918 ble det opprettet amerikanske baser i Storbritannia og Frankrike, og to millioner amerikanske soldater var stasjonerte i Europa i november 1918. Men amerikanerne trakk seg tilbake etter krigen, og ett år etter våpenhvilen hadde amerikanerne forlatt alle basene sine i Europa, med unntak av en. Det var en amerikansk base i Koblenz, Tyskland, der amerikanere ble værende inntil 1923 for å overvåke en mulig gjenoppblomstring av tysk militær makt og territorielle ambisjoner.⁹⁷ I mellomkrigstiden hadde USA noen baser i fremmede land i den vestlige hemisfæren og i Stillehavet. Disse skulle i all hovedsak hjelpe til marineoperasjoner rundt om i verden, der den amerikanske flåten kunne komme og hente drivstoff og forsyninger. De var ikke primært etablert for å drive med offensive operasjoner mot potensielle fiender.⁹⁸

Det store vendepunktet for amerikanske interesser for baser i fremmede land, kom med andre verdenskrig. I 1938 hadde amerikanerne til sammen fire marinebaser, seks flyplasser og 20 stasjoner for hæren på fremmed jord. De fleste av disse var i eller rundt Stillehavet, og flertallet på små øyer. Men med utbruddet av krigen vendte de amerikanske interessene seg mer og mer mot Atlanterhavet. I løpet av 1941 begynte amerikanerne å skaffe seg militære rettigheter i Europa, noe som skulle fylle to formål. De skulle hindre tyskerne adgang til den vestlige hemisfæren og hjelpe nasjoner som stod i mot den tyske dominansen av Europa. I mars 1941 byttet amerikanerne 50 destroyere til Storbritannia i bytte mot baserettigheter i Atlanterhavet, i flere av de britiske territoriene. I april inntok amerikanske styrker Grønland, og i juli erstattet amerikanske styrker de britiske styrkene som hadde vært utplassert på Island.⁹⁹ Amerikanerne bygde opp en enorm basestruktur i løpet av krigen. Det finnes ulike tall på antall baser som ble bygget opp i løpet av krigen, alt avhenger av hvordan en base blir definert og hvor vidt man strekker seg. Converse skriver at USA etablerte militære installasjoner på over 3000 ulike steder rundt i verden, mens Blaker har regnet seg til at fra 1941 til 1945 skal USA ha bygget 30 000 installasjoner på 2000 forskjellige steder rundt

⁹⁷ Schake, *Strategic Frontier*, 1998, 23-25.

⁹⁸ Jeffrey Engel, "Over There... to Stay this Time: The Forward-Deployment of American Basing Strategy in the Cold War and Beyond", *Military Bases: Historical Perspectives, Contemporary Challenges*, Luis Rodrigues and Sergiy Glebov (red.) (Amsterdam: IOS Press, 2009) 20.

⁹⁹ Schake, *Strategic Frontier*, 1998, 26.

i verden.¹⁰⁰ Hvordan ville USA forholde seg til basespørsmålet etter krigen? På Potsdamkonferansen 7. august 1945 sa president Truman at de skulle beholde de nødvendige basene etter krigen, men:

"...the United States wants no profit or selfish advantage out of this war, we are going to maintain the military bases necessary for the complete protection of our interests and of world peace. Bases which our military experts deem to be essential for our protection we will acquire. We will acquire them by arrangements consistent with the United Nations Charter."¹⁰¹

Men etter andre verdenskrig forlot amerikanerne allikevel det aller meste av sine baser i andre land. Amerikanske tropper var stasjonerte i okkuperte Tyskland, Østerrike og Japan, samt noen små styrker i syv andre land, blant annet på Asorene og Island. I 1947 hadde amerikanerne bare tre formelle avtaler om oversjøiske baser, og det var med Storbritannia, Filipinene og Kuba, angående Guantánamo Bay. Dette var ikke nok en retrett tilbake til isolasjonismen for amerikanerne, men heller anerkjennelsen av at det ikke lenger var bruk for en stor amerikansk styrke i Europa. Det var ikke politisk aksept til å opprettholde den store basestrukturen fra krigen, og det var heller ingen oppfattet trussel som rettferdiggjorde den fortsatte bruken av disse basene.¹⁰²

I følge amerikanske planer etter andre verdenskrig, skulle amerikanerne søke om militære rettigheter ved mer enn 125 steder rundt om i verden. Men det betød ikke at USA skulle bygge over 125 nye baser. Det som var viktigst var å skaffe seg rettighetene ved en base. Når disse rettighetene var sikret, kunne amerikanerne utvikle disse basene etter sine fremtidige behov.¹⁰³ Joint Planning Staff mente i oktober 1945 at det var best å skaffe seg baserettigheter før et eventuelt krigsutbrudd. Selv om de ikke anså trusselen for å bli angrepet som stor på det tidspunktet, men når de kom ville det være for sent gjøre avtaler om baserettigheter i andre land.¹⁰⁴ Men dette antallet ble kortet kraftig ned, da det ble ansett som alt for ambisiøst og for dyrt å opprettholde. Basene skulle deles inn i "essential" og de som bare var "required".¹⁰⁵ Av 30 baselokasjoner Joint Chiefs of Staff nevnte i 1946, var det bare seks av disse som amerikanerne listet opp som essensielle. Tre av disse, Island, Grønland og

¹⁰⁰ Elliott Vanveltner Converse, *United States Plans for a Postwar Overseas Military Base System, 1942-1948* (Phd, Princeton University, 1984), 1. Tallene fra James Blaker er tatt fra Schake, *Strategic Frontier*, 1998, 27.

¹⁰¹ Ibid: 155.

¹⁰² Schake, *Strategic Frontier*, 1998, 27-28.

¹⁰³ Converse, *Postwar Overseas Military Base System*, 1984, 139.

¹⁰⁴ Ken Young, "No Blank Cheque: Anglo-American (Mis)Understandings and the Use of the English Airbases", *The Journal of Military History* (Vol. 71, Nr. 4, oktober, 2007), 1139.

¹⁰⁵ Converse, *Postwar Overseas Military Base System*, 1984, 171.

Asorene, var av enestående viktighet for USA. De tre andre essensielle var Casablanca (eller Kanariøyene, hvis det ikke var mulig å få baser i Casablanca), Galápagosøyene og Panama.¹⁰⁶

Nye og kraftige langtrekkende våpen var blitt utviklet i løpet av krigen, som hadde krympet havsbarrieren som tidligere hadde beskyttet USA. Det skapte en frykt i den amerikanske befolkningen, da de så ødeleggelser på en tidligere usett skala, som bombetokter i London, Tokyo og Berlin hadde gitt, samt bruken av atombombene i Hiroshima og Nagasaki. Det ville bare være et tidsspørsmål før andre enn USA kunne utvikle slike våpen, og da ville USA være truet. Den tidligere geografiske isolasjonismen ville ikke bety noe da.¹⁰⁷ Krigen hadde kraftig svekket de tradisjonelle europeiske allierte som tidligere hadde stått i veien mellom USA og aggressive stater. Mange militære ledere mente nå at USA var sårbare for angrep og måtte derfor ha nok styrke til å kunne avskrekke mulige fiender fra å angripe det amerikanske kontinentet.¹⁰⁸

Det var her Strategic Air Command (SAC) kommer inn i bildet. SAC hadde ansvaret for USAs strategiske bombefly og atomvåpen. Mot slutten av andre verdenskrig var den strategiske bomberen kjernen i amerikansk luftmakt, en posisjon den beholdt de neste to tiårene. Det var ved bombingene av Hiroshima og Nagasaki at ideen til SAC ble fødd, og SAC ble etablert året etterpå.¹⁰⁹ Men det skulle ta tid før SAC ble den styrken den var ment å være. SAC var dårlig organisert og manglet en klar struktur og et basenettverk som kunne gjøre den effektiv. I starten manglet SAC en offensiv styrke og kunne ikke trene sitt personell tilstrekkelig. En historiker har beskrevet den amerikanske strategiske bombekraften før utbruddet av Koreakrigen som en ”hollow threat”.¹¹⁰ SAC fikk ikke kontroll over atomvåpen før i 1950-1951, for det var sivil kontroll over våpnene. Det var vanskelig og det kunne ta tid å få tak i bombene for SAC. General Montgomery sa at hvis Truman hadde gitt ordre i 1947-48 om å starte et angrep, ville det tatt 5-6 dager for SAC å fly fra der de var stasjonert, til der atomvåpnene var lagret, laste de inn i flyene og fly til en fremskutt base og gjøre klar for angrep.¹¹¹ I følge LeMays syn skulle han sette hele SAC inn i en sinnstilstand om ”we are at war now”. Dette for å gjøre SAC klar til å fly ut på kortest mulig varsel.¹¹²

¹⁰⁶ FRUS, 1946, General & United Nations, Volume I: 1175.

¹⁰⁷ Engel, "Over there... to Stay this Time", 2009, 21.

¹⁰⁸ Converse, *Postwar Overseas Military Base System*, 1984, 157.

¹⁰⁹ Richard G. Hubler, *SAC: The Strategic Air Command* (Westport: Greenwood Press, 1958), 30.

¹¹⁰ Harry R. Borowski, *A Hollow Threat – Strategic Air Power and Containment Before Korea* (Westport: Greenwood Press, 1982), 33.

¹¹¹ Richard H. Kohn og Joseph P. Harahan, "U.S. Strategic Air Power, 1948-1962: Excerpts from an Interview with Generals Curtis E. LeMay, Leon W. Johnson, David A. Burchinal, and Jack J. Catton", *International Security* (Vol. 12, Nr. 4, 1988), 84.

¹¹² Curtis E. LeMay og MacKinlay Kantor, *Mission with LeMay – My Story* (New York, Doubleday & Company inc., 1965), 436.

Koreakrigen var første sjansen for SAC å vise hva den kunne i en kampsituasjon, og første sjansen for dem til å bevise at ”independent airpower could achieve national policy goals.”¹¹³ Lederne i SAC følte at SAC ikke fikk vist sitt sanne potensiale, da den bare ble satt til å gjøre støtteoppdrag. I følge en general som var høyt oppe i SAC-hierarkiet var det en vanlig holdning innad i SAC at de alene kunne vunnet Koreakrigen på tre dager, med å bruke 60 mann, en skvadron B-47 bombefly og et dusin atombomber. De skal ha spurt om tillatelse til å gjøre det, men det fikk de ikke lov til av den politiske ledelsen, på grunn av at atombomben var for kostbar, både i ødeleggelsen av menneskeliv og eiendom.¹¹⁴ Så sent som i 1953, hadde SAC bare tre kampklare vinger, ingen presis måletterretning, personell turbulens, vedlikeholdsproblemer, en aldrende bombeflåte og utilstrekkelige oversjøiske baser.¹¹⁵ SAC så behov for å komme på offensiven, og økte derfor sin aktivitet i starten av 1950-tallet med å skaffe seg flere oversjøiske baser, i tillegg til mer materiell og personell.

2.7.1 Militære rettigheter

Amerikanerne anerkjente at det å få baserettigheter og etablere hel-amerikanske baser i fremmede land kunne ha mange vanskelige politiske problemer. Det var spesielt State Department som vektla disse sidene av saken, ved å hevde at amerikanske baser i fremmede land kunne ha uheldige konsekvenser og kunne brukes som anti-amerikansk propaganda, og gi grobunn for anti-amerikanske holdninger og nasjonalistiske tendenser. Blant annet ville amerikansk tilstedeværelse fremhevet mottakerlandets avhengige status og gi mottakerlandet inntrykk av USA forpliktet seg til forsvaret hele landet den amerikanske basen lå i.¹¹⁶

State Department ville ha en ordning om baserettigheter som gikk gjennom NATO. NATO-landene skulle gå sammen og rådføre seg om militær- og sikkerhetssaker, og hvis de fant det nyttig å etablere en base i et av NATO-landene slik at andre medlemsland kunne bruke basene i en krigssituasjon, ville hele gruppen gå sammen om å spørre det landet om å gjøre baser tilgjengelige for hele alliansen som en enhet. Deretter kunne gruppen som en helhet bestemme etterpå hvem av medlemslandene som skulle stasjoneres der og opprettholde basen i fredstid. I de fleste tilfeller, ville USA være den mest egnet til å utfylle denne funksjon.¹¹⁷ Deretter kunne USA gå inn å forhandle bilateralt med den landet det gjaldt. Dette var fordi, som State Department hadde påpekt i januar 1949, at land lettere ville akseptere

¹¹³ Conrad C. Crane, ”Raiding the Beggar’s Pantry: The Search for Airpower Strategy in the Korean War”, *The Journal of Military History* (Vol. 63, Nr. 4, oktober, 1999), 885.

¹¹⁴ Hubler, *SAC*, 1958, 31.

¹¹⁵ William S. Borgiasz, *The Strategic Air Command: Evolution and Consolidation of Nuclear Forces, 1945-1955*, (Westport: Preager Publishing, 1996), XI.

¹¹⁶ FRUS, 1949, Western Europe, Volume IV: 38.

¹¹⁷ Ibid: 38.

baser hvis tilbudet ble presentert som en del av en større, koordinert alliert plan. Dette ville hjelpe spesielt mot små land, som av frykt for sovjetiske represalier, var skeptiske til å inngå avtaler direkte med USA.¹¹⁸ President Truman holdt en offentlig tale i 1951 der han diskuterte viktigheten av å hjelpe sine allierte, og hvorfor det var viktig for USA sin beskyttelse:

“The Air Force has to have bases overseas to be in the right place to give full protection to our own country as well as to our allies. This is a clear example of how joining with other free nations for mutual defense helps all of us. Our allies cannot maintain and defend the necessary bases unless we give them aid. Giving aid to our allies is just as necessary as building airplanes if we are to have world peace.”¹¹⁹

2.8 Sammendrag

Amerikanerne knyttet seg gradvis nærmere Vest-Europa i perioden etter andre verdenskrig, noe som hadde flere årsaker. De gamle europeiske stormaktene var knust, og det oppstod et maktvakuum i Europa, og amerikanerne var bekymret for at kommunismen kunne spre seg. Gjennom Truman-doktrinen og Marshallplanen tok amerikanerne en stadig mer aktiv rolle i gjenoppbyggingen av Vest-Europa, samt forsvaret av kontinentet mot det som ble ansett som både en politisk og militær trussel fra Sovjetunionen. USA hadde i 1954 forsvarstraktater med 42 nasjoner, og det var i de landene der USA allerede hadde multilaterale forsvarssamarbeid det var lettest for amerikanerne å skaffe seg baser. Her var den viktigste NATO, og NATO-området dannet det som ble ansett som den mest betydningsfull krigsskueplassen på dette tidlige tidspunktet i den kalde krigen. Disse forsvarssamarbeidene la allerede vekt på kollektivt forsvar og felles mål, og veien var ikke lang for å be om amerikanske baser i vertslandet som en følge av dette. Amerikanerne hevdet de kunne vise til forpliktelser som forventes av en alliert, slik som amerikanske baserettigheter i landet.¹²⁰ Denne amerikanske interessen for militære rettigheter kom også til Norge. Men hvilke baser, på hvilke vilkår, og i bytte mot hvilke motytelser var i midlertidig gjenstand for omfattende forhandlinger, noe vi nå skal ta for oss i de neste kapitlene.

¹¹⁸ Tamnes, *The United States and the Cold War*, 1991, 72.

¹¹⁹ Public Papers of the President Harry S. Truman (1951) 138. Address in Tullahoma, Tenn., at the Dedication of the Arnold Engineering Development Center, June 25, 1951.

¹²⁰ Schake, *Strategic Frontier*, 1998, 84.

3 Amerikanske interesser for baser i Norge

3.1 Innledning

Utbruddet av Koreakrigen i juni 1950 gjorde at den amerikanske aktiviteten for å skaffe seg militære rettigheter i fremmede land økte betraktelig og de begynte for alvor å vurdere å ta formell kontakt med Norge for å skaffe seg det. Dette kapitlet skal se på den økende amerikanske interessen for militære rettigheter i Norge fra slutten av andre verdenskrig og frem til rundt sommeren 1951. Hovedtyngden ligger i perioden fra slutten av 1950 og første halvdel av 1951, opp til to møter amerikanerne hadde i slutten av mai 1951 der de diskuterte hva de trengte av militære rettigheter i Norge.

Først skal vi gå kort gjennom hvorfor Norge var interessant for USA i den tidlige kalde krigen, og se hvilken rolle Norge kunne spille i amerikansk strategi og krigsplaner. Hvordan utviklet den amerikanske interessen seg for militære rettigheter i Norge i perioden etter andre verdenskrig og opp til sommeren 1951? Hvordan tenkte amerikanerne om den norske basepolitikken? Fokuset ligger på den politiske delen, så vi kommer i all hovedsak til å ta for oss synet og bekymringene til State Department. De hadde liten tro på en snarlig endring i den restriktive norske politikken, men var villige til å gjøre et forsøk på å se hvor langt nordmennene var villige til å gå. Kapitlet kommer og til å ta for seg SACs økende rolle i amerikansk strategi, og hvorfor det var viktig for dem å skaffe seg baserettigheter i Vest-Europa og Norge.

3.2 Amerikansk interesse for Norge

Det var hovedsakelig Norges geografiske posisjon som gjorde Norge interessante for USA i årene rett etter krigen. Norge var et lite og folketomt land, uten store ressurser som kunne vært av avgjørende betydning for USA. Men Norge var et land som delte grense med Sovjetunionen og hadde en lang kystlinje til Atlanterhavet, og den korteste flylinjen mellom Washington D.C. og Moskva gikk gjennom Sør-Norge.¹²¹ Den geografiske posisjonen var en viktig grunn til hvorfor Norge kunne være av betydning i flere amerikanske strategier. Det var i særlig grad to amerikanske strategier der Norge kunne spille en rolle i den tidlige fasen av den kalde krigen, og det var perimeter- og polarstrategiene. Perimeterstrategien la vekt på at land i utkanten ("rim-land") ville være like viktige, og amerikanerne måtte motstå enhver aggresjon langs denne linjen av land rundt Sovjetunionen, ved å danne et nettverk av baser

¹²¹ Lundestad: *USAs politikk overfor Norge 1945-1948*, 1976, 2.

som omringet Sovjetunionen.¹²² Etter utbruddet av Koreakrigen, begynte amerikanerne å tvile på om basene rundt Sovjetunionen ville kunne brukes i en eventuell krigssituasjon, og fokuset dreide seg mer mot de muligheten som lå i de arktiske områdene. Den arktiske ruten var den korteste distansen mellom sentrale USA og Sovjetunionen. Et angrep over Arktis ville være vanskeligere for amerikanerne å oppdage enn et angrep over Atlanterhavet, som var bedre beskyttet og dermed ville graden av overraskelse være mindre.¹²³ I henhold polarstrategien skulle amerikanerne ha baser i Canada, Alaska og på øyer i det nordlige Atlanterhavet, som skulle fungere som "stepping stones" mellom kontinentene. Teknologien var ikke kommet langt nok på slutten av 1940-tallet til at bombeflyene var interkontinentale, derfor trengte amerikanerne mellomstasjoner der de kunne lande og fylle drivstoff.¹²⁴ Det var ikke før utbruddet av Koreakrigen og implementasjonen av NSC-68 at polarstrategien begynte å få en definitiv påvirkning på det amerikanske flyvåpenets strategi og aktiviteter, og den amerikanske interessen for Norge økte.¹²⁵

Rett etter andre verdenskrig var første gangen amerikanerne viste interesse for militære rettigheter i fredstid i Norge. US Air Force (USAF) la sommeren 1945 frem en ambisiøs plan om et nettverk av oversjøiske baser i Europa, der de ville ha baser i 15-20 land. Men de innså fort at dette ikke ville være praktisk mulig, både på grunn av økonomiske og politiske årsaker. De kortet ned listen og konsentrerte seg i stedet om fire land: Frankrike, Italia, Danmark og Norge, i tillegg til okkuperte Tyskland og Østerrike, i det som ble kalt en "periphery base plan". I Norge ville de ha en base i Stavanger-området bemannet med over 4500 soldater stasjonert i fredstid.¹²⁶ Hovedmålet med disse basene var å demme opp for tysk revansjisme og håndheve vilkårene for den tyske overgivelsen. Men State Department fryktet at en amerikansk etterspørsel for baser i Norge ville føre til at sovjeterne kom med lignende krav om militære rettigheter i Norden. Sovjeterne hadde allerede kommet med ønsker om å dele Japan inn i okkuperte soner, slik som Tyskland, men dette ble bryskt avvist av amerikanerne.¹²⁷ State Department anbefalte militæret om å revurdere nødvendigheten av baser i Norge. I oktober kom militæret frem til at de ikke trengte slike baser i Norge, og det kom ikke et formelt forslag til Norge om å få etablere en base i Stavanger-området på det tidspunktet.¹²⁸ Dermed forsvant den amerikanske interessen for baserettigheter i Norge for

¹²² Gaddis, *Strategies of Containment*, 2005, 56.

¹²³ Lundestad, *America, Scandinavia, and the Cold War*, 1980, 249.

¹²⁴ Tamnes, *The United States and the Cold War*, 1991, 45.

¹²⁵ Berdal, *The United States, Norway and the Cold War*, 1997, 33.

¹²⁶ Tamnes, *The United States and the Cold War*, 1991, 36.

¹²⁷ Leffler, *A Preponderance of Power*, 1992, 90.

¹²⁸ Lundestad, *America, Scandinavia, and the Cold War*, 1980, 65-66.

denne gang. Som vi så i forrige kapittel, trakk amerikanerne seg tilbake i årene etter andre verdenskrig, og det var ikke før nærmere 1950 at de begynte å få en fornyet konkret interesse for baserettigheter i Norge.

3.3 Krigsplaner og SACs tidlige interesse for Norge

I 1947 satte president Truman sammen en kommisjon som skulle skrive en rapport om USAF sin nye rolle i amerikansk strategi, og ble levert 1. januar året etter. Rapporten kom frem til at forsvaret av USA måtte baseres på luftmakt, og derfor trengte amerikanerne et mye sterkere luftvåpen enn det de hadde. Utviklingen av nye våpenteknologier gjorde USA sårbar for angrep fra luften, og det måtte USA kunne beskytte seg mot.¹²⁹ Denne såkalte Finletter-rapporten var med på å øke USAF sin betydning i amerikansk strategi og krigsplanlegging.

Defense Department satte sammen flere krigsplaner i årene etter andre verdenskrig, men Skandinavias rolle i de fleste av disse var minimal. De fleste planene la lite håp i å hjelpe nasjonene i Vest-Europa i krigens første fase, da de kom til å bli invadert av de tallmessig overlegne sovjetiske styrkene. Ved starten av 1948 var den dominerende amerikanske strategiske tankegangen at ved en eventuell krig mot Sovjetunionen, ville den utvikle seg til å bli total og global, og at amerikanerne ville bruke atomvåpen for å møte den tallmessige styrkefordelen sovjeterne hadde. I krigsplaner fra JCS i 1948, ble det ansett som mest sannsynlig at Norge ville motsette seg et angrep fra sovjeterne og kjempe i mot, mens Sverige og Danmark ville forsøke å holde seg nøytrale og trolig underkaste seg invasjonsmakten.¹³⁰ Året etterpå kom en omfattende krigsplan, *Dropshot*, som aksepterte den nye amerikanske forpliktelsen om å forsvare Vest-Europa, gjennom det amerikanske medlemskapet i NATO. Forsvaret av Vest-Europa ble nå sett på som den største prioriteten, og erstattet Kairo-Suez og Midtøstens oljeregioner. Forsvaret av Vest-Europa ble nå sett på som absolutt nødvendig for USAs sikkerhet. Denne planen sa og at på grunn av manglende styrker, ville det ikke bli gjort noe forsøk på å holde Skandinavia i krigens første omgang.¹³¹ I november 1950 ble krigsplanen *Reaper* godkjent av JCS, og var den første amerikanske krigsplanen skrevet etter utbruddet av Koreakrigen og på bakgrunn av NSC 68s økte forsvarsbudsjett. Dette var den første krigsplanen der USA planla å holde en bastion i Skandinavia.¹³²

Generell amerikansk politikk mot Norge i siste halvdel av 1940-tallet bestod i å hindre at sovjeterne fikk fotfeste der, slik at de kunne anlegge luft- og flåtebasen, mer enn at

¹²⁹ Thomas K. Finletter, *Survival in the Air Age – A Report by the President's Air Policy Commission* (Washington D.C.: Government Printing Office, 1948), 12.

¹³⁰ Steven T. Ross, *American War Plans 1945-1950* (Frank Cass, London, 1996), 72-74 og 90.

¹³¹ Ibid: 131 og 126.

¹³² Ibid: 144.

amerikanerne selv skulle bruke territoriet. I følge NSC 28/1¹³³ var de skandinaviske landene av strategisk viktighet for USA og Sovjetunionen, og hvis sovjeterne fikk kontroll over Skandinavia, ville de få muligheter til fly- og ubåtbaser som kunne true de alliertes aktiviteter i det nordlige Atlanterhavet. At Norge, Danmark og Sverige forble fri fra sovjetisk dominans var i sikkerhetsinteresse til USA. De mente at militære baser i Norge ville vært for sårbare for sovjetiske angrep. Den amerikanske analysen tok for seg Norge i fredstid og i starten av en krig, for senere i en krig kunne Norge være ganske nyttig som en eventuell base for angrep mot Sovjetunionen.¹³⁴

Norge ble inkludert som et mulig transittområde da Strategic Air Command (SAC) begynte å lage krigsplaner i desember 1947. I april 1949 var SAC interesserte i å sikre seg transittrettigheter i Norge. Dette kan ha sammenheng opprettelsen av NATO samme måned, og amerikanerne så det som mer mulig å få militære rettigheter i Norge. Det betød at de anså det som viktig å få tillatelse til å fly over norsk territorium på vei til og fra sovjetiske mål. Det innebar i teorien ikke landinger på norsk jord. Men norske baser kunne om nødvendig bli brukt til å fylle drivstoff og for mellomlandinger av SACs eskortefly. Men dette trengte ikke stasjonering i fredstid, noe som heller ikke ble ansett som tilrådelig av politiske årsaker. Fremskutte baser var nødvendig i Vest-Europa fordi de amerikanske bombeflyene hadde en begrenset radius. Baser i Sør-Norge kunne øke rekkevidden for amerikanske bombefly med rundt 800-1100 km for å nå bombemål inne i Sovjetunionen. Men selv om de fikk større og lettere tilgang til sovjetiske bombemål, var disse basene mer sårbare for sovjetiske motangrep da de lå nærmere den sovjetiske grensen enn baser plassert i Storbritannia. Sovjeterne kunne dermed lettere overta basene og eventuelle fly som var stasjonert der. Secretary of Defense hadde allerede i mars året før diskutert baser i Norge med en høytstående amerikansk general, men de ble enige om å ikke gå videre med spørsmålet, da de fryktet at en offentliggjøring kunne få ødeleggende politiske konsekvenser. Tamnes skriver at det var flere årsaker til at ideen om baser i Norge aldri kom lenger enn til planleggingsstadiet på dette tidspunktet, blant annet politisk nøling, begrensede ressurser, stor sårbarhet for basene og fordi SAC ennå var en ganske svak institusjon.¹³⁵ Denne sårbarheten ble gjort klart høsten 1948 da JCS sa at de hadde ikke råd til å sløse ressursene sine på Skandinavia, da sovjeterne ville hurtig kunne ta

¹³³ National Security Council Report 28/1 var det første NSC-dokumentet som gikk direkte på den amerikanske politikken mot Skandinavia, og ble underskrevet av President Harry S. Truman i starten av september 1948.

¹³⁴ NSC 28/1, 3. "The Position of the United States with respect to Scandinavia" September 1948. FRUS, 1948, Western Europe, Volume III: 232-234. Lundestad, *America, Scandinavia, and the Cold War*, 247.

¹³⁵ Tamnes, *The United States and the Cold War*, 1991, 48-49.

over Danmark, og dermed også Norge og Sverige. Juni 1948 anslo JCS at sovjeterne kunne nøytralisere norske flybaser i løpet av ti dager og ta over hele landet i løpet av 45 dager.¹³⁶

3.4 Amerikansk hjelp til Norge?

Norge hadde ikke militær styrke nok til å klare å forsvare seg selv i årene etter andre verdenskrig, og var derfor avhengig av hjelp utenfra. Den norske forsvarsministeren Jens Christian Hauge tok opp flere spørsmål angående mulighetene for amerikansk assistanse til Norge i en eventuell krigssituasjon i en samtale med militære representanter på den amerikanske ambassaden i Oslo i februar 1948. Den amerikanske ambassadøren i Oslo, Charles Ulrick Bay, mente at Hauge gav inntrykk av han håpet å få til en forpliktelse fra USA. Hauge fikk svar fra ambassaden at de ikke hadde noen autoritet til å diskutere det offisielt og de visste heller ikke om noen spesiell amerikansk krigsstrategi for Nord-Europa. Ambassaden var usikre på om Hauge snakket på vegne av regjeringen eller bare for seg selv, og han ikke hadde tatt opp lignende tema før, men at dette uansett viste et nytt sinnelag i norsk utenrikspolitikk.¹³⁷ Hauge innkalte til flere møter de neste ukene, slik at de amerikanske militære representantene kunne presentere sine ideer for hvordan Norges forsvar burde legges opp. Hauge forsto det slik på den amerikanske reaksjonen at disse møtene hadde bidratt til at administrasjonen i USA ble mer oppmerksom på Norges utsatte stilling enn før. Senere sa Hauge at møtene ”ble tolket – for så vidt ikke uriktig – som et alarmsignal fra Norges side.”¹³⁸

I mars 1948 kom Norge opp på den politiske dagsorden i Washington, da i sammenheng med ryktene om at Norge skulle få en forespørsel fra Sovjetunionen, som vi så på i forrige kapittel. Disse ryktene var en av årsakene som bidro til at USA knyttet seg nærmere Vest-Europa i denne perioden. 8. mars informerte utenriksminister Lange den britiske ambassadøren i Oslo, at i følge tre ulike kilder, ville muligens den norske regjeringen snarlig bli møtt med ett sovjetisk krav om inngå en pakt med dem. Selv om nordmennene gjorde det klart at de ville avslå et slikt forslag, ville de vite hvilken hjelp de kunne regne med hvis sovjeterne skulle angripe. Den britiske utenriksministeren Ernest Bevin mente at det var grunn til å være bekymret for meldingene, og at disse truslene var reelle. Med den farten sovjeterne hadde vist angående Tsjekkoslovakia og Finland de siste månedene, og nå Norge, var det i følge Bevin ingen tid å miste. Noe måtte gjøres, og det ”before Norway goes under.”¹³⁹ Ambassadør Bay sendte et telegram til Secretary of State George C. Marshall 10.

¹³⁶ Tamnes, *The United States and the Cold War*, 1991, 41.

¹³⁷ Ambassador in Norway to the Secretary of State, February 1948. FRUS, 1948, Volume III: 24-26.

¹³⁸ Olav Njølstad, *Jens Chr. Hauge – Fullt og Helt* (Oslo: Aschehoug, 2008), 332.

¹³⁹ Aide memoire, from British Embassy in Washington D.C., March 11th, 1948. NA, RG 59. Central Decimal File, 1945-49, 756.74-1-145 to 757D.59A-1.

mars der han meddelte at han hadde fått vite fra professor Wilhelm Keilhau som hadde hørt det fra en høytstående svensk offiser at en finsk kommunistleder hadde fortalt han at Norge ville bli det neste landet som kom til å få et paktforslag fra sovjetene.¹⁴⁰ Marshall tok kontakt med Secretary of Defense James Forrestal og gav beskjed at de nettopp hadde fått en hastemelding fra Bevin som diskuterte de skrittene som burde tas for å styrke Norges posisjon. Bevin la frem tre forslag, der ett av de var basert på atlantisk sikkerhet. I lys av trusselen til Norge, sa Bevin, hadde dette forslaget blitt enda mer viktig og påtrengende nødvendig. Han mente at USA og Storbritannia burde sette i gang å undersøke mulighetene for en etablering av et atlantisk sikkerhetssystem, slik at hvis trusselen mot Norge utviklet seg, kunne de inspirere den nødvendige troen for å konsolidere Vest-Europa mot sovjetisk infiltrasjon. Marshall avsluttet med å si at dette skulle han ta opp med presidenten snarlig.¹⁴¹

Dette var en av de få gangene der Norge blir diskutert på øverste nivå hos amerikanske myndigheter, og viser noe av alvoret i situasjonen for amerikanske øyner. Den kalde krigen tilspisset seg. Det var viktig å sette grenser og hindre kommunistisk ekspansjon. Moralsk støtte og økonomisk gjenoppbygging var viktigst i siste halvdel av 1940-tallet, og ikke våpen og tropper. Det endret seg ikke før nærmere 1950, kanskje til og med ikke før utbruddet av Koreakrigen juni 1950.

3.4.1 Langes møter med amerikanerne 1948-1949

Spørsmålet om amerikanske baser i Norge ble diskutert mellom landene ved flere anledninger. Utenriksminister Lange presiserte i en samtale med ambassadør Bay, i juli 1948 at det "fra norsk synspunkt ikke kunne bli tale om under noen omstendighet å gå inn på noen avtale som gav noen fremmed makt baser på norsk område i fredstid."¹⁴² Det lengste Lange mente de kunne snakke om var et arrangement som trådte i kraft når Norge ble utsatt for et angrep. I den sammenheng måtte de forhandle på forhånd, slik at de som skulle komme Norge til unnsetning visste hvor ting lå og var forberedt. Men for Lange ville "baser, bemannet med britisk eller amerikansk personale, utvilsomt virke som en direkte provokasjon overfor Russland."¹⁴³ Noen måneder senere ville Lange vite hva som kom til å være de norske forpliktelsene som et eventuelt medlem av Atlanterhavspakten, og om spørsmålet om å etablere militære baser på norsk jord ville bli tatt opp av USA, noe amerikanerne sa nei til.

¹⁴⁰ Telegram from Bay to Acheson, March 10th, 1948. NA. RG 59. 1945-49, Central Decimal File 756.74-1-145 to 757D.59A-1.

¹⁴¹ Telegram from Marshall to Forrestal. NA. RG. 59 1945-49, Decimal File 756.74-1-145 to 757D.59A-1.

¹⁴² Magne Skodvin, *Norden eller NATO? Utenriksdepartementet og alliansespørsmålet 1947-1949* (Oslo: Universitetsforlaget, 1971), 352, note 206.

¹⁴³ Ibid: 352, note 206.

Amerikanerne sa at hvilke fasiliteter som trengtes i hvilke land i fremtiden for å fremme sikkerheten i det nordatlantiske området bare kunne bli bestemt i fremtiden av den rådgivende samling som var planlagt i det som skulle bli NATO.¹⁴⁴ Langes samstemmer med den basepolitikken som ble offentliggjort rundt et halvår senere og viser at basepolitikken var noe de ledende norske politikerne hadde tenkt gjennom på forhånd. Lange mente Norge skulle avskjerme seg fra å inngå for tett samarbeid på det militære området i fredstid, men at de kunne inngå avtaler på forhånd som kunne trå i kraft hvis Norge ble angrepet.

Lange var på flere møter med Secretary of State Acheson i februar 1949 og der de diskuterte eventuelt norsk medlemskap til det kommende NATO. Lange ble av amerikanske myndigheter ansett som den primære kontakten for Skandinavia, og han hadde et veldig godt og nært personlig forhold med flere av de vestlige lederne. Generelt sett hadde de norske politikerne et nærmere personlig forhold enn sine skandinaviske kollegaer med de allierte lederne, og den norske ambassaden i Washington var mer aktiv i sin kontakt med State Departement enn de andre skandinaviske ambassadene.¹⁴⁵ Lange spurte på det første møtet, den 7. februar, om den territorielle integriteten til underskriverne av NATO-pakten ville bli garantert. Samt om de ville ha prioritet i våpenhjelpen over land som ikke var medlemmer. Acheson svarte nei til begge spørsmålene.¹⁴⁶ State Department benektet senere at det var en klar sammenheng mellom NATO-medlemskap og retten til amerikansk hjelp. Men 8. April 1949, bare fire dager etter signeringen av NATO-avtalen, annonserte State at de hadde fått formelle henvendelser om militærhjelp, fra flere NATO-land, deriblant Norge. Uten amerikansk militærhjelp var utviklingen av et effektivt europeisk forsvarssystem lite sannsynlig.¹⁴⁷

Neste møte mellom Lange og Acheson var den 11. februar 1949, og var angående opprettelsen av NATO, og om Norges mulige deltakelse i den nordatlantiske pakten. Lange spurte Acheson om baser på norsk jord. Lange gjentok hovedpoengene av den norske baseerklæringen, men sa at "exception always made, of course, for possible bases under the Security Council's military power, if it ever gets to that stage."¹⁴⁸ Mente Lange her at baser på norsk jord i fredstid under FN ville vært greit? Ville FN vært en legitim grunn til å gå bort fra

¹⁴⁴ Aide Memoire, December 29, 1948. NA, RG 59. Records of the Bureau of European Affairs: Subject Files Relating to European Defense Arrangements, 1948-1954 (heretter forkortet til RBEA). Norway, subject files. 1941-1953. Top Secret. Boks 1.

¹⁴⁵ Nikolaj Petersen, "Danish and Norwegian Alliance Policies 1948-49: A Comparative Analysis", *Cooperation and Conflict* (Vol. 14, 1979), 203.

¹⁴⁶ Dean Acheson, *Present at the Creation: My Years at the State Department* (New York: W.W. Norton, 1969), 278.

¹⁴⁷ Rearden, *Office of the Secretary of Defense*, 1984, 504.

¹⁴⁸ North Atlantic Pact Discussions, February 11, 1949. NA, RG 59. RBEA Norway. Boks 2.

basepolitikken, bare noen dager etter at den ble erklært? Det virker som han tar det som en selvfølge, noe amerikanerne og gjør, da de ikke kommenterte på det. Lange sa at nordmennene hadde fått beskjed at amerikanske myndigheter fullt ut aksepterte det norske standpunktet til allierte baser i Norge.¹⁴⁹ Siden amerikanerne ikke viste interesse i baser i Norge ved denne tid, løste det i følge Lange ett innenriks problem, fordi "...det ville være en politisk umulighet å få det norske folk til å godta at norsk territorium skulle stilles til disposisjon for utenlandske tropper i fredstid."¹⁵⁰ Men Norge hadde et problem til, de måtte overbevise sovjeterne om at Norge ikke skulle la de allierte få baser på norsk jord hvis Norge gikk inn i Atlanterhavspakten. De ble enige på møtet at den beste måten å løse det på var for amerikanerne å gi Norge den materielle støtten de trengte i fredstid, slik at de selv kunne opprette de baser og fasiliteter på norsk jord som skulle være nyttige i tilfelle en konflikt skulle bryte ut. Samt at det var veldig viktig å styrke Norges eget forsvar så godt som det gikk an.¹⁵¹ Lange spurte om han hadde forstått det riktig, at Norges holdning til fremmede baser ikke ville gjøre det vanskelig å bli med i NATO. Acheson svarte "that is also our idea. We are quite clear about that."¹⁵²

Amerikanerne mente at det kunne være lurt å gjøre en forskjell mellom baserettigheter som implikasjonen av felles forsvarsavtaler med tanke på koordinert disposisjon av fasiliteter, heller enn baserettigheter rent bokstavelig. Dette mente amerikanerne at det hadde vært noe offentlig forvirring om i Norge. Lange sa seg enig i den offentlige forvirringen, men at det ikke hadde vært en forvirring hos den norske regjeringen på det feltet. Det var tydelig for Lange at om det skal være noen sjanse for et effektivt koordinert forsvar måtte noen ha tenkt det ut på forhånd. Han sa at "visse materielle ting måtte ligge på stedet, og de som skal bruke materiellet, måtte vite at det lå der."¹⁵³ Acheson var enig og sa "I think that is the obvious answer."¹⁵⁴

Amerikanerne fryktet at Sovjetunionen kanskje ville forvente militære baser i Finland som en motytelse på den forutsetning at Norges inngang i NATO i mars 1949 ville medføre det samme for de vestlige maktene.¹⁵⁵ Dette er senere blitt kalt den nordiske balansen, der allierte baser i Norge kunne føre til sovjetiske baser i Finland, og som ville skape en mer

¹⁴⁹ Lange, *Norges vei til NATO*, 1966, 48.

¹⁵⁰ Skodvin, *Norden eller NATO?*, 1971, 324.

¹⁵¹ Ibid: 325.

¹⁵² North Atlantic Pact Discussions, February 11, 1949. NA, RG 59. RBEA. Norway. Boks 2. (10, 4114-4115)

¹⁵³ Skodvin, *Norden eller NATO?*, 1971, 325.

¹⁵⁴ North Atlantic Pact Discussions, February 11, 1949. NA, RG 59. RBEA. Norway. Boks 2. (10, 4114-4115)

¹⁵⁵ Report, March 28, 1949. NA, RG 59. RBEA. Anticipated Soviet Reaction to the North Atlantic Pact. Boks 2.

utsatt strategisk posisjon for Sverige.¹⁵⁶ Amerikanerne kom ikke med noen uttalte innvendinger mot den norske basepolitikken rett etter den norske baseerklæringen. På det tidspunktet var det ingen konkrete amerikanske krav om baserettigheter i Norge, og dermed så heller ikke amerikanerne problemer med å respektere en slik politikk. Amerikanerne luftet i 1949 ideen om at Norge måtte akseptere amerikanske baser i fredstid i bytte mot våpenhjelp fra USA, men denne ble fort trukket tilbake. Amerikanerne innså de negative politiske konsekvensene det kunne få, spesielt med tanke på den norske opinionen. Men amerikanerne var prinsipielt motvillige til å akseptere en politikk som åpnet opp for unntak, der Norge kunne få en særstilling.¹⁵⁷ For amerikanerne var hovedprioriteten på den tiden å hindre at Norge falt inn i en kommunistisk eller sovjetisk interessesfære.¹⁵⁸ Det var da viktigere at ingen fikk baser i Norge, enn at amerikanerne selv fikk baser.

Nå har vi sett på de amerikanske ønskene eller interessene, eller mangel på sådan, for baser på norsk jord, i de fem årene etter andre verdenskrig. Tanken om amerikanske baserettigheter i Norge hadde blitt tatt opp internt i USA ved flere anledninger på 1940-tallet. Den kom aldri lenger en planleggingsstadiet, men den ble aldri gitt helt opp. Etableringen av NATO i 1949 og tanken om kollektivt forsvar, gjorde ideen lettere å forsvare politisk. Det var særlig utbruddet av Koreakrigen, sammen med den påfølgende militære oppbyggingen i vesten og det forverrede forholdet mellom øst og vest som påskyndet den amerikanske interessen for baserettigheter i Norge.¹⁵⁹

3.5 SACs rolle i amerikansk strategi

USAF og SAC opptok etter hvert en stor rolle i amerikansk strategi og det er derfor hensiktsmessig å se litt nærmere på hvem det var som var interesserte i baserettigheter i Norge. Det var utbruddet av Koreakrigen sommeren 1950 som var katalysatoren for den økte amerikanske interessen for oversjøiske flybaser, og førte til en intens diplomatisk innsats for å skaffe militære rettigheter rundt om i hele verden. Den kommunistiske invasjonen av Sør-Korea validerte tilsynelatende vurderingene som var lagt frem i NSC-68, om sovjeternes ekspansjonistiske motiver, og gjorde det nødvendig å øke forsvarsbudsjettet.¹⁶⁰ For amerikanske ledere ble den sett på som et direkte trekk mot vestlige interesser. De mente at invasjonen var ledet av Sovjetunionen, sponset av nylig kommunistiske Kina og utført av

¹⁵⁶ Arne Olav Brundtland, "Nordisk balanse før og nå", *Internasjonal Politikk* (Nr. 5, 1966), 491-541.

¹⁵⁷ Tamnes, *The United States and the Cold War*, 1991, 60.

¹⁵⁸ For mer om den amerikanske kampen for innflytelsessfærer i Europa, se John Lewis Gaddis, "The United States and the Question of a Sphere of Influence in Europe, 1945-1949", *Western Security: The Formative Years – European and Atlantic Defence 1947-1953*, Olav Riste (red.) (Oslo: Universitetsforlaget, 1985), 60-91.

¹⁵⁹ Tamnes, *The United States and the Cold War*, 1991, 71.

¹⁶⁰ Woods og Jones, *Dawning of the Cold War*, 1991, 254.

Nord-Korea. Amerikanere måtte forsøke å begrense krigen til den koreanske halvøyen, og forberede seg til en mulig stor krig i Vest-Europa mot Sovjetunionen. På bare seks måneder, ble det amerikanske militærbudsjettet mangedoblet. Opp til utbruddet av Koreakrigen, hadde den amerikanske administrasjonen problemer med å overbevise den amerikanske befolkningen om nødvendigheten med en så stor militær oppbygging. Acheson var en av pådriverne for en oppbygging av amerikansk militærkraft, og sa senere at "Korea came along and saved us."¹⁶¹ I løpet av de byråkratiske kampene innad i det amerikanske militæret om tildelingene av de ekstra ressursene i oppbyggingen av militæret etter utbruddet av Koreakrigen, etablerte USAF seg som den viktigste blant de militære grenene. Spesielt blant SAC var økningen i forespørslene stor, da de ønsket å øke fra 34 til 70 flyvinger. SAC skulle innad i USAF bli det dominante elementet, og ble i den amerikanske opinionen og kongressen det som representerte USAF.¹⁶²

SACs kontroversielle leder fra 1948 til 1957, General Curtis E. LeMays var en viktig årsak til at SAC fikk en slik prominent plass i amerikansk strategi. Hans erfaringer fra andre verdenskrig var sentral i å forme hans syn på forsvaret av USA, og han var sjokkert over den manglende beredskapen. Han sa i en tale etter krigen at på grunn av den raske utviklingen i våpenteknologi, ville Amerika ikke lenger være beskyttet av sin geografi, og nasjonens sikkerhet lå nå primært hos USAF. Han mente at USAF måtte få lov å utvikle seg uhindret og uten begrensinger. "There must be no ceiling, no boundaries, no limitations to our air power development."¹⁶³ Han satte i gang en omfattende moderniseringsprosess for å gjøre SAC klar for å stå i mot enhver utfordring. SAC måtte ha en stor stående styrke for bruk i krisesituasjoner.¹⁶⁴ SACs oppdrag kunne i følge LeMay deles i to. Den ene var å holde fly og mannskap kontinuerlig klar, slik at de kunne ta av på kortest mulig varsel. Det andre var at hvis flyene tok av, skulle de ankomme deres avtalte mål, slippe dens bomber og så langt det var mulig, komme tilbake med minimale tap. Han mente at "offense is the only defense."¹⁶⁵ LeMay så på SACs rolle ganske enkelt, det var essensielt for USAs sikkerhet: "The paramount aim expressed in the National Security Policy is to deter war, and to prevail should war eventuate... Strategic air forces provide the greatest single deterrent to war. As such, they hold the key to the security of the nation."¹⁶⁶ Dette ble fremhevet i det som etter hvert ble

¹⁶¹ Walter LaFeber, *America, Russia, and the Cold War 1945-2006* (10. Utg.) (Boston: McGrawHill, 2008), 105.

¹⁶² Wells Jr., "The First Cold War Buildup", 1985, 190.

¹⁶³ Blaine T. Browne og Robert C. Cottrell, *Modern American Lives: Individuals and Issues in American History since 1945* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2008), 113.

¹⁶⁴ John Buckley, *Air Power in the Age of Total War* (London: UCL Press, 1999), 206.

¹⁶⁵ Hubler, *SAC*, 1958, 118-119.

¹⁶⁶ Schake, *Strategic Frontier*, 1998, 72.

SACs motto, som kom fra LeMay, ”Peace Is Our Profession.”¹⁶⁷ Samuel F. Wells Jr. skriver at i løpet av Koreakrigen fikk SAC et bredere oppdrag mot en eventuell sovjetisk motstander som hadde tre prinsipielle elementer. For det første skulle SAC ødelegge de sovjetiske basene som kunne sette i gang et atomangrep mot USA, ødelegge den sovjetiske industrielle kapabiliteten og angripe massive konvensjonelle styrker og hindre deres fremgang til NATO-linjer.¹⁶⁸

Det var Vest-Europa som ble viet størst amerikansk interesse, men hverken USA eller de andre allierte hadde landstyrker som var i nærheten av de 175 divisjonene som sovjeterne skulle, i følge datidens informasjon, hatt tilgjengelig. Men strategisk luftmakt kunne true sovjeterne i sitt hjemland. For det var bare de amerikanske strategiske bombeflyene tidlig på 1950-tallet som hadde den nødvendige rekkevidden og farten til å være en trussel mot det sovjetiske innlandet. Men av SAC sine bombefly i sine periode, var det bare B-36 og B-52 (ble ikke klar for bruk før i 1955) som hadde interkontinental rekkevidde. SAC bestod for en stor del av medium bombefly, som B-29, B-47 og B-50, som hadde en kampradius på litt over 3000 km. For at disse bombeflyene skulle kunne nå mål i Sovjetunionen og komme tilbake igjen, trengte de fremskutte oversjøiske baser som var innen rekkevidde av fiendtlige mål, der de kunne fylle drivstoff og nødlande om nødvendig. Antall operasjonelle fly som SAC hadde kontroll over vokste i et stort tempo. Fra 962 operasjonelle fly ved utgangen av 1950, til 1830 ved slutten av 1953, og så mange som 3068 fly når 1955 var omme.¹⁶⁹

Potensielle amerikanske mål var i all hovedsak konsentrert i den vestlige delen av Sovjetunionen, som gjorde det nødvendig å plassere de fremskutte SAC-basene i eller i nærheten av Vest-Europa. Det var her Norge kom inn og kunne spille en rolle i amerikansk strategi. Schake skriver at det fundamentale elementet var tilgang, ikke hvilken type våpen bombeflyene ville bruke. Samt at den viktigste årsaken til at strategiske bomberen fikk en slik fremtredende posisjon i amerikansk strategi var at bombeflyene gav direkte tilgang, de kunne angripe før, og til og med uten, en militær erobring av et fiendtlig territorium.¹⁷⁰

Oversjøiske bombebasen som var under kontroll av SAC var unike, både på grunn av våpen og oppdraget, men og måten det var strukturert på. Alle SAC-enheter og baser lå under samme kontroll, uavhengig hvor de var i verden. Kontrollen gikk ikke gjennom regionale eller allierte strukturer, men til SACs hovedkvarter i Omaha, Nebraska, så til JCS og til slutt til presidenten. Det som underbygget at SAC skulle kontrollere sine egne baser kom fra

¹⁶⁷ Browne og Cottrell, *Modern American Lives*, 2008, 117.

¹⁶⁸ Wells Jr., ”The First Cold War Buildup”, 1985, 191.

¹⁶⁹ Ibid: 191-192.

¹⁷⁰ Schake, *Strategic Frontier*, 1998, 191 og 36.

luftmakts-teori, som sa at en strategisk bombestyrke burde konsentrere seg om strategiske mål innenfor fiendtlig område. For å klare å utføre oppdraget sitt best mulig burde bombestyrken bli ledet av luftmenn og være uavhengig av regionale amerikanske ledere. De ville ikke kunne utnytte bombeflyenes fulle potensiale og ville kunne prøve å bruke bomberne for mer umiddelbar mål på slagmarken. Dette førte til at SAC fikk kontroll over en rekke oversjøiske baser utover 1950-tallet. SACs basekompleks utviklet seg stort og i løpet av 1950-tallet fikk SAC baserettigheter i 18 land og territorier.¹⁷¹ Disse oversjøiske basene var av stor militærstrategisk betydning, ettersom USAF Chief of Staff sa at uten disse måtte SAC vokst opptil seks ganger sin daværende styrke for å kunne utføre det samme oppdraget.¹⁷²

Mot slutten av 1950 fikk den norske regjeringen de første beskjedene om at SAC hadde mulige interesser i Norge, på de to flyplassene Sola og Gardermoen, der førstnevnte ble sett på som den viktigste på det tidspunktet.¹⁷³ Forsvarsminister Hauge møtte representanter fra amerikanske myndigheter i Washington i november 1950, der de gav beskjed at de var meget interessert i å få anvende Sola som en flyplass for eskorte-fly i en krigssituasjon, slik at flyene kunne starte og fylle drivstoff der. Hauge gav beskjed at han ikke trodde det skulle være vanskelig å få til, så lenge det ikke var snakk om stasjonering i fredstid.¹⁷⁴ I mai 1951 kom det en forespørsel fra SAC om å få bruke norske flyplasser i en krigssituasjon. Utenriksminister Lange gjorde det da klart overfor ambassadør Bay at han ville ønsket en slik avtale velkommen, så lenge den fikk en form som var akseptabel for Stortinget.¹⁷⁵ Men det var ikke før sensommeren 1951 at amerikanerne tok kontakt med nordmennene om å starte forhandlingene. Dette var første gangen de tok kontakt med Norge gjennom formelle kanaler for å oppnå baserettigheter. Saken utviklet seg i et raskt tempo i løpet av sommeren 1951. Naturlig nok ønsket amerikanerne at det ville være bra å finne ut mest mulig på forhånd om hvor langt nordmennene var villig til å gå for å komme amerikanske behov i møte, og lære mest mulig på en uformell måte hvordan Norges konstitusjonelle forbud mot stasjonering fungerte i praksis.¹⁷⁶

3.6 Forsvarsminister Hauges basepresisering i februar 1951

Som vi så i forrige kapittel, gjorde utbruddet av Koreakrigen sommeren 1950 at frykten økte i Amerika og Vest-Europa for at Sovjetunionen hadde begynt å interessere seg mer for Vest-

¹⁷¹ Schake, *Strategic Frontier*: 1998, 189 og 86.

¹⁷² Wells Jr., "The First Cold War Buildup", 1985, 192.

¹⁷³ Tamnes, *The United States and the Cold War*, 1991, 72.

¹⁷⁴ Skogrand og Tamnes, *Fryktens Likevekt*, 2001, 78.

¹⁷⁵ Njølstad, *Hauge*, 2008, 451.

¹⁷⁶ Letter from Hayden Raynor to William P. Snow, June 11, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

Europa. Norge ble sett på som særlig sårbar på grunn av sin utsatte strategiske posisjon og sitt naboskap til Sovjetunionen. NATOs fellesforsvar ble organisert og en egen kommandostruktur ble etablert i 1951, som tok over planleggingen og ble tildelt en stående, integrert hærstyrke allerede i fredstid.¹⁷⁷ NATO utviklet seg og endret karakter fra en tradisjonell politisk allianse til en militært integrert forsvarsorganisasjon. Etableringen av et mer effektivt forsvarssystem i Vest-Europa var av kritisk viktighet, i følge en studie utført av State Department i august 1950. Studien mente at det ikke bare var viktig på grunn av sikkerhetsårsaker, men også på bakgrunn av psykologiske og politiske årsaker.¹⁷⁸ Dette medførte at det allierte behovet for å endre og myke opp den norske basepolitikken økte. Det innebar flere allierte øvelser og besøk i Norge, og det ble ansett på norsk side som nødvendig å angi hvor grensene gikk angående allierte samarbeid og hva Norge kunne i tillate uten å bryte sin basepolitikk.

For å klargjøre den norske posisjonen holdt forsvarsminister Hauge holdt en tale på Stortinget 21. februar 1951. Han presiserte hva den norske basepolitikken hindret og hva den tillot i forhold til Norges deltakelse i NATOs fellesforsvar og samarbeid med allierte. Han kom med en klargjøring av basepolitikkenes rammer, som var av betydning for amerikanerne og deres militære interesser i Norge. Den inneholdt en viktig endring fra den opprinnelige erklæringen; nå var det ikke bare et angrep på *Norge*, men på det *nordatlantiske området* som kunne føre til at Norge åpnet opp for fremmede baser på norsk territorium. Den endringen kan ses i sammenheng med § 5 og 6 i Atlanterhavspakten som Norge hadde skrevet under på siden baseerklæringen fra 1949, som sa at et angrep på en av NATOs medlemsstater var et angrep på alle.¹⁷⁹

I talen sa Hauge at det var i all hovedsak Norges viktigste allierte, USA og Storbritannia, som skulle hjelpe med å forsvare landet, og han spurte om de kunne gjøre det uten at de hadde styrker stasjonert i Norge i fredstid. Han slo fast at i følge han selv var det ikke grunn til å gjøre noen endringer i den norske basepolitikken. Han kom med det som ble det viktigste nye fra denne presiseringen, hva den norske basepolitikken ikke hindret. Han sa:

”Norsk basepolitikk hindrer heller ikke at Norge i foreskrevne konstitusjonelle former inngår betingede avtaler med våre allierte med en slik situasjon for øye. Vår basepolitikk kan ikke hindre at Norge bygger ut sine militære anlegg etter et slikt mønster, at de vil være skikket til umiddelbart

¹⁷⁷ Rolf Tamnes, "Norway's Struggle for the Northern Flank, 1950-1952", *Western Security: The Formative Years – European and Atlantic Defence 1947-1953*, Olav Riste (red.) (Oslo: Universitetsforlaget, 1985), 227.

¹⁷⁸ FRUS, 1950 Western Europe, Volume III: 211-219.

¹⁷⁹ Riste, *Frå Integrasjonstraktat til Atompolitikk*, 1983, 19.

å ta i mot og underholde på effektiv vis allierte stridskrefter som overføres til Norge for å bistå med forsvaret av landet. Vår basepolitikk kan ikke hindre at Norge deltar i allierte samøvinger eller tar imot kortvarige besøk av våre allierte fly- og flåtestridskrefter allerede i fred”.¹⁸⁰

Hauge avsluttet talen med å si at i følge han passet den norske basepolitikken sammen med Atlanterpakt-systemet og fellesforsvaret, og at han ikke var kjent med noen ønsker fra de allierte om at basepolitikken må endres. Hauge forsøkte å komme politisk angrep fra opposisjonen i forkjøpet ved å forsvare basepolitikken, noe som peker i retning av at innenrikspolitiske hensyn og den norske opinionen var viktige drivkrefter for Hauge når det gjaldt utformingen av basepolitikken. Tidspunktet for denne talen tyder og på at den var et produkt av den militære integrasjonen som var i ferd med å bli gjennomført gjennom NATOs planer, og ikke som en direkte respons på press fra utsiden om alliert stasjonering i fredstid.¹⁸¹

Amerikanerne visste stort sett om det meste som ble sagt i Hauges basepresisering, da de i oktober året før hadde fått beskjed fra Sivert Nielsen fra forsvarsdepartementet, at det hadde skjedd noen endringer i basepolitikken. Baseerklæringen var fortsatt i kraft, men nå var den blitt modifisert internt til å tillate planlegging og koordinering for bruk av slike baser i en eventuell krisesituasjon. Dette inkluderte å forsyne basene for fremtidige tilfeller og besøk av NATO-styrker med formålet å koordinere og orientere som nødvendig. Slik forberedelse kunne kanskje innebære at amerikanerne kunne sende personer som kunne bistå med det.¹⁸² Amerikanerne ante en mulig åpning for at nordmennene ville komme til å tillate at amerikanerne fikk militære rettigheter i Norge, og at de kunne stasjonere amerikansk personell der i fredstid. Dette var med på å danne bakteppet for hvorfor den amerikanske aktiviteten for å gjøre seg klar til å ta kontakt med Norge økte, og amerikanerne begynte å planlegge mer detaljert hva de trengte i Norge.

3.7 "A soft spot to probe if necessary?"

Men selv om amerikanerne nå ante en mulighet for en oppmykning av den norske basepolitikken, visste de at snakk om stasjonering av fremmede styrker på norsk jord var en svært politisk følsom situasjon i Norge, og noe de måtte opptre forsiktig rundt. Den norske regjeringen hadde vært særdeles varsomme angående basepolitikken, og amerikanerne mente at Norge hadde hatt en tendens til "lean over backwards" for å hindre implikasjoner om noen

¹⁸⁰ Holst, *Norsk sikkerhetspolitikk - Bind II: Dokumentasjon*, 1967, 71-72.

¹⁸¹ Tamnes, *Norway Faces the New Cold War*, 1983, 30.

¹⁸² Norwegian Defense Planning, October 16, 1950. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

alliert aktivitet i Norge.¹⁸³ I følge State Department hadde Norge vært ytterst sensitive overfor enhver amerikansk aktivitet i NATO-sammenheng i Norge, dersom det kunne vekke sovjetisk mistanke eller bli brukt som sovjetisk propaganda. Amerikanerne mente selv at de hadde forsøkt å unngå å utsette nordmennene for pinlige situasjoner angående basepolitikken.¹⁸⁴

Grunnet det norske konstitusjonelle forbudet og den forsikringen som nordmennene hadde gitt til sovjeterne i notene tidlig i 1949, kalte amerikanerne det ”a rather inflexible situation”.¹⁸⁵ For amerikanerne virket det ikke som nordmennene hadde gitt seg selv noe stort handlerom når det gjaldt spørsmålet om fremmede baser i Norge. Men likevel syntes amerikanerne at Hauge i starten av 1951 hadde vist et stort ønske i å interessere USAF i å bruke norske flybaser og at han hadde antydnet vilje til å starte opp forberedelser av slike baser i samarbeid med amerikanerne. State Department mente at “this appears to be a soft spot which might be probed if necessary.”¹⁸⁶ Amerikanerne var villige til å utforske og se hvor langt de kunne få nordmennene til å strekke sin tolkning av basepolitikken. De så en åpning for at nordmennene kunne gå med på å tillate amerikanere i Norge i fredstid, til tross for den restriktive basepolitikken. Denne muligheten var verdt å undersøke, for å se hvor mye rettigheter de kunne få ut ifra nordmennene i bruk av norske flyplasser og stasjonering av amerikanske styrker der i fredstid.

NATOs første "medium term plan" ble godkjent mot slutten av 1950, og var en plan for hvordan NATO-området skulle beskyttes på best mulig måte. Det ble ansett som realistisk at Nord-Europa ville bli angrepet i krigens første fase.¹⁸⁷ Norges opprustning i etterkant av utbruddet av Koreakrigen ble ikke ansett av NATO som nok for å kunne utfylle NATOs "medium term plan". Norges planlagte oppbygging ville bare dekket 50-60 prosent av de grunnleggende kravene for planen. Den mest seriøse mangelen var i luftstyrke.¹⁸⁸ Derfor var assistanse utenfra nødvendig for Norge, og det eneste landet som kunne gi det var USA.

I januar 1951 hadde Dwight D. Eisenhower, som NATOs øverstkommanderende i Europa (SACEUR), møtt både den norske kongen og statsminister Einar Gerhardsen. Eisenhower sa at man nå var ved et skille, og hvis ikke europeerne viste en større vilje til å forsvare sitt eget kontinent, ville det være vanskelig å få kongressen til å bruke amerikanske

¹⁸³ Comments on Draft Interim Bilateral MAP Agreements, September 26, 1949. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

¹⁸⁴ Policy Statement Norway, September 15, 1950. RG 59. Central Decimal File, Norway 1950-1954. Boks 2821 (611.57/9).

¹⁸⁵ Letter from State Department to MacArthur, Paris. May 11, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1. (2, 3211-3212).

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Tamnes, "Norway's Struggle", 1985, 219.

¹⁸⁸ Tamnes, *The United States and the Cold War*, 1991, 66.

skattepenger til å forsvare Europa. Kongen forsikret Eisenhower om at amerikanerne kunne regne med Norge.¹⁸⁹ USA måtte kunne kreve at NATO-landene gjorde mer i opprustningen av fellesforsvaret. Acheson sa at de måtte kunne vise kongressen at USA ikke gjør hele jobben selv, men at andre land ”is doing their fair share for a common goal.”¹⁹⁰ Hvordan skulle USA overtale resten av NATO-landene til å akseptere en mye større andel av byrden ved den kollektive sikkerheten, og dermed redusere den enorme kostnaden som amerikanerne hadde i forsvaret av det nordatlantiske området?¹⁹¹

Med etableringen av Allied Air Command in Northern Europe i 1951 var det i følge amerikanerne en mulighet til å forbedre luftforsvarssituasjonen i nordlige Europa, blant annet ved å etablere flere flybaser der. Flere sivile militærekspertter var svært kritiske til den svake beredskap i de nordlige områdene av NATO. Deriblant Chester Wilmot som skrev tidlig på 1950-tallet at den norske basepolitikken var forståelig sett ut fra et politisk perspektiv, men militært sett urealistisk. Det var fordi Norge ikke klarte forsvare seg selv, og skulle det bryte ut en krig, så ville det ta ukevis før noen forsterkninger ville komme.¹⁹²

Når det gjaldt spørsmålet om å skaffe seg militære rettigheter i Norge, kunne amerikanerne ikke komme mye lenger uten å komme borti det de kalte ”the peculiarity of the Norwegian situation”, som hadde fått økt interessen i løpet av de første månedene av 1951.¹⁹³ Det var nok en del amerikanere, spesielt i Defense Department, som ikke helt forstod den restriktive norske politikken overfor sine allierte. En høytstående oberst i USAF med ansvar for NATO-saker, mente i januar 1951 at det virket urealistisk at Norge skulle bygge barrierer for en forsvarsordning i fredstid med sine NATO-allierte på en unilateral basis.¹⁹⁴ Han syntes nok at det var naivt av Norge å tro at NATO skulle hjelpe til med forsvaret av Norge, men at Norge ikke skulle bidra med noe selv i forsvaret av NATO-området. USAF foreslo at de ikke burde forsøke å endre den norske konstitusjonelle reservasjonen mot fremmede styrker, men

¹⁸⁹ Svein Duvsete, *Luftforsvarets historie – Kalde krigere og barmhjertige samaritaner* (Oslo: Aschehoug, 2004), 105.

¹⁹⁰ Telegram from Acheson to Embassy in Oslo, February 8, 1951. NA, RG 84. Norway, Oslo Embassy. Records RE U.S. Economic and Military Assistance to Norway, 1950-54 (heretter forkortet til NOER). Defense Effort. Boks 1.

¹⁹¹ Robert J. McMahon, ”US National Security Policy from Eisenhower to Kennedy”, *The Cambridge History of the Cold War – Volume 1: Origins*, Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (red.) (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 298. For mer om ”burden-sharing” innad i NATO, se Ida M. Oma, ”Explaining States’ burden-sharing behavior within NATO”, *Cooperation and Conflict* (Vol. 47, Nr. 4, 2012), 562-573.

¹⁹² Chester Wilmot, ”If NATO Had to Fight”, *Foreign Affairs* (Nr. 2, 1953), 211.

¹⁹³ Oberst Beebe, USAF, to Knight, April 14, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

¹⁹⁴ Norwegian Defense Planning, Januar 30, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

at de burde undersøke problemet slik at de kunne få en grundig forståelse for den og kunne bestemme seg om det burde gjøres noe forsøk på å endre den restriktive norske politikken.¹⁹⁵

3.7.1 Liten amerikansk tro på endring i norsk basepolitikk

Det kan virke som at State Department ikke hadde noen stor tro på at de ville klare å få Norge til å endre sin restriktive basepolitikk med det første. Hayden Raynor, med Nord-Europa osm ansvarsområde, trodde i mai 1951 at det ikke var mulig, med unntak av ved en eventuell nært forestående katastrofe, at den norske regjeringen ville søke Stortinget om å få lov å stasjonere fremmede styrker på norsk jord i fredstid. Men han syntes at det kunne være interessant å utforske hvor langt den norske regjeringen var villig til å strekke seg eller tolke grunnloven uten å gå offentlig til Stortinget. Hvis disse forhandlingene ikke viste seg å ende i noe, mente Raynor at de kunne diskutere de nødvendige tiltakene som måtte tas for å gjøre klar for rask handling i en eventuell krisesituasjon.¹⁹⁶

Det kan virke som at amerikanerne generelt ønsket mer omfattende baserettigheter enn det de faktisk endte opp med. Men de ikke var optimistiske for den faktiske muligheten for å få det til. Men de var lystne på å prøve om den norske regjeringen var villig til å omgå eller utvide basepolitikken uten å gå til Stortinget. Det var forskjell på de militære fra Defense Department og de mer politiske orienterte diplomatene fra State Department. De sistnevnte var mest negativ med tanke på mulighetene for baser i Norge, på grunn av den kunnskapen de hadde om den spesielle politiske situasjonen i Norge, med en stor og kritisk NATO-opposisjon. Mens Defense Department la mer vekt på det rent strategiske, hva som kunne vinnes militært ved baser i Norge, og tok ikke så mye hensyn til politiske saker. Raynor syntes ikke det ville være lurt av USA å prøve å tilnærme seg nordmennene om deres konstitusjonelle begrensninger slik omstendighetene var i mai 1951, iallfall ikke før USA stod ovenfor noen praktiske problemer som gjorde det nødvendig å søke Norge om baser på norsk jord.¹⁹⁷ Han mente at amerikanerne burde sette spørsmålet om amerikanske baser med amerikansk stasjonert personell i Norge litt på vent, til de hadde noe mer konkret å jobbe mot.

Amerikanerne møtte utenriksminister Lange i april 1951, der de tok opp basespørsmålet med han for å sjekke hans reaksjon. Lange virket engstelig, noe som amerikanerne tolket som at han var bekymret for at fast stasjonering i fredstid ville være involvert. Lange møtte General Eisenhower 23. mai der basespørsmålet igjen ble tatt opp,

¹⁹⁵ Letter from Oberst Beebe to Knight, April 14, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

¹⁹⁶ Raynor to MacArthur, May 11, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

¹⁹⁷ Ibid.

denne gangen mer spesifikt enn sist gang. Eisenhower sa at Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) ikke hadde tenkt å sende organiserte enheter til Norge med unntak av i krisesituasjoner. Hva amerikanerne trengte nå, var utbedring av noen flyplasser og plassere noe utstyr der. Samt ta inn noe teknisk personell til å hjelpe med dette, noe som skulle bli gjort i det stille og under norsk ledelse, i hvert fall i teorien. Lange virket veldig lettet over å få høre dette. Lange sa at han og Hauge trodde at dette kunne la seg gjøre etter hvert, uten formell godkjenning fra Stortinget eller press fra NATO.¹⁹⁸

Amerikanerne ble litt usikre på hva Lange mente når han i en senere samtale med General Eisenhower i juni, hadde vist vilje til å akseptere midlertidig stasjonering av fremmede styrker i Norge i fredstid for treningsformål. De lurte på om han kanskje hadde sett for seg en liknende ordning slik det hadde vært året før da norske flyplasser hadde fått besøk av amerikanske, britiske og svenske fly for rundt en uke om gangen. Amerikanerne så på det tidspunktet for seg en mer omfattende ordning, med besøk på rundt 60 dager, men de var usikre på om dette var noe Norge ville gå med på.¹⁹⁹

Ambassadør Bay hadde middag med Lange 18. mai 1951, hvor han tok opp den norske basepolitikken, og prøvde å finne ut hvor Lange stod på det feltet. Lange sa at emnet var ekstremt sensitivt, men at han selv ville ønsket velkommen en plan som gjorde det akseptabelt for Stortinget å ta i mot teknisk assistanse utenfra, spesielt fra USA. Han mente at basepolitikken var uttalt og gjengitt foran Stortinget og i offentligheten, og en endring på denne politikken måtte tilnærmes forsiktig. Lange så en trend mot en gradvis avslapning av den norske basepolitikken, og at de kunne muligens slippe inn uorganiserte fremmede teknikere uten uniform i fredstid, som opererte under norsk ledelse. Bay rapporterte til Washington at det virket utvilsomt som at Lange foretrakk denne metoden, men advarte allikevel om at dette emnet var politiske veldig sensitivt.²⁰⁰ Lange uttrykte håp om at de kunne overkomme den nåværende restriktive norske basepolitikken. Lange foreslo som en mulig vei ut at på neste NATO-møte skulle medlemslandene sette fram et program som krevde at teknikere ble plassert på baser i Norge samt enkelte andre medlemslands.²⁰¹ Dette var mest sannsynlig for å gi det en form for legitimitet. Siden forslaget kom fra NATO, ville det bety at det ikke bare var Norge som måtte gjennomgå slike forberedelser, som ville gjøre

¹⁹⁸ Letter from Ambassador Bay, May 24, 1951. NA, RG 59. Office of the Secretary of State. Office of International Security Affairs. Records of the Mutual Defense Assistance Program. Subject Files Relating to Program Management, 1949-1951 (heretter forkortet til OSS). Boks 28: State Incoming from Oslo Embassy.

¹⁹⁹ Letter from Raynor, Washington to MacArthur, Paris. June 12, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

²⁰⁰ Letter from Ambassador Bay, May 19, 1951. NA, RG 59. OSS. Boks 28: State Incoming from Oslo Embassy.

²⁰¹ US Requirements for Military Rights in Norway, May 22, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

det lettere å døyve den ventete politiske motstanden mot en slik avtale. Begge parter så på en avslapning av basepolitikken som noe uunnngåelig, det var bare et tidsspørsmål før det norske folk innså at de trengte den beskyttelsen de kunne få fra allierte baser i Norge. Og det var bare USA som var sterke nok til å kunne gi den beskyttelsen.

3.8 Amerikanske behov i Norge

Amerikanerne hadde siden utbruddet av Koreakrigen i juni 1950 arbeidet med spørsmålet om militære rettigheter i Europa på stabsnivå. Våren 1951 begynte de å forberede forhandlingene om rettigheter for å få bruke baser i Norge. Aktiviteten rundt spørsmålet om militære rettigheter i Norge økte i State Department, og ble diskutert med Defense Department i Pentagon nesten på en daglig basis i mai 1951. Hovedsakelig kom kravene fra SAC, som foreslo å bygge ut flyplassene på Sola og Gardermoen.²⁰² Danmark, som lå mer utsatt til, fikk ikke noe tilsvarende tilbud om SAC-baser på dansk jord, med unntak av avtalen om bruk av Grønland. Det var i en tidlig fase snakk om det på fra amerikanske side, men ble relativt raskt gått bort fra, da det var en frykt for at fastlands-Danmark for lett kunne bli overkjørt fra sør hvis sovjeterne invaderte det europeiske kontinentet. USA var redd at de kom til å miste basene, inkludert fly og utstyr som var stasjonert der, før de fikk tid å evakuere.²⁰³

Amerikanerne hadde to møter 22. og 24. mai i 1951, i regi av Defense Department, der de ulike militærgrenene diskuterte hva de trengte av baser og militære rettigheter i Norge. Disse møtene gir en god pekepinn på hvilke behov amerikanerne hadde i Norge og hvordan de så for seg muligheten for å skaffe seg militære rettigheter i Norge. På det første møtet i Pentagon sa marinen at de ikke hadde noen krav om militære rettigheter i Norge i fredstid. Etterpå la USAF frem sine planer for hva de trengte i Norge. Det var en ordning med roterende trening av en jagerskvadron på Sola og Gardermoen flyplass for en periode som ikke skulle overstige 60 dager i løpet av et år. Slik trening ville kreve at det ble stasjonert noen hjelpestyrker der i fredstid, som for eksempel luft- og sjø-redningsmannskap, samt kommunikasjonspersonell. USAF trengte og retten til å plassere flydrivstoff og utstyr for vedlikehold på de to flyplassene i fredstid og etablere kommunikasjonsfasiliteter. Ideen med dette var å gjøre de to flybasene klar til umiddelbar bruk av amerikanske fly, slik at de kunne komme til flyplassene og være operasjonelle øyeblikkelig i tilfelle fiendtligheter.²⁰⁴

²⁰² Letter from Raynor, Washington to MacArthur, Paris. May 25, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

²⁰³ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 1997, 96.

²⁰⁴ US Requirements for Military Rights in Norway, May 22, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

På begge flyplassene trengte USAF en rullebane på 10 000 fot, lagringsplasser, vær- og kommunikasjonsutstyr og brakker til 500 mann. På Gardermoen hadde USAF planlagt å stasjonere 320 mann for å vedlikeholde basen, og etter et utbrudd av fiendtligheter trengte de 500 ekstra personell til samme oppgaven. På Sola planla de en pre-strike og en post-strike base, der det trengtes mellom 310 og 320 personer stasjonert i fredstid. Etter et krigsutbrudd var planen å stasjonere 75 eskortefly og 30 medium bombefly på Sola. Målet til USAF var retten til å få utviklet disse basene slik at de møtte deres operasjonelle standard. Forsvarsminister Hauge hadde i sitt besøk til USA i oktober 1950 vist at den norske regjeringen hadde en vilje til å påta seg denne utbyggingen. Hvis Norge trengte hjelp til å ta seg av resten av regningen som de ikke kunne ta selv, hadde USAF budsjettet med \$3.7 millioner til utviklingen av Gardermoen og \$4.4 millioner til Sola . Det første møtet endte med at de konkluderte med at det som det ville bli vanskeligst, var å få godkjenning av den norske regjeringen til å stasjonere amerikanske styrker i Norge i fredstid. Der kunne de vurdere et program for å utvikle baser der det ble brukt ikke-uniformerte amerikanske teknikere som rådgivere for nordmennene.²⁰⁵

Det andre møtet ble holdt 24. mai 1951, og gikk ut på hvordan de neste skrittene skulle se ut og hvordan amerikanerne skulle tilnærme seg Norge. Med ytterligere refleksjon var de ikke helt sikre på om det var nødvendig eller klokt på dette tidspunktet å ta kontakt med nordmennene med en forespørsel om formelle forhandlinger. Med tanke på den kjente norske holdningen syntes amerikanerne at spørsmålet om militære rettigheter var noe de nok burde utforske i større detalj før de begynte med en formell tilnærming til Norge gjennom enten State eller Defense Department.²⁰⁶ De amerikanske fredstidsønskene var i hovedsak knyttet til USAF, og deres ønske om å a) få fysiske fasiliteter (utvikling av flyplassene på Sola og Gardermoen), b) stasjonere personell og utstyr på disse flyplassene, og c) få til en ordning for roterende øvelser for jagerskvadroner. I utgangspunktet var tanken at denne listen gav riktig prioritert rekkefølge, der de fysiske fasilitetene var viktigst. Når det gjaldt det personellet som skulle stasjoneres i fredstid, ville amerikansk militære definitivt være foretrukket for amerikanerne over vaktmannskaper bestående av amerikanske sivile teknikere. Mr. Snow, ved den amerikanske ambassaden i Oslo, hadde uttrykt tvil om at nordmennene kom til å tillate amerikanerne å stasjonere militære styrker i fredstid, på grunn av deres tidligere uttalelser til sovjeterne og deres konstitusjonelle begrensninger. Det ble diskutert

²⁰⁵ US Requirements for Military Rights in Norway, May 22, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

²⁰⁶ US Requirements for Military Rights in Norway (Second meeting), May 24, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

hvordan mulighetene var for å bruke sivile teknikere til å fullføre deler av, eller hele, prosjektet. Ved å bruke amerikanere til å bygge flyplassene kunne de ha større kontroll på standarder og hvilke typer konstruksjoner som ble oppført. Men det kunne, i følge amerikanerne, være mulig for Norge selv å gjøre arbeidet for egen regning, eller ved hjelp av amerikansk finansiell assistanse under Mutual Defense Assistance Program (MDAP).²⁰⁷

Det var enighet blant amerikanerne på det andre møtet at det å få til en rotasjonsordning med trening for flyene ikke ville by på noen store problemer. Det skyldes at det ikke brøt direkte med presiseringen av baseerklæringen gjort av Hauge i februar 1951, der det var tillatt med allierte øvelser eller kortvarige besøk av allierte fly- og flåtestridskrefter allerede i fredstid. Helt til slutt på det andre møtet ble de enige om at de burde utforske litt mer i detalj hva Defense Department ville ha og i hvilken rekkefølge de skulle prioritere sine ønsker.²⁰⁸

3.9 Sammendrag og konklusjon

Strategic Air Command kontrollerte de amerikanske bombeflyene som var ansvarlig for strategisk bombing og levering av atomvåpen, og var tidlig på 1950-tall en viktig del av den amerikanske militære strategien. SAC fikk en stadig større rolle i amerikansk strategi etter andre verdenskrig, i sammenheng med at USAF ble den dominerende amerikanske militærgrenen. Norge spilte liten rolle i amerikanske krigsplaner, og ble ofte ikke ansett som mulig å holde i tilfelle en krigssituasjon. SACs tidlige interesse for Norge gikk som transittområde for bombefly på vei til Sovjetunionen. Baser med stasjonering ble i utgangspunktet ikke ansett som tilrådelig, da de ville ligge for nærme Sovjetunionen og dermed ha for stor sårbarhet. Men disse planene kom ikke lenger enn til planleggingsstadiet, og det ble ikke tatt formell kontakt med Norge angående baserettigheter for SAC før sommeren 1951.

Det var flere møter mellom norske og amerikanske politikere i løpet av 1948-49, der de diskuterte hvilken hjelp Norge eventuelt kunne forvente seg av amerikanerne skulle en krigssituasjon bryte ut. I april 1949 ble begge landene med i NATO, som for begge var første gang de hadde gått med på i en forsvarsallianse i fredstid. Etableringen av NATO og tanken om kollektivt forsvar, gjorde tanken om amerikanske baser i Norge lettere å forsvare politisk. Men fortsatt ikke nok til at den norske regjeringen ønsket det. Det stadig forverrede forholdet

²⁰⁷ MDAP var et amerikansk hjelpeprogram som skulle tilby økonomisk støtte til nasjoner som var alliert med USA og som stod i fare for å bli angrepet eller truet av Sovjetunionen. For mer se Chester J. Pach jr., *Arming the Free World: the Origins of the United States Military Assistance Program 1945-1950* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991).

²⁰⁸ US Requirements for Military Rights in Norway (Second meeting), May 24, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

mellom øst og vest og den generelle militære oppbyggingen gjorde at amerikanerne fikk stadig sterkere ønsker om baser i Norge. Hauges basepresisering i februar 1951 åpnet opp basepolitikken ved å si mer konkret hva som var tillatt. Amerikanerne ante en mulighet til oppmykning av den norske basepolitikken, men de var klar over at det var et veldig følsomt tema i Norge, og noe de måtte trå varsomt rundt. Amerikanske politiske og militære ledere, samt den amerikanske ambassadøren i Oslo, tok opp temaet om baser i Norge ved flere anledninger for å undersøke den norske holdningen. De fant ofte at de norske lederne ønsket seg en oppmykning og endring av basepolitikken, men at dette var et veldig sensitivt tema i Norge, og noe som ikke måtte presses. Ved enden av mai 1951 hadde amerikanerne bestemt seg for hva de trengte i Norge av militære rettigheter. Men tidspunktet var ikke helt riktig ennå og i tillegg hadde de ikke bestemt seg for hvilken form avtalen skulle få.

4 Forhandlingene starter august 1951

4.1 Innledning

Sommeren 1951 var amerikanerne snart klar for å sette i gang forhandlinger med Norge for å skaffe seg militære rettigheter i landet. Dette kapitlet skal gå gjennom starten på de norsk-amerikanske forhandlingene om bruken av flyplassene på Sola og Gardermoen av Strategic Air Command (SAC). I løpet av forhandlingene oppstod det flere uenigheter og problemer mellom nordmennene og amerikanerne. Det er spesielt to problemer som vi kommer til å fokusere på. Det er hvilken type avtale de skulle ha, skulle de holde den hemmelig eller offentliggjøre den, og om de kunne stasjonere amerikansk personell i Norge i fredstid, og i så fall hvor mange og hvilken type personell. Hvordan så amerikanerne på den norske basepolitikken, og muligheten for å utvide den? Hovedfokuset her er på hva amerikanerne mente og deres handlinger. State og Defense Department la vekt på ulike hensyn, henholdsvis politiske og militære. Dette var av betydning for den ulike forståelsen departementene utviste overfor den norske basepolitikken.

4.2 Utsette våpenhjelp?

En sak som kan vise hvor alvorlig amerikanerne så på de kommende SAC-forhandlingene med Norge er saken om å utsette den amerikanske våpenhjelpen til Norge. Amerikanerne var utilfredse med hvordan nordmennene behandlet det utstyret de fikk gjennom våpenhjelpen og MDAP fra USA. Military Assistance Advisory Group (MAAG) i Oslo vurderte sommeren 1951 å utsette opp til to tredjedeler av den planlagte leveransen av materiellhjelp til Norge hadde kommet opp på et tilfredsstillende nivå.²⁰⁹ Amerikanerne var bekymret for at utstyret som ble gitt til Norge verken ble brukt riktig eller vedlikeholdt på en fornuftig måte. De mente det var en mangel på kompetent norsk personell, og syntes at Norge måtte forberede økonomiske tiltak i sammenheng med gjenoppbyggingen og forsvaret.²¹⁰ Den praktiske norske forsvarsoppbyggingen ble av amerikanerne vurdert til å være for dårlig i forhold til hvor mye våpenhjelp Norge fikk. Dette fikk Hauge fortalt av MAAG-lederen i Oslo, Admiral Ralph E. Jennings i juni 1951, etter flere måneder med interne overveielser om de skulle ta det opp med nordmennene eller ikke. Dette var noe Hauge protesterte sterkt mot, og mente at ethvert amerikansk forsøk på utøve press ville føre til en sterk norsk reaksjon. Våpenhjelpadministrasjonen la en stor del av ansvaret for denne mangelen på Hauge

²⁰⁹ Paul V. Wiker, *Amerikansk våpenhjelp til Norge 1949-1953* (Oslo: Institutt for Forsvarsstudier, 1997), 19.

²¹⁰ Wayne S. Cole, *Norway and the United States 1905-1955: Two Democracies in Peace and War* (Iowa: Iowa State University Press, 1989), 141.

personlig. De mente at hans detaljstyring av departementet var en av hovedårsakene til at forsvarsoppbyggingen gikk så sakte.²¹¹ Men Hauge hadde et trumfkort, da forhandlingene om SAC skulle etter planen starte i slutten av august, og ”Hauge forsto at her var det bare å lene seg tilbake og la de ulike amerikanske instanser oppdage sine kryssende interesser.”²¹² Noe som stemte, og de ulike amerikanske ønskene ble satt mot hverandre. MAAG ønsket en forbedret situasjonen for den våpenhjelpen Norge fikk, mens State Department så på de kommende SAC-forhandlingene og mente at de var av større viktighet og måtte komme først.

Konflikten tilspisset seg, og i august 1951 brukte amerikanerne ord som ”krise” om de norske personellmanglene, og de mente at det kunne få negativ påvirkning på hele våpenhjelpsprogrammet til Europa. Den endelige beslutningen om å utsette våpenhjelpen lå hos Washington. State Department så veldig alvorlig på situasjonen i Norge, men oppfordret ambassaden til å trå forsiktig i samtaler med Norge. Acheson advarte mot å bruke press overfor Norge. Han fryktet at det kunne skape en negativ stemning som kunne sette de kommende SAC-forhandlingene i fare, og skape ekstra vanskeligheter. Det var viktig for amerikanerne å skape en positiv atmosfære, og unngå at nordmennene oppfattet det som at de ble utsatt for press. Suksessen til disse forhandlingene var av overordnet betydning og måtte ikke settes i fare. Acheson mente allikevel at de burde nevne det for nordmennene at amerikanerne ville vurdere å suspendere eller utsette leveringene, men bare hvis det ble nødvendig som en siste mulighet. Han mente at amerikanerne burde si at dette var i NATOs og Norges felles interesse, da det vil sikre optimal bruk av knappe ressurser.²¹³

Acheson så veldig alvorlig på de kommende SAC-forhandlingene og ville ikke presse nordmennene. Men han ville gjøre det klart for dem at amerikanerne kunne gjøre det, hvis Norge ikke viste snarlig vilje til å forbedre situasjonen til den våpenhjelpen de fikk. Han likte ikke den altomfattende karakteren den foreslåtte utsettingen hadde. Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) Eisenhower sa seg enig, og i november ble det bestemt at man ikke skulle legge mer press på Norge på dette punktet for denne gang.²¹⁴ En viktig årsak til at det ikke ble noe av trusselen var at amerikanerne var redde for å undergrave det bilaterale forholdet til Norge. Samtidig som Norge sakte, men sikkert i løpet høsten var i ferd med å innføre tiltak som ville kunne bedre deler av den kritikken som ble rettet mot Norge.²¹⁵

²¹¹ Wiker, *Amerikansk våpenhjelp*, 1997, 12 og 15.

²¹² Njølstad, *Hauge*, 2008, 467.

²¹³ Letter from Department of State to Embassy in Oslo, August 8, 1951. NA, RG 84. Norway, U.S. Embassy Oslo. Top Secret Records, 1947-1952 (heretter forkortet til NUSEOT). Boks 1-2. Folder 14. Wiker, *Amerikansk våpenhjelp*, 1997, 16.

²¹⁴ Tamnes, *The United States and the Cold War*, 1991, 89.

²¹⁵ Wiker, *Amerikansk våpenhjelp*, 1997, 17.

4.3 Forhandlingsinstrukser til den amerikanske ambassadøren

Amerikanerne hadde i løpet av våren 1951 bestemt seg for hva som trengtes i Norge av militære rettigheter. Men i juli var amerikanerne ennå ikke helt enig om hvilken type avtale de ville ha med Norge. I Pentagon ble det vurdert en formell regjering-til-regjering avtale med tekniske vedlegg. State Department sa at en slik avtale måtte bli godkjent av Stortinget og dermed måtte bli offentliggjort, og med tanke på "the Norwegian skittishness" når det gjaldt snakk om fremmede baser eller styrker i Norge, lurte State på om det var gjennomførbart med en annen form for avtale. De trodde at amerikanerne ville få til mer ved å i stedet inngå en hemmelig avtale, som ikke ble offentliggjort.²¹⁶ Men det var Defense Departement sitt syn som vant frem, og utgangspunktet til amerikanerne var at de ønsket en formell avtale som kunne godkjennes av Stortinget og offentliggjøres. Men avtalen skulle ha med hemmelige, tekniske vedlegg, der den eksakte graden av den amerikanske aktiviteten ble beskrevet i nærmere detalj. Nå var tiden inne for å ta formell kontakt med nordmennene. Ambassadør Bay fikk beskjed fra Lange 12. august 1951 at regjeringen nå hadde godkjent å starte diskusjonene med representanter fra USA om militære rettigheter i Norge for SAC, og de foreslo å begynne rundt 20. august. Lange sa at regjeringen antok at forhandlingene skulle i første omgang være undersøkende, og de skulle være basert på beslutninger som var tatt av NATOs forsvarsministere i Washington sist oktober og etterpå godkjent av NATO-rådet.²¹⁷

Retten før forhandlingene startet fikk ambassadør Bay instruks fra State Department om hvordan han burde gå frem når de skulle sette i gang med forhandlingene. Disse instruksene viser hvordan State mente at det burde være, og ikke nødvendigvis hvordan det faktisk var. Men de gir en god pekepinn på hvordan amerikanerne tenkte om forhandlinger med Norge, og hva de så på som burde gjøres for å få maksimalt utbytte av forhandlingene, og er derfor interessante å se litt nærmere på. I følge State burde Bay åpne møtet, men så trekke seg tilbake og holde seg i bakgrunnen. Dette var slik at hans posisjon og autoritet kunne brukes mer effektivt skulle det oppstå noen kriser eller sterke uenigheter i forhandlingene. Han skulle jobbe mot maksimal aksept fra den norske regjeringen. Bay skulle utforske den norske holdningen til å bruke amerikanske personell under amerikansk ledelse, til å utføre den nødvendige byggingen. USA ville være fri til å bruke enten amerikanske eller lokalt personell avhengig av forholdene på den tiden. Amerikanerne var klar over og sympatisk til norske ønsker om å bruke mest mulig lokal personell, men USA kunne ikke

²¹⁶ USAF Desire for Defense Facilities in Norway, July 24, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

²¹⁷ Letter from Ambassador Bay, August 12, 1951. NA, RG 59. OSS. Boks 28: State Incoming from Oslo Embassy.

forplikte seg til noe uten å se hvordan de lokale ferdighetene var. Det var ønskelig fra amerikansk side at tilsynspersonalet og et antall med trente teknikere på flyplassene skulle være amerikanske. Bay burde prøve å fastslå betingelsene for at Norge skulle tillate stasjonering av amerikansk personell i fredstid. Amerikanerne var veldig klar over den restriktive norske basepolitikken, men amerikanerne ønsket å finne ut hvorvidt de kunne omgå restriksjonene. Washington lurte på om den norske regjeringen var villig til å lempe på restriksjonene overfor USA, og hva som måtte til for å eventuelt få dem til å gjøre det. Bay fikk instruksjoner om å finne ut av det så tidlig som mulig i forhandlingene.²¹⁸

De opprinnelige amerikanske militære kravene representerte en optimal posisjon, og var utformet slik at skulle de restriksjonene amerikanerne visste Norge hadde på fremmede styrker i Norge, brukes mot USA, kunne det være mulig å erstatte noe amerikansk personell mot norske. USA ville da kun kreve en liten gruppe som skulle holde tilsyn på basene i fredstid. Disse kunne være amerikanske militære i sivile klær, eller hvis det absolutt var nødvendig, amerikanske sivile. Det var viktig for State Departement at kvalifisert amerikansk personell fantes på basene, og hadde kontroll på lagring og for å drive med vedlikehold av utstyr og fasilitetene.²¹⁹

I følge instruksjonene burde Bay nevne de tidligere besøkene av amerikanske fly i Norge, og at det var ønskelig fra amerikansk side at disse fortsatte og ble utvidet med en ordning med roterende øvelser. På et gunstig tidspunkt kunne det være lurt å nevne de amerikanske avtalene med Island og Grønland, som gav amerikanerne rett til å etablere og bruke visse militære fasiliteter i forsvar av NATO-området, som var formelle avtaler som var gjort i samsvar NATO-direktiver.²²⁰ Bay burde prøve å bestemme den norske følelsen mot en lignende avtale, men måtte ikke presse dette poenget hvis det var tydelig at Norge var motvillige til en slik avtale.²²¹ Amerikanerne trodde det var usannsynlig, men ikke umulig, å få Norge til å inngå en lignende avtale som med Island og Grønland. State Department mente

²¹⁸ Letter from Department of State to Ambassador Bay, August 23, 1951. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 10.

²¹⁹ Letter from Secretary of Defense Lovett to Secretary of State Acheson, August 22, 1951. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 10.

²²⁰ For mer om de dansk-amerikansk forhandlingene, se Dansk Udenrigspolitiske Institut, *Grønland under den kolde krigen – Dansk og amerikansk sikkerhetspolitikk 1945-68* (København: DUPI, 1997), 127-170, samt Nikolaj Petersen, "SAC at Thule: Greenland in the U.S. Polar Strategy", *Journal of Cold War Studies* (Vol. 13, Nr. 2, juni 3, 2011), 90-115, som er basert på DUPI-boken, men med flere nyåpnede kilder. For de islandsk-amerikanske forhandlingene se Valur Ingimundarson, *The Rebellious Ally - Iceland, the United States, and the Politics of Empire 1945-2006* (Dordrecht: Republic of Letters, 2011), 41-43 og Valur Ingimundarson, *The Struggle for Western Integration: Iceland, the United States and NATO During the First Cold War* (Oslo: Institutt for Forsvarsstudier, Nr. 3, 1999), 32-37.

²²¹ Letter from Department of State to Ambassador Bay, August 23, 1951. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 10.

at det ikke ville være lurt å be om en slik avtale på det tidspunktet på grunn av Norges delte grense med Sovjetunionen. I stedet foreslo de å inngå en liknende avtale som USA hadde med Tyrkia, som også delte grense med Sovjetunionen, der de lot Tyrkia bygge basene selv. USA overtok ikke formelt basene, men inngikk heller avtaler om å få bruke fasilitetene når det trengtes.²²² State Department hadde nå gitt beskjed til ambassadør Bay og forhandlingsgruppen hva de mente de burde forsøke å få ut av nordmennene, hva som var den optimale posisjonen og hva som var områder der amerikanerne mente de kunne gi litt etter på og hva de burde stå fast på.

4.4 Oppstarten av SAC-forhandlingene i august 1951

Forhandlingene om militære rettigheter i Norge for SAC ble satt i gang i slutten av august, da amerikanerne sendte en forhandlingsgruppe til Oslo under ledelse av Oberst Sidney Ofsthun.²²³ I følge malen som fantes på hvordan rettigheter for SAC skulle forhandles frem, skulle den amerikanske forhandlingsgruppen starte med å beskrive den trusselen som vertslandet stod ovenfor, noe som vanligvis var en sovjetisk-ledet kommunisme. Særlig blant de europeiske landene var det effektivt å bruke den historiske erfaringen fra andre verdenskrig for å legge vekt på at disse landene ikke kunne forsvare seg selv. Det var vanlig å trekke frem kollektive sikkerhetsbestemmelser som artikkel 51 av FNs charter og artikkel 5 av NATO-avtalen, for å vise til det felles ansvaret de hadde for den vestlige verdens sikkerhet.²²⁴

Nordmennene åpnet det første møte med å si at de håpet at disse forhandlingene ville lede til en avtale som kunne legges frem for Stortinget for godkjenning. De forklarte den norske basepolitikken, samt delte ut kopier av Hauges basepresisering fra februar 1951. De sa at dette var offisiell norsk politikk og noe de ikke var bemyndiget til å diskutere på dette møtet. De amerikanske representantene presenterte de amerikanske behovene og de viktigste sakene som måtte være inkludert i en slik avtale. Amerikanerne mente at den norske reaksjonen ikke var negativ, og de syntes at nordmennene virket overrasket over at de amerikanske behovene før krigsutbrudd ikke var større.²²⁵

Amerikanerne forklarte i generelle former hva de krevde av amerikansk personell i Norge og det ble akseptert fra et norsk militært synspunkt. Politisk ville det trolig bli et problem, men nordmennene trodde at en løsning ville være mulig.²²⁶ Amerikanerne la frem et

²²² FRUS, 1951, Europe: Political and Economic developments, Volume IV, part 1: 755-756.

²²³ Skogrand og Tamnes, *Fryktens Likevekt*, 2001, 80.

²²⁴ Schake, *Strategic Frontier*, 1998, 87.

²²⁵ Telegram from Ambassador Bay, August 27, 1951. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 10.

²²⁶ Telegram from Embassy in Oslo to Department of State, August 29, 1951. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 10.

forslag til avtalen, som ble møtt av et motforslag av nordmennene. Norges nye utkast ble mottatt av amerikanerne 6. september, med betydelige avvik fra det amerikanske utkastet. Men ambassaden og forhandlingsgruppen syntes at det norske utkastet representerte et betydelig skritt i riktig retning, fordi det viste en norsk villighet til å inngå en publiserbar avtale med USA når det gjaldt etableringen av baser i Norge.²²⁷ Nordmennene ville ha en generell rammeverksavtale, som de kunne bruke som basis for liknende avtaler med Storbritannia og Danmark. Disse tre avtalene skulle etter planen, legges frem for Stortinget samtidig for godkjenning. Dette ville kunne gi det nødvendige rettslige grunnlaget som Hauge trengte for å kunne legge til vedlegg om hemmelige militære avtaler av en mer teknisk art.²²⁸ I følge Njølstad grep Hauge direkte inn i forhandlingen, og var meget klar på hva han ville ha og hvilke av de norske interessene som måtte tas vare på for at det i det hele tatt skulle bli en avtale. Hauge krevde at SACs mål ble forankret i NATOs regionale planverk, og ikke bare i nasjonale amerikanske militære planer. Han mente videre at alt bygging som skulle skje på flyplassene måtte bli gjort av nordmenn. Antallet amerikanere på hver flyplass måtte holdes på et minimum og helst ikke overstige ti mann på hver flyplass. I tillegg måtte USA bidra til å finansiere oppgraderingen av flyplassen på Jarlsberg, som Norge kunne bruke i en krigssituasjon. Hauge krevde en forsikring at den økonomiske og materielle hjelpen som Norge ville få gjennom SAC-avtalen, ikke måtte gå på bekostning av den støtte Norge skulle få gjennom MDAP.²²⁹

Det norske utkastet var under vurdering av amerikanerne i noen uker, og var i amerikanske øyner relativt harmløs i sine vilkår. Defense Department presset den amerikanske forhandlingsgruppen om å anmode om vesentlige endringer om å gå enda lenger, men gruppen hadde ikke tro på at nordmennene ville godta det.²³⁰ Bay mente at hvis Norge godtok avtalen slik den var, ville det være et stort skritt fremover, som hadde vært politisk umulig for den norske regjeringen for bare en kort tid siden. Han mente at USA burde gjøre det som var nødvendig for å oppmuntre Norge til å godkjenne avtalen slik den var. Dette både for å knytte Norge tettere sammen med NATO-konseptet og som ett første skritt bort fra den tradisjonelle restriktive basepolitikken. Bay mente at USA burde godkjenne denne avtalen slik den var, og forhandle om de tekniske detaljene ved en senere anledning, da fordelene

²²⁷ Telegram from Bay to Secretary of State, September 6, 1951. NA, RG 59. OSS. Boks 28: State Incoming from Oslo Embassy.

²²⁸ Tamnes, *The United States and the Cold War*, 1991, 73.

²²⁹ Njølstad, *Hauge*, 2008, 452.

²³⁰ FRUS, 1951, Europe: Political and Economic developments, Volume IV, part 1: 765-767.

oppveide mulige ulemper. Avtalen bandt ikke USA til noe, ei heller Norge rent juridisk. Men den ville vært klart gunstig for NATO og USA.²³¹

Den norske politiske holdningen ble i følge Bay, fastere og mer selvsikker i løpet av høsten 1951, og flere skritt fremover i tråd med NATO-planer og bestemmelser ble stadig mer mulig, men tempoet måtte ikke forseres.²³² Boye fra utenriksdepartementet sa til den amerikanske forhandlingsgruppen at ”mye kunne være mulig i dag, som ville vært umulig for bare ett år siden, og kommende år kunne bringe lignende utviklinger i samme retning.” Men han advarte om å presse for raskt ved nåværende anledning. Vekten lå ikke så mye på hva som kunne gjøres, men heller på hvordan det kunne gjøres.²³³ Den norske regjeringen ønsket å unngå enhver handling som ville fokusere offentlig oppmerksomhet på amerikanske operasjoner i Norge. Det var en norsk vilje til en oppmykning eller gradvis endring av basepolitikken, men problemet lå i hvordan det ble presentert.

Ambassaden i Oslo og den amerikanske forhandlingsgruppen syntes at amerikansk engasjement for å hjelpe å finansiere utvikling av flyplasser i Norge ikke burde bli gitt *quid pro quo* for norsk forsikring om operasjonelle rettigheter for SAC på Sola og Gardermoen.²³⁴ Amerikanerne brukte ofte økonomisk bistand for å skaffe seg innflytelse, og knyttet det til baserettigheter. President Dwight D. Eisenhower bestilte i 1956 en studie som skulle se på de oversjøiske basene i amerikansk strategi. Rapporten kom året etterpå, med den offisielle tittelen ”United States Overseas Military Bases”, eller Nash-Rapporten etter dens leder Frank C. Nash. Nash-rapporten la vekt på at forholdet mellom oversjøiske baser og "permission costs" (pengene som USA betalte for å få rettigheten til å etablere en militære base i et fremmed land) var *quid pro quo*: amerikansk bistand i bytte mot baserettigheter. Rapporten sa og at tilgang til basen skulle bestemme hvor mye vertslandet skulle få i bistand.²³⁵ Paul V. Wiker skriver at en del av den dollarhjelpen som Norge mottok i denne perioden, var betinget av at SAC-forhandlingene var suksessfulle. En annen del av den offisielle økonomiske

²³¹ Telegram from Bay to Secretary of State, October 26, 1951. NA, RG 59. OSS. Boks 28: State Incoming from Oslo Embassy.

²³² Telegram from Bay to Secretary of State, October 18, 1951. NA, RG 59. OSS. Boks 28: State Incoming from Oslo Embassy.

²³³ Telegram from Bay to Secretary of State, September 14, 1951. NA, RG 59. OSS. Boks 28: State Incoming from Oslo Embassy.

²³⁴ Telegram from Bay to Secretary of State, October 19, 1951. NA, RG 59. OSS. Boks 28: State Incoming from Oslo Embassy.

²³⁵ Schake, *Strategic Frontier*, 1998, 120. Rapporten finnes i blant annet Dwight D. Eisenhower-biblioteket i Abilene, Kansas. Den har to deler, en generell og en som er en spesifikk ”country studies”, som går gjennom alle landene som USA hadde baser i. I følge en arkivar ved Eisenhower-biblioteket nevnes ikke Norge i denne rapporten, noe som kan være med å bekrefte at amerikanerne så veldig alvorlig på den norske SAC-avtalen og behovet for å holde det hemmelig, selv i en intern rapport i State Departement i 1957.

hjelpen var kamouflert amerikansk finansiering av utbyggingen av basene på Sola og Gardermoen.²³⁶

Tidlig på 1950-tallet kom det betraktelige mengder med økonomisk og materiell hjelp fra USA til Norge gjennom MDAP og NATOs infrastruktur-program. Etter 1950 ble USA den klart viktigste bidragsyteren til Norge (og Vest-Europa generelt). I perioden 1950-1965 mottok Norge ca. 6 milliarder kroner i våpenhjelp fra USA. Norge fikk både materiell støtte, men og opplæring og rådgivning.²³⁷ I den samme perioden dekte Norge bare ca. 60 prosent av forsvarsutgiftene sine selv, mens de resterende 40 prosentene kom hovedsakelig fra USA og NATOs infrastrukturfond, der USA og bidro med store beløp.²³⁸ Disse pengene kunne bli et viktig argument om USA ville bruke dem som pressmiddel.

Begge parter var begynt å bli klar i midten av oktober 1951 for å signere avtalen, og planen var en avtale som skulle bli godkjent av Stortinget og ville gi felles amerikansk-norsk vedlikehold og utbygging av to flybaser. Dette ville bli lagt frem som gjennomførelse av NATO-forpliktelser, og så ville det bli lagt til hemmelige vedlegg som spesifiserer den eksakte graden av den amerikanske deltakelsen.²³⁹ Det amerikanske problemet var å få så mye som mulig klar før stridighetene startet, altså gjøre basene klare før fiendtligheter brøt ut.²⁴⁰

4.5 Forhandlingene møter på problemer

Forhandlingene skulle by på flere problemer, både for amerikanerne og nordmennene. Underveis i SAC-forhandlingene kom det et forslag fra NATO gjennom SHAPE om fredstidsstasjonering av taktiske fly, med personell i Norge i Jarlsberg-området (som slutt ble til Torp), noe som var et klart brudd på den norske baseerklæringen, og ville medført endringer i den norske basepolitikken. Det var ønskelig fra amerikansk hold å stasjonere opp til 6000 amerikanere i Norge i fredstid.²⁴¹ Dette var med på å komplisere den politiske behandlingen av SAC-spørsmålet. Men dette er noe vi kommer tilbake til neste kapittel. Sovjeterne sendte noen advarende noter til Norge i oktober 1951 der de beskyldte Norge for å etablere amerikanske baser i Norge. Vi skal se på disse og se om det hadde noen påvirkning på de pågående forhandlingene om rettigheter for SAC i Norge. Medførte notene at

²³⁶ Wiker, *Amerikansk våpenhjelp*, 1997, 17. Jeg har ikke funnet noe i mine kilder eller annen litteratur at våpenhjelpen var betinget av fullførelsen av en SAC-avtale.

²³⁷ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 1997, 74.

²³⁸ Lundestad, *USA og Europa*, 2004, 100.

²³⁹ Comments on Norwegian provision of base rights to US. Daily Digest, 11 October 1951, 14. NA. CIA Crest database. CIA-RDP79T01146A000500010001-6. CIA nr. 49386.

²⁴⁰ Military Operating Rights Team for Norway, Minutes of Second Meeting, August 29, 1951. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 10.

²⁴¹ Letter from Embassy in Oslo to Department of State, Raynor, March 28, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 14.

nordmennene ble usikre på om det var hensiktsmessig med en offentliggjøre av avtalen? Et annet konfliktområdet var angående hvor mange amerikanere som kunne stasjoneres i fredstid på Sola og Gardermoen.

4.5.1 Sovjetiske noter

Sovjeterne sendte en note til norske myndigheter den 15. oktober 1951, der de beskyldte Norge, med hjelp av fremmede makter, for å treffe det de oppfattet som fiendtlige og omfattende tiltak mot Sovjetunionen. Sovjeterne mente at Norge gjennom sin deltakelse i NATOs felleskommando tillot at norsk territorium ble brukt av aggressive styrker fra Atlanterhavspakten. De beskyldte Norge for å tillate NATO og amerikanerne å etablere baser i Norge, noe de mente var et brudd på den norske basepolitikken. De nevnte allierte øvelser på Sola og Gardermoen. I følge noten brøt Norge Svalbard-Traktaten fra 1920 ved å legge øygruppen inn under NATOs nordatlantiske område.²⁴² Norske myndigheter svarte sovjeterne 30. oktober der de hevdet at sovjeterne tok feil, Norge hadde ingen aggressive hensikter mot Sovjetunionen, de hadde bare sin egen sikkerhet og fred som mål. Det norske svaret gjentok den norske basepolitikken, og sa at de militære installasjoner som ble bygget, kun skulle tjene defensive formål i forsvaret av Norge.²⁴³ Den 12. november svarte sovjeterne igjen, der de gjentok flere av poengene fra den første noten og kom med de samme beskyldningene. De hevdet at Norges holdning om sin defensive natur var stikk i strid med det som sovjeterne mente de la frem som fakta.²⁴⁴ Norge kom ikke med et svar til denne noten, da den norske regjeringen ikke fant noe særlig nytt i noten, bortsett fra et skjerpet språk.²⁴⁵

Visste sovjeterne om de norsk-amerikanske forhandlingene som pågikk? Var notene ment som en advarsel mot å inngå samarbeid med amerikanerne? Det er vanskelig å si, da mye av det sovjetiske materialet ennå er utilgjengelig. Men det er ikke det viktigste her, da det er viktigere om amerikanerne og nordmennene trodde at sovjeterne visste om forhandlingene, og om det påvirket dem når de forhandlet. I så fall, på hvilken måte? Ble nordmennene mer forsiktige? Det var ikke umulig at sovjeterne hadde fått etterretning om at det var en heller stor gruppe amerikanere i Oslo. Lange mente at sovjeterne nok skjønnte at NATO-samarbeidet måtte utfylles med praktiske forsvarstiltak, og at det kanskje var et sovjetisk forsøk på å prøve å påvirke forhandlingene.²⁴⁶ Notene kunne tjene som en advarsel til den norske regjeringen

²⁴² Holtmark (red.), *Norge og Sovjetunionen 1917-1955*, 1995, 466-468.

²⁴³ Ibid: 471-472.

²⁴⁴ Ibid: 473-475.

²⁴⁵ Tom Hetland, *Då Moskva sa nei til Norden: Sovjets syn på Norden og NATO 1948-1952* (Oslo: Forsvarshistorisk forskningssenter, 1984), 36.

²⁴⁶ USSR protests Norway's contribution to NATO. Daily Digest, 17 October 1951, Section 1 (Soviet). NA, CIA, Crest database. CIA-RDP79T01146A000500010001-2. CIA nr. 49390.

om at de ikke skulle endre sin basepolitikk. Det kan tenkes at sovjeterne hadde fått rede på lignende SAC-avtaler som relativt nylig var inngått med Island og Danmark, angående Grønland, og dette var et sovjetisk forsøk på å hindre at SAC-basene med sine taktiske bombefly og atomvåpen kom enda nærmere den sovjetiske grensen. Tom Hetland hevder at disse notene hovedsakelig kom fra en sovjetisk frykt for å bli innringet, da på grunn av mulig gresk og tyrkisk NATO-medlemskap og utbyggingen av amerikanske baser i Asia, og det var derfor viktig for sovjeterne å hindre at den nordlige ruten ble sperret for dem.²⁴⁷

I august samme år hadde den sovjetiske ambassadøren i London ringt sin norske kollega og sagt at Moskva ikke var særlig bekymret over den islandsk-amerikanske avtalen som nylig var inngått. Han syntes den hadde blitt avsluttet "...in a Hollywood manner". Men skulle Norge inngå en lignende avtale som ville tillate fremmede baser i Norge, ville det bli oppfattet i Moskva som en provokasjon og ville frembringe kraftige reaksjoner.²⁴⁸ Dette lå nok i bakhodene på de norske forhandlerne. Lange sa på NATO-rådsmøtet senere i november at han mente at det sovjetiske formålet med notene var å skremme Norge, samt stimulere den norske opposisjonen mot NATO-politikken og den norske opprustningen.²⁴⁹

Hva mente amerikanerne om disse notene? Amerikanerne anså notene som et ledd i et forsøk fra Sovjetunionen i å splitte NATO-landene, og nå var det sovjetiske søkelyset kommet på Norge. Denne noten, sammen med en annen nylig note om sovjetiske krigsgraver i Norge, kunne være et sovjetisk forsøk på å skape tvil i norske sinn om det var ønskelig å fortsette med å være knyttet til NATO.²⁵⁰ Krigsgravsaken skapte mye misnøye i Sovjetunionen, og var et problem i det norsk-sovjetiske forholdet. Norge begynte sensommeren 1951 med å flytte sovjetiske krigsgraver fra andre verdenskrig, til en stor felles krigsgravplass i Nord-Norge. Dette ble kalt Operasjon Asphalt. Sovjeterne hadde tidligere på sommeren tilbudt seg å vedlikeholde hver av de om lag 200 sovjetiske gravplassene i Norge. Dette var noe Norge så skeptisk på, siden flere av de lå inne på militært område, og det var en stor grad av mistanke at sovjeterne skulle drive med spionasje forkledt som vedlikehold av gravplassene.²⁵¹ Selv om de sovjetiske notene ikke nevnte de pågående forhandlingene

²⁴⁷ Hetland, *Sovjetunionen og norsk tryggingpolitikk*, 1983, 111.

²⁴⁸ Extract from top secret cable from London depto 157, August 2, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

²⁴⁹ Hetland, *Då Moskva sa nei til Norden*, 1984, 36.

²⁵⁰ Comments on Soviet Government's Note to Norway, October 30, 1951. NA, RG 84. Norway, U.S. Embassy, Oslo. Classified General Records, 1945-61 (heretter forkortet NUSEOC). Boks 16. Norwegian-Soviet Note Exchanges on Northern Norway and NATO.

²⁵¹ Hetland, *Sovjetunionen og norsk tryggingpolitikk*, 1983, 85-86. For mer om Operasjon Asphalt se Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, side 63-64 og Halvor Fjermeros, *Med lik i lasten: Operasjon Asphalt – De sovjetiske massegravene i Norge* (Oslo: Scandinavian Academic Press, 2013).

mellom USA og Norge, mente amerikanerne at innholdet og tidspunktet av noten antydte at sovjeterne hadde en anelse om at det pågikk slike forhandlinger. Amerikanerne frykter at ettervirkningen av denne noten kunne forlenge forhandlingene eller forsinke den etterfølgende ratifikasjonen av Stortinget.²⁵² Etter grundigere analyse mente amerikanerne at den sovjetiske noten var et forsøk på å blokkere NATO-baser i Norge og et forsøk på å avskrekke Norge fra å gjøre endringer i sin basepolitikk.²⁵³ Amerikanerne innså at dette kunne føre til ekstra vanskeligheter med å inngå en avtale med maksimal uttelling for amerikanerne, og prøvde overfor nordmennene å minske betydningen av notene.

Ambassadør Bay hadde ikke forhørt seg formelt med Lange angående sovjetiske noten, da han var redd for at det kunne blåse opp notens viktighet og føre til at nordmennene koblet noten direkte sammen med de pågående forhandlingene.²⁵⁴ Lange bemerket at noten ville gjøre det nødvendig med en streng overholdelse av den norske basepolitikken, og at en enhver tendens blant regjeringen om å myke opp denne politikken var utelukket for nå.²⁵⁵ Selv om den norske regjeringen hadde insistert gjennom forhandlingene at de ikke ville gjøre avtaler som gikk i motsetning til sin basepolitikk, mente amerikanerne at nordmennene utvilsomt hadde antydte til ulike bestemmelser som kunne bli tolket som et brudd på basepolitikken. Notene kunne i følge amerikanerne og være et første skritt mot et sovjetisk ønske om å starte forhandlinger om en ny Svalbard-traktat.²⁵⁶ Amerikanerne fryktet at den betimelige ankomsten til den sovjetiske noten kunne øke den tvil Norge eventuelt følte angående det å inngå en bilateral avtale med USA, og kunne føre til at den norske regjeringen fortsatte mye mer forsiktig i å knytte seg videre til NATO og USA. Dermed hadde sovjeterne delvis oppnådd sitt formål.²⁵⁷ Kanskje var noten en indirekte advarsel til Tyrkia, noe Lange mente det kunne være.²⁵⁸ Den norske ambassadøren i Moskva trakk også paralleller til Tyrkia, som var på vei inn i NATO, som fikk en lignende note tidlig i november. Men han så ikke

²⁵² USSR protests Norway's contribution to NATO. Daily Digest, 17 October 1951, Section 1 (Soviet). NA, CIA Crest database. CIA-RDP79T01146A000500010001-2. CIA nr. 49390.

²⁵³ Soviet note believed an attempt to block NATO bases in Norway, NA, CIA Crest database. Daily Digest, 18 October 1951. CIA-RDP79T01146A000500010001-1. CIA nr. 49391.

²⁵⁴ Telegram from Embassy in Oslo, Bay, to State Department, October 23, 1951. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 9.

²⁵⁵ Telegram from Bay to Secretary of State, October 22, 1951. NA, RG 59. OSS. Boks 28: State Incoming from Oslo Embassy.

²⁵⁶ Comments on Soviet Government's Note to Norway, October 30, 1951. NA, RG 84. NUSEOC. Boks 16. Norwegian-Soviet Note Exchanges on Northern Norway and NATO.

²⁵⁷ Government will assert strict adherence to policy on bases. Daily Digest, 25 October 1951, 17-18. NA, CIA Crest database. CIA-RDP79T01146A000500060001-1. CIA nr. 49391.

²⁵⁸ Telegram from Bay to Secretary of State, October 22, 1951. NA, RG 59. OSS. Boks 28: State Incoming from Oslo Embassy.

like dramatisk på notene, og mente at sovjeterne la større vekt på defensive motiv enn det utenriksdepartementet mente de gjorde.²⁵⁹

4.5.2 Hemmelighold

Et annet problem, som kanskje ble den største hindringen for avtalen etter hvert, og gjorde at forhandlingene dro ut over et år, var spørsmålet om hvilken type avtale de skulle ha. Skulle den være offentlig eller hemmelig? Eller skulle bare deler av avtalen offentligjøres, og så legge ved hemmelige vedlegg? Det var uenigheter mellom amerikanerne og nordmennene, men også mellom State og Defense Department. Fridtjof Jacobsen fra utenriksdepartementet sa det var vanskelig å finne riktige måte å håndtere problemet med offentliggjøring av avtalen eller ikke, da de ikke hadde funnet en metode for å sende hemmelige dokumenter til Stortinget for godkjenning uten å avsløre innholdet. Han lurte på om det da var mulig med en avtale i to deler, der den ene ble sendt til Stortinget for godkjenning og offentliggjort, mens den andre ble holdt hemmelig. Han vurderte og at saker som gikk på amerikanske personell, ikke burde bli behandlet i den formelle, offentlige delen av avtalen, men heller burde håndteres uformelt og holdes hemmelig.²⁶⁰

Mot slutten av oktober 1951 hadde forsvarsminister Hauge sagt at han ville ordlegge avtalen litt annerledes for å gjøre den mer politisk akseptabel for det norske Stortinget. Flere uker gikk, og det var en stillstand i forhandlingene. Amerikanernes bekymring økte, noe som kom av det de mente var en åpenbar norsk motvilje mot å inngå en offentlig avtale med reell substans, og effekten de sovjetiske notene kunne få på Norge. Amerikanerne vurderte muligheten for om de amerikanske behovene i Norge kunne bli oppnådd i vesentlig grad uten en offentlig avtale mellom USA og Norge.²⁶¹

I november syntes State Department at det ville være en politisk risiko med en offentliggjøring av en baseavtale med Norge, fordi sovjetiske myndigheter hadde i det siste vist stor bekymring for utvidelsen av det amerikanske baseprogrammet. Amerikanerne fryktet at en offentliggjøring av en baseavtale blant annet kunne føre til en intensivering av den sovjetiske noteaktiviteten og skape en økt sovjetisk interesse for det norske området.²⁶² State Department så ganske alvorlig på saken, og en ansatt kalte det i et internt utkast "the

²⁵⁹ Hetland, *Då Moskva sa nei til Norden*, 1984, 37.

²⁶⁰ Military Operating Rights in Norway, Memorandum of Conversation, September 5, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

²⁶¹ FRUS, 1951, Europe: Political and Economic developments, Volume IV, part 1: 765-767.

²⁶² Draft of a Letter from Deputy Under Secretary of State H. Freeman Matthews to Acting Secretary of Defense William C. Foster, November 29, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

extremely important and possible serious political effects involved."²⁶³ Det var på bakgrunn av den informasjonen at State Department syntes at det ville være ønskelig, om mulig, å skaffe de ønskede militære rettighetene i Norge gjennom en uformell avtale som ikke krevde offentliggjøring. De mente at en formell avtale som ble offentliggjort kunne komplisere den innenlandske håndteringen av saken i Norge og kunne provosere sovjetiske motreaksjoner. Derfor anbefalte State Department at den amerikanske delegasjonen burde gjennomgå mulighetene med å inngå en uformell og hemmelig avtale.²⁶⁴

Men representanter fra Defense Department var ikke enige, og mente at de ikke kunne få til de samme rettighetene gjennom en uformell avtale. De var usikre på nøyaktigheten ved en slik avtale, da de mente at det kunne være lett å mistolke hverandre. State Department var villige til å fortsette med forhandlingene om en formell avtale med nordmennene, hvis Defense insisterte på at disse hensynene var av overordnet betydning, selv om State ville foretrukket en annen rute. Siden nordmennene ikke hadde kommet med en formell innvending mot en slik avtale, ville State holde tilbake sin innvending. Men skulle nordmennene være nølende til å inngå en offentlig formell avtale, i ly av tidens politiske klima, mente State sterkt at en slik avtale ikke burde presses på Norge. En publisering av en baseavtale med Norge ville kunne bli brukt som propaganda for sovjeterne. Hvis amerikanerne behandlet situasjonen på en varsom måte og holdt antallet amerikanere stasjonert i Norge til et minimum, kunne det minske den sovjetiske reaksjonen.²⁶⁵ Amerikansk personell burde begrenses til absolutte minimum av det som var nødvendig. Det var ønskelig for amerikanerne å formalisere de underliggende elementene i avtalen før den ble offentliggjort, fordi de ventet at sovjeterne ville komme med en sterk protest da, noe som kunne føre til at Norge ville bli mer forsiktige i de videre forhandlingene. Dette kunne føre til at amerikanerne ikke fikk den samme avtalen, og de kunne ende opp med mindre, og mer begrensede, rettigheter.²⁶⁶

Hauge ble usikker på om det var en hensikt i å fortsette forhandlingene om en SAC-avtale. Men det ble til slutt bestemt at forhandlingene skulle fortsette, og partene kom frem til en midlertidig enighet den 20. desember 1951, og skrev under en foreløpig avtale. Men

²⁶³ Draft of a Letter from Deputy Under Secretary of State H. Freeman Matthews to Acting Secretary of Defense William C. Foster, November 30, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

²⁶⁴ Tamnes, *The United States and the Cold War*, 1991, 73.

²⁶⁵ Draft of a Letter from Deputy Under Secretary of State H. Freeman Matthews to Acting Secretary of Defense William C. Foster, November 29, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

²⁶⁶ Military Base Rights in Norway, December 4, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

forhandlingene var ikke over for det, det var stadig uenigheter. Men selve innholdet som de hadde kommet frem til i dokumentet, ble i all hovedsak ikke endret.²⁶⁷ Det var fremstillingen og ordbruken som i stor grad var kilde til uenighetene. Substansen av avtalen forble stort sett den samme, med unntak av stasjoneringen av personell, noe vi kommer tilbake til snart. Forhandlingene trakk ut, og det var lite fremgang i forhandlingene i første halvdel av 1952.

Defense Department var enige med kongressen om at det ikke skulle bli brukt midler i utlandet uten en formell avtale som viste hvilke rettigheter USA hadde fått. Men det var ett unntak, og det var Norge. Defense hadde samtaler med formennene i de berørte komiteene i kongressen, og var blitt enige om at i tilfelle av dette ene landet, trengtes det ikke en slik formell avtale.²⁶⁸ Viser dette at Norge var i en slik særstilling at de fra amerikansk side valgte å gjøre unntak for å inngå en avtale med Norge? Var det grunnet Norges delte grense med Sovjetunionen, da amerikanerne var bekymret for hva sovjeterne kunne gjøre hvis de fikk vite om avtalen? Jeg har ikke funnet noen andre henvisninger til dette unntaket, verken i primærkildene eller i litteraturen. Den norske avtalen blir ikke nevnt i noen større grad i noe amerikansk litteratur, med unntak av noen oppramsinger der alle land som har SAC-baser blir nevnt, som i Schake sin bok om SAC. Den går ikke gjennom hvert land som får baser, men nevner flere av de og hvorfor USA ville ha baser der, og generelt hvordan forhandlingene skjedde. Norge blir bare nevnt noen få ganger i sammenheng med andre land. Det kan ha noe med hvilken type avtale det ble. Norges avtale var veldig begrenset og trådte ikke i kraft før utbruddet av en fiendtlighet mot Norge og USA. Andre land som hadde slik begrenset amerikansk bruk av SAC-basene før D-Day, var Saudi Arabia (avtale inngått 1951), Japan (1952) (kun hovedøyene, Okinawa regnes ikke her med), Tyrkia (1953) og Italia (1954).²⁶⁹ Var den norsk-amerikanske avtalen den mest hemmelige av SAC sine avtaler om baserettigheter? Det er vanskelig å si noe konkret om, men det tok som nevnt over 30 år fra avtalen ble underskrevet før den ble offentlig kjent. Amerikanerne var interesserte i å holde avtalen unna offentligheten, grunnet den norske indrepolitiske situasjonen og frykt for å miste de rettighetene de hadde skaffet seg til da. Informasjonen om de enkelte SAC-basene i Europa er ikke stor, og det finnes veldig få enkeltstudier av SACs baser i ett land.²⁷⁰

²⁶⁷ Skogrand og Tamnes, *Fryktens Likevekt*, 2001, 81.

²⁶⁸ USAF Desire for Defense Facilities in Norway, July 24, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

²⁶⁹ Schake, *Strategic Frontier*, 1998, 206-210.

²⁷⁰ Schake skriver at det finnes svært få artikler og bøker som tar for seg SACs baser i ett spesifikt land, med unntak av Storbritannia, som hadde 15 av SACs 30 oversjøiske baser. Når det gjelder andre land, så sier Schake at det bare finnes en annen bok, og den tar for seg SACs baser i Marokko. Den er hovedsakelig sosialhistorisk, og tar for seg det daglige livet ved flyplassene. Schakes bok er fra 1998, men det virker ikke som det har kommet flere landspesifikke studier av SACs baser siden da. Schake, *Strategic Frontier*, 1998, 8-10.

4.5.3 Personell

En av hovedkonfliktene mellom Norge og USA som oppstod tidlig i forhandlingen og som var med på å dra ut forhandlingene, var spørsmålet om å stasjonere amerikanske tropper i Norge i fredstid. Mens USA strakte seg langt for å imøtekomme flere av de norske kravene, var antall stasjonerte amerikanere i Norge noe nordmennene i utgangspunktet var ganske bestemt på.²⁷¹ Personalspørsmålet var som oftest det mest sensitive problemet for den befolkningen i de land der amerikanske baserettigheter ble forhandlet frem, og vertslandene innførte ofte tak på hvor mange amerikanere som maksimalt kunne stasjoneres i landet i fredstid.²⁷² Sommeren 1952 fjernet Norge kravet om et tak på hvor mange amerikansk personell stasjonert i fredstid, og mente at dette var noe som burde forhandles periodisk etter hvert som nødvendigheten oppstod.²⁷³

Det var stor uenighet når det gjaldt antallet amerikanere som skulle stasjoneres i Norge i fredstid, og det ble ikke bestemt et fast antall når avtalen ble underskrevet i oktober 1952. Den norske regjeringen ville nok helst ha foretrukket at ingen utlendinger ble stasjonert i Norge i fredstid, men de klarte å begrense omfanget. Hauge hadde sagt høsten 1951 at dette var et punkt norske myndigheter kom til å være meget tilbakeholden på, og antallet amerikanere burde ikke overstige 20 mann samlet på de to flyplassene. Amerikanerne hadde vist at de trengte rundt 200 amerikanere på begge flyplassene til sammen. Etter lange diskusjoner hadde de høsten 1952 kommet litt nærmere hverandre, da amerikanerne hadde sagt at de kunne ta til takke med rundt 60-70 personer, ca. 30 personer på hver flyplass i fredstid. Dette ble sett på som akseptabelt av norske myndigheter.²⁷⁴ I følge Njølstad ville det i en krigssituasjon vært ønskelig fra amerikansk side å fått stasjonert til sammen 3800 uniformerte amerikanere på de norske flyplassene. Det er imidlertid noe usikkerhet knyttet til de oppgitte tallene over tillatt personell. Njølstad skriver for eksempel at de ble enige om at amerikanerne kunne stasjonere 76 ikke-uniformerte amerikanere på hver flyplass i fredstid, noe som er et høyere tall enn det som finnes i annen litteratur og i mine primærkilder.²⁷⁵ Tamnes sier at det ble satt et tak på 60 amerikanere i Norge i fredstid.²⁷⁶ I en revidert utgave av avtalen fra tidlig 1954, er 65 satt som maksimalt antall amerikanere stasjonert til sammen på begge flyplassene. Amerikanerne skrev at som et absolutt minimum, ville de kreve at det

²⁷¹ Njølstad, *Hauge*, 2008, 452.

²⁷² Schake, *Strategic Frontier*, 1998, 91.

²⁷³ Telegram from Embassy Oslo to State Department, July 25, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1. Folder 11.

²⁷⁴ Skogrand og Tamnes, *Fryktens Likevekt*, 2001, 87. Telegram from Embassy in Oslo, Bay, to Department of State and Paris, MacArthur, September 25, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 12.

²⁷⁵ Njølstad, *Hauge*, 2008, 452.

²⁷⁶ Tamnes, *The United States and the Cold War*, 1991, 74.

på begge flyplassene ble stasjonert et stationing kit holding party (3 amerikanere), supply (6 amerikanere), security og motor vehicle section (6 amerikanere), noe som ville kreve 15 amerikanere på hver flyplass. Og inntil dette antallet fikk stige, mente amerikanerne at en kalkulert risiko må antas da med et så lite antall amerikanere kunne det være at utstyret ikke kunne opprettholdes i full operasjonell status.²⁷⁷

Antall amerikanere stasjonert i Norge i fredstid var noe som allerede var et sårt tema i det norsk-amerikanske forholdet. I 1950 hadde det vært konflikt angående antallet amerikanerne som MAAG kunne stasjonere i Norge som en del av gruppen som skulle påse at den våpenhjelpen Norge fikk av USA ble brukt til amerikansk tilfredstillelse. I starten våpenhjelpsforhandlingene hadde USA varslet at de hadde behov for rundt 50 amerikanere stasjonert ved MAAG-stasjonen i Oslo. Dette mente den norske regjeringen var alt for høyt, og i april 1950 ble det avtalt at det skulle være 22 rådgivende offiserer tilknyttet MAAG i Oslo, mens annet nødvendig personell skulle holdes utenfor.²⁷⁸

De to begrepsparene fra første kapittel kan være med å forklare hvorfor nordmennene følte det nødvendig å bruke slike restriksjonene på alliert militært nærvær. Holst sitt om ”avskrekking og beroligelse” gikk på hvordan Norge på den ene siden prøvde å skremme sovjeterne fra å angripe gjennom Norges allianse med NATO og avtaler med det sterke USA, men på den andre siden berolige sovjeterne om at Norge ikke kommer til å tillate utenlandske baser og styrker i Norge i fredstid.²⁷⁹ Mens Tamnes sitt om ”integrering og avskjerming” var med på å bestemme de militære begrensningene som Norge la frem for å hindre tett samarbeid med sine allierte. Blant annet en restriktiv basepolitikk, som var avgjørende for hvordan de norsk-amerikanske forhandlingene ble. Det begrenset de militære rettighetene som USA kunne få tilgang til. Den norske avskjermingspolitikken ble fra vestlig hold ofte kritisert tidlig i perioden som urealistisk og brysom, spesielt fra Defense Department kom det mye kritikk.²⁸⁰ Begrepsparene til Tamnes og Holst henger sammen, og behovet for å avskrekke Sovjetunionen hang nøye sammen med behovet for å integrere USA. Norge ville helst ha begge på avstand, og avskjermet USA for å berolige Sovjetunionen.

²⁷⁷ RNAF – USAFE (Revised) Plan Number 4321 for the development and preparation of Norwegian airfields for emergency war plan utilization by USAF Strategic Air Command Units, February 8, 1954. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 2.

²⁷⁸ Paul Victor Wiker, *Amerikansk militærhjelp og norsk forsvarsoppbygging – Etableringen av den amerikanske militærhjelpen til Norge 1949-1953* (Hovedfagsoppgave i Historie, Universitet i Oslo, våren 1996), 39-43.

²⁷⁹ Helge Ø. Pharo, Anders Jølstad og Kjetil Skogrand, ”Ekspansjon i isolasjon? Studiet av internasjonal og utenrikspolitisk historie i Norge”, *Historisk Tidsskrift* 1 (1996), 248.

²⁸⁰ Rolf Tamnes og Knut Einar Eriksen, ”Norge og NATO under den kalde krigen”, *NATO 50 år: Norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år*, Chris Prebensen og Nils Skarland (red.) (Oslo: Den norske Atlanterhavskomite, 1999), 32.

4.6 Sammendrag og konklusjon

Dette kapitlet har sett på oppstarten av forhandlingene, og hvilke problemer som oppstod, og hvordan de ble forsøkt løst. Forhandlingsinstruksene til ambassadør Bay viser hvordan State Department tenkte på forhandlingene med nordmennene. De ønsket å finne ut om, og i så fall hvordan, de kunne omgå de norske restriksjonene på fremmede styrker i Norge. Amerikanerne ville helst ha amerikansk militært personell stasjonert på flyplassene i Norge i fredstid. Dette var noe amerikanerne visste var et klart brudd på den norske basepolitikken, men de ville undersøke hvor langt nordmennene var villige til å strekke seg. Klarte de ikke overbevise nordmennene, var amerikanerne villig til å gå med på å stasjonere amerikansk sivile, men noe amerikansk personell *måtte* være stasjonert på flyplassene i fredstid.

Forhandlingene ble satt i gang i slutten av august, etter amerikansk initiativ, da det var de som trengte noe og det var Norge som kunne gi det til dem. Men Norge trengte bedre luftforsvar, og denne avtalen kunne være med på å hjelpe til å forbedre luftsituasjonen i Nord-Europa, og øke det amerikanske fokuset på nordområdet. Amerikanerne la frem sine behov og et utkast til avtalen, og nordmennene la så frem et motforslag. Amerikanerne mente at det virket som nordmennene var åpne for muligheten å gjøre endringer i den norske basepolitikken og stasjonere amerikansk militært personell i fredstid. Men så kom de sovjetiske notene i oktober, som gjorde at nordmennene følte de måtte føre en streng overholdelse av basepolitikken. Dette medvirket til at nordmennene ble mer og mer usikre på om avtalen burde offentliggjøres. Skulle de gå for en formell, offentlig avtale, eller var det nok med en hemmelig avtale som ble holdt utenfor Stortinget og dermed unngikk offentlighetens lys? Defense Department helte mot det første forslaget, mens State Department var mer skeptisk og så helst at det ble inngått en uformell avtale, på grunn av den politisk følsomme situasjonen i Norge. Dette var et problem som ikke ble løst før helt mot slutten av forhandlingene, sensommeren 1952.

5 Avslutningen av forhandlingene

5.1 Innledning

Vi har nå sett på hvordan forhandlingene ble satt i gang og hvordan de utviklet seg i løpet av høsten 1951. Dette kapitlet skal ta for seg den videre utviklingen av SAC-forhandlingene i løpet av 1952, hvordan avtalen ble til slutt og hvordan amerikanerne så på resultatet. Ett av de store problemene for forhandlingene var hvilken type avtale de skulle ha. Fra norsk side var det ønskelig å slå sammen SAC-arrangementet med SHAPE, som ønsket å stasjonere fly i fredstid i Jarlsberg-området. Det var to forskjellige saker, men de går inn i hverandre og begge var med å påvirke hvordan amerikanerne så på den norske basepolitikken. Til slutt skal vi se litt på hvordan amerikanerne oppfattet resultatet, mente de at avtalen var tilfredsstillende? Eller trodde de at de kunne klart å strekke den norske basepolitikken enda litt lenger? I tillegg til det amerikanske synet på nordmennene og hva de anså som den beste måten å påvirke dem i den riktige retningen.

5.2 Utvikling utover 1952

Hvordan skulle amerikanerne gå frem for få myket opp eller endret den norske basepolitikken? I følge den amerikanske ambassaden i Oslo lå initiativet våren 1952 hos de amerikanske militære myndighetene med å overtale nordmennene. Ambassaden mente Norge hadde "gotten themselves out on a long political limb", ved å stadig gjenta basepolitikken offentlig.²⁸¹ Ambassaden tvilte på om det var noe formål med å prøve å tilnærme seg nordmennene flere ganger på det politiske plan på det tidspunktet. Ambassaden så ikke noen mulig politisk endring med det første. De følte at de norske politikerne hadde satt seg fast. De burde heller få amerikanske militære ledere til å snakke med ledende militære fra Norge, for å få dem til å innse nødvendigheten av en slik avtale. Da kunne de være med på å overbevise den politiske ledelsen av Norge hvorfor en slik avtale var viktig, ved å vise til militære fakta og det faktum at Norge ikke ville klare beskytte seg selv, uten hjelp.²⁸²

Det medførte noe nytt i amerikanske baseforhandlinger at vertslandet foreslo at det skulle være eksplisitt i avtalen at amerikanerne ikke kunne bruke basene uten samtykke fra vertsregjeringen, slik Norge gjorde. Det hadde lenge vært amerikansk praksis at slik samtykke fra vertsregjeringen var en implisitt faktor i enhver baseavtale amerikanerne forhandlet frem. Amerikanerne foreslo heller å endre ordbruken, at basene burde bli tilgjengelige i tilfelle av

²⁸¹ Letter from Embassy in Oslo to Hayden Raynor, Department of State, March 18, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 9.

²⁸² Ibid.

"fiendtligheter", og ikke i tilfelle "krig". Dette rammeverket ville gjøre det vanskelig for nordmennene å nekte umiddelbar bruk av basene.²⁸³ USA ville bruke basene umiddelbart etter utbrudd av fiendtligheter, helst etter kun et par timer.²⁸⁴

Lange sa hvis byggingen av flyplassene kunne begynne, og forsyninger og utstyr ble brakt inn til basene, kunne nok problemet med basepolitikken løses i tide, men han kunne ikke love noe.²⁸⁵ Lange og hans kollegaer, sammen med Norges militære ledelse og NATOs militære eksperter, anerkjente at en komplett bemannet og operasjonell base var nødvendig for å gi den nødvendige beskyttelsen Norge trengte. Lange trodde at dette ville bli akseptert med tiden, og at basene ble utbygget i henhold til den opprinnelige planen. Den amerikanske ambassadøren mente at det ikke var noen tvil om at Lange ville ha slike baser, og han ville ha det så fort som det var mulig å gjennomføre det. Men Bay var klar over de politiske problemene, som gjorde det umulig å presse for det ultimate målet nå. Lange anså det ikke som mulig med en endring av basepolitikken i Norge iallfall de neste 15 månedene.²⁸⁶ Men i møter med sine danske partikolleger våren 1952 så ikke Lange på noteutvekslingen mellom Norge og Sovjetunionen fra 1949 som noe uoverkommelig hinder for en endring i den norske basepolitikken, så lenge det ble enighet i saken innad i Arbeiderpartiet. Lange sa at det ville hjelpe hvis danskene gikk først ut og endret sin basepolitikk, så kunne Norge følge etterpå. Det var noe danskene var klare på at de ikke ville gjøre.²⁸⁷

Kravene om konstruksjonen, utstyret og personellet for SAC, slik det var forstått i mai 1952, utgjorde ikke noen særlig vanskelighet "per se" for nordmennene. Det hadde ikke så stor betydning om stasjoneringen av SAC-styrker i fredstid økte fra 30 til 57, siden tallene var, i følge nordmennene, rundt den samme størrelsesorden. Det var den bilaterale naturen av den foreslåtte SAC-avtalen, mer enn det rent tekniske, som hadde skapt de største vanskelighetene.²⁸⁸

²⁸³ Norwegian Base Negotiations, August 29, 1952. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

²⁸⁴ Letter from Secretary of State to Embassy of Oslo. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

²⁸⁵ Telegram from Paris, MacArthur to Department of State, July 8, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 11.

²⁸⁶ Memorandum of Conversation, September 4, 1952. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

²⁸⁷ Erik Beukel, "Norges basepolitikk – nogle overvejelser i Arbejderpartiets ledelse", *Internasjonal Politikk* (Nr. 3, 1977), 488. For mer om den politiske kampen innad i Arbeiderpartiet om den norske basepolitikken 1951-52, som faller utenfor denne oppgavens tema, se resten av Beukels artikkel.

²⁸⁸ Norway's Current Position Regarding Base Policy, May 23, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1. Folder 9.

5.2.1 SHAPEs forslag om fredstidsstasjonering av allierte fly i Norge

Utover våren 1952 viste nordmennene etter hvert en økende forsiktighet og et ønske om å revurdere sin situasjon i ly av muligheten for at sovjeterne hadde fått rede på SAC-forhandlingene. Nordmennene hadde kommet på andre tanker, og lurte på om en offentliggjøring ville vært lurt på det tidspunktet, om de heller skulle gå for en hemmelig avtale. Det var både på grunn av det internasjonale hensynet til sovjeterne og den norske interne motstanden, samt at det ville dempet de offensive trekkene ved SAC-avtalen. Nordmennene ble mer usikre på avtalens bilaterale natur, på noe Norge mente var innenfor NATOs ansvarsområdet.²⁸⁹ Disse SAC-basene skulle støtte NATO, men ikke være en del av NATO. Norge var ikke alene om denne bekymringen. Dette førte til problemer for flere forhandlinger mellom USA og andre NATO-medlemmer, som hadde sine tvil med å gå utenom NATO og inngå bilaterale avtaler med USA på forsvarsområdet.²⁹⁰

Nylig hadde SHAPE også ytret ønsker om å stasjonere taktiske fly og dermed personell i Norge i fredstid. Vi skal se hvordan SHAPE sitt forslag påvirket forhandlingene om baser for SAC. Begge hadde betydning for hvordan amerikanerne så på den norske basepolitikken i perioden. Forslaget kom til den norske regjeringen ifra et memorandum fra general Robert K. Taylor, som var sjef for Nordkommandoens flyvåpen, den 24. november 1951. Forslag gikk ut på å stasjonere ca. 225 taktiske jagerfly i Danmark og Norge, der 75 av disse skulle stasjoneres i Jarlsberg-området. Bakgrunnen var en alliert bekymring for luftforsvaret av Nord-Europa. Amerikanerne så i starten for seg å stasjonere mellom 3000-5000 soldater på flyplassen, før det ble kuttet ned til rundt 1000. Den norske regjeringen var i utgangspunktet negative til et slikt forslag, og mente at de burde holde fast ved den norsk basepolitikken.²⁹¹

Lange og den danske utenriksministeren Ole Bjørn Kraft sa i en samtale med Acheson på NATO-toppmøtet i Lisboa i februar 1952 at det ville være politisk umulig for både Norge og Danmark å tillate permanent stasjonering av fremmede tropper i fredstid. Lange nevnte de sovjetiske notene fra oktober 1951 og sa at han ikke hadde noen andre alternativer enn å overholde den uttalte basepolitikken. Lange var klar over den risikoen de to landene tok ved å overholde den restriktive basepolitikken og unngå tettere militær integrering. Kraft sa at de i alle fall måtte overholde denne politikken for nå. Acheson uttrykte forståelse for at det ville være politisk meget uklokt for både Norge og Danmark å måtte akseptere permanent stasjonering på dette tidspunktet. På grunn av alle de politiske vanskelighetene det ville føre

²⁸⁹ Tamnes, *The United States and the Cold War*, 1991, 73.

²⁹⁰ Schake, *Strategic Frontier*, 1998, 81.

²⁹¹ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 1997, 98.

med seg, sa Acheson at “nothing could be more foolish at this time.”²⁹² Acheson sa seg foreløpig enig i den norske basepolitikken, men om han mente det var en annen sak. Han kan ha sagt det for å betrygge og berolige nordmennene. Noen måneder senere gav Acheson internt uttrykk for at han ikke hadde utelukket muligheten for permanent stasjonering i de to landene når det faktisk var nødvendig og det politiske klimaet var slik at det var mulig.²⁹³ Achesons kommentar viser at State Department ikke var enig i den norske politikken, men de hadde bedre innblikk i hvor gjenstridige nordmennene var. På det hele, viste State Department større forståelse enn Defense for den norske tryggingspolitikken overfor sovjetene.²⁹⁴

Utover våren 1952 ble ledelsen av SHAPE stadig mer rastløs på tanken om baser i Norge, og hadde begynt å presse spørsmålet for nordmennene. Mot slutten av 1951 hadde general Taylor skrevet en rapport der han konkluderte med at ved midten av 1953, ville det være nødvendig å stasjonere amerikanske fly og flystyrker i Norge. Dette måtte til hvis de skulle klare å oppfylle kravene fra Medium Term Plan. General Taylor hevdet at 5-6000 amerikanske styrker måtte stasjoneres på Jarlsberg ved utgangen av 1953 hvis de avtalte planene skulle gjennomføres.²⁹⁵ Dermed, hvis Norge ikke ville tillate stasjonering av amerikanske fly i fredstid, ville Medium Term Plan bli ubrukelig. General Taylor ville fått mer ansvar enn det den faktiske styrken som stod til hans disposisjon kunne støtte, og dette kunne fått potensielt store konsekvenser for hele NATO.

Forsvarsminister Hauge ble informert i mars at hvis logikken fra General Taylors brev ikke ble akseptert på øverste hold i Norge, ville de allierte flystyrkene som hadde blitt øremerket til forsvaret av Norge og Danmark, bli flyttet til en annen plass, og de landene måtte beskytte området selv med sine egne styrker.²⁹⁶ Den skal ha gjort inntrykk på forsvarsministeren, men han var ikke overrasket og var tilbøyelig til å være enig. Hauge ville helst sett en rotasjonsordning mellom flyplasser i Norge, Danmark og Storbritannia, der de amerikanske jagerflyene ikke tilbrakte mer enn en tredjedel av året i Norge. Dette mente Hauge kunne la seg forene med den norske basepolitikken. Men skulle de i stedet stasjonere de 75 flyene i Norge hele året, var det ikke å komme unna en endring av den norske

²⁹² Memorandum of Conversation, Foreign Ministers Lange and Kraft and Secretary of State Acheson, February 21, 1952. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

²⁹³ Telegram from Acheson to Oslo Embassy, April 11, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 9.

²⁹⁴ Tamnes, “Norway’s Struggle”, 1985, 239.

²⁹⁵ Letter from Embassy in Oslo to Department of State, Raynor, March 28, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 9.

²⁹⁶ Letter from Embassy in Oslo to Hayden Raynor, Department of State, March 18, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 9.

basepolitikken.²⁹⁷ Hauge innrømte at Norges basepolitikk nok måtte gjennomgå noen endringer ved midten av 1953, uavhengig av utviklingen i verden, for å klare å oppnå målene som General Taylor hadde. Dette var, i følge ambassaden i Oslo, første gang en høytstående nordmann hadde sagt at Norge kunne være villige til å gjøre endringer i basepolitikken, på basis av NATOs planer og utvikling. Hauge påstod at Norge ville klare å forsvare Nord-Norge selv med litt alliert hjelp, men at han så Taylors poeng når det gjaldt baser i Sør-Norge. Norge ville ikke kunne forsvare Sør-Norge uten hyppig tilstedeværelse av allierte luftstridskrefter i Norge. Hvis sovjetiske handlinger i fremtiden var tilstrekkelig truende, kunne Norge bruke det som årsak for å myke opp basepolitikken når den tid kom. Skjedde ikke noe slikt, ville en endring i basepolitikken, ifølge Hauge, være politisk vanskelig og måtte skje gradvis og forsiktig.²⁹⁸

SHAPE mente i mars 1952 at utviklingen i verdenssituasjonen hadde nådd et punkt der NATOs originale forsvarsplaner måtte modifiseres, ellers måtte norsk basepolitikk gjøres mer fleksibel. SHAPE sa at de ikke ville bruke noen "high pressure tactics" for å få nordmennene til å endre sin nasjonale politikk. Men den følte seg forpliktet til å informere Norge om den eksakte situasjonen og gjøre klar for dem hva som kunne skje hvis Norge fortsatte med sin restriktive basepolitikk. De hevdet de bare hadde gitt beskjed om at muligheten for å kunne forsvare Norge minsket kraftig hvis SHAPE ikke fikk stasjoner fly der i fredstid, da det ville være for risikabelt å fly inn i Norge etter en invasjon av fremmed styrke i Norge så utsatt som Norge var. Nordmennene hadde lyttet oppmerksomt til denne informasjonen, men tilbød ingen kommentarer. Men SHAPE var klar over Norges spesielle situasjon, og derfor kunne SHAPE se for seg en løsning som ikke var helt optimale for dem selv.²⁹⁹ General MacArthur ved SHAPES hovedkvarter i Paris sa at han personlig ikke trodde at verken nordmennene eller danskene helt forstod de militære implikasjonene av sin nåværende restriktive politikk.³⁰⁰ Taylor var ikke alene om å mene at nordmennene ikke helt forstod alvoret i situasjonen, noe vi kommer tilbake til mot slutten av kapitlet.

Det allierte presset på den norske basepolitikken økte utover våren 1952. SACUER Eisenhower møtte den nye forsvarsministeren Nils Langhelle og statsminister Oscar Torp i mai 1952, og nevnte at USA ikke ville tildele Norge penger før det forelå en ny basepolitikk.

²⁹⁷ Njølstad, *Hauge*, 2008, 453.

²⁹⁸ US Base Facilities in Norway, Embassy in Norway, Snow, to Department of State and Paris, MacArthur, December 17, 1951. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 14.

²⁹⁹ Letter from Embassy in Oslo to Hayden Raynor, Department of State, March 18, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 9. (34:9, 9976-9980). Stationing of other than Norwegian and Danish Forces in Norway and Denmark in Peacetime, April 17, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 13.

³⁰⁰ Letter from Paris, MacArthur, to Department of State, Perkins, and to Embassy in Oslo, Bay, April 21, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 9.

Han påpekte at den amerikanske kongressen ikke kunne gå med på å betale for utbyggingen av baser i Norge før den norske regjeringen hadde revidert sin politikk. Eisenhowers besøk må ha gjort inntrykk på de norske lederne, da de skiftet standpunkt litt etter det møtet. Nå var regjeringen klar for å gå bort fra den restriktive norske basepolitikken.³⁰¹ Men sommeren 1952 ble forslaget nedstemt av en stor majoritet i Stortingets utvidete utenrikskomite, og det ble bestemt å stå fast ved den norske basepolitikken. Dette var eneste gangen regjeringen seriøst gikk inn for å gjøre et forsøk på å endre den norsk basepolitikken.³⁰²

Acheson sa i april 1952 at han ikke trodde de burde utøve press overfor Norge for å la amerikanerne bruke baser på det tidspunktet, eller sette i gang et opplysningsprosjekt overfor den norske befolkning, slik de hadde foreslått i Danmark. Det skyldtes i følge Acheson, ulike militære og politiske hensyn mellom Danmark og Norge. Han var klar over at begge landene var i en sårbar situasjon, men han mente at det var mulig med en mer fleksibel holdning i Danmark enn i Norge. Den politiske situasjonen i Norge var særs sensitivt, og den restriktive norske basepolitikken som følge av det norske svaret til Sovjetunionen, gjorde en endring komplisert.³⁰³ Danskene inntok i praksis samme holdning som nordmennene angående stasjonering av fremmede styrker, men formulerte ikke en lignende erklæringen. Dette gav danskene i teorien større politisk handlingsrom for en mulig endring.³⁰⁴

5.2.2 Kombinere forslagene fra SAC og SHAPE?

Regjeringen kom etter hvert frem til at det var ønskelig å kombinere spørsmålene om baser for SAC og SHAPE i Norge, slik at begge kunne bli presentert som at de støttet SHAPES defensive oppdrag. Dette ble sett på som en hensiktsmessig måte til å få til den nødvendige innenrikspolitiske aksepten for å foreta en endring av den norske basepolitikken. SHAPE ble i Norge sett på som et hovedsakelig defensivt tiltak, som kunne gi umiddelbare fordeler for norsk sikkerhet, og kunne derfor rettfærdiggjøre en endring av basepolitikken. Mens SAC ble sett på som mer offensiv, og på grunn av sin ”provoserende” natur ville være vanskeligere for nordmennene å rettfærdiggjøre politisk. Det ville ikke medbringe noen direkte hjelp til forsvaret av Norge, kanskje til og med tvert i mot, da slike bombebasen ville kunne bli tidlige bombemål for sovjeterne skulle en krig bryte ut. Dette var noe som gikk igjen i flere land med SAC-baser, da det var en frykt for at SAC-basene kunne øke risikoen for vertslandet og det området basen lå i. Strategiske bombebasen ville være primære mål i en krig mellom

³⁰¹ Duvsete, *Luffforsvarets historie*, 2004, 107-108.

³⁰² Tamnes, ”Norway's Struggle”, 1985, 238-240.

³⁰³ Telegram from Acheson to Oslo Embassy, April 11, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 9.

³⁰⁴ Rolf Tamnes, ”Samspillet mellom Norge og Danmark i NATO i 1950-årene”, *Danmark, Norden og NATO 1948-1962* (København, Dansk Uderigspolitisk Institut, Juris- og Økonomforbundets Forlag, 1991), 73.

supermaktene. De hadde en strategisk evne til å angripe Sovjet, og utgjorde dermed en trussel for sovjeterne. Men amerikanerne var ikke helt enige i den distinksjonen mellom defensive og offensive baser i Norge. Sommeren 1952 gav Washington SHAPE beskjed om at de burde påpeke den defensive verdien i enhver base for nordmennene, uansett om det var SAC eller SHAPE, ”when the chips are down.”³⁰⁵

Amerikanerne anså SHAPes tilbud om taktiske fly som noe som muligens kunne rettferdiggjøre en eventuell revisjon av den norske basepolitikken.³⁰⁶ State Department gav uttrykk for at de ikke hadde noe i mot å presentere et samlet sett med krav som skulle virke som det støttet SHAPes defensive oppdrag i Norge. Men alt måtte gjøres for å holde SAC-avtalen hemmelig, noe også Defense Department nå støttet.³⁰⁷ USAs NATO-delegasjon i Paris gav beskjed til Washington at erfaringene fra baseforhandlinger med Storbritannia, Danmark og Norge hadde vist at det var en politisk fordel å gi de amerikanske basene i Vest-Europa en ”NATO-label”, som antydte at basene var et resultat av NATO-planer, der alle nasjonene var partnere.³⁰⁸

SHAPE-forhandlingene ble offentlig kjent da den danske avisen Politikken publiserte en artikkel om det allierte forslaget til Danmark og Norge dagen før NATO-toppmøte i Lisboa startet i februar 1952.³⁰⁹ Det ville da være lettere ”gjemme” SAC inni SHAPE-forhandlingene. Sivert Nielsen fra forsvarsdepartementet anså at det ville bli vanskelig for Stortinget å forstå hvorfor en ting som hadde med NATO å gjøre, ikke ble forhandlet med NATO, men bilateralt sammen med USA. Han mente at det ville vært for mye å forvente av Stortinget å støtte noen forslag nå eller i nærmeste fremtid om å endre den norske basepolitikken. Regjeringen ville foreslå til SHAPE og USA at de godkjente byggingen av basefasiliteter i Norge, samt øremerket tropper til Norge, i håp om at Norge etter hvert ville kunne akseptere fredstidsstasjonering av allierte styrker.³¹⁰ Nordmennene sa at basespørsmålet hovedsakelig ikke handlet om prioriteringer, men var i utgangspunktet et

³⁰⁵ Telegram from State to American Embassy in Oslo, June 13, 1952. NA, RG 59. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

³⁰⁶ Letter from Secretary of State Acheson to Secretary of Defense Lovett, May 6, 1952. NA, RG 59. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

³⁰⁷ Bases in Norway and Denmark, May 19, 1952. NA, RG 59. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

³⁰⁸ Poul Villaume, *Allieret med forbehold: Danmark, NATO og den kolde krig – En studie i dansk sikkerhetspolitikk 1949-1961*, (København: Eirene, 1995), 419-420.

³⁰⁹ Ibid: 412.

³¹⁰ Norway's Current Position Regarding Base Policy, May 23, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1. Folder 9.

spørsmål om presentasjon.³¹¹ Det var måten det ble lagt frem på, som avgjorde om det var gjennomførbart, ikke selve innholdet i en avtale om militære rettigheter for USA.

I følge Acheson var det State Department sitt syn at en offentliggjøring av en avtale med Norge, uansett hvor harmløst formulert, om å tillate amerikanerne militære rettigheter og fasiliteter ville bli tolket i Norge og internasjonalt som en endring av den norske basepolitikken. Et slikt inntrykk ville kunne skape internasjonalt press på Norge som igjen kunne føre til politiske vansker i Norge, noe som kunne sette både SAC og SHAPE-forhandlingene i fare. Derfor mente Acheson at de burde unngå å offentliggjøre SAC-avtalen da det ville føre til en unødvendig risiko som kunne hindre USA fra å skaffe de rettighetene og fasilitetene de trengte. Amerikanerne burde forsøke å skaffe seg hovedinnholdet av rettighetene de trengte på en måte som ville holde forhandlingene hemmelige.³¹² Det var og her uenigheter innad blant amerikanerne. Defense Department ville ha det mest omfattende arrangementet som var mulige, selv om det betød å endre den norske basepolitikken. Men State Department ble stadig mer bekymret for konsekvensene et slikt arrangement kunne få for det norsk-sovjetiske forholdet og støttet istedenfor det Acheson beskrev som "visits and a system for quick occupation upon alert", et arrangement som kunne gi den nødvendige luftstøtten til Norge uten å komme i konflikt med basepolitikken.³¹³

Acheson sa i mai 1952 at selv om regjeringen hadde antydnet at den kanskje var villig til å modifisere sin basepolitikk og tillate allierte styrker stasjonert i fredstid, var det State Departments sin holdning at de burde gis tid til å utføre dette, slike at tiltakene kunne bli nøye synkronisert med den faktiske utplasseringen av slike styrker. Acheson mente at press ikke burde brukes for å oppnå dette.³¹⁴ SAC- og SHAPE-forhandlingene ble ikke slått sammen, noe Svein Duvsete sier skyldes at SAC hadde dårlig tid og kjørte sitt eget løp.³¹⁵ Men det skyldes og at når USA hadde fått avslaget fra Norge om stasjonering av SHAPE-styrker sommeren 1952, var forhandlingene om SAC ikke ferdige ennå og falt derfor bort som mulig fremgangsmåte.

³¹¹ Telegram from MacArthur in Paris to Embassy in Oslo and State Department, May 13, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 9.

³¹² Telegram from Acheson to Embassy in Oslo, May 3, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 9.

³¹³ Acheson, *Present at the Creation*, 1969, 624.

³¹⁴ Telegram from Acheson to Embassy in Oslo, May 6, 1952. NA, RG 84 NUSEOT. Boks 1-2. Folder 9.

³¹⁵ Duvsete, *Luftforsvarets historie*, 2004, 107-108.

5.2.3 Avslutningen av forhandlingene og avtalen

I juli 1952 hadde den norske regjeringen bestemt seg for å holde SAC-prosjektet hemmelig, som betydde at avtalen ikke skulle sendes til Stortinget for godkjenning.³¹⁶ I august var avtalen nesten klar for å bli underskrevet, da det ble oppdaget et nytt hinder. Den norske lovgivningen hindret den norske regjeringen fra å motta penger fra en utenlandsk institusjon, med unntak av Mutual Security Agency (MSA), uten å få godkjenning fra Stortinget på forhånd.³¹⁷ Dette var et problem hvis avtalen skulle holdes hemmelig. Det ble sendt en forespørsel til amerikanerne og på amerikansk side ble de til slutt enige om å overføre midler fra USAF til MSA slik at de kunne gi det videre til Norge gjennom de allerede etablerte hemmelige kanalene.³¹⁸ Den norske finansministeren skulle legge frem et lovforslag for Stortinget om å sette i gang byggingen på flyplassene, men han skulle ikke nevne SAC eller USA noe sted. Han skulle bare si at denne konstruksjonen var nødvendig for å bringe de to flyplassene opp til NATOs militære standard.³¹⁹ Alt skulle bli gjort for å unngå en offentliggjøring av avtalen. Acheson uttalte i desember 1952 at alt måtte gjøres for å holde SAC-prosjektet skjult.³²⁰

SAC-avtalen hadde det amerikanerne kalte en ”smooth sailing” i Stortingets utvidete Utenrikskomite og ble enstemmig vedtatt.³²¹ 17. og 19. oktober 1952 skrev USA og Norge under avtalen om SACs bruk av de norske flyplassene. SAC-avtalen endte opp som en uformell og hemmelig avtale, og tok form som en aide memoire, som skulle bli erkjent gjennom en brevtutveksling mellom den amerikanske ambassadøren i Norge og den norske utenriksministeren. I tillegg var det med et militært vedlegg som skulle signeres av stabssjefen for det norske flyvåpenet og bli erkjent gjennom brev av stabssjefen for USAF.³²² Avtalen ble omtalt som ”4321-planen” og medførte at norske myndigheter stilte Sola og Gardermoen til rådighet for SAC i tilfelle fiendtligheter. Begge flyplassene skulle gjøres tilgjengelig for USA ut 1952, men etter det var tilgjengeligheten avhengig av tilfredsstillende utvikling i utbygging

³¹⁶ Telegram from Embassy in Oslo to State Department, July 25, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 11.

³¹⁷ Financing SAC Construction in Norway, August 4, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 8.

³¹⁸ Letter from W. M. Blaisdall and W. A. Salant to Lloyd K. Larson, November 28, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 10.

³¹⁹ Telegram from Embassy in Oslo to Department of State, September 13, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 12.

³²⁰ Skogrand og Tamnes, *Fryktens Likevekt*, 2001, 87.

³²¹ Telegram from Embassy in Oslo to Department of State, October 9, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 12. (34:12, 0168)

³²² Letter from Acting Secretary of Defense to Secretary of State, October 1, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 12.

av alternative flyplasser for det norske luftforsvaret, da de mistet to av sine flyplasser ved utbruddet av en krigssituasjon.³²³

Noe av det mest vesentlige med avtalen var at i tilfelle fiendtligheter kunne amerikanske jagerfly som var eskorte for bombefly som var på vei til Sovjetunionen mellomande i Norge før og etter de hadde utført sitt oppdrag. Det ble nevnt at flyene måtte få lov å lande en time etter utbruddet av en krig. Samtidig kunne også bombeflyene, om nødvendning, nødlande der på vei hjem fra oppdrag. For at basene skulle kunne være klare til å fungere effektivt i en krigssituasjon, måtte det være gjort noen forberedelser på forhånd. Amerikanerne skulle bygge ut avanserte sambandsanlegg, og forhåndslagte teknisk utstyr, ammunisjoner, drivstoff og forsyninger, samt stasjoner og noe bakkemannskap, teknisk og rådgivende personell der selv i fredstid. På Sola ville de etter utbruddet av fiendtligheter plassere en vinge med eskortefly (75 stk.) og en vinge med jet rekognoseringsfly, samt kunne ca. 60 middels tunge bombefly per måned i nødstilfeller mellomande etter at angrepet var utført. På Gardermoen ville amerikanerne ha en vinge eskortefly og fire redningsfly. Dessuten var Norge åpne for korte besøk av fly i fredstid, i sammenheng med allierte øvelser.³²⁴

5.3 Etter avtalen

Var amerikanerne egentlig fornøyde med den endelige avtalen? David G. Thompson skriver at amerikanerne var langt fra fornøyde med avtalen slik den ble seende ut.³²⁵ Det stemmer ikke med det jeg har funnet i primærkildene. Amerikanerne var ikke en stor og ensartet gruppe, det var mange ulike behov og meninger innad hos dem. Men generelt sett går det an å si at de nok startet med et utgangspunkt om å få til en hel del mer omfattende rettigheter i Norge enn det som faktisk endte opp i avtalen. Men i løpet av den lange prosessen, ble amerikanerne mer og mer oppmerksom på den spesielle norske situasjonen, og klar over de ekstra hensynene som måtte tas overfor Norges store nabo i øst.

State Department syntes at avtalen til slutt ble ganske tilfredsstillende, alt tatt i betraktning. De mente at nordmennene ikke ville vært villige til å gå ett skritt lenger, og at dette var den endelige posisjon til nordmennene vedrørende basespørsmålet på dette tidspunktet. Det eneste alternativet ville vært å starte på nytt igjen med en helt ny kurs, noe som kunne føre til forsinkelser og mindre tilfredsstillende resultat. Derfor mente State

³²³ Telegram from Bay to Secretary of State, November 3, 1951. NA, RG 59. OSS. Boks 28: State Incoming from Oslo Embassy.

³²⁴ Skogrand og Tamnes, *Fryktens Likevekt*, 2001, 81-82.

³²⁵ Thompson, *The Norwegian Armed Forces*, 2004, 490.

Departement at avtalen burde godkjennes slik den var.³²⁶ SHAPE i Paris syntes at ambassaden i Oslo hadde gjort en utmerket jobb med SAC-forhandlingene og hadde klart å få de maksimale resultater som var mulige på dette tidspunktet.³²⁷ Defense Department var nok litt mindre begeistret, da de så mer på den rent militær-strategiske fordelene av få etablere militære baser i Norge, og ville nok helst ønsket at de fikk stasjonere amerikanske fly og personell i Norge i fredstid.

SAC-forhandlingene varte i 14 måneder grunnet Norges problemer med å forsone sin basepolitikk med en baseavtale med USA. Staben i State Department foreslo at når Acheson skulle møte Lange en måned etter avslutning av forhandlingene, burde han si at det amerikanske håpet var at med tid kunne dette problemet med baser i Norge løses i samarbeid mellom norske myndigheter og NATO. Acheson burde unngå å ytre enighet med basepolitikken, men på den samme tiden var det ikke ønskelig at det virket som at USA presset Norge for å endre sin basepolitikk.³²⁸ State mente at de burde unngå å si seg enig med den norske basepolitikken, da det kunne medføre at nordmennene ikke anså det som nødvendig å gjøre noen endringer i den i fremtiden, fordi amerikanerne hadde "godkjent" den.

Det var flere årsaker til at forhandlingene tok så lang tid. Den norske regjeringen var misfornøyd med flere av de opprinnelige amerikanske forslagene. Skogrand og Tamnes viser til tre hovedproblemer som var med på å dra ut forhandlingene. Det første hovedproblemet var at nordmennene ikke likte at prosjektet fremsto som en bilateral norsk-amerikansk affære, fordi det var politisk uheldig for Norge. Norske myndigheter hadde heller foretrukket at en avtale ble forhandlet frem gjennom NATO. Det andre var de norske konstitusjonelle begrensningene, og spørsmålet om avtalen var i tråd med den norske grunnloven. I tillegg hvilken fremgangsmåte som skulle brukes, skulle avtalen legges frem foran Stortinget for godkjenning eller ikke? Regjeringen drøftet saken og ble til slutt enige om at formell godkjenning fra Stortinget ikke var nødvendig, samtidig med at de vurderte faren for at SAC-avtalen skulle bli offentlig kjent da som stor. Det tredje og siste hovedproblemet var hvem som faktisk hadde kontroll med SACs aktivitet i Norge og hvor stor den norske handlefriheten var. Når skulle USA få ta i bruk de norske flyplassene? Hvem skulle bestemme det, og når hadde en krigssituasjon startet? Forhandlerne ble enige om at den norske regjeringen måtte

³²⁶ Telegram from Department of State, Raynor, to Embassy in Oslo, Bay, October 2, 1952, and Letter from Secretary of State to Secretary of Defense, October 1, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 12.

³²⁷ Letter from Paris to Department of State and Embassy in Oslo, September 24, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 12.

³²⁸ Secretary's Meeting With Norwegian Foreign Minister Lange, November 15, 1952. NA, RG 59. OBOCNEA Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 2.

godkjenne at arrangementet ble satt i gang, og da måtte både Norge og USA være i konflikt mot en felles fiende.³²⁹

Amerikanerne aksepterte til slutt at Norge skulle stå for utbyggingen av flyplassene, selv om de ønsket å bygge ut selv. Amerikanerne krevde at alt av utstyr på flyplassene skulle være eid av amerikanerne, og dette var noe nordmennene bare måtte gå med på.³³⁰ Amerikanerne var villig til å inngå kompromisser på visse punkter, men på andre punkter var de mer bestemt. Utbyggingen av Sola og Gardermoen ble offisielt finansiert gjennom norske ekstrabevilgninger utover forsvarsprogrammet. Ved å gi ekstra økonomisk hjelp skulle USA tilbakebetale utbyggingen. I første omgang fikk Norge rundt 51 millioner kroner i sammenheng med byggingen av installasjoner på de to flyplassene.³³¹ Den amerikanske Nordkommandoen hadde vanskelig for å forstå den norske kombinasjonen av intens innsats for å sikre alliert deltakelse i forsvaret av Norge i en krigssituasjon, med at nordmennene ikke tillot alliert trening i fredstid.³³²

Den norske basepolitikken hadde blitt gjentatt offentlig flere ganger siden 1949. Dette mente amerikanerne hadde ”fornytt” basepolitikken og ”served to implement it more firmly in Norwegian minds.” Hver av disse gjentakelsene, førte til at sjansen for en endring minsket, og at det var mindre sjanser for at Norge skulle vokse fra sin basepolitikk og plassere uttalelsen fra 1949 i det rette historiske perspektivet.³³³ I en samtale med forsvarsminister Langhelle tidlig i oktober 1952, spurte ambassadør Bay om ikke den kontinuerlige offentlige gjentakningen av den norske basepolitikken kunne være avskrekkende for fremtidig endring skulle det bli tilrådelig. Langhelle mente at basepolitikken ble bredere for hver gang han snakket om den. I følge Bay indikerte Langhelle tydelig at regjeringen håpte at ved denne prosessen ville de beholde formen for dagens basepolitikk, men utvide den så mye som mulig til det punktet at den ville ha liten eller ingen betydning. Langhelle sa at det var en definitiv, men selvfølgelig veldig sakte endring i den retningen, og at det norske folket ville med tiden utvide sin tolkning av basepolitikken. Enhver endring måtte være gradvis, og måtte ikke presses gjennom med å bruke lovgivende kanaler. Regjeringen var mer liberal angående basepolitikken enn Stortinget, men den lovgivende forsamling var og på vei.³³⁴ Begge land var dermed samstemte i å se på en endring i basepolitikken som noe uunngåelig, det ville bare

³²⁹ Skogrand og Tamnes, *Fryktens Likevekt*, 2001, 82-86.

³³⁰ Ibid: 86.

³³¹ Wiker, *Amerikansk militærhjelp*, 1996, 60, fotnote 77.

³³² Tamnes, *Norway Faces the New Cold War*, 1983, 31.

³³³ Briefing of Admiral Radford, October 20, 1953. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 2.

³³⁴ Telegram from Embassy in Oslo, Bay, to Department of State, October 6, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 12.

ta litt tid. Det norske folk trengte bare tid til å forstå alvoret i situasjonen og den beskyttelsen amerikanske baser i Norge kunne gi. Den norske regjeringen så på offentlig repetisjon av basepolitikken som noe som var med på å hule den ut og gjøre en mulig endring lettere å gjennomføre i fremtiden, da den ville ha mistet mye av sin betydning for det norske folk. Men amerikanerne hadde et motsatt syn på saken. De mente at hver gang nordmennene repeterte den ble den en større del av den norske bevisstheten, og det minsket muligheten for en endring. Dette var et syn delt av danske myndigheter, og sommeren 1952 var de irritert over at nordmennene hadde bundet seg selv så sterkt til Sovjetunionen gjennom noteutvekslingen i 1949, og likte ikke de konstante gjentakelsene. De sa at: ”Deres [Norges] stilling er virkelig ikke opmuntrende. [...] men hvorfor i Himlens Navn skal de genere og vanskeliggøre vor Stilling ved de komplet overflødige Kommentarer, der fremkom i Arbejderbladet.”³³⁵

En sak som var et stort politisk spørsmål, men som ikke ble nevnt i forhandlingene i det hele tatt, og noe av det som gjorde SAC-basene særegne, var bruken av atomvåpen. Atomvåpen var et middel amerikanerne og de vestallierte kunne bruke for å oppveie det tallmessige overtaket som Sovjetunionens konvensjonelle styrker hadde i Europa. ”The Atomic Energy Act of 1946” (McMahon Act) forbød internasjonal utveksling av teknisk informasjon om atomvåpen og satte bruken av slike våpen strengt under den amerikanske presidentens kontroll.³³⁶ USAs allierte kunne dermed ikke få informasjon om det amerikanske atomlageret, være med på den strategiske planleggingen eller bestemme når atomvåpen skulle brukes.³³⁷ Dette gjaldt alle av USAs allierte, inkludert den kanskje tetteste av amerikanernes allierte, Storbritannia, og begrenset det ”special relationship” som britene søkte etter med USA.³³⁸ For Norges del var ikke dette noe spørsmål, da man etter NATO-inngangen i 1949 kom inn under den amerikanske atomparaplyen, og atomvåpen ble for en periode ikke diskutert i noen videre grad i sammenheng med norsk forsvarspolitisk tenkning. Den norske kunnskapen om atombomben og dens bruk i alliert strategi forble svært begrenset.³³⁹

5.3.1 Stasjonering av stridskrefter i fredstid?

Innebar SAC-avtalen stasjonering av allierte stridskrefter i fredstid? Var det en brytning eller oppmykning av den norske basepolitikken? Både SACUER Eisenhower for NATO hadde

³³⁵ Erik Beukel, *Socialdemokratiet og stasjoneringsproblemet 1952-53 – En sikkerhedspolitisk beslutning* (Odense: Odense University Press, 1974), 43 og 67, note 31. Se resten av boken for mer om det problematiske norsk-danske forholdet angående basepolitikken.

³³⁶ Offner, *Another Such Victory*, 2002, 146.

³³⁷ Schake, *Strategic Frontier*, 1998, 95.

³³⁸ Ken Young, ”A Most Special Relationship: The Origins of Anglo-American Nuclear Strike Planning”, *Cold War Studies* (Vol 9, Nr. 2, 2007), 6.

³³⁹ Skogrand og Tamnes, *Fryktens Likevekt*, 2001, 102-103.

beroliget nordmennene i forkant av forhandlingene ved å legge vekt på at de amerikanske behovene ved SAC-avtalen ikke ville krenke den norske basepolitikken. Tamnes skriver at for amerikanerne ville ikke spørsmålet om å føre inn fremmede styrker i Norge komme opp, med unntak av i nødssituasjoner.³⁴⁰ Det kan nok stemme angående fremmede styrker, men amerikanerne hadde ønsket om å stasjonere noe militært personell i Norge, men det var i første omgang stasjoneringen av sambandspersonell, teknikere og rådgivere, noe som symboliserte et langvarig nærvær. Huges basepresisering av 1951 åpnet opp for kortvarige besøk av allierte styrker, men ikke for et permanent eller lengre tilstedeværelse. Men norske myndigheter mente at dette ikke kunne sees på som stridskrefter, men sivile, og at det dermed ikke var i strid med den norske basepolitikken slik Hauge hadde presisert den i februar 1951.³⁴¹ Men det kan tenkes at nordmennene kom amerikanerne i møte ved å bruke en veldig bred definisjon av hva som konstituerte ”sivile”, og at nordmennene var klar over at det var militære i sivildrakt. Amerikanerne ville prøve å se hvor langt de klarte få nordmennene til å tøyne strikken når den gjaldt den norske basepolitikken. Men etter hvert innså de at det ville være vanskelig å få nordmennene til å gå med på det.

Acheson sa i desember 1952 at de måtte gjøre et kritisk utvalg av de personer som skulle stasjoneres i Norge under SAC-arrangementet, og operasjonen trengte maksimum varsomhet og en dyptgående briefing av det personellet på forhånd, slik at de var klar over den sensitive situasjonen.³⁴² Det amerikanske personellet som til slutt ble stasjonert på Sola og Gardermoen i sammenheng med SAC, ble kamouflert som våpenhjelpmannskaper. Det var klart for begge parter at avtalen måtte holdes hemmelig, både av hensyn til sovjeterne, men og fordi det var et veldig følsomt spørsmål internt i Norge. Men de amerikanerne som ble knyttet til SAC-basene, måtte registreres og kamoufleres på en måte. Hauge la frem et forslag om at deres oppgave skulle beskrives som ”assistance in connection with receipt of MDAP aircraft and equipment for Norwegian airfields.” Til slutt ble det bestemt at det tekniske personellet ved basene skulle kamoufleres som en del av MAAG, mens det ble foreslått at sambandsoperatørene kunne som et alternativ registreres som NATO-personell.³⁴³ Denne kamoufleringen av amerikansk personell er stikk motsatt av det som skjedde ved SACs base i Island. Island og USA inngikk en avtale 5. mai 1951 om bruken av islandske flyplasser, og allerede to dager etterpå ankom de første 300 amerikanske troppene. Dette skapte mye

³⁴⁰ Tamnes, "Norway's Struggle", 1985, 237-238.

³⁴¹ Skogrand og Tamnes, *Fryktens Likevekt*, 2001, 95.

³⁴² Tamnes, *The United States and the Cold War*, 1991, 88.

³⁴³ Wiker, *Amerikansk våpenhjelp*, 1997, 14. Han skriver at kildematerialet ikke sier noe om hvilken status de sistnevnte fikk til slutt, og jeg har heller ikke funnet noe i mine kilder, som sier hvordan de ble kamouflert til slutt.

internasjonal oppmerksomhet, og ble nevnt i både *The Washington Post* og *The New York Times* 8. mai.³⁴⁴ Hvorfor var det slik forskjell i håndteringen av amerikansk stasjonering? Hovedårsaken er nok det norske naboskapet til Sovjetunionen, og det at Island ble sett på som essensielt for amerikansk sikkerhet, mens Norge ble aldri ansett som like viktig.³⁴⁵

Som vi har sett i kildene var det opprinnelige amerikanske ønsker og planer sommeren 1951 om å stasjonere opp til 320 personer på hver av flyplassene i fredstid. Amerikanerne jekket kravene sine kraftig når det gjaldt antall stasjonerte amerikanere i Norge, fordi de så hvor politisk vanskelig det ville bli. Det var bedre med noen få amerikanere stasjonert i Norge enn ingen i det hele tatt. Hvis USA først fikk stasjonert noen personer i Norge i fredstid, ville det bli lettere etter hvert å øke antallet, når nordmennene så at det ikke skapte noe problem i forholdet til sovjeterne. Men det kan og tenkes at amerikanerne gikk ut med et for høyt antall personell i starten, som en del av en forhandlingstaktikk. Dragkampen om antallet amerikanere som skulle stasjoneres i Norge fortsatte mellom amerikanske og norske myndigheter utover 1950-tallet. Det var 49 amerikanske militære som var tilknyttet SAC-avtalen stasjonert i Norge i januar 1954, og desember samme år økte antallet til 70, før det nådde sitt høydepunkt i 1960, da det var 80 personer. Men etter det gikk det gradvis nedover etter som SAC mistet sin posisjon i amerikansk strategi.³⁴⁶

Allerede i oktober året etter at avtalen ble inngått hadde USA nye behov, da amerikanerne hadde behov for å bringe inn mer SAC-personell til Norge enn det de hadde på det tidspunktet. De forventet at det kunne by på vanskeligheter med nordmennene. Amerikanerne hadde merket en økt frykt i Norge for at det skulle se ut som at Norge var i forhandlinger med USA om militære rettigheter. Dette mente de kunne føre til at nordmennene gjentok baseerklæringen flere ganger offentlig, eller at de gikk enda lenger og begrenset all amerikansk aktivitet i Norge.³⁴⁷ Sommeren 1953 ønsket den amerikanske administrasjonen å offentliggjøre antallet amerikanere stasjonert ved hver MAAG-stasjon, dette av hensyn til kongressen. På dette tidspunktet var Norge det eneste landet hvor antallet ennå ble holdt hemmelig. State Department ønsket at dette fremdeles skulle holdes hemmelig, da på grunn av norske indrepolitiske hensyn.³⁴⁸ Dette kan være med å underbygge at amerikanerne så på Norge som et spesielt sårbart land, som de måtte ta ekstra hensyn til og

³⁴⁴ Ingimundarson, *The Struggle for Western Integration*, 1999, 36.

³⁴⁵ FRUS, 1946, General & United Nations, Volume I: 1175.

³⁴⁶ Skogrand og Tamnes, *Fryktens Likevekt*, 2001, 89.

³⁴⁷ Briefing of Admiral Radford, October 20, 1953. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Box 1. Folder 2.

³⁴⁸ Wiker, *Amerikansk militærhjelp*, 1996, 54. Wiker sier at kildematerialet ikke gir noe klart svar, men at de antyder at amerikanerne fortsatte å sortere de stasjonerte amerikanerne under den bilaterale våpenhjelpsavtalen.

utvise enda større hemmelighold enn det de trengte angående andre land, spesielt når det gjaldt stasjonering av amerikanere. Det kan virke som iallfall State Departement anså avtalen med Norge som den mest hemmelige SAC forhandlet frem på 1950-tallet.

State Department innrømmet selv i en intern rapport i slutten av 1953 at de egentlig hadde amerikanske militært personell stasjonert i Norge i sammenheng med SAC, som ikke hadde noe med verken ambassaden eller MAAG i Oslo å gjøre. State mente at disse styrkene var faktisk i strid med den populære oppfatningen av den norske basepolitikken. Derfor var dette en strengt bevoktet hemmelighet. Amerikanerne hadde ingen ”avtale” med nordmennene om denne aktiviteten, bare en unilateral ”intensjonserklæring” fra den norske utenriksministeren.³⁴⁹ Her sier amerikanerne rett ut at de mente at det amerikanske personellet som var stasjonert på Sola og Gardermoen var en direkte brytning av den populære oppfatningen av den norske basepolitikken. Derfor var dette noe som måtte holdes svært hemmelig. I ett annet telegram sa State at det var et begrenset antall amerikanske militære teknikere i Norge under den topphemmelige SAC-avtalen.³⁵⁰

5.3.2 Sola og Gardermoenes plass i SACs-basestruktur

I løpet av 1950-tallet var det samlede militære budsjettet til USA over \$426 milliarder. Av dette, brukte SAC ca. åtte milliarder dollar på å bygge basene og drifte de for ett tiår, noe som var mindre enn to prosent av det samlede budsjettet.³⁵¹ Det er vanskelig å vite det eksakte antallet amerikanske baser, da noen baser var hemmelige, og det blir brukt ulike definisjoner på baser, og basekomplekset var så mangslungent og omfattende. En historiker har kommet frem til at det var rett over 1000 amerikanske oversjøiske baser i 1957, der over halvparten av disse var i Europa. Flybaser med strategiske bombere utgjorde bare en liten del av disse basene, og SACs bombebaser omfattet mindre enn tre prosent av det totale antallet av oversjøiske baser på det meste på 1950-tallet. Men de spilte en viktig rolle for amerikansk strategi. SAC hadde i slutten av 1957 rundt 83 000 amerikanere stasjonert rundt i verden på SAC-baser.³⁵² Det samlede antallet personell under SAC, både hjemme og ute, var det samme året var 224 000, som var en stor økning fra SACs start i 1946, da de hadde 37 000 under SAC. Dette tallet økte gradvis utover 1940-tallet, før det fikk en stor økning i 1951, etter utbruddet av Koreakrigen, da SAC hadde 145 000 personell.³⁵³

³⁴⁹ Briefing of Admiral Radford, October 20, 1953. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 2.

³⁵⁰ Telegram from Department of State to Embassy in Oslo, September 24, 1953. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 2.

³⁵¹ Schake, *Strategic Frontier*, 1998, 135.

³⁵² Ibid: 30 og 91. Han har tatt tallet på antall baser fra James Blaker.

³⁵³ Hopkins og Goldberg. *The Development of Strategic Air Command*, 1986, 63, 1 og 30.

Hvordan passet SAC-basene på Sola og Gardermoen inn i det store bildet, sammenlignet med andre SAC-baser i Europa? Hvor viktige var de for amerikanerne? Det er vanskelig å vite den relative signifikansen av de to basene i amerikansk strategi. Men basene spilte ikke noen avgjørende rolle for amerikanerne da avtalen ble underskrevet. Det kan vi se av behovene og hvordan basene skulle brukes. Det var først med et utbrudd av fiendtligheter at USA fikk lov å ta i bruk basene. Tamnes skriver at de norske basene bare hadde en marginal fordel i forhold til basene som lå i Storbritannia, med tanke på den korte distansen mellom dem. Det viktigste i avtalen var at de norske SAC-basene skulle brukes av eskorte-fly til de strategiske bombeflyene.³⁵⁴ Men tidlig på 1950-tallet var USA avhengige av mellomdistanse bombefly for å kunne treffe sovjetiske mål med atomvåpen, og disse var avhengige av fremskutte baser for kunne nå disse målene. Den teknologisk utviklingen skulle etter hvert føre til at de oversjøiske SAC-basene mistet mye av sin betydning. Flyene kunne fylle drivstoff i luften og fly stadig lenger, og nødvendigheten for fremskutte baser minsket.³⁵⁵

Det var ulike tidsbegrensninger på hvor lenge avtalen for de ulike SAC-basene skulle vare. SAC-basene på Grønland og Island var de strengeste på det feltet, der avtalen gikk ut etter 12 måneder, og den måtte fornyes for hvert år. De andre SAC-basene hadde begrensninger som varierte fra 5-10 år, og opp til 99 år, eller så lenge NATO var i effekt, noe som var det Norge hadde.³⁵⁶ SAC-basene i Norge var, i følge Duke, bare en midlertidig løsning, som skulle komme et mulig sovjetisk angrep i Vest-Europa i forkjøpet, for med tiden ville utviklingen av strategiske bombefly med lang rekkevidde gjøre slike baser som Sola og Gardermoen overflødige. Men disse kunne ikke simulere europeiske værforhold, og dermed ville det fortsatt være viktig med trening i Europa, gjennom rotasjonsordninger.³⁵⁷

Defense Department ønsket mot slutten av 1953 å etablere en Globecom-stasjon i Bodø, der det skulle være stasjonert amerikansk personell i fredstid. Men dette var noe State Department mente at de burde vente med, da Sola og Gardermoen var viktigere for amerikanerne, og de burde ikke gjøre noe som kunne sette denne avtalen i risiko.³⁵⁸ Godkjenningen av SAC-avtalen i oktober 1952, og bruk av Sola og Gardermoen i fredstid, som var en veldig begrenset rett, kunne i følge amerikanerne ikke bli tatt som et tegn om en mer fleksibel holdning fra den norske regjeringens side mot å tillate fremmede styrker

³⁵⁴ Tamnes, *The United States and the Cold War*, 1991, 74.

³⁵⁵ Nils Petter Gleditsch, *The Strategic Significance of the Nordic Countries* (Oslo: PRIO, 1985), 12.

³⁵⁶ Schake, *Strategic Frontier*, 1998, 98-99.

³⁵⁷ Simon Duke, *United States Military Forces and Installations in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1989), 220.

³⁵⁸ Telegram. September 1, 1953. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 2.

stasjonert i Norge i fredstid. Tvert om, taket på antall personell var fortsatt rigid. State Department mente at USA ikke burde ta opp nye saker om militære rettigheter så nært signeringen av SAC-avtalen, da det kunne gå på bekostning av høyere amerikanske mål på Sola og Gardermoen.³⁵⁹ Også ett år etter avtalen var USA redd for å miste rettighetene til bruken av flyplassene, og trådte varsomt rundt alt som hadde med fredstidsstasjonering av amerikansk personell i Norge.

5.3.3 Stasjonering av bombefly i Norge i fredstid?

Ble det noen gang vurdert av amerikanerne å stasjonere tunge atombombefly i Norge i fredstid? I følge Tamnes ble det aldri seriøst vurdert av amerikanske myndigheter å stasjonere det tunge atombombeflyet B-29 i Norge i fredstid. Det var grunnet den utsatte norske posisjonen så nærme Sovjetunionen, som kunne føre til at flybasene ble mulige sovjetiske bombemål i starten av en sovjetisk kampanje, og at amerikanerne kunne miste flyene til sovjeterne skulle de invadere Norge.³⁶⁰ Kildene gir heller indikasjoner på at amerikanerne tok kontakt med Norge og ba om å få stasjonere tunge bombefly med atomvåpen i Norge i fredstid. Men om det var ønsker er noe annet.

State Department hadde fått vite i mai 1951 på en uformell basis fra Pentagon at USAF snart ville ta kontakt med dem angående et forslag om å stasjonere en vinget B-50, som var en videreutviklet versjon av B-29, i Norge for tre måneder sommeren 1951 for trening. Men siden det ikke var mange månedene til sommeren, uten en formell tilnærming fra USAF, vurderte State Department det som at USAF muligens hadde modifisert eller endret det opprinnelige ønsket. Denne endringen kunne ha kommet av et orienteringsmøte de nylig hadde hatt med USAF angående den norske situasjonen.³⁶¹ Dette kan vise at fra et rent militært perspektiv, var det ønskelig med noe stasjonering av bombefly i Norge i fredstid. Selv om dette eventuelle forslaget skulle gå ut på trening for bombeflyene, var tre måneder en ganske lang periode, og mye lenger enn det som hadde vært vanlig i tidligere treningsoppdrag i Norge. Som nevnt tidligere, hadde det vært øvelser med blant annet amerikanske fly året før, og da hadde de vært stasjonert i Norge en uke om gangen. Men State Department la mer vekt på den sensitive politiske situasjonen som Norge var i og den delte grensen med Sovjetunionen, som var av størst viktighet.

³⁵⁹Telegram from Department of State to Embassy in Oslo, September 24, 1953. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 2.

³⁶⁰Tamnes, "Norway's Struggle", 1985, 238.

³⁶¹Letter from Hayden Raynor, Washington, to Douglas MacArthur, Paris, May 11, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

5.3.4 Var SAC-forhandlingene vellykket for amerikanerne?

Hvem fikk mest ut av forhandlingene og hvem måtte inngå mest kompromisser? Var amerikanerne fornøyd med slik avtalen ble? De norsk-amerikanske forhandlingene var en regulær forhandlingssituasjon der posisjoner og motposisjoner ble presentert, konsesjoner ble gitt og sluttresultatet var et kompromiss av de to åpningsposisjonene, men nærmere den amerikanske enn den norske. Forhandlingen fant sted innenfor et kooperativt rammeverk, da begge var medlemmer av NATO-alliansen, og de delte et felles mål om forsvaret av den vestlige verden. Helt fra starten av forhandlingene var det klart at USA og Norge hadde to ulike oppfatninger av omfanget og utformingen av den kommende avtalen. USA og Norge måtte derfor forhandle for å forsøke og møtes på midten. Men var de likeverdige? USA var en stormakt, mens Norge var en småstat i utkanten av Europa. Men USA klarte ikke utnytte sin overlegenhet til å presse hele sin agenda på nordmennene, men måtte argumentere kontinuerlig gjennom forhandlingene og gi konsesjoner til nordmennene. Avtalen ble mindre omfattende enn det USA på forhånd hadde håpet på, da Norge på grunn av sin restriktive basepolitikk fryktet hvilke signaler det kunne gi overfor sovjeterne. Mens Norge kunne spille på det at det var USA som var ute etter noe, som Norge kunne gi. En avtale som ble inngått, måtte i det minste være akseptabel for den norske regjering, eller så kunne Norge bare gå bort fra den. Men USA fikk i realiteten det de i utgangspunktet ville ha, bare i en mer begrenset form enn det de hadde håpet på. Norge mente på den andre siden at de fikk en mer omfattende avtale enn det de i utgangspunktet hadde sett for seg. Begge parter ble til slutt enige om en avtale som var et produkt av kompromisser fra begge hold, men det kan sies at den endelige avtalen lå nærmere den amerikanske åpningsposisjonen enn den norske.

Den sterke partneren pleier typisk å dominere forhandlinger med mindre sterke partnere, ved å innta en "take-it-or-leave-it" eller "take-it-or-suffer" strategi. Med det menes at amerikanerne kunne lagt frem et forslag og sagt at dette måtte Norge godta eller så ble det ingen avtale, og da må Norge stå for konsekvensene alene. Men dette gjorde ikke amerikanerne, da det var de som trengte noe av nordmennene, og det var de som tok opp forhandlingene, og amerikanerne kunne ikke da true med å bryte opp forholdet til nordmennene. Men amerikanerne kunne valgt andre sterke pressmiddel, som å kutte våpenhjelpen, men det finnes det ikke noen henvisninger til i kildene. Men amerikanerne kunne gi belønninger, i form av ekstra våpenhjelp, om forhandlingene ble til amerikansk tilfredsstillelse. Forhandlingene ble inngått i en kooperativ setting der en åpenlys bruk av ren makt ville blitt sett på som upassende og mot sin hensikt. I forhold som har blitt etablert over

tid, finner ofte den svake parten måter den kan håndtere den sterkere partneren på, og gjør det ofte bedre enn forventet fordi den finner måter å styrke seg selv på.³⁶²

Det kan være forventet at den sterke parten i en forhandling vil bruke vekten av sin makt og autoritet til å overtale den svakere parten. Det var noe USA brukte til en hvis grad i forhandlingene med Norge, der de henviste både eksplisitt og implisitt til sin rolle som en supermakt og NATO-alliansens reelle leder. Men og i form av at amerikanerne mente at de hadde en overlegen forståelse av situasjonen og hva som virkelig var viktig for forsvaret av Vest-Europa. Det var en taktikk som USA ofte brukte i forhandlinger med mindre stater, også i forhandlingene med Danmark om militære rettigheter på Grønland tidligere i 1951. Nordmennene ble fortalt flere ganger, både før, under og etter forhandlingene at de ikke helt forstod alvoret i situasjonen og hva deres rolle i NATO var. Men det gjorde amerikanerne. Derfor burde nordmennene høre på amerikanerne og følge de amerikanske rådene.

Amerikanere la frem sine forslag først i forhandlingen ved å presentere sine behov og et utkast til en avtale slik de så på som ønskelig. Avtalen ble revidert flere ganger i løpet av det neste året, men det var allikevel med på å sette dagsorden for hvordan forhandlingen kom til å se ut og i hvilken retning de skulle gå i fremover. Det var ikke bare amerikanerne som brukte forhandlingstaktikker. Som danskene gjorde tidligere samme år, brukte nordmennene det som kan kalles en motvekts- eller ”tied hands”-strategi.³⁶³ De norske forhandlerne la vekt på problemet med å få avtalen godkjent av Stortinget og den norske opinionen, noe de og de norske politikere var raske med å påpeke i sin kontakt med amerikanerne. Nordmennene kunne si at dette kunne de ikke gå med på, da det ikke var mulig å få Stortingets godkjenning eller henvise til den norske opinionen. Den norske forhandlingsgruppen forsøkte da å vise at de ikke hadde noe valg, deres hender var bundet, og det var grenser for mye nordmennene kunne presses på visse saker.

5.3.5 Det amerikanske synet på nordmenn

Hvilket syn hadde amerikanerne på nordmennene? Vi skal mot slutten av kapitlet se på hvordan nordmennene ble oppfattet av amerikanerne tidlig på 50-tallet, og hva de så på som den beste måten å påvirke nordmennene på. Trodde de at direkte press fungerte på nordmennene? Hvordan kan det ha påvirket forhandlingene? Amerikanerne anså generelt sett nordmennene som litt enkle, som kanskje ikke var helt klar over alvoret i verdenssituasjonen. Norge hadde i følge amerikanerne alltid hatt en vilje til å sette mål og ta skritt når det gjaldt forsvaret, men at de manglet forståelse av oppgaven, og derfor ville også de faktiske

³⁶² Rubin og Zartman, ”Asymmetrical Negotiations”, 1995, 359.

³⁶³ Petersen, ”Greenland Defense Agreement”, 1998, 19.

resultatene bli påvirket av det. Amerikanerne mente at Norge hadde en svak administrasjon i forsvarsinstitusjonene sine.³⁶⁴ Ambassadør Bay pekte på at nordmennene ikke hadde noen militær tradisjon og hadde alltid hatt en fredelig og til tider et pasifistisk syn på internasjonal politikk.³⁶⁵ I følge Bay, bekymret nordmennene seg sjeldent særlig langt inn i fremtiden, og de var vant med ”patchwork solution” og halv-tiltak. Han mente det var en vanlig norsk oppfatning at ting kunne bare fikses underveis.³⁶⁶

Amerikanerne trodde ikke at direkte press ville fungere på nordmennene, da de fryktet at det ville slå tilbake på dem selv, og var derfor unødvendig og uklokt.³⁶⁷ Amerikanerne mente selv i 1953 at de aldri hadde presset Norge på spørsmålet om baser, fordi tanken var at det ville slå tilbake. De mente selv at de bare hadde sett det til at nordmennene fikk vite de harde fakta fra militære eksperter. Dette fikk Lange til å si offentlig at USA ikke hadde presset Norge om å endre basepolitikken, selv om han var fullt klar over de amerikanske ønskene.³⁶⁸ Amerikanerne mente de måtte legge frem harde fakta for nordmennene, sammen med overbevisende argumenter, og vise lederskap. Dette mente amerikanerne var den beste måten å påvirke nordmennene, både på kort og lang sikt.³⁶⁹ Derfor brukte ikke amerikanerne direkte press i de norsk-amerikanske forhandlingene, mer på en indirekte måte, ved å vise til de implikasjonene det kunne få hvis Norge ikke inngikk en slik avtale med USA. Da kunne ikke USA bidra til forsvaret av Vest-Europa og Norge i samme grad, og mer av ansvaret ble overlatt til nordmennene.

Nordmennene ble sett på som stort sette logiske og fornuftige personer av amerikanerne. En representant fra ambassaden skriver at hans erfaring med nordmennene var at konkrete forslag, selv om det tilsynelatende gikk imot norsk politikk, kunne noen ganger legges frem. Men da måtte de være støttet av overbevisende argumenter og nordmennene måtte gis tid til å tenke seg om og la ideene synke inn. Istedenfor å gi nordmennene et forslag som gikk strakt i mot deres gjentatte politikk, kunne de utforske mulighetene for en stykkevis tilnærming. De burde ta kontakt først når de visste at de trengte noe som var essensielt eller absolutt nødvendig, snarere enn når det bare var ønskelig. Dette kalte han ”the British way of

³⁶⁴ Report on the Mutual Security Program in Norway – Fourth Quarter of 1952, January 9, 1953. NA, RG 469. Deputy Director for Operations Office of European Operations. Norway Divison. Subject Files 1948-53. Boks 33. Norway – Defense up to April 1953.

³⁶⁵ Cole, *Norway and the United States*, 1989, 139.

³⁶⁶ Telegram from Embassy in Oslo, Bay, to State Department, July 27, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 11.

³⁶⁷ Briefing of Admiral Radford, October 20, 1953. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 2.

³⁶⁸ Ibid.

³⁶⁹ Telegram from Bay to Secretary of State, July 27, 1951. NA, RG 59. Subject Files Relating to Program Management, 1949-1951. Boks 28: State Incoming from Oslo Embassy.

doing business in Norway”.³⁷⁰ Amerikanerne mente det var lurt å prøve å ta litt om gangen, ikke prøve å skaffe seg alt samtidig. Det amerikanske synet på nordmennene bidro til at amerikanerne ikke presset Norge mer enn det de gjorde. Amerikanerne kunne brukt de store summene de gav til Norge gjennom MSA og våpenhjelpen som et viktig pressmiddel, ved å stoppe opp eller minske den, men det er ikke noe som kommer frem av kildematerialet. Utsetting av våpenhjelpen var til vurdering, men det var av andre årsaker, og ble unngått på grunn av de fryktede negative konsekvensene det kunne få for SAC-forhandlingene. Men amerikanerne gav ekstra våpenhjelp som belønning til de landene som gjennomførte en tilfredsstillende avtale med USA. Amerikanerne brukte våpenhjelpen som belønning, ikke straff, når det kom til de norsk-amerikanske forhandlingene.

Amerikanerne anså nordmenn som et litt enkelt folkeslag, ikke direkte uintelligente, men kanskje mer uopplyste og simple, som tok litt for lett på ting. Uten evne til å ha full forståelse for alvorligheten i den internasjonale situasjonen, og de konsekvensene som Norges restriktive basepolitikk kunne få. Dette var en av hovedgrunnene til at amerikanerne var så opptatt av å ha amerikanere stasjonert på Sola og Gardermoen. De trengte noen på flyplassene med den rette ekspertisen som kunne holde orden på utstyret og fasilitetene. De anså det ikke som mulig at Norge ville klare det på en tilstrekkelig måte alene.

5.4 Sammendrag og konklusjon

SAC-avtalen ble underskrevet i oktober 1952, etter nesten 14 måneder med forhandlinger. Nordmennene ville opprinnelig ha en avtale som skulle til Stortinget for ratifikasjon, som ville medført en offentliggjøring. Men de utviste i starten av 1952 en økende forsiktighet, da de var bekymret for at sovjeterne hadde fått rede på de norsk-amerikanske forhandlingene. Nordmennene ble usikre på om en offentliggjøring av avtalen ville være hensiktsmessig. Både av hensyn til sovjeterne, men og til en kritisk norsk opinion og den indrepolitiske venstresiden. I november 1951 kom SHAPE med et forslag om fredstidsstasjonering av rundt 75 allierte taktiske fly på Jarlsberg. Nordmennene var i utgangspunktet negative til en slik stasjonering, men det allierte presset økte i løpet av våren 1952. Nordmennene ble etter hvert mer åpne for et slikt forslag, og de innså verdien i å forsøke å gjemme det som ble oppfattet som mer offensive SAC-baser inn i den defensive SHAPE-avtalen. Sommeren 1952 gikk den norske regjeringen inn for å endre den norske basepolitikken, men det ble stemt ned av en majoritet i Stortingets utenrikskomite.

³⁷⁰ Letter from Embassy in Oslo to Hayden Raynor, Department of State, March 18, 1952. NA, RG 84. NUSEOT. Boks 1-2. Folder 9.

Personalspørsmålet var et av de områdene der Norge og USA i utgangspunktet stod lengst fra hverandre. Stasjonering av fremmede tropper i Norge var noe nordmennene var særlig sensitive på, og mente at antallet amerikanere stasjonert i Norge måtte begrenses til det absolutte minimale, mens USA sa først at de ville ha opp til 200 amerikanere til sammen på Sola og Gardermoen. I løpet av forhandlingene gikk begge parter gradvis i retning av hverandre, men noe fast antall ble ikke bestemt når avtalen ble underskrevet. Amerikanerne hadde falt ned på at de kunne ta til takke med rundt 60 personer til sammen på begge flyplassene, ett tall som i all hovedsak ble sett på som akseptabelt av nordmennene.

SAC-avtalen ble underskrevet i oktober 1952, og endte opp som en uformell og hemmelig avtale, som skulle bli erkjent gjennom en brevveksling mellom den norske utenriksministeren og den amerikanske ambassadøren i Norge. "4321-planen", som den ble kalt, medførte at den norske regjeringen stilte Sola og Gardermoen tilgjengelig for SAC i tilfelle fiendtligheter. Amerikanske jagerfly, som var eskorte for atombombefly som var på vei til Sovjetunionen, kunne mellomlande i Norge før og etter de hadde utført sitt oppdrag. Bombeflyene kunne og nødlande der på vei hjem fra oppdrag. For at det skulle fungere mest mulig effektivt, var det viktig at det ble stasjonert noe amerikanske personell på flyplassene.

Amerikanerne var stort sett var fornøyde med hvordan avtalen ble til slutt. Avtalen ble mindre omfattende enn det amerikanerne i utgangspunktet ville ha, men de mente at slik avtalen ble var så langt som nordmennene var villige til å gå på det tidspunktet. Norge og USA ble til slutt enige om en avtale som kan sies var nærmere den amerikanske åpningsposisjonen enn den norske. Men den kom av kompromisser fra begge hold, for mens amerikanerne fikk en mer begrenset avtale enn de opprinnelig ville ha, fikk nordmennene en mer omfattende avtale enn det originalt hadde sett for seg. Det var ulikheter internt mellom amerikanerne. Defense ville helst sett en enda mer omfattende avtale, og mente at nordmennene ikke skjønnte alvoret i situasjonen. State Department var stort sett fornøyde med avtalen, men de ville helst også sett en mer omfattende avtale. Men alt tatt i betraktning, med tanke på den norske sensitiviteten angående fremmede styrker og Norges delte grense med Sovjetunionen, mente State at avtalen var tilfredsstillende. Som oftest var det State som vant frem med sitt syn, fordi de hadde størst kunnskap om det store bildet, mens Defense hovedsakelig var fokusert på det rent militære. Amerikanerne hadde kommet frem til at en offentliggjøring av SAC-avtalen ville føre til en unødvendig risiko som kunne hindret USA i å skaffe de rettighetene og fasilitetene som de trengte i forsvaret av USA og Vest-Europa. Det kunne og medført at de måtte startet forhandlingene på nytt, noe som ville gitt forsinkelser og et mindre tilfredsstillende resultat.

6 Sluttvurderinger

Dette avslutningskapitlet er delt i tre deler, der det første setter forhandlingene inn i en større sammenheng, mens de to neste tar for seg hver sin del av den todelte problemstillingen. Den første delen ser på forhandlingene i et større perspektiv og ser på hvorfor amerikanerne interesserte seg for Vest-Europa og Norge i perioden. Ved å bruke SAC-forhandlingene som et sakstilfelle og se på Lundestads teori om ”empire by invitation”, kan vi se på hvordan disse forhandlingene passer inn i hans tese. Var de en del av amerikansk imperiebygging, og var de i så fall en norsk invitasjon? SAC-avtalen var et av de områdene der USA viste størst interesse for Norge i den tidlige fasen av den kalde krigen. Den andre delen svarer på hvordan amerikanerne så på den norske basepolitikken og muligheten for å skaffe seg baser i Norge. Den forklarer hvorfor Norge førte en slik restriktiv basepolitikk og hvordan det påvirket det amerikanske synet på baserettigheter. Den tredje delen tar for seg SAC-forhandlingene mellom Norge og USA og ser på om amerikanerne anså forhandlingene som vellykket. Var SAC-avtalen et brudd på den norske basepolitikken? Og hva mente amerikanerne om saken, brydde de seg om den brøt norsk politikk?

6.1 Amerikanske interesser for Vest-Europa og Norge

Var amerikanerne ekspansjonistiske i årene etter andre verdenskrig? De utvidet sin interessesfære i sammenheng med hva de anså som en reell trussel fra Sovjetunionen, og skaffet seg militære baser over store deler av verden. SAC-basene var en viktig, men tallmessig liten del, av denne basestrukturen. Hvis det brukes en løs definisjon på ”imperium”, som et hierarkisk system av politiske forhold der den sterkeste staten utøver avgjørende innflytelse, var USA et påbegynnende imperium i den tidlige fasen av den kalde krigen. Var det som Geir Lundestad mener, et ”empire by invitation”, der amerikanerne ble invitert inn av vesteuropeerne? USA ble generelt sett oppmuntret av de vesteuropeiske statene til å ta en mer aktiv rolle på det europeiske kontinentet i årene som fulgte andre verdenskrig. På det økonomiske feltet kan det være liten tvil om at vesteuropeerne var veldig interesserte i å knytte amerikanerne nærmere til Vest-Europa. Det samme gjaldt Norge, som ved å ta i mot økonomisk hjelp fra USA, gjennom Marshallplanen og MSA, viste vilje til å involvere amerikanerne på det økonomiske feltet. Det samme gjelder våpenhjelpen, der Norge mottok store leveranser av våpen og ammunisjon i løpet av 1950-tallet. På det militære feltet var det en stor vesteuropeisk interesse i få USA engasjert i forsvaret av Vest-Europa. Europeerne var skadeskutt etter andre verdenskrig, og hadde liten sjanse å klare forsvare seg mot et eventuelt sovjetisk angrep. Også her, var det bare USA som kunne steppe inn og bidra med den

nødvendige militære makten. Men USA ble ikke tvunget med på noe de ikke ville. Det var viktige grupper i Washington som var tilhengere av en sterkere amerikansk militærrolle i Vest-Europa. Det var stor frykt for en ekspansjon av den kommunistiske sfæren. Det var et form for samspill der det var sammenfallende interesser mellom amerikanerne og vesteuropeerne. Men som Lundestad skriver, er det klart at vesteuropeernes invitasjoner gav fortgang i den amerikanske bestemmelsesprosessen og bidro til å forme utviklingen.³⁷¹

Generelt sett var det norske militæret og flere ledende norske politikere, for en tettere integrering til det amerikanske forsvaret. Men mange norske politikere fryktet for hva sovjeterne kunne finne på når de fant ut om et tett forsvarssamarbeid med USA. I følge Wiker inviterte Norge USA til å delta i den norske forsvarsoppbyggingen, og i den sammenheng også til å få indirekte innflytelse i denne oppbyggingen.³⁷² Norge inviterte USA inn til forsvaret av Norge, som en motvekt til den antatte trusselen fra Sovjetunionen. Norge fikk omfattende militærhjelp til oppbyggingen av forsvaret, men denne hjelpen kom med forpliktelser om at USA fikk større påvirkning i hvordan det utstyret skulle brukes.

Når det gjelder SAC-forhandlingene var det USA som tok initiativet, det var de som hadde ønsket i Norge og tok kontakt for å sette i gang med forhandlingene. SAC-forhandlingene passer dermed ikke direkte inn i Lundestads "empire by invitation", men heller som en del av en større norsk invitasjon til å interessere USA i forsvaret av Norge. For å bruke Tamnes' ord, det norske NATO-medlemskapet var en indikasjon på et ønske om alliert støtte, de ville integrere seg med det allierte forsvarssamarbeidet. Men på den andre siden fryktet nordmennene en for dyp integrering, og da brukte de den restriktive norske basepolitikken som en avskjerming overfor amerikanerne, for å begrense det amerikanske nærværet i Norge. Amerikanerne mente at nordmennene hadde åpnet en mulighet, ved at forsvarsminister Hauge, i løpet av første halvdel av 1951, antydte at Norge kunne være åpne for å la amerikanerne få bruke norske flyplasser, om enn på en begrenset skala, iallfall i første omgang. Det var en form for sammenfallende interesser, da amerikanerne trengte baser i Norge og Norge trengte hjelp til forsvaret av landet. Norge var i starten skeptisk til å inngå en slik avtale som amerikanerne først ønsket, men Norge ble etter hvert overbevist, og problemet gikk mer på presentasjonen av avtalen, enn selve innholdet. Nordmennene mente at hvis amerikanerne fikk baser i Norge, ville Norge få en høyere betydning i Washington, da USA ville ha personell og utstyr stasjonert i Norge, som ville skape en større amerikansk interesse for Norge.

³⁷¹ Lundestad, "Empire by Invitation?", 1986, 270.

³⁷² Wiker, *Amerikansk militærhjelp*, 1996, 102.

6.2 Det amerikanske synet på baser i Norge

Det amerikanske synet på den norske basepolitikken endret seg i perioden 1948 til 1953. Det endret seg gradvis fra at amerikanerne så muligheter til å få Norge til å endre sin basepolitikk, til at de skjønnte at det var noe som satt for langt inne for nordmennene på det tidspunktet til å gjøre en offentlig oppmykning. Norske politikere var varsomme med å gjøre endringer i basepolitikken. Selv om flere av de ledende norske politikerne etter hvert viste et personlig ønske om en endring, mente de at det ville være for vanskelig på det tidspunktet å få godkjenning fra Stortinget eller den norske befolkningen. Det var noe State Department mente at nordmennene ikke måtte presses på og de måtte gis tid, og da ville en endring komme, før eller siden. Det måtte være en gradvis utvikling, der nordmennene fikk tid til å ”modne” og innse at fordelene med amerikansk stasjonering i Norge oppveide eventuelle ulemper. Defense Department var generelt sett mer rastløs og ivrig etter å få mer omfattende militære rettigheter i Norge. De var mer opptatt av de rent militærstrategiske sidene ved den restriktive norske politikken, og hadde nok ikke den samme forståelsen eller interessen for de sensitive politiske sidene ved saken, slik State Department hadde.

Mye av grunnen for de sensitive politiske sidene var den norske baseerklæringen fra februar 1949, som erklærte at Norge ikke skulle åpne opp for fremmede stridsstyrker i fredstid. Det var hovedsakelig for å unngå å gjøre noe som kunne provosere Sovjetunionen og for å holde en lavspenning i forholdet mellom dem. Men den var og motivert ut fra indrepolitiske årsaker som å sikre politisk aksept innad i Norge for den endring som medlemskapet i NATO ville medføre for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Etter utbruddet av Koreakrigen i juni 1950 økte det allierte presset på den norske basepolitikken, og forsvarsminister Hauge følte det nødvendig å komme med en presisering i februar 1951 angående hvor grensene gikk for den norske basepolitikken og hva som skulle være tillatt.

Det var amerikansk interesse for militære rettigheter i Norge allerede sommeren 1945, da de ville ha en flybase ved Stavanger, men den planen ble raskt gått bort fra, da State Department var bekymret for sovjetiske motkrav i Skandinavia. Etter det var det ikke noen konkrete amerikanske forslag om baserettigheter i Norge før 1950. Det var noen ønsker fra lavere, militært nivå mot slutten av 1940-tallet. Men de gangene de ble nevnt internt blant amerikanerne, var State Department som regel hurtig ute med å peke på den særegne norske posisjonen. De fremhevet den delte grensen med Sovjetunionen og den sårbare politiske situasjonen i Norge, og at det ikke var nødvendig på det tidspunktet. Baseerklæringen i 1949 medførte ikke noen endring i den amerikanske politikken mot Norge angående

baserettigheter, da amerikanerne ikke anså baser i Norge som ønskelig eller nødvendig verken rett før eller rett etter baseerklæringen ble utstedt.

Katalysatoren for den økte amerikanske diplomatiske aktiviteten for å skaffe seg baserettigheter var utbruddet av Koreakrigen i juni 1950. Amerikanerne skaffet seg militære rettigheter i flere strategisk viktige områder rundt Sovjetunionen som kunne brukes i forsvaret av USA, blant annet i Norge. Når amerikanerne for alvor begynte å interessere seg for baserettigheter i Norge rundt 1950, ble basepolitikken sett på som et unødvendig, men overkommelig hinder av amerikanerne. Amerikanerne var i stadig kontakt med høytstående nordmenn for å forhøre seg om hvordan nordmennene tolket og brukte basepolitikken, og hvordan mulighetene var for amerikanske militærrettigheter i Norge. Men ved den stadige kontakten ble amerikanerne mer oppmerksom på hvor begrenset mulighetene var for en endring i den norske basepolitikken. Mot slutten av oppgavens periode hadde State Department slått seg til ro med at det ikke var mulig å skaffe seg mer omfattende baserettigheter i Norge på det tidspunktet. En endring var noe som måtte gis tid og komme gradvis, uten bruk av direkte amerikansk press.

Norsk basepolitikk var blant de aller mest restriktive av NATO-medlemmene. Selv om amerikanerne mente at det var en særegen politikk, lot de Norge få en særstilling når det gjaldt offentliggjøring, og det virker som at avtalen med Norge var blant de mest hemmelige SAC inngikk på 1950-tallet. Jeg har bare funnet litt om det amerikanske ønsket om hemmelighold i etterkant av avtalen, fordi det i all hovedsak faller utenfor oppgavens periode, og det er noe som kunne vært et spennende tema for videre forskning. Hvordan behandlet USA hemmeligholdet rundt SAC-avtalen med Norge frem til den ble offentlig kjent i Norge i 1983? Hvor langt gikk amerikanerne i å holde SAC-avtalen med Norge hemmelig, og ble den behandlet likt som avtaler SAC hadde inngått med andre land? Et annet tema som kan være mulig er å se på den norske SAC-avtalen i et mer komparativt perspektiv, og sammenligne den med avtaler som SAC inngikk med andre land i samme perioden, som for eksempel Danmark angående Grønland, og Island. På hvilken måte behandlet amerikanerne forhandlingene og avtalene ulikt?

Det ser i all hovedsak ut som USA etter hvert aksepterte den norske politikken. Selv om de ikke var enig i politikken, skjønnte State Departement til dels hvorfor Norge følte det nødvendig å føre en slik restriktiv politikk overfor sine allierte, på bakgrunn av Norges store nabo i øst. Defense Department hadde ikke den samme forståelsen for den restriktive norske politikken, og syntes det var urealistisk under fellesforsvaret av NATO at Norge satt opp slike begrensninger på forsvarssamarbeidet med sine allierte. De mente at Norge ikke helt forstod

alvoret i situasjonen, og hvorfor det var så viktig at amerikanerne fikk tilgang til de norske flyplassene. Det var og beskrivende for hvordan amerikanerne generelt, både State og Defense Department, så på nordmennene. Nordmennene ble ofte sett på som litt simple, uten den helt store forståelsen og tok litt for lett på ting. Dette var nok en viktig grunn til at amerikanerne var så ivrige på å få stasjonert amerikansk personell på flyplassene, da de ikke mente at nordmennene var godt nok kvalifiserte til å vedlikeholde utstyret som måtte plasseres der. Det amerikanske synet på nordmennene hadde betydning for hva de anså som den beste måten å påvirke nordmennene til å gjøre det de ville. State Department mente at direkte press ikke ville fungere på nordmennene, da det ville slå tilbake på dem selv. Nordmennene ble sett på som litt enkle, men logiske mennesker. Amerikanerne måtte bare legge frem harde fakta, sammen med overbevisende argumenter og gi nordmennene litt tid til å tenke seg om.

6.3 SAC-forhandlingene

State Departement hadde liten tro på en drastisk endring i den norske basepolitikken, da de var klar over den politiske sensitiviteten saken hadde i Norge og de hensyn Norge følte de måtte ta overfor Sovjetunionen. Men State var villig til å forsøke å se hvor langt Norge ville være villig til å strekke seg. Amerikanerne mente at de hadde sett en gradvis oppmykning hos de norske politikerne til å tillate stasjonering av amerikanske styrker i fredstid. Amerikanerne mente at dette kunne være ”a soft spot to probe if necessary”, de så en åpning til en mulig endring og var villige til å undersøke hvor stor den åpningen i realiteten var.³⁷³

Denne muligheten for en endring medførte at amerikanerne tok formell kontakt med nordmennene og forhandlingene startet opp i august 1951. Amerikanerne ville ha militære rettigheter i Norge, der Strategic Air Command (SAC) med sine strategiske bombefly, kunne bruke flyplassene på Sola og Gardermoen i en krigssituasjon. Norge og USA hadde begge ulike hensikter med forhandlinger, og ulike meninger om hvordan en eventuell avtale burde bli. Det var særlig to spørsmål som skulle skape mye hodebry i forhandlingene og var med på å dra de ut i nesten 14 måneder. Det var spørsmålet om antallet amerikansk personell som skulle stasjoneres i Norge i fredstid, og hvilken form avtale skulle ta, hvorvidt den skulle være hemmelig eller offentlig.

Den restriktive norske basepolitikken, som sa at Norge ikke ville tillate fremmede stridsstyrker i fredstid, medførte at den norske regjeringen utviste stor sensitivitet angående

³⁷³ Letter from Foreign Service Posts of the Department of State, Washington to MacArthur, Paris. May 11, 1951. NA, RG 59. OBOCNEA. Top Secret. Norway Defense Negotiations September 1949 – July 31 1954. Boks 1. Folder 1.

spørsmålet om antall personell i Norge. Regjeringen var svært varsom og var redd for de følgene det kunne få, både innenriks og i forholdet til Sovjetunionen, hvis det ble kjent at Norge tillot stasjonering av allierte styrker i Norge i fredstid. Tallet skulle holdes til et minimum, og noe fast antall ble ikke bestemt når avtalen ble underskrevet, men rundt 60 amerikanere ble til slutt ansett av både Norge og USA som et akseptabelt tall. Det amerikanske utgangspunktet var en avtale som skulle godkjennes av Stortinget og offentliggjøres. State Department var fra starten skeptisk til en slik offentlig avtale, men siden Defense Department mente så sterkt at det var den riktige fremgangsmåten og Norge ikke hadde kommet med noen reaksjoner, var State villig til å gå med på en offentlig avtale. Men i løpet av avtalen fikk både Defense og Norge et mer skeptisk syn på om en offentliggjøring var hensiktsmessig. Dette medførte at avtalen til slutt ble en hemmelig avtale med teknisk vedlegg, som ikke trengte godkjenning av Stortinget.

Avtalen ble underskrevet i oktober 1952 og var et produkt av kompromisser fra begge hold, men den endelige avtalen lå nærmere den amerikanske åpningsposisjonen enn den norske. Amerikanerne fikk rettigheter til å bruke flyplassene på Sola og Gardermoen i tilfelle fiendtligheter, noe som medførte utbygging av flyplassene og stasjonering av materiell og personell i fredstid. Men brøt eller utvidet SAC-avtalen den norske basepolitikken? Medførte avtalen stasjonering av fremmede stridskrefter i fredstid i Norge? Mye av svaret kommer an på hvordan den norske basepolitikken blir forstått og definert, samt de styrkene som ble stasjonert i Norge under SAC. Dette var en gråsoner, der den politiske sensitiviteten var stor. For det første kunne SAC-arrangementet først settes i gang når Norge eller det nordatlantiske området var under angrep, noe som må sies være tillatt selv om det blir brukt en streng definisjon av den norske basepolitikken. De norske myndighetene hadde mulighet til å være med på å bestemme når USA kunne stasjonere SAC-styrkene på de norske flyplassene og de skulle bare brukes når både Norge og USA var i fiendtligheter mot en felles fiende. Men det går an å spørre seg om Norge reelle handlingsfrihet, da det som en småstat som måtte stått i mot sterke ønsker fra en stormakt, ville vært vanskelig for Norge å nekte USA tilgang til flyplassene i en krisesituasjon.

Var de amerikanerne som ble stasjonert på Sola og Gardermoen militære stridskrefter eller ikke? I følge Skogrand og Tamnes ble ikke det personellet som var stasjonert på flyplassene, ansett av nordmennene å stride i mot basepolitikken, da det ikke ble sett på som stridskrefter i egentlig forstand.³⁷⁴ Men for vårt formål er det ikke det viktigste om

³⁷⁴ Skogrand og Tamnes, *Fryktens Likevekt*, 2001, 87 og 95.

nordmennene mente at SAC-avtalen brøt med basepolitikken eller ei, men heller hva amerikanerne mente. Som vi så i en intern rapport fra 1953, innrømmet State Department selv at de hadde amerikansk militært personell stasjonert på Sola og Gardermoen i fredstid. De var klar over at det brøt med den allmenne oppfatningen av den norske basepolitikken, og var derfor noe som måtte holdes hemmelig. Amerikanerne brydde seg ikke om det brøt med basepolitikken, så lenge det ikke ble kjent, da de fryktet for hvilke konsekvenser det kunne få og hvordan det kunne oppfattes, spesielt i Sovjetunionen. Kan dette bety at amerikanerne hadde amerikansk militære i sivilt, som ikke nordmennene visste om? Dette var noe amerikanerne hadde sagt var et andrevalg dersom nordmennene ikke ville tillate stasjonering av militære styrker i fredstid. Om nordmennene visste om at det var militært personell, men valgte å definere de som sivile, er vanskelig å vite uten å gå gjennom norske primærkilder. Men at det var amerikanske militære styrker stasjonert i Norge i fredstid, er det liten tvil om. I følge Skogrand og Tamnes var det ikke det at SAC-avtalen brøt med den norske basepolitikken i en snever og formell forstand som var problemet. Men det var heller den bredere politiske konteksten som var av betydning, da nordmennene fryktet at en hver alliert militærnærver i Norge ville bli tolket som en endring av basepolitikken.³⁷⁵

Var amerikanerne fornøyd med SAC-avtalen med Norge? Avtalen var nærmere den amerikanske åpningsposisjonen enn den norske, men bygde på kompromisser fra begge hold. For mens amerikanerne fikk en mer begrenset avtale enn de opprinnelig ville ha, fikk nordmennene en mer omfattende avtale enn det originalt hadde sett for seg. Defense Department ville hatt en enda mer utstrakt avtale, og mente at nordmennene ikke skjønnte hvor viktig det var at de norske flyplassene ble bygget ut. State var stort sett fornøyd med avtalen, men de ville helst også sett en mer omfattende avtale. Men med tanke på den norske sensitiviteten angående fremmede styrker og Norges delte grense med Sovjetunionen, mente State at avtalen var tilfredsstillende, for nå. Det var bedre med noen militære rettigheter i Norge for amerikanerne, enn ingen.

6.4 Avslutning

De norsk-amerikanske SAC-forhandlingene er bare i liten grad blitt behandlet før, og da ganske overfladisk, og som oftest med et fokus på resultatet og selve avtalen. Forhandlingene har ikke blitt behandlet fra et amerikansk perspektiv før nå. Ved å se på et av de problemene som gav mest uenigheter i det norsk-amerikanske forholdet, er oppgaven et bidrag til å nyansere og øke forståelsen for forholdet i den tidlige kalde krigen. I tillegg sier oppgaven

³⁷⁵ Skogrand og Tamnes, *Fryktens Likevekt*, 2001, 95.

noe om det amerikanske synet på Norge og norsk politikk i et større perspektiv, om amerikanerne var i en posisjon til å få Norge til å endre sin basepolitikk.

Mine funn viser at amerikanerne i utgangspunktet hadde sterke ønsker om å få stasjonere amerikansk personell i Norge i fredstid. Men etter gjentatt kontakt med nordmennene i løpet av 1950-51, innså amerikanerne hvor vanskelig en endring ville være, og hvor sensitivt temaet om fredstidstasjonering av fremmede styrker var i den norske politikken. Imidlertid var amerikanerne ennå villig til å forsøke å få nordmennene til å bruke en så vid definisjon som mulig på basepolitikken, men var ikke optimistisk for mulighetene. Dermed ble forhandlingene om militære rettigheter for SAC i Norge satt i gang i august 1951. Forskjellen i synet på den norske basepolitikken var stor innad blant amerikanerne. Defense Department mente at nordmennene ikke var klar over alvorret i situasjonen, og at det var urealistisk å nekte en alliert baserettigheter gjennom forsvarssamarbeidet. State Department var de som med tiden viste størst forståelse for den norske basepolitikken. Selv om de ikke var enige, skjønnte de til en viss grad de norske årsakene for å føre en slik restriktiv politikk. Det skyldtes hovedsakelig den intrikate innenrikspolitiske situasjonen i Norge og de norske ønskene om å sikre en lavspenning i forholdet til Sovjetunionen. Men amerikanerne mente at nordmennene hadde vist vilje til å engasjere amerikanerne i et tettere forsvarssamarbeid, og det var en mulighet som amerikanerne var villig til å gripe, for å bygge opp sitt militære nærvær i Vest-Europa i frykt av hva sovjeterne hadde i ermet.

7 Primærkilder

7.1 Forkortelser brukt i referanser

Generelt:

FHFS – Forsvarshistorisk Forskningscenter

NA – National Archives, Washington D.C.

RG – Record Group

Egne forkortelser på ofte brukte serier:

NOER - Norway, Oslo Embassy. Records RE U.S. Economic and Military Assistance to Norway, 1950-54.

NUSEOC- Norway, U.S. Embassy Oslo. Classified General Records, 1945-1961.

NUSEOT - Norway, U.S. Embassy Oslo. Top Secret Records, 1947-1952.

OBOCNEA - Office of the British Office & Commonwealth and Northern European Affairs 1941-1953

OSS - Office of the Secretary of State. Office of International Security Affairs. Records of the Mutual Defense Assistance Program. Subject Files Relating to Program Management, 1949-1951.

RBEA - Records of the Bureau of European Affairs: Subject Files Relating to European Defense Arrangements, 1948-1954.

7.2 Materiale fra National Archives II, College Park, Maryland.

National Archives and Records Administration, Washington D.C.

Record Group 59: General Records of the Department of State

Office of the British Office & Commonwealth and Northern European Affairs 1941-1953.

Miscellaneous Office Files of the Assistant Secretaries of State for European Affairs 1943-1957.

Records of the Bureau of European Affairs: Subject Files Relating to European Defense Arrangements, 1948-1954.

Office of the Secretary of State. Office of International Security Affairs. Records of the Mutual Defense Assistance Program. Subject Files Relating to Program Management, 1949-1951.

Central Decimal File, Norway, 1945-1949. 756.74-1-145 to 757D.59A-1.

Central Decimal File, Norway, 1950-1954. 611.57/9.

Record Group 84: Records of the Foreign Service Posts of the Department of State

Norway, Oslo Embassy Records RE U.S. Economic and Military Assistance to Norway, 1950-54.

Norway, U.S. Embassy Oslo. Top Secret Records, 1947-1952.

Norway, U.S. Embassy, Oslo. Classified General Records, 1945-61.

Record Group 469: Records of U.S. Foreign Assistance Agencies, 1948-1961

Deputy Director for Operations Office for European Operations. Norway Division. Subject Files 1948-53.

Central Intelligence Agency (CIA) Records Search Tool (CREST).

7.3 Trykte primærkilder

FRUS, 1946, General & United Nations, Volume I. Washington D.C.: Government Printing Office, 1972.

FRUS, 1948, Volume I, part II. Washington D.C.: Government Printing Office, 1974.

FRUS, 1948, Western Europe Volume III. Washington D.C.: Government Printing Office, 1974.

FRUS, 1949, Western Europe, Volume IV. Washington D.C.: Government Printing Office, 1975.

FRUS, 1950, Western Europe, Volume III. Washington D.C.: Government Printing Office, 1977.

FRUS, 1951, Europe: Political and Economic developments, Volume IV, part I. Government Printing Office, Washington D.C. 1985.

Public Papers of the Presidents of the United States: Harry S. Truman containing the public messages, speeches, and statements of the President, April 12 1945 to January 20 1953. Washington D.C.: US Government Printing Office, 1961-1966.

8 Bibliografi

8.1 Bøker og artikler

- Acheson, Dean. *Present at the Creation: My Years at the State Department*. New York: W.W. Norton, 1969.
- Beisner, Robert L.. *Dean Acheson: a Life in the Cold War*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Berdal, Mats R.. *The United States, Norway and the Cold War, 1954-60*. Oxford : St. Antony's College, 1997.
- Beukel, Erik. *Socialdemokratiet og stationeringsproblemet 1952-53 – En sikkerhedspolitisk beslutning*. Odense: Odense University Press, 1974.
- Beukel, Erik. ”Norges basepolitikk – nogle overvejelser i Arbejderpartiets ledelse”, *Internasjonal Politikk* (Nr. 3, 1977), 483-493.
- Bones, Stian. *I oppdemningspolitikkenes grenseland – Nord-Norge i den kalde krigen 1947-70*. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Tromsø, Institutt for historie, 2007.
- Borgiasz, William S.. *The Strategic Air Command: Evolution and Consolidation of Nuclear Forces, 1945-1955*. Westport: Praeger Publishing, 1996.
- Borowski, Harry R.. *A Hollow Threat – Strategic Air Power and Containment Before Korea*. Westport: Greenwood Press, 1982.
- Bostdorff, Denise M.. *Proclaiming the Truman Doctrine: the Cold War Calls to Arms*. College Station, Texas: Texas A&M University Press, 2008.
- Browne, Blaine T. og Robert C. Cottrell, *Modern American Lives: Individuals and Issues in American History since 1945*. Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2008.
- Brundtland, Arne Olav. ”Nordisk balanse før og nå”, *Internasjonal Politikk* (Nr. 5, 1966), 491-541.
- Buckley, John. *Air Power in the Age of Total War*. London: UCL Press, 1999.
- Clark, Rita F. og Herman F. Martin. *Strategic Air Command: Unit Mission and History, Summaries*. Offutt Air Force Base, Nebraska: Office of the Historian, Headquarters Strategic Air Command, 1988.

- Cole, Wayne S.. *Norway and the United States 1905-1955: Two Democracies in Peace and War*. Iowa: Iowa State University Press, 1989.
- Converse, Elliott Vanveltner. *United States Plans for a Postwar Overseas Military Base System, 1942-1948*. Phd, Princeton University, 1984.
- Cox, Michael. "Empire by Denial? Debating US Power". *Security Dialogue* (Vol. 35, Nr. 2, 2004), 228-236.
- Cox, Michael og Caroline Kennedy-Pipe, "The Tragedy of American Diplomacy? Rethinking the Marshall Plan", *Cold War Studies* (Vol. 7, Nr. 1, 2005), 97-134.
- Crane, Conrad C.. "Raiding the Beggar's Pantry: The Search for Airpower Strategy in the Korean War", *The Journal of Military History* (Vol. 63, Nr. 4, Oktober, 1999), 885-920.
- Dansk Udenrigspolitiske Institut. *Grønland under den kolde krigen – Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*. København: DUPI, 1997.
- Doyle, Michael W.. *Empires*. Ithaca: Cornell University Press, 1986.
- Duke, Simon. *United States Military Forces and Installations in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- Duvsete, Svein. *Luftforsvarets historie – Kalde krigere og barmhjertige samaritaner*. Oslo: Aschehoug, 2004.
- Engel, Jeffrey. "Over there... to Stay this Time: The Forward-Deployment of American Basing Strategy in the Cold War and Beyond", *Military Bases: Historical Perspectives, Contemporary Challenges*, edited by Luis Rodrigues and Sergiy Glebov. Amsterdam: IOS Press, 2009.
- Engerman, David C.. "Ideology and the Origins of the Cold War, 1917-1962", *The Cambridge History of the Cold War – Volume 1: Origins*, Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (red.). Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Eriksen, Knut Einar og Helge Øystein Pharo. *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965 - Norsk Utenrikspolitikk historie, bind 5*. Oslo: Universitetsforlaget, 1997.
- Finletter, Thomas K.. *Survival in the Air Age – A Report by the President's Air Policy Commission* Washington: Government Printing Office, 1948.
- Fjermeros, Halvor. *Med lik i lasten: Operasjon Asfalt – De sovjetiske massegravenes skjebne i Norge*. Oslo: Scandinavian Academic Press, 2013.

- Gaddis, John Lewis. "The United States and the Question of a Sphere of Influence in Europe, 1945-1949", *Western Security: The Formative Years – European and Atlantic Defence 1947-1954*, Olav Riste (red.) (Oslo: Universitetsforlaget, 1985), 60-91.
- Gaddis, John Lewis. *The Long Peace – Inquiries Into the History of the Cold War*. New York: Oxford University Press, 1987.
- Gaddis, John Lewis. *We Now Know: Rethinking Cold War History*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- Gaddis, John Lewis. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War*. Revised and expanded edition. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- George, Alexander L. George and Richard Smoke. *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*. New York: Columbia University Press, 1974.
- Gleditsch, Nils Petter. *The Strategic Significance of the Nordic Countries*. Oslo: PRIO, 1985.
- Gleditsch, Nils Petter. *Norge i atomstrategien: atompolitikk, alliansepolitikk og basepolitikk*. Oslo: Pax, 1978.
- Harkavy, Robert E.. *Bases Abroad – The Global Foreign Military Presence*. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- Heflin. *United States Air Force Dictionary*. Knovel: Woodford Agee, 2001.
- Hetland, Tom M.. *Sovjetunionen og norsk tryggingpolitikk 1948-1959*. Hovedoppgave i historie, Historisk-filosofisk embetseksamen, Universitetet i Bergen, 1983.
- Hetland, Tom. *Då Moskva sa nei til Norden: Sovjets syns på Norden og NATO 1948-1952*. Oslo: Forsvarshistorisk forskningscenter, 1984.
- Hitchcock, William I.. "The Marshall Plan and the Creation of the West". *The Cambridge History of the Cold War*, Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (red.). Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Hogan, Michael J.. *The Marshall Plan – America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe 1947-1952*. Cambridge: Cambridge University press, 1987.
- Hogan, Michael J.. *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

- Holst, Johan Jørgen. ”Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv”. *Internasjonal Politikk*, (Nr. 5, 1966), 463-490.
- Holst, Johan Jørgen. *Norsk sikkerhetspolitikk – I et strategisk perspektiv, bind II: Dokumentasjon*. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt, 1967.
- Holtmark, Sven G. (red.). *Norge og Sovjetunionen 1917-1955 – En utenrikspolitisk dokumentasjon*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag AS, 1995.
- Hopkins, J.C. og Sheldon A. Goldberg. *The Development of Strategic Air Command, 1946-1986*. Offutt Air Force Base, Nebraska: Office of the Historian, Headquarters Strategic Air Command, 1986.
- Hubler, Richard G.. *SAC: The Strategic Air Command*. Westport: Greenwood Press, 1958.
- Ikenberry, John G.. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2011.
- Ingimundarson, Valur. *The Struggle for Western Integration: Iceland, the United States and NATO During the First Cold War*. Oslo: Institutt for Forsvarsstudier, Nr. 3, 1999.
- Ingimundarson, Valur. *The Rebellious Ally - Iceland, the United States, and the Politics of Empire 1945-2006*. Dordrecht: Republic of Letters, 2011.
- Jones, Joseph Marion, *The Fifteen Weeks (February 21 – June 5, 1947) – An Inside Account of the Genesis of the Marshall Plan*. New York: Harcourt, Brace & World, Inc, 1955.
- Kennan, George (X). ”The Sources of Soviet Conduct”, *Foreign Affairs* (Vol. 25, Nr. 4, juli, 1947), 566-582.
- Kissinger, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994.
- Knutsen, Torbjørn, L. ”Norsk utenrikspolitikk som forskningsfelt”, *Norsk Utenrikspolitikk*. Gunnar Sørbø, Svein Gjerdåker og Torbjørn L. Knutsen (red.). Bergen: Chr. Michelsens Institutt / Cappelen Akademiske Forlag AS, 1997.
- Kohn, Richard H. og Joseph P. Harahan. ”U.S. Strategic Air Power, 1948-1962: Excerpts from an Interview with Generals Curtis E. LeMay, Leon W. Johnson, David A. Burchinal, and Jack J. Catton”, *International Security* (Vol. 12, Nr. 4, 1988), 78-95.
- LaFeber, Walter. *America, Russia and the Cold War 1945-2006* (10. utg.). Boston: McGrawHill, 2008.
- Lange, Halvard M.. *Norges vei til NATO*. Oslo: Pax, 1966.

- Leffler, Melvyn P. *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*. Stanford: Stanford University Press, 1992.
- Leffler, Melvyn P. "The emergence of an American grand strategy, 1945-1952", *The Cambridge History of the Cold War*, edited by Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- LeMay, Curtis E. og MacKinlay Kantor. *Mission with LeMay – My Story*. New York, Doubleday & Company inc., 1965.
- Lippmann, Walter. *The Cold War – A study in U.S. Foreign Policy*. New York: Harper & Brothers Publishers, 1947.
- Lundestad, Geir. *USAs politikk overfor Norge 1945-1948: Truman-administrasjonens holdning til brobygging og sosialdemokrati*. Tromsø: Universitetet i Tromsø, 1976.
- Lundestad, Geir. *America, Scandinavia and the Cold War*. Oslo: Universitetsforlaget 1980.
- Lundestad, Geir. "Empire by invitation? The United States and Europe, 1945-1952", *Journal of Peace Research* (Vol. 23, Nr. 3, 1986), 263-277.
- Lundestad, Geir. *The American "Empire" and Other Studies of US Foreign Policy in a Comparative Perspective*. Oslo: Universitetsforlaget, 1990.
- Lundestad, Geir. "Empire" by Integration: *The United States and European Integration, 1945-1997*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Lundestad, Geir. "How (Not) to Study the Origins of the Cold War", in *Reviewing the Cold War – Approaches, Interpretations, Theory*. Odd Arne Westad (red.). London: Frank Cass, 2000.
- Lundestad, Geir. *USA og Europa – Imperiet og de allierte etter 1945*. Oslo: Cappelen, 2004.
- Mastny, Vojtech. *The Cold War and Soviet Insecurity – The Stalin Years*. New York: Oxford University Press, 1996.
- McMahon, Robert J.. "Toward a Pluralist Vision: The Study of American Foreign Relations as International History and National History", *Explaining the History of American Foreign Relations* (Second edition), Michael J. Hogan and Thomas G. Paterson (red.). Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

- McMahon, Robert J.. "US National Security policy from Eisenhower to Kennedy", *The Cambridge History of the Cold War – Volume 1: Origins*. Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (red.). Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Njølstad, Olav. "Norge og USA", *Norsk Utenrikspolitikk*. Gunnar Sørbø, Svein Gjerdåker og Torbjørn L. Knutsen (red.) Bergen: Chr. Michelsens Institutt / Cappelen Akademiske Forlag AS, 1997.
- Njølstad, Olav. *Jens Chr. Hauge – Fullt og Helt*. Oslo: Aschehoug, 2008.
- Norge. "Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814" (Oslo: Cappelen Forlag, 2007).
- Offner, Arnold A.. *Another Such Victory: President Truman and the Cold 1945-1953*. Stanford: Stanford University Press, 2002.
- Oma, Ida M.. "Explaining States' burden-sharing behavior within NATO", *Cooperation and Conflict* (Vol. 47, Nr. 4, 2012), 562-573.
- Orwell, Sonia og Ian Angus (red.). *The Collected Essays, Journalism and Letters of George Orwell – Volume IV: In Front of Your Nose 1945-1950*. London: Secker & Warburg, 1968.
- Pach, Chester J. jr. *Arming the Free World: The Origins of the United States Military Assistance Program*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991.
- Petersen, Nikolaj. "Danish and Norwegian Alliance Policies 1948-49: A Comparative Analysis", *Cooperation and Conflict* (Vol. 14, 1979), 193-210.
- Petersen, Nikolaj. "Negotiating the 1951 Greenland Defense Agreement: Theoretical and Empirical Aspects," *Scandinavian Political Studies* (Vol. 21, Nr. 1, 1998), 1-28.
- Petersen, Nikolaj. "SAC at Thule: Greenland in the U.S. Polar Strategy", *Journal of Cold War Studies*, (Vol. 13, Nr. 2, juni 3, 2011).
- Pharo, Helge Ø. Anders Jølstad og Kjetil Skogrand. "Ekspansjon i isolasjon? Studiet av internasjonal og utenrikspolitisk historie i Norge", *Historisk Tidsskrift* (1/1996).
- Pharo, Helge. "Post-Cold War Historiography in Norway", *The Cold War – and the Nordic Countries: Historiography at a Crossroads*. Thorsten B. Olesen (red.). Odense: University Press of South Denmark, 2004, 97-142.

- Rearden, Steven L.. *History of the Office of the Secretary of Defense – Vol. 1: The Formative Years, 1947-1950*. Washington D.C.: Historical Office, Office of the Secretary of Defense, 1984.
- Reynolds, David. *The Origins of the Cold War: International Perspectives*. New Haven: Yale University Press, 1994.
- Riste, Olav. *Frå Integrasjonstraktat til Atompolitikk: Det Stormaktsgaranterte Norge, 1905-1983*. Oslo: FHFS, 1983.
- Riste, Olav. *Isolasjonisme og stormaktsgarantiar – Norsk tryggingpolitikk 1905-1990*. Oslo: Forsvarsstudier, Nr. 3,1991.
- Riste, Olav (red.). *Norsk utenrikspolitikks historie*, 6 bind. Oslo: Universitetsforlaget, 1995-1997.
- Ross, Steven T.. *American War Plans 1945-1950*. London: Frank Cass, 1996.
- Rubin, Jeffrey Z. og I. William Zartman. ”Asymmetrical Negotiations: Some Survey Results that may Surprise”, *Negotiation Journal* (Vol. 11, Nr. 4, oktober 1995), 349-364.
- Schake, Kurt Wayne. *Strategic Frontier: American Bomber Command Bases Overseas 1950-1960*. Trondheim: Historisk Institutt, NTNU, 1998.
- Skodvin, Magne. *Norden eller NATO? Utenriksdepartementet og alliansespørsmålet 1947-1949*, Oslo: Universitetsforlaget, 1971.
- Skogrand, Kjetil og Rolf Tamnes. *Fryktens Likevekt: Atombomben, Norge og Verden 1945-1970*. Oslo: Tiden Norske Forlag, 2001.
- Skogrand, Kjetil. *Norsk forsvarshistorie – Bind 4: 1940-1970 – Alliert i krig og fred*. Bergen: Eide Forlag, 2004.
- Soares, John. ”Avarell Harriman has Changed his Mind: the Seattle Speech and the Rhetoric of Cold War Confrontation”, *Cold War History* (Vol. 9, Nr. 2, 2009), 267-286.
- Stephanson, Anders. ”The United States”, *The Origins of the Cold War in Europe*, David Reynolds (red.). New Haven: Yale University Press, 1994.
- Suri, Jeremi. ”The Early Cold War”, *A companion to American Foreign Relations* Robert D. Schulzinger (red.). Malden: Blackwell Publishing, 2006. 215-229.
- Sverdrup, Jakob. *Inn i Storpolitikken 1940-1949 – Norsk utenrikspolitisk historie, bind 4*. Oslo: Universitetsforlaget, 1996.

- Tamnes, Rolf. *Norway Faces the New Cold War 1949-1952*. Oslo: FHFS, 1983.
- Tamnes, Rolf. "Norway's Struggle for the Northern Flank, 1950-1952", *Western Security: The Formative Years - European and Atlantic Defence 1947-1953*. Olav Riste (red.). Oslo: Universitetsforlaget, 1985.
- Tamnes, Rolf. *Integration and screening: The Two Faces of Norwegian Alliance Policy, 1945-1986*, Oslo: FHFS, 1986.
- Tamnes, Rolf. *The United States and Cold War in the High North*. Oslo: Ad Notam, 1991.
- Tamnes, Rolf. "Samspillet mellom Norge og Danmark i NATO I 1950-årene", *Danmark, Norden og NATO 1948-1962*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1991.
- Tamnes, Rolf og Knut Einar Eriksen, «Norge og NATO under den kalde krigen», i *NATO 50 år: Norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år*, edited by Chris Prebensen og Nils Skarland. Oslo: Den norske Atlanterhavskomite, 1999.
- Thompson, David G.. *The Norwegian Armed Forces and Defense Policy, 1905-1955*. Lewinston: The Edwin Mellen Press, 2004.
- Trachtenberg, Marc. "The Marshall Plan as Tragedy", *Cold War Studies* (Vol. 7, Nr. 5, 2005), 135-140.
- Udgaard, Nils Morten. *Great Power Politics and Norwegian Foreign Policy*. Oslo: Universitetsforlaget, 1973.
- United States Air Force. *Headquarters, Strategic Air Command Key Personell: 1946-1990*. Offutt Air Force Base, Nebraska: Office of the Historian, Headquarters Strategic Air Command, 1990.
- Vengstad, Kjetil. *Fleksibilitet, slagkraft og overlevelsesevne: Luftforsvaret og Natos infrastrukturprogram 1950-1957*. Oslo: Forsvarsstudier 3/2006.
- Villaume, Poul: *Allieret med forbehold: Danmark, NATO og den kolde krig – En studie i dansk sikkerhetspolitikk 1949-1961*. København: Eirene, 1995.
- Wells Jr., Samuel F.. "The First Cold War Buildup: Europe in United States Strategy and Policy, 1950-1953", *Western Security - The Formative Years - European and Atlantic Defence 1947-1953*, Olav Riste (red.). Oslo: Universitetsforlaget, 1985.

- Westad, Odd Arne (red.). *Reviewing the Cold War – Approaches, Interpretations, Theory*. London: Frank Cass, 2000.
- Westad, Odd Arne, ”The Cold War and the International History of the Twentieth Century”, *The Cambridge History of the Cold War – Volume 1: Origins*, Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (red.). Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Wiker, Paul Victor. *Amerikansk militærhjelp og norsk forsvarsoppbygging – Etableringen av den amerikanske militærhjelpen til Norge 1949-1953*. Hovedfagsoppgave i Historie, Universitet i Oslo, våren 1996.
- Wiker, Paul V.. *Amerikansk våpenhjelp til Norge 1949-1953*. Oslo: Institutt for Forsvarsstudier, 1997.
- Wilmot, Chester. "If NATO Had to Fight", *Foreign Affairs* (Nr. 2, 1953), 211.
- Woods, Randall B. og Howard Jones. *Dawning of the Cold War – The United States Quest for Order*. Athens: The University of Georgia Press, 1991.
- Young, Ken. ”A Most Special Relationship: The Origins of Anglo-American Nuclear Strike Planning”, *Cold War Studies* (Vol 9, Nr. 2, 2007).
- Young, Ken. ”No Blank Cheque: Anglo-American (Mis)Understandings and the Use of the English Airbases”, *The Journal of Military History* (Vol. 71, Nr. 4, Oktober, 2007), 1133-1167.
- Ørvik, Nils. ”Basepolitikken: Teori og praksis”, fra *Internasjonal Politikk* (Nr. 5, 1967), 542-566.
- Ørvik, Nils. *Norge ved korsveien – "pose og sekk"-politikken*. Oslo: Prisma forlag, 1989.

