

Joakim Hellebø Knutsen

Ubåtkrigføring, råvarekomiteer og motvillige europeere

NATOs arbeid med beredskapslagring av strategiske råvarer i perioden 1949-1955

Masteroppgave i Historie - femårig lektorutdanning
Veileder: Hans Otto Frøland

Mai 2019

Joakim Hellebø Knutsen

Ubåtkrigføring, råvarekomiteer og motvillige europeere

NATOs arbeid med beredskapslagring av
strategiske råvarer i perioden 1949-1955

Masteroppgave i Historie - femårig lektorutdanning
Veileder: Hans Otto Frøland
Mai 2019

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Det humanistiske fakultet
Institutt for historiske studier

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på 20 år på skolebenken, og passende nok er været på vei til å slå om fra regn til sol og marker på sin egen måte lyset i enden av tunellen. Studietiden har i seg selv vært en opplevelse jeg ikke ville vært foruten, og arbeidet med denne masteroppgaven har vært det siste store smellet enhver god forestilling burde avsluttes med.

Valget av tema for oppgaven stammer fra en genuin interesse for stormaktspolitikk og militærhistorie. I et internasjonalt politisk klima der lederne igjen rasler med sabler har NATO i stor grad trukket seg hjem fra operasjoner i fjerne strøk for å kunne fokusere på det som alliansens kjerneoppgaver. Trolig har disse oppgavene til en viss grad forsvunnet i horisonten for noen, så det har vært interessant å se hvor omfattende disse oppgavene kan være. Studiet har foregått i et lite utforsket område, så kildearbeidet har vært omfattende. En av de mest interessante sidene ved dette var å besøke NATOs arkiv ved hovedkvarteret i Brussel for å finne kilder som ikke er tilgjengelige gjennom arkivets nettsider.

Oppgaven ville aldri blitt skrevet hvis det ikke hadde vært for den støtten min veileder Hans Otto Frøland har gitt meg gjennom hele prosessen. Tusen takk for alle tilbakemeldinger, motiverende kommentarer og det vide handlingsrommet du har gitt meg mens jeg har jobbet.

Det er også her på sin plass å rette en takk til arkivarene ved NATOs arkiv i Brussel. Disse fulgte meg hvert minutt under arbeidet mitt der, og har vært svært behjelpelige når jeg har hatt spørsmål knyttet til arkivmaterialet i ettertid. Jeg vil også takke mine gode venner Benjamin og Jens for at de tok seg tiden til å lese gjennom oppgaven. Dette har vært til stor hjelp. En takk rettes også til alle andre som har vært med på å gjøre studietiden i Trondheim til den opplevelsen den har vært. Sist men ikke minst vil jeg takke min fantastiske samboer for all støtte og tålmodighet.

Sentrale NATO-organer

Arbeidsgruppen for sivile importbehov	Working Group on Civil Import Requirements
Arbeidsgruppen for stålforsyning for forsvar	Working Group on Steel Supplies for Defence Production
Atlanterhavsrådet	North Atlantic Council
Den midlertidige rådskomiteen	Temporary Council Committee
Den stående gruppa	Standing Group
Det internasjonale sekretariatet	International Secretariat
Seniorkomiteen for sivil kriseplanlegging	Senior Committee on Civil Emergency Planning
Komiteen for finans og økonomi	Defence Financial and Economic Committee
Komiteen for mat og landbruksprodukter	Food and Agricultural Committee
Komiteen for petroleumsprodukter	Petroleum Planning Committee
Komiteen for varemangel i krigstid	Committee on Wartime Commodity Problems
Militærkomiteen	Military Committee
Utvalget for finans og økonomi	Financial and Economic Board
Utvalget for forsvarsproduksjon	Defence Production Board
Utvalget for havtransport	Planning Board on Ocean Shipping
Utvalget for innlandstransport i Europa	Planning Board on European Inland Surface Transport
Utvalget for militær produksjon og forsyning	Military Production and Supply Board

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1: Innledning	1
1.1 Historisk bakteppe.....	1
1.2 Begrepsavklaring	4
1.2.1 Beredskapslagring	4
1.2.2 Strategiske råvarer	5
1.3 Forskningsstatus for NATO tidlig i den kalde krigen	6
1.4: Problemstillinger, kildegrunnlag og metode.....	7
1.5 Oppgavens struktur	9
Kapittel 2: Framveksten av en organisasjon	11
2.1 Etableringen av NATO.....	12
2.1.1 Atlanterhavsrådet.....	12
2.1.2 Komiteene	13
2.2 Opprettelsen av en permanent sivil organisasjon	14
2.2.1 Sivile komiteer	15
2.3 Reorganiseringen i 1952.....	17
2.4 Opprettelsen av NATOs råvarekomiteer	19
2.4.1 Opprettelsen av Komiteen for økonomisk organisering i krigstid.....	23
2.4.2 Komiteen for varemangel i krigstid.....	24
2.4.3 Råvarekomiteene	25
2.5 Konklusjon.....	25
Kapittel 3: Beredskapslagring	28
3.1 Ubåtkrigføring og de innledende undersøkelsene av beredskapslagring.....	29
3.2 Arbeidet under Komiteen for varemangel i krigstid.....	31
3.2.1 Råvarekomiteenes arbeid med beredskapslagring av strategiske råvarer	32
3.3 De store utfordringene	36
3.3.1 Felles lagre	38
3.5 Konklusjon.....	39
Kapittel 4: Slutten på Komiteen for varemangel i krigstid	42
4.1 De nye antakelsene for strategisk planlegging.....	42
4.1.1 Behov for nye planer	44
4.1.2 Økt betydning for beredskapslagring.....	46
4.2 Problemene med Komiteen for varemangel i krigstid.....	47
4.3 Etableringen av Seniorkomiteen for sivil kriseplanlegging.....	49

4.4 Status for beredskapslagrene per oktober 1955	50
4.4 Konklusjon.....	52
Kapittel 5: Konklusjon	55
Primærkilder	60
Litteratur	62
Vedlegg 1	63
Vedlegg 2	64
Vedlegg 3	65

Kapittel 1: Innledning

Formålet med denne studien er å undersøke hvordan NATO i sine første år brukte beredskapslagring som et middel for å sikre medlemslandenes tilgang på strategiske råvarer. Dette innebærer i første rekke å kartlegge hvordan NATO vurderte betydningen av beredskapslagring for tilgangen på råvarer i krigstid og dermed også lagrenes betydning for den allierte krigsinnsatsen. Dernest skal studien skape en oversikt over hvordan organisasjonen rundt Atlanterhavspakten ble utviklet til å kunne foreta dyptgående analyser av alliansemedlemmenes behov og muligheter til å bygge opp slike lagre. Dette leder inn på hvordan organisasjonen arbeidet for at alliansemedlemmene skulle ha tilstrekkelige beredskapslagre av de viktigste råvarene. Avslutningsvis skal studien besvare hvorvidt NATO som helhet og de enkelte medlemslandene tok de nødvendige stegene for å sikre tilgangen på råvarer i krigstid.

1.1 Historisk bakteppe

25. september 1958 leverte Seniorkomiteen for sivil kriseplanlegging sin årsrapport til Atlanterhavsrådet der den redegjorde for arbeidet komiteen hadde utført og hvordan alliansemedlemmene hadde utført sine forberedelser for sivil kriseplanlegging i det foregående året. Rapporten omfattet hvilke tiltak medlemslandene hadde gjennomført eller planlagt for å sikre sine sivilsamfunn i tilfelle krig, samt hva Seniorkomiteen og dens underkomiteer anbefalte at medlemslandene skulle gjøre på feltet i framtida. De sivile forberedelsene omfattet alt fra evakueringsplaner av regjeringer til trening av brannmannskaper og opprettholdelse av industriproduksjon. Seniorkomiteen fremmet i denne rapporten anbefalinger for hvordan medlemslandene kunne arbeide videre for å fullføre eller forbedre sine forberedelser for hvert enkelt felt innen sivil kriseplanlegging.¹ Dette var råd for hva alle medlemslandene burde gjøre og tiltak som enkeltland burde gjennomføre.

Et viktig tiltak for å sikre at sivilsamfunnet var rustet til krig var å bygge opp beredskapslagre med strategiske råvarer. Rapporten nevnte særlig mat, petroleumsprodukter, kull og stål som viktige varer å lagre. Det går fram av rapporten at de fleste NATO-landene hadde utført arbeidet med beredskapslagring til varierende grad. Alle landene hadde utarbeidet planer for lagring av mat, men halvparten av medlemmene mente at deres vanlige strøm av matvarer ville være nok til å forsyne dem med mat i 30 dager. I denne strømmen inngikk lagre ved for eksempel gårder, meierier og møller, samt ferdige produkter hos produsenter av ferdige

¹ AC/98-D/75. Senior committee on civil emergency planning. *Draft Report to The Council on the Results of the 1958 Yearly Review of Civil Emergency Planning*. 28/9-1958.

produkter, grossister og butikker. Disse landene var Canada, Danmark, Frankrike, Nederland, Portugal og USA, som i stor grad var selvforsynte med matvarer. Andre land, som Norge, Tyskland, Tyrkia, Belgia og Storbritannia var avhengige av matimport og hadde derfor lagret nødvendige matvarer for minst 30 dager; Storbritannia og Tyskland hadde lagret matvarer for ytterligere to måneder.² Når det kom til petroleumsprodukter var status en helt annen. Av NATOs 15 medlemsland hadde kun USA, Storbritannia, Frankrike, Canada og Norge fylt opp lagre med petroleumsprodukter for 30 dager med sivilt forbruk. Selv om man regner med Portugal, Luxemburg og Nederland, som hadde planer for når og hvordan de skulle bygge opp sine lagre innen senest 1961, hadde kun halvparten av alliansemedlemmene planer for hvordan de skulle forsynes med varer i den inneledende fasen av en krig.³ Bare kull ble sett på som en vare som alle medlemslandene hadde anskaffet i tilstrekkelige mengder, men her gjenstod det utfordringer knyttet til kontroll, organisering og distribusjon av kullagrene.⁴

NATOs arbeid for å sikre medlemmenes tilgang på strategiske råvarer begynte tidlig etter at Atlanterhavspakten ble undertegnet i 1949 selv om utfordringene knyttet til råvaretilgangen kun en liten del av organisasjonens virke. De krigsherjede landene i Vest-Europa måtte i fellesskap med de nord-amerikanske maktene begynne arbeidet med å ruste opp sine militære styrker for å stå imot det som ble oppfattet som en potensiell sovjetisk trussel fra øst. Denne styrkeoppbyggingen og planene for forsvaret bygde på antakelser om at en krig med Sovjetunionen vill ligne andre verdenskrig. I dette inngikk det at en framtidig krig ville innebære total krigføring for samtlige medlemsland. NATO-landene måtte regne med at de ville bli nødt til å omstille sine økonomier til krigsøkonomier når en krig brøt ut, noe som ville bli langt enklere og raskere dersom omfattende forberedelser av landenes administrasjoner og sivile samfunn hadde blitt foretatt i forkant. Det var særlig Artikkel 9 i Atlanterhavspakten som muliggjorde opprettelsen av en felles planleggingsstruktur for medlemslandene og utgjorde dermed grunnlaget for utbyggingen av organisasjonen rundt pakten.⁵ Med dette ble det helt fra undertegnelsen av Atlanterhavspakten bygget opp en stor organisasjon som bestod av én sivil og én militær del. I denne strukturen hadde alle medlemslandene mulighet til å være representert i de fleste ledd ved sine nasjonale representanter.

² Ibid.: 23

³ Ibid.: 27

⁴ Ibid.: 29; C-M(57)131(Revised). Senior Committee on Civil Emergency Planning. *Results of the 1957 Yearly Review of Civil Emergency Planning*. 11/2-1958: 38

⁵ North Atlantic Treaty Organisation. "The North Atlantic Treaty". Hentet 23/4-2019 fra https://www.nato.int/cps/ie/natohq/official_texts_17120.htm

Samuel F. Wells jr. hevder at amerikanske myndigheter fram til 1950 mente at den kommunistiske trusselen ikke hovedsakelig kom fra et væpnet sovjetisk angrep, men fra politisk subversjon og politisk krigføring. Det var denne typen virkemidler som hadde etablert Sovjetunionens dominans i Øst-Europa.⁶ Etter utbruddet av Koreakrigen, og den raske overrumplingen av koreanske og amerikanske styrker, endret oppfatningen blant NATO-landene seg utvilsomt til at Sovjetunionen utgjorde en umiddelbar og stor militær trussel mot de vestlige demokratiene. Selv om de hele tiden hadde vært bekymret for de overlegne sovjetiske styrkene, viste Koreakrigen både viljen og evnen kommunistene hadde til å bruke militær makt til å erobre store landområder selv i møte med sterk militær motstand. Sovjetunionen var riktig nok ikke direkte involvert i Koreakrigen, men frykten i Vesten for at et sovjetisk angrep kunne være nært forestående var allikevel svært tilstedeværende.

Erfaringene fra de to verdenskrigene tilsa at transporten av forsyninger til Europa ville bli svært vanskelig under en ny krig, samtidig var de europeiske statene avhengig av å importere en rekke varer for å forsyne sivilbefolkningen og industrien. Følgelig måtte NATOs krigsplaner inkludere hvordan man skulle forsyne kontinentet med varene de trengte i krigstid. Den tyske ubåtkrigføringen mot allierte handelskonvoier hadde vist hvor sårbare transportflåtene var og hvor effektiv slik krigføring kunne være for å forkrøple stridende parters økonomier og dermed evne til å føre krig. Samtidig hadde erfaringer blant annet fra Tyskland mot slutten av første verdenskrig vist at hjemmefronten kunne kollapse hvis den ikke ble tilstrekkelig forsynt, noe som igjen hadde ført med seg nederlag for det tyske keiserriket. Videre kom kommunismens spredning, særlig etter Koreakrigen, til å vise at også kildene til mange av de strategisk viktige råvarene kunne være svært sårbare. Viktige metaller som tinn og kobber ble importert i store mengder fra land i Sørøst-Asia, det samme gjorde naturprodukter som gummi. Med et kommunistisk Kina og et Sovjetunionen som hadde vist at de var villige til å bruke makt i Asia ble tilgjengeligheten på disse råvarekildene langt mer usikker. I tillegg slet de europeiske kolonimaktene med å holde på koloniene sine samtidig som de måtte bruke enorme ressurser på å bygge opp igjen hjemlandene sine.

For å sikre tilgangen på råvarer i krigstid var beredskapslagring et av mange tiltak som NATO-landene kunne iverksette for å sikre at både krigsindustrien og sivilbefolkningen slapp de verste byrdene av blokader og andre forsyningsproblemer. Amerikanerne hadde gjennom Naval Appropriations Act fra 1938 og Strategic Materials Act fra 1939 øremerket over 100 millioner dollar til å kjøpe strategiske råvarer for lagring til krisesituasjoner. Dette kom som en

⁶ Samuel F. Wells jr. (1985) "The First Cold War Buildup: Europe in United States Strategy and Policy, 1950-1953". I Olav Riste (Red.) *Western Security: The Formative Years. European and Atlantic Defence 1947-1953*.

konsekvens av frykten for japanernes aggressivitet vest i Stillehavet og av utsiktene til krig i Europa. Konfliktene i disse to områdene kunne komme til å kutte amerikanernes tilgang på varer som ble ansett som vitale for industrien. Amerikanerne anså 42 slike varer som aktuelle for lagring, deriblant kobber, tinn og gummi. Selv om de la ned omfattende arbeid og lagde komplette lister med mengdene av hver råvare som burde lagres var ikke de amerikanske lagrene ferdige før krigen brøt ut, og kun 56 millioner av de 100 millionene dollarne hadde blitt brukt. Dette skyldtes både manglende bevilgninger fra kongressen og at krigsutbruddet kom for raskt.⁷ Amerikanernes prosjekter for beredskapslagring av strategiske råvarer fortsatte etter krigen, og innen 1950 hadde de opparbeidet seg lagre til en verdi av 1.6 milliarder dollar, med ytterligere varer til en verdi av 500 millioner dollar på bestilling.⁸

1.2 Begrepsavklaring

1.2.1 Beredskapslagring

Beredskapslagring er et tiltak som kan iverksettes i fredstid for å sikre tilgangen på varer i perioder der tilgangen på disse av ulike årsaker kan være begrenset. Komiteen for varemangel i krigstid definerte beredskapslagring på følgende måte i 1954:

«En strategisk reserve er et lager holdt i tillegg [til lagrene produsenter, grossister og fabrikker holder til kommersielt bruk], og som er øremerket til det spesielle formålet å tilby en reserve i tilfelle krise. [...] Et beredskapslager burde normalt behandles som en strategisk reserve og burde derfor ikke selges inn i markedet for å øke utbytte eller påvirke kommersielle markeder».⁹

Det framgår av definisjonen at beredskapslagre er varelagre som ikke skal benyttes til kommersielle formål i fredstid, men i størst mulig grad ligge urørt slik at et land har tilgang på varer dersom forsyningsruter blir avskåret. Avskjæringene kan forekomme på ulike måter, men for NATO-landene var bekymringene i hovedsak knyttet til sovjetiske ubåtangrep på allierte handelsskip, samt at opphavslandene til varene på ulike måter falt under kommunistenes kontroll eller innflytelse og dermed ble utilgjengelige for handel.

NATO-landene valgte i hovedsak to ulike tilnærminger til beredskapslagring. I den første tilnærmingen fylte og administrerte myndighetene beredskapslagrene direkte og holdt disse på utsiden av det kommersielle marked. Det andre alternativet innebar at næringslivet fikk støtte av staten til å bygge opp lagrene sine til å kunne vare lenger enn det som var nødvendig for bedriftenes daglige drift. På denne måten hadde private aktører kunstig store lagre som ble

⁷ National Research Council (2008) *Managing Materials for a Twenty-first Century Military*.: 134

⁸ Ibid: 135

⁹ C-M(54)23. Committee on wartime commodity problems. *Stockpiling: Report By The Committee On Wartime Commodity Problems*. 29/3-1954: 1

administrert og bygget opp gjennom subsidier, men hvor varene ble sirkulert gjennom næringenes daglige drift. Disse lagrene var ofte så store at avhendingen av overflødige varer kunne påvirke regionale eller globale markeder for varene, noe som krevde at rutiner for avhending ble utarbeidet. En del av dette innebar at stater ikke benyttet beredskapslagrene sine som et verktøy for å påvirke økonomien i fredstid.

1.2.2 Strategiske råvarer

Strategiske råvarer er varer som er kritisk viktige for å opprettholde produksjonsevnen i industrien og for å dekke sivilbefolkningens grunnleggende behov. Strategiske råvarer for industrien omfatter særlig varer brukt i rustningsindustrien fordi krigsøkonomier i stor grad retter seg mot produksjon av militært utstyr, og dette var også en del av NATOs planer. Denne produksjonen ville blitt alvorlig hemmet hvis enkelte råvarer hadde blitt utilgjengelige. Hvilke råvaretyper som betraktes som strategiske er dynamisk og avhengig av skiftende behov. På grunn av dette vil både antall råvarer som betraktes som strategiske, hvilke råvarer dette er, og hvor mange av hver som er nødvendig endre seg over tid. Videre vil tilgang på råvarer innenfor landegrenser og typer varer produsert variere mellom land, noe som gjør at varene som betraktes som strategisk viktige også varierer fra land til land. Teknologisk utvikling fører på samme måte til ending i hvilke råvarer som ansees som strategiske. På denne måten har ingen råvarer en iboende strategisk verdi, men må vurderes ut ifra de politiske omstendighetene og historiske konteksten de ble brukt i.¹⁰

Varer som er viktige for å ivareta sivilbefolkningens grunnleggende behov er de varene det sivile samfunn trenger for å overleve og opprettholde sin produktivitet. Dette omfatter i første linje matprodukter og brensel, samt nødvendige varer for å reparere og vedlikeholde infrastruktur som vann, kloakk og elektrisitet. Medlemslandenes evne til selvberging med tanke på mat og landbruksprodukter varierte sterkt, fra land som var selvforsynt til land som var avhengig av import. Allikevel ble mat behandlet som en strategisk ressurs av alle medlemsland, og samtlige medlemsland måtte derfor utarbeide planer for matforsyningen til befolkningen i krigstid.

I denne studien vil strategiske råvarer kun omfatte varer for sivilt konsum da NATO holdt sivil og militær forsyning adskilt. Militære forsyninger ble også lagret i stor skala i Europa, men dette var i hovedsak ferdig produsert militært utstyr og falt under ansvarsområdet til Den stående gruppen.

¹⁰ Ibid: 6

1.3 Forskningsstatus for NATO tidlig i den kalde krigen

Til nå har forskningen på de tidlige dagene av NATOs historie i stor grad vært knyttet til organisasjonens utadrettede arbeid og USAs utenrikspolitikk. I artikkelen *After Forty Years: Reflections on NATO as a Research Field* hevder Lawrence S. Kaplan at det fram til den kalde krigens slutt hadde blitt gjort lite forskning på NATO i organisasjonens første år av amerikanske historikere, noe som ser ut til å også gjelde for europeiske historikere. Kaplan uttrykte i den sammenheng at NATOs utvikling som organisasjon trolig hadde havnet i skyggen av større temaer, som USAs brudd med isolasjonismen og Truman-doktrinen. Kaplan hevder videre at dette hadde endret seg etter den kalde krigens slutt, og det har i nyere tid blitt forsket mer på NATO som organisasjon.¹¹ Allikevel har det ikke blitt skrevet mye om NATOs arbeid med sivil beredskap, råvarepolitikk eller beredskapslagring. Dette er altså et tema der sekundærlitteraturen er svært mangelfull, om ikke helt fraværende.

Det som har blitt skrevet om beredskapslagring og strategiske råvarer har blitt gjort fra nasjonale perspektiver, og forskere har særlig fokusert på USAs utenrikspolitikk for å sikre tilgangen på de strategisk viktige råvarene.¹² Mindre har derimot blitt skrevet om de europeiske maktenes arbeid for å sikre tilgangen på slike råvarer.¹³ En viktig grunn til dette er trolig at de europeiske maktene ikke på langt nær fulgte USAs eksempel med å bygge opp sine lagre. Dermed er det nærliggende å tro at europeiske staters arbeid for å sikre tilgangen på strategiske råvarer i krigstid tidlig i den kalde krigen er et tema som er lite innflytelsesrikt for de enkelte staters politikk i perioden, og derfor fort havner i skyggen av andre nasjonale og internasjonale prosjekter som preget perioden. For denne studien er de nasjonale tilnærmingene til råvarepolitikken mindre viktig da det er NATOs arbeid som står i fokus. Den informasjonen om medlemslandenes arbeid som er nødvendig for oppgaven kommer fram av dokumentene NATOs komiteer har etterlatt seg.

Lord Hastings Ismay, NATOs første generalsekretær, er en av få som har skrevet om utviklingen av NATO i organisasjonens første år, og tilbyr derfor verdifull innsikt i rammene arbeidet med beredskapslagring foregikk innenfor. Lord Ismay favner på den annen side bredt og redegjør for prosessen med å opprette hele organisasjonen rundt Atlanterhavspakten. Hans perspektiv er fra synsvinkelen til en ansatt i organisasjonen, ikke som en representant for en

¹¹ Lawrence S. Kaplan (1992) *After Forty Years: Reflections on NATO as a Research Field*. I Francis H. Heller & John R. Gillingham (Red.), *NATO: The Founding of the Atlantic Alliance and the Integration of Europe*: 16

¹² En slik studie er Mats Ingulstads doktogradsavhandling "Winning the Hearths and Mines: Strategic Materials and American Foreign Policy, 1939-1953"

¹³ Det finnes allikevel eksempler på studier som er innom temaet, som Sara Nocentinis studie "Building the Network: Raw Materials Shortages and the Western Bloc at the Beginning of the Cold War, 1948-1951". Denne studien er allikevel også i hovedsak rettet mot USA.

stat, og på denne måten står organisasjonen i sentrum for hans beretning. For denne oppgaven er det spesielt kapitlene om den sivile delen av organisasjonen som er av interesse fordi disse forteller om veien fra signeringen av traktaten til integreringen av 14 vestlige demokratier i en allianse som også omfattet betydelige sivile kapasiteter. Lord Ismay er i den forbindelse en av få sekundærkilder til informasjon om hvordan prosessen for opprettelsen av en organisasjon for planlegging og undersøkelser knyttet til råvaretilgangen til medlemslandene foregikk. På grunn av hans stilling i NATO i den aktuelle perioden er det viktig å være bevisst på at Lord Ismay selv var en sentral aktør for NATOs utvikling i perioden han skriver om. Boken hans er allikevel i all hovedsak gjengivelse av prosessen og inneholder i liten grad egne betraktninger.

NATO utviklet seg i løpet av noen få år på 1950-tallet til en stor organisasjon med mange arbeidsgrupper og komiteer som hadde ansvar for mange ulike studier og aktiviteter. Denne strukturen ble ofte endret, og komiteer ble opprettet og lagt ned etter hvert som forsvarstiltakene økte. Organisasjonens struktur er derfor ofte uoversiktlig, men Lord Ismay gir i sin bok en stegvis framstilling av hvordan nye undergrupper vokste fram, og gjør dermed NATOs struktur på ulike tidspunkter tydeligere. Samtidig gir Lord Ismay et godt innblikk i hvordan NATO drives og hvilke resultater dens arbeid på begynnelsen av 1950-tallet hadde. Dette er verdifullt fordi det forklarer hvordan de ulike komiteene og arbeidsgruppene henger sammen, hvem de rapporterer til og hvorfor de ble opprettet. Uten denne informasjonen ville det vært vanskelig å sette arbeidet til de ulike planleggingskomiteene for strategiske råvarer inn i kontekst sammen med resten av organisasjonen. Lord Ismay omtaler arbeidet med beredskapslagring og resultatet av dette arbeidet kun overfladisk, og gir dermed ingen dyp innsikt i hvordan NATO tilnærmet seg problemet.

1.4: Problemstillinger, kildegrunnlag og metode

I denne studien er det NATOs arbeid for å sikre alliansemedlemmenes tilgang på strategiske råvarer i krigstid som står i fokus. Selv om ingen vedtak som fattes i organisasjonen kan påtvinges medlemslandene påvirker allianseorganisasjonens arbeid medlemslandenes politikk. Det vil derfor være en sammenheng mellom arbeidet som utføres i NATO og politikken medlemslandene fører selv om medlemslandene ikke nødvendigvis gjør sitt ytterste for å implementere all NATO-politikk. På grunn av dette vil denne studien ta utgangspunkt i arbeidet Atlanterhavrådet og den sivile delen av organisasjonen utførte for å kartlegge behov for råvarer og forventet tilgang på disse i en krigssituasjon.

Studien vil besvare en overordnet problemstilling (1) som vil belyses gjennom delproblemstillingene (2,3 og 4).

- (1) På hvilken måte brukte NATO beredskapslagring som et middel for å sikre medlemslandene tilgang på strategiske råvarer i perioden 1950-1955?
 - (2) Hvorfor begynte NATO å undersøke mulighetene for å opprette beredskapslagre for strategiske råvarer?
 - (3) Hvordan arbeidet organisasjonen rundt Atlanterhavspakten for å implementere beredskapslagring i planene for forsvaret av medlemslandene?
 - (4) Hvordan etterkom medlemslandene NATOs planer og anbefalinger knyttet til beredskapslagring av strategiske råvarer?

For å besvare disse problemstillingene bygger studien i hovedsak på primærkilder hentet fra NATOs arkiver i Brussel, hvor kildene er digitalisert og ordnet etter hvilke komiteer de stammer fra. Selv om en del av materialet er tilgjengelige gjennom arkivets nettsider er de fleste kildene som handler om beredskapslagring og strategiske råvarer kun tilgjengelige i arkivet. Kildene som er valgt for denne studien stammer fra de komiteene som mest direkte var involvert i den sivile kriseplanleggingen i perioden 1949-1958, og spesielt de som arbeidet med problemer knyttet til medlemslandenes tilgang på råvarer. Det ble innenfor den sivile delen av NATO opprettet en relativt stor organisasjon som kun jobbet med problemer knyttet til strategiske råvarer. Studien bygger på arbeidet til en rekke organer, men de mest framtreddende er Atlanterhavsrådet, Atlanterhavsrådets vikarer, Komiteen for varemangel i krigstid og den underkomiteer, og Seniorkomiteen for sivil kriseplanlegging.

Hver komité har en tilhørende sorteringskode som dokumentene den har produsert er merket med, og det er disse sorteringskodene dokumentene er sortert etter. Utformingen av disse sorteringskodene varierer noe mellom de ulike komiteene, men sivile komiteer involvert i kriseplanlegging begynner vanligvis med AC etterfulgt av et tall som oftest viser rekkefølgen for opprettelsen av komiteene. Etter dette tallet følger en bokstav som viser hva slags dokument det er, R for referat, N for notis og D for andre typer dokumenter. Til slutt følger et tall som viser hvilket dokument det er av sin type. Atlanterhavskomiteen og Atlanterhavskomiteens varaer avviker fra dette mønsteret og har med årstall i sin sorteringskode. Dette henger trolig sammen med at disse to komiteene produserte langt flere dokumenter enn de øvrige komiteene.

Kildene ble opprinnelig produsert for intern kommunikasjon innad i og mellom komiteene i NATO, og omfatter blant annet møtoreferater, memorandummer og rapporter. Dokumentene var klassifiserte på den tiden de ble produsert, og fungerte på den måten som privat informasjon. Hensikten med dokumentene var kommunikasjon innad i organisasjonen. Videre er det store

flertallet av kildene produsert av komiteer bestående av flere medlemmer som alle måtte stilles seg bak det som ble skrevet, noe som kildene økt troverdighet.¹⁴ På den annen side er de fleste dokumentene laget på en slik måte at uenigheter og diskusjoner i liten grad kommer fram. Dette henger trolig sammen med at møtevirksomheten i NATO ble utført i både formelle og uformelle møter. De uformelle møtene foregikk bak lukkede dører, og det var trolig her diskusjonene foregikk og vedtak i praksis ble fattet. Det finnes verken referater eller agendaer fra de uformelle møtene, men sakene som ble diskutert der ble vanligvis gjennomgått i formelle møter innen få dager. Dermed ble vedtakene fra disse møtene i stor grad formaliteter, noe som i stor grad forklarer mangelen på diskusjoner i referatene fra disse møtene. Vedtakene som ble fattet i møtene ble utarbeidet ved at medlemslandene kom til enighet om en felles forståelse istedenfor flertall ved avstemning. Grunnen til at de valgte denne måten å fatte vedtak på kom av at NATOS politikk måtte implementeres frivillig av medlemslandene, dermed ville påtvungne tiltak trolig ikke bli gjennomført.

Arbeidet med å bruke disse kildene er basert på kvalitativ dokumentanalyse. En utfordring i dette arbeidet er å bli for fokusert på den store mengden informasjon kildene inneholder. I arbeidet med kildene er det derfor viktig å løfte blikket og se på kildene i en historisk kontekst. Det er her sammenhengen mellom kildene som blir brukt, bruk av metode og problemstillingene om blir reist faller sammen.¹⁵ Arbeid med historiske kilder faller under læreplanmålene knyttet til historieforståelse og metode, og utdrag fra denne studien vil derfor kunne brukes i skolen som en del av et undervisningsopplegg for å øke elevers kompetanse til å identifisere og vurdere kilder.

1.5 Oppgavens struktur

Oppgaven inneholder fem kapitler inkludert konklusjonskapittelet. Innholdet i disse kapitlene beskrives i de neste avsnittene.

Kapittel 2 handler om opprettelsen av organisasjonen rundt Atlanterhavspakten og følger NATOs utvikling fra signeringen av traktaten i 1949 til Komiteen for varemangel i krigstid ble oppretta i 1952. Fokuset for kapittelet er på den sivile delen av organisasjonen, men den militære delen beskrives der det er nødvendig. Kapittelet skal gi en klar oversikt over rammene organisasjonen som jobbet med råvareproblematikk arbeidet innenfor i perioden

¹⁴ Knut Kjeldstadli (1999) *Fortida er ikke hva den en gang var: en innføring i historiefaget*: 176

¹⁵ Teemu Ryymin (2018) Å arbeide med tekstanalyse. I Leidulf Melve & Teemu Ryymin (Red.) *Historikerens arbeidsmåter*: 53

1949-1954. I dette inngår også de vurderingene som lå til grunn for utformingen av organisasjonen.

Kapittel 3 innledes med en forklaring på hvorfor beredskapslagring ble satt på NATOs dagsorden i 1952. Med utgangspunkt i de vurderingene som lå til grunn for å studere behovene for slike lagre analyseres arbeidet som komiteene utførte for å kartlegge medlemslandenes behov og tilgang på strategiske råvarer i krigstid. Dette innebærer å analysere de utfordringene komiteene og medlemslandene møtte på i arbeidet med å få opprettet tilfredsstillende beredskapslagre. I dette inngår også at de tiltakene medlemslandene selv rapporterte inn til råvarekomiteene vil kommenteres, men kapitlet inneholder ingen dyptgående analyse av hvert enkelt medlemslands anstrengelser

Kapittel 4 handler i hovedsak om resultatet av arbeidet Komiteen for varemangel i krigstid utførte og hvordan dette ble vurdert av Atlanterhavsrådet. Arbeidet som ble diskutert i kapittel 3 danner her bakgrunn for en revurdering av hele organisasjonen for sivil beredskap i NATO, som omfattet flere komiteer enn de som inngikk i komiteene knyttet til råvarer. Samtidig tok NATO i bruk nye antakelser for hvordan en framtidig krig med Sovjetunionen ville utspilles. Vurderingen Atlanterhavsrådet og nasjonale delegasjoner til NATO gjorde av Komiteen for varemangel i krigstid førte sammen med disse nye antakelsene til en omorganisering komiteene knyttet til sivil beredskap. Dette skulle understreke viktigheten av tiltak for sivil beredskap og i dette var beredskapslagring en viktig del som fikk økt betydning etter at nye strategiske antakelser ble tatt i bruk.

Kapittel 5 vender tilbake til problemstillingene reist i første kapittel ut ifra de analysene som er utført gjennom oppgaven. Tesen for denne oppgaven er at beredskapslagring var et konsept som NATOs komiteer tillot en større viktighet i arbeidet for å sikre tilgang på strategiske råvarer enn det de fleste medlemslandene var villige til å etterleve. Problemer knyttet til å sikre tilgangen på disse råvarene var sterke bidragsyttere til utviklingen av en av de største sivile strukturene i NATO, noe som er en indikasjon på at organisasjonen tok dette arbeidet svært alvorlig. Allikevel førte utfordringer med NATOs organisasjonsstruktur, manglende kommunikasjon mellom komiteer og sviktende oversikt hos Atlanterhavsrådet til at arbeidet med å lage solide planer medlemslandene kunne følge ble mangelfullt. Samtidig bidro økonomiske utfordringer knyttet til gjenoppbyggingen av Europa til at de fleste medlemslandene var motvillige til å prioritere beredskapslagring i sine forsvarsplaner.

Kapittel 2: Framveksten av en organisasjon

Etter at andre verdenskrig var over fant de allierte seg snart i et nytt internasjonalt politisk klima der de framtidige maktforholdene langt ifra var avklart. Nærmest som en ryggmargsrefleks ønsket franske og britiske myndigheter å etablere formelle avtaler for å holde Tyskland nede slik at landet ikke igjen skulle utgjøre en trussel for de andre europeiske maktene, et ønske som førte til Dunkirk-avtalen fra mars 1947.¹⁶ Selv om det første steget mot en fast vestlig allianse hadde sitt utspring fra tidligere erfaringer med Tyskland oppstod det snart en ny utfordring i øst. Denne nye skepsisen mot Sovjetunionen kom av Stalins handlinger i de siste årene av andre verdenskrig i Europa. Den røde armés frigjøring av østeuropeiske land førte som regel til at disse havnet under Kremles kontroll, enten som nye sovjetiske landområder eller som satellittstater. Videre ble de sovjetiske styrkene holdt på krigsberedskap i de østeuropeiske områdene lenge etter krigens slutt til tross for at Vestens styrker i Europa ble demobilisert i løpet av få måneder etter krigens slutt.¹⁷ Dette førte på sin side til et ujevnt styrkeforhold mellom Sovjetunionen og Vesten, men ble lenge veid opp av amerikanernes overlegne kapasiteter innen kjernefysiske våpen. Allikevel var ikke de vestlige statenes frykt hovedsakelig knyttet til et militært overfall på Europa, men snarere sovjet-støttede kommunistkupp slik som i Praha i 1948.

At Sovjetunionen ble sett på som en stor trussel kom tydelig fram på begge sider av Atlanterhavet gjennom tiltak som ble iverksatt i løpet av 1948. Frankrike, Storbritannia og Benelux-landene undertegnet Brussel-traktaten 17. mars 1948 med formål om å beskytte medlemslandene mot enhver trussel, ikke lenger bare Tyskland. En viktig grunn til at de inngikk denne alliansen bunnet i skepsis til FNs sikkerhetsråds evne til å opprettholde verdensfreden. Amerikanerne var tilsynelatende delt i sitt syn på trusselen i øst. På den ene siden mente de at europeerne måtte vise seg villige til å forsvare seg selv, noe som førte til at Brussel-traktaten i første omgang forble en europeisk allianse.¹⁸ Allikevel iverksatte amerikanerne det samme året European Recovery Program og Trumann-doktrinen (begge påbegynt i 1947), som begge skulle være med på å gjenoppbygge Europa til å kunne stå imot den nye sovjetiske trusselen. Disse to tiltakene fungerte som et spyd to hoder; mens European Recovery Program skulle svekke kommunismens tiltrekningskraft ved å gi Europas innbyggere velstand skulle Trumann-doktrinen gjøre disse folkene i stand til å stå imot kommunistisk militær aggresjon. Viktigere var det imidlertid at Trumann-administrasjonen på denne måten la grunnlaget for amerikansk

¹⁶ Ismay, Lord H. L. (1954) *NATO: The First Five Years, 1949-1954*: 7

¹⁷ Ibid: 4

¹⁸ Ibid: 8

utenrikspolitikk for resten av århundret, og tok de første stegene i retning av å forplikte USA til Europas sikkerhet.

Dette kapittelet handler om opprettelsen av den sivile delen av organisasjonen som ble opprettet rundt Atlanterhavspakten i årene 1949-1952. Fra å være enkeltstående stater knyttet sammen av en alliansepakt integrerte de undertegnende statene seg i løpet av få år både politisk, økonomisk og militært i organisasjonen som ble opprettet. Organisasjonen var i hovedsak todelt, med én militær del og én del knyttet til sivile anliggender. Dette kapittelet vil i hovedsak fokusere på den sivile organisasjonen som ble opprettet fordi det var denne som fikk ansvar for å sikre Europas tilgang på varer, noe som innebar tilgangen på strategiske råvarer. På denne måten kan man se hvordan utfordringer knyttet til tilgang på råvarer ble en del av NATOs agenda, samt hvordan organisasjonen som ble opprettet for å møte utfordringene fungerte.

2.1 Etableringen av NATO

I løpet av 1948 vedtok både USA (11. juni) og Canada (28. april) at de ønsket en mulighet til å delta i en allianse lignende Brussel-traktaten.¹⁹ Dette førte til at USA, Canada og landene fra Brussel-traktaten møttes fra juli til september 1948 for å diskutere en formell allianse. I løpet av året ble det også klart at flere andre europeiske land var villige og aktuelle kandidater til å bli med i alliansen. Italia, Portugal, Danmark, Norge og Island ble dermed invitert til forhandlinger våren 1949.²⁰ Utformingen av selve traktaten begynte i desember 1948, og traktaten ble undertegnet i Washington 4. april 1949.²¹ Med dette hadde Atlanterhavspakten blitt opprettet og grunnlaget lagt for etableringen av en tilhørende organisasjon. Uansett hvilke motiver statslederne hadde til for å forplikte sitt land til samarbeidet førte det i sin tur til et enormt samarbeid mellom stater på alle nivåer, fra det øverste politiske lederskapet, gjennom de framvoksende organene i NATO, til soldatene på slagmarken og arbeidere i industrien. Videre førte det til enorme felles investeringer på tvers av landegrenser innenfor forsvarssektoren.

2.1.1 Atlanterhavsrådet

Da organisasjonen rundt Atlanterhavspakten ble grunnlagt var dette forankret i Artikkel 9 av traktaten. Denne artikkelen forplikter medlemmene til opprettelsen av en organisasjon som skal hjelpe medlemmene med å møte kravene traktaten stiller, samt å lage planer for et kollektivt

¹⁹ Ibid: 9-10

²⁰ Ibid: 11

²¹ Ibid: 10-11

forsvar av NATO-områdene.²² Arbeidet med å utforme organisasjonen rundt traktaten hadde i realiteten begynt to dager før den ble undertegnet da en internasjonal arbeidsgruppe hadde blitt satt ned for å kartlegge hvordan denne organisasjonen burde utformes.²³ Denne arbeidsgruppa spilte en sentral rolle i organisasjonens første år da det i hovedsak var den som utførte studier for komiteene som etter hvert ble opprettet. For å oppfylle Artikkel 9 ble Atlanterhavsrådet opprettet som organisasjonens høyeste organ, og dette hadde sitt første møte 17. september 1949. Det ble bestemt at det skulle bestå av medlemslandenes utenriksministere, og disse skulle i utgangspunktet møtes noen få ganger i året for den normale driften av organisasjonen. Samtidig forpliktet Atlanterhavspakten dem også til å møtes hvis sikkerhetspolitiske utfordringer krevde det. Dean Acheson, USAs utenriksminister, ble valgt til Atlanterhavsrådets første leder, deretter skulle lederskapet rullere mellom landene i alfabetisk rekkefølge, med Belgias representant som neste i rekken.²⁴ Det var kun Atlanterhavsrådet som hadde myndighet til å ta avgjørelser på vegne av organisasjonen. Alle avgjørelser som ble tatt i Atlanterhavsrådet ble tatt etter at alle partene hadde kommet til enighet gjennom diskusjon, ikke ved avstemning.

2.1.2 Komiteene

Atlanterhavsrådet fikk gjennom Artikkel 9 myndighet til å sette ned komiteer og arbeidsgrupper til å hjelpe seg med arbeidet. NATO ble fra sin begynnelse delt inn i to, med én del med ansvar for planlegging angående forsvar, og den andre med ansvar for økonomisk planlegging. Forsvarskomiteen skulle bestå av medlemslandenes forsvarsministere og skulle foreslå forsvarsplaner minst én gang årlig; dette innebar også å lage retningslinjer for sine underkomiteer. Forsvarskomiteen hadde to komiteer direkte under seg; Militærkomiteen og Utvalget for militær produksjon og forsyning. Begge disse komiteene hadde hovedkvarter i London, og bestod av personell fra medlemsland som ønsket å delta.²⁵ Militærkomiteen skulle bestå av én høytstående militær representant fra hvert medlemsland, helst en stabssjef. Militærkomiteen skulle også bestå av Den stående gruppen, som hadde ansvar for det daglige arbeidet med militær planlegging og fungerte som Militærkomiteens planleggende organ. Dette innebar at gruppen lagde forsvarsplaner som den foreslo for Militærkomiteen, som så kunne vurdere disse og sende dem videre til Atlanterhavsrådet for godkjenning. Den stående gruppen bestod av representanter for stabssjefene til USA, Storbritannia og Frankrike, og hadde sin

²² North Atlantic Treaty Organisation. "The North Atlantic Treaty"

²³ Ismay (1954): 23

²⁴ Ibid: 24-25

²⁵ Ibid: 25-26

daglige drift i Washington.²⁶ Videre hadde den fem regionale planleggingsgrupper underlagt seg som utformet forslag for forsvaret av sine respektive regioner. Medlemmene av de regionale gruppene var hovedsakelig de medlemslandene som lå i de respektive regionene, men USA var medlem i alle. Den andre komiteen direkte under Forsvarskomiteen var Utvalget for militær produksjon og forsyning. Denne komiteen skulle koordinere produksjon og fordeling av militære ressurser, samt fremme mer effektiv produksjon av militært utstyr.²⁷

Videre ble det klart under Atlanterhavsrådets første møte at det kom til å bli nødvendig med omfattende økonomisk samarbeid mellom medlemslandene. Dette førte til opprettelsen av Komiteen for finans og økonomi, som sammen med Utvalget for militær produksjon og forsyning ble etablert under Atlanterhavsrådet andre møte, 18. november 1949.²⁸ Komiteen for finans og økonomi skulle bestå av medlemslandenes finansministere og hadde ansvar for å utarbeide retningslinjer for finansiering av framtidige forsvarsprogrammer både for NATO i sin helhet og for de enkelte medlemsland. Dette innebar også å analysere hvilke konsekvenser NATOs forsvarsprogrammer ville ha for enkeltmedlemmers økonomi, som i stor grad var under press på grunn av kostnadene knyttet til gjenoppbygging etter andre verdenskrig, og for ulike markeder. Videre skulle komiteen foreslå finansielle løsninger for å gjennomføre militære forsvarsplaner, spesielt for omdisponering av utstyr og produksjonsmidler blant de allierte statene, og for import fra stater utenfor alliansen.²⁹ Dette kunne bety for eksempel opprettelse av fond som kunne brukes til å bygge anlegg i spesielt utsatte områder, eller våpenhjelp til mindre kjøpekraftige medlemmer. En siste oppgave var at komiteen fikk ansvar for å overveie planer for mobilisering av medlemslandenes økonomier for krig. Dette innebar å sikre medlemslandenes tilgang på strategiske råvarer. Arbeidet for å kartlegge tilgjengeligheten av ressurser for militær produksjon, og planleggingen av programmer for å sikre dette, begynte tidlig i komiteens levetid.³⁰

2.2 Opprettelsen av en permanent sivil organisasjon

Fra signeringen av Atlanterhavspakten fram til mai 1950 hadde den eneste delen av organisasjonen som arbeidet på heltid vært Den stående gruppen i den militære delen av organisasjonen. Samtidig ble arbeidet innenfor den sivile delen og den militære delen av NATO

²⁶ Ibid: 25

²⁷ Ibid: 27

²⁸ C2-R/1. North Atlantic Council. *North Atlantic Council: Second Session. Washington, November 18, 1949. Summary Minutes.* 18/11-1949: 2

²⁹ C2 Council D-1/4. North Atlantic Council. *Directive to the Financial and Economic Committee.* 18/11-1949:

1

³⁰ Ibid: 2

koordinert av to adskilte komiteer, hver bestående av ministre fra medlemslandene som møttes noen få ganger i året avhengig av framdriften i deres arbeid. Atlanterhavsrådet skulle koordinere arbeidet mellom disse komiteene, men det var ellers mangelfull kommunikasjon mellom den sivile og den militære delen. Dette førte til at organisasjonen ble vurdert som så uryddig og ineffektiv at det ble opprettet en komité kalt Atlanterhavsrådets varaer (heretter Varaene), som skulle sørge for at politikken ministrene vedtok ble implementert i periodene mellom møtene.³¹ Hvert medlem av Varaene fungerte som representant for utenriksministeren fra sitt land, og komiteen bestod derfor av representanter fra hvert medlemsland. Til forskjell fra Atlanterhavsrådet jobber Varaene på heltid med sine oppgaver, som utelukkende omfatter driften av NATO. De fikk stor frihet og et vidt mandat, blant annet fikk de velge sin egen leder og plukke ut mannskap fra medlemslandene for å bygge ut organisasjonen til å bistå seg. Hovedmålet med dette var å forbedre koordinasjonen mellom de sivile og de militære delene av organisasjonen. På denne måten ville organisasjonens arbeid utføres mer kontinuerlig enn det kunne når Atlanterhavsrådet måtte være samlet for å utøve mandatet sitt. Rådets varaer møttes for første gang 25. juli 1950 i London, der de skulle ha sitt daglige virke, og valgte den amerikanske NATO-ambassadøren Charles M. Spofford som sin første leder.³²

2.2.1 Sivile komiteer

Samtidig som Varaene ble opprettet satte Atlanterhavsrådet også opp Utvalget for havtransport, som fikk i oppgave å planlegge handelsfart på havene i krigssituasjoner.³³ Opprettelsen av utvalget hadde sitt opphav i en forespørsel fra den norske delegasjonen til den internasjonale arbeidsgruppa om å opprette en internasjonal organisasjon som kunne ta kontroll over de allierte landenes handelsflåter i krigstid. Samtidig ønsket delegasjonen at dette utvalget skulle planlegge programmer for bruk av de tilgjengelige transportkapasitetene ut ifra de totale behovene til alliansen og dens medlemmer.³⁴

Det norske forslaget grunnlaget for opprettelsen av Utvalget for havtransport. Utvalget skulle bestå av representanter fra alle medlemsland som ønsket å delta, og skulle rapportere direkte til Atlanterhavsrådet. Utvalgets hovedoppgave var å utarbeide transportprogrammer som skulle sikre medlemslandenes tilgang på forsyninger i krigstid. Dette var avgjørende både for den militære krigsinnsatsen og for opprettholdelsen av produksjon av militært utstyr i

³¹ C4 Council D 4/15(Final). North Atlantic Council. *Council Resolution*. 17/5-1950: 2.

³² Ismay 1954: 31

³³ Ismay 1954: 28

³⁴ C4 Council D-4/11. International Working Group. *Directive to the North Atlantic Planning Board for Ocean Shipping*. 15/5-1950: 2-3

krigstid. Med dette ble det hvert enkelt medlemsland som meldte inn sine forsyningsbehov for å kunne gjennomføre planene NATOs komiteer involverte dem i. Samtidig måtte Utvalget for havtransport planlegge transportløsninger for varer til sivilbefolkningen i alle medlemsland i krigstid. Den andre oppgaven som falt på utvalget var å foreslå en organisasjon som skulle mobilisere, organisere og administrere den allierte transportflåten. For å løse disse oppgavene fikk utvalget myndighet til å innhente all nødvendig informasjon om behov for forsyninger og kapasiteter innenfor havtransport fra medlemslandene, samt til å lage prosedyrer som i krigstid ville organisere landenes handelsflåter og havneanlegg.³⁵ Direktivet ble vedtatt av Atlanterhavsrådet under deres fjerde møte, i mai 1950, og dermed kunne Utvalget for havtransport begynne sitt virke.³⁶

Under utvalgets første møte 28. juni 1950 satte medlemmene ned premissene for studiene av transportbehov da ingen slike føringer hadde blitt gitt av Atlanterhavsrådet. Premissene inneholdt blant annet hvilke land som ville være tilgjengelig som kilder til råvarer i en krigssituasjon, der to alternativer eksisterte. I begge tilfeller ble det regnet med at hele verden utenfor jernteppet var tilgjengelig for handel, bortsett fra Vest-Tyskland og Østerrike i det ene scenarioet, og området tilstøtende Østersjøen i begge. Med dette fulgte det også at utvalget måtte anse havtransport som et globalt anliggende, og ikke noe som bare angikk atlantehavsregionen. Derfor kunne utvalget også invitere ikke-medlemmer til å delta i utvalgets arbeid hvis de fant dette hensiktsmessig. Videre ble det forutsatt at alle medlemsland var involvert i en krig utenfor egne grenser, og at de derfor hadde mobilisert store styrker både på land, til sjøs og i luften. Videre skulle alle landene holde egen industri og jordbruk i gang, ha en økonomi rettet mot krigsinnsatsen, og i høyest mulig grad gjøre dette med egne midler. Det ble også planlagt for at befolkningen holdt seg som før krigsutbruddet.³⁷

Til tross for at utvalget på dette tidspunktet ikke hadde mottatt behovene for de militære delene av NATO ble det klart allerede under det første møtet at den allierte transportkapasiteten ikke ville være i stand til å dekke selv kun de sivile behovene.³⁸ Utbruddet av Koreakrigen hadde også ført til at utvalget i slutten av 1950 ikke lenger regnet med at hele verden utenfor jernteppet ville være tilgjengelig som kilder til varer. Kommunistene hadde under denne krigen vist at de kunne nekte Vesten tilgang til store, ressursrike områder. Dette betydde at tilførsel av

³⁵ Ibid: 2-3

³⁶ C4 Council R 4/7. North Atlantic Council. *Summary Record of Decisions taken by Foreign Ministers of the North Atlantic Council at their Fourth Session.* 20/5-1950: 12-13

³⁷ D-D/3. Planning Board on Ocean Shipping. *North Atlantic Planning Board for Ocean Shipping: First Report to the North Atlantic Council.* 21/7-1950. Annex III: 1

³⁸ Ibid: 2

varer i krigstid ikke lenger kun var et spørsmål om transportkapasitet. Med bakgrunn i denne mangelen slo utvalget fast under sitt andre møte, i november 1950, at de ikke var det rette organet til å undersøke behovene for varetilførsel i de ulike medlemslandene, men skulle rendyrke studier og planer for havtransport. Dette kom til dels av at utvalget ønsket at organet som fordelte transportkapasiteter ikke skulle være det samme som bestemte behovene.³⁹

Utbruddet av Koreakrigen 25.juni 1950 førte til at Varaene i oktober samme år satte opp en arbeidsgruppe for å studere alliansens tilgang på strategiske råvarer. Fram til dette tidspunktet hadde arbeidet med utbedring av forsvaret av Vesten gått sakte; NATO var fortsatt en liten organisasjon, og fokuset til medlemmene lå fortsatt først og fremst på å gjenoppbygge Europa. Med den raske overrumplingen av Sør-Korea fulgte en frykt for at et lignende angrep på de vesteuropeiske maktene var nært forestående. En følge av dette var spekulering i råmaterialer og medfølgende prisvekst, i noen tilfeller var det dobling i løpet av seks måneder. Videre førte det til problemer med dollarbalansen for Europa, nedgang i produksjonen, og en truende inflasjon.⁴⁰

2.3 Reorganiseringen i 1952

Innen organisasjonens andre år var omme hadde flere komiteer blitt opprettet og lagt ned i takt med at Atlanterhavsrådet hadde innsett hvor omfattende arbeidet med å lage et felles forsvar av Vesten var. Spesielt hadde de økonomiske konsekvensene av Koreakrigen gjort det klart for Atlanterhavsrådet at militære, politiske og økonomiske planer ikke lenger kunne behandles hver for seg, som igjen resulterte i at Forsvarskomiteen og Komiteen for finans og økonomi ble innlemmet i Atlanterhavsrådet. Fra nå skulle Atlanterhavsrådet bestå av utenriks-, finans- og forsvarsministre slik medlemslandene fant det hensiktsmessig, og hvert medlemsland kunne være representert ved flere ministre samtidig. Med dette ble også de Forsvarskomiteen og Komiteen for finans og økonomi oppløst. Videre ble Varaenes stilling i organisasjonen styrket fordi hvert medlem skulle representere alle NATO-ministere fra sitt land, ikke bare utenriksministrene. Varaene ble fra dette tidspunktet satt i daglig drift med ukentlige møter, og fikk videre et sekretariat til å bistå seg i arbeidet. Videre ble et Utvalg for finans og økonomi opprettet, også dette underlagt Varaene, og overtok funksjonene til alle organer tidligere involvert i oppgaver primært knyttet til økonomi og finans.⁴¹

³⁹ PBOS/2/26. Planning Board on Ocean Shipping. *Second Report to the North Atlantic Council*. 20/11-1950: 5

⁴⁰ Ismay (1954): 40

⁴¹ Ibid s. 41

Til tross for reorganiseringen ble det klart under det utvidede Atlanterhavsrådet første møte, i Ottawa i september 1951, at videre forandringer var nødvendig for å forbedre informasjonsflyten mellom de ulike organene i organisasjonen. Igjen ble det understreket at militære, økonomiske, finansielle og sosiale hensyn var så tett sammenvevd at det ikke var hensiktsmessig å se på dem som separate anliggender. Det var derfor et problem at de ulike komiteene ikke fikk jobbet effektivt fordi informasjonsdelingen mellom dem ikke fungerte tilstrekkelig. Blant annet gjorde organisasjonsstrukturen det vanskelig å vurdere kost-nytte verdien av forsvarsprogrammer.⁴² På grunn av dette ble Den midlertidige rådskomiteen nedsatt for å planlegge et forsvar av NATO-områdene som var akseptabelt både militært, politisk og økonomisk, og fikk vide fullmakter til å utføre denne oppgaven. For å utføre oppdraget sitt etablerte de et sekretariat under seg med medlemmer fra alle byråer i NATO og fra de nasjonale delegasjonene.⁴³

Den midlertidige rådskomiteens undersøkelser, og Vikarenes anbefalinger ut ifra disse, utgjorde et viktig grunnlag for konferansene avholdt i Roma i november 1951 og i Lisboa i februar 1952.⁴⁴ Under konferansen i Lisboa vedtok Atlanterhavsrådet en grunnleggende omorganisering av NATO, der grunnsteinen var at Atlanterhavsrådet skulle være en daglig fungerende del av NATO. Dette ble gjort mulig ved at en generalsekretær støttet av et internasjonalt sekretariat (Sekretariatet) skulle representere Atlanterhavsrådet mellom ministermøtene. Generalsekretæren overtok derfor også mandatene og makten til Atlanterhavsrådet mellom møtene, deriblant beslutningsmyndigheten.⁴⁵ Sekretariatets medlemmer bestod av personell som jobbet på heltid for NATO, som var betalt av midler tildelt NATO av medlemslandene, og som derfor ikke var en del av de nasjonale delegasjonene. Lord Hastings Ismay fra Storbritannia ble utpekt til NATOs første generalsekretær av Varaene 12. mars 1952.

Atlanterhavsrådet, representert ved generalsekretæren og hans sekretariat, tok nå også på seg oppgavene de fleste sivile komiteene. Det vil si Varaene; Utvalget for økonomi og finans; og Styret for forsvarsproduksjon, samt Den midlertidige rådskomiteen som ble videreført gjennom en årlig revisjon. Disse komiteene ble oppløst da Varaene holdt sitt siste møte 4. april 1952, grunnlaget for den nye organisasjonen stod da klart til å ta over de nevnte komiteenes oppgaver.⁴⁶ En stor del av grunnen til at Atlanterhavsrådet kunne ta på seg oppgavene til alle

⁴² Ibid s. 43

⁴³ Ibid s. 44

⁴⁴ Ibid s. 45

⁴⁵ Ibid s. 48, 58

⁴⁶ Ibid s. 56

de tidligere sivile komiteene var at Sekretariatet hadde blitt bygd opp (189 personer i 1954), noe som økte arbeidskapasiteten til organisasjonen betraktelig. Dette gjorde det mulig å legge planer for sektorer av det sivile forsvaret på et bredere plan enn tidligere.⁴⁷ Sekretariatet delte sine arbeidsområder inn i seks sektorer, der politiske anliggender, produksjon og logistikk, og økonomi og finans ble ansett som de mest grunnleggende. Ved å være mindre avhengig av de regelmessige, men få, årlige møtene til Atlanterhavsrådet kunne den komplekse og tungroddede organisasjonen nå gjennomføre sine oppgaver fortløpende og mer effektivt.⁴⁸

Atlanterhavsrådet og generalsekretæren hadde fortsatt myndighet til å sette opp komiteer på fast eller midlertidig basis, samt arbeidsgrupper for spesielle saker som oppstod (for eksempel standardisering av ammunisjon). Medlemskap i disse var fortsatt åpent for representanter fra alle medlemsland, og bestod av personell fra de nasjonale delegasjonene. Lederne av komiteene ble utpekt av Atlanterhavsrådet, i motsetning til praksisen for Varaene som hadde fått utpeke sin egen leder.⁴⁹ I løpet av de neste to årene ble det etablert et titalls permanente komiteer med medlemmer fra de nasjonale delegasjonene, i tillegg til arbeidsgrupper som jobbet med spesielle oppgaver som oppstod (se vedlegg 2). Komiteene befattet seg hovedsakelig med vurdering av planer for den sivile delen av forsvaret av Vesten, slik som produksjon av militært utstyr, håndtering av sivile i krigssituasjoner, og finansiering av NATOs planer. Disse planene baserte seg på undersøkelser utført av Sekretariatet, som så ble vurdert av komiteene som hadde bestilt undersøkelsen.⁵⁰ Størrelsen av disse komiteenes ansvarsområder varierte, det samme gjorde sammensetningen av deres representanter og komiteenes levetid. Av disse komiteene var den eneste som hadde vært en del av den gamle organisasjonsstrukturen Utvalget for havtransport.

2.4 Opprettelsen av NATOs råvarekomiteer

Det var den franske delegasjonen som først tok tak i situasjonen Utvalget for planlegging av havtransport hadde omtalt i sin rapport fra november 1950. Utvalget hadde i denne rapporten fastslått at det kom til å mangle tilstrekkelig transportkapasitet til å dekke alliansens behov i krigstid, men at de ikke var det rette organet til å planlegge, prioritere og koordinere programmer og behov for varetilførsel. Den franske delegasjonen foreslo derfor at Atlanterhavsrådet så fort som mulig satte opp et organ som skulle skaffe oversikt over

⁴⁷ Ibid s. 62

⁴⁸ Ibid s. 58

⁴⁹ Ibid s. 60

⁵⁰ Ibid s. 64

alliansemedlemmenes behov for varetilførsel i krigstid, vurdere behovene, og deretter beregne behov for transportkapasiteter.

En av de første oppgavene organet måtte løse var dermed å utarbeide en standard for beregning og melding av varebehov i krigstid. Dette var for å lette på det omfattende arbeidet for hvert enkelt land, men viktigere for å sørge for et rettferdig vurderingsgrunnlag når prioriteringer skulle foretas av bruken av transportflåten. Det ble understreket at det nye organet kun skulle ha ansvar for sivile behov da Den stående gruppen burde ha ansvaret for å kartlegge og prioritere militære transportbehov. Sammen skulle den militære og den sivile delen av apparatet for planlegging av forsyningsprogrammer dermed kunne gi produsere prioriterte lister over behov for varetransport.⁵¹

Med bakgrunn i dette gav Vikarene Utvalget for finans og økonomi i oppgave å undersøke mulighetene for å opprette et organ med ansvar for å studere sivile varebehov i krigstid, med spesielt fokus på varer som måtte fraktes over havene. Dette organet måtte i første omgang etablere retningslinjer for hvordan behovene skulle utarbeides slik at behovene ble beregnet på lik måte i alle land, noe som igjen ville bidra til å begrense underrapportering eller overrapportering. I denne sammenheng er det interessant at Varaene ønsket å bruke rapporten til å fastslå behovene for medlemslandene, men også alle tilgjengelige land utenfor Østblokken. Sammen med de militære behovene for transport, lå under ansvarsområdet til Den stående gruppen, skulle den nye komiteens arbeid danne grunnlaget for de sannsynlige transportbehovene alliansen måtte håndtere i de tidlige fasene av en krig. Videre måtte rapporten foreslå retningslinjer for hvordan en myndighet for prioritering av varebehov burde organiseres og fungere. I dette inngikk det å etablere retningslinjer for myndighetens drift og hvordan den skulle foreta sine prioriteringer i krigstid.⁵²

Avslutningsvis ba Vikarene Sekretariatet om å lage en rapport der de skulle oppsummere arbeidet som til da var gjort av forskjellige komiteer med å kartlegge sivile behov for import via sjøen i krigstid. Rapporten skulle kartlegge utfordringer som fortsatt var uløste, samt foreslå framtidige studier som kunne utføres i en bredere kontekst der transportbehov ble satt i sammenheng med andre økonomiske utfordringer i krigstid.⁵³ Studiet Sekretariatet utførte indikerte at det mest pressende for NATO på dette tidspunktet var å opprette en myndighet med ansvar for prioritering av forsyninger. Dermed fulgte en utfordring med å beregne

⁵¹ D-D(51)55 (1951). The French Delegation. *Maritime Transport in Time of War or Emergency: Memorandum by the French Delegation*. 26/2-1951: 1

⁵² D-D(51)135. Council Deputies. *Civil Shipping Requirements in Time of War: Resolution*. 7/6-1951.

⁵³ D-D(52)74. The Secretariat. *Civilian Seaborne Import Requirements in Time of War*. 22/3-1952: 3-4

transportbehov, noe som var knyttet til å fastslå retningslinjer for konsumnivå i krigstid og derfor burde undersøkes i forbindelse med en videre studie av mobilisering av økonomi og industri for krig. Denne burde dekke en rekke produkter og tjenester nødvendige for å føre krig og sikre sivilbefolkningen.⁵⁴

Rapportene til Sekretariatet og Utvalget for finans og økonomi ble diskutert av Vikarene i juni 1951. Det samme ble mulighetene til å gjøre estimer for transportbehov i krigstid før en krig brøyt ut. I tråd med det franske forslaget skulle sivile og militære behov studeres separat, og fordi Den stående gruppen ble ansett som den opplagte gruppen til å ta ansvar for den militære delen av studiene ble det konkludert med at de kun behøvde å sette opp en organisasjon med ansvar for sivile behov. Det var Utvalget for finans og økonomi som fikk i oppgave å studere disse utfordringene etter Vikarenes møte i juni 1951.⁵⁵

Da Utvalget for finans og økonomi leverte denne rapporten til Vikarene inneholdt den en rekke forslag og betraktninger til hvordan de kunne organisere innmelding av transportbehov. Utvalget utformet to forslag om hvordan de kunne bygge opp og drifte en slik organisasjon. De anså varer som inndelt i tre kategorier etter hvilken del av krigsinnsatsen som behøvde dem: militære varer, sivile varer, og varer brukt av begge. Det første forslaget innebar at Den stående gruppen skulle lage lister med prioriteringer av militære behov, en sivil myndighet skulle lage en liste for prioriteringer for de sivile behovene og «den kompetente politiske organisasjonen i NATO» skulle prioritere varer brukt av begge. Den andre tilnærmingen var at prioritering mellom sivile og militære behov var et politisk anliggende, og at det derfor ikke var nødvendig å opprette et organ innenfor NATOs økonomiske organisasjon for å foreta disse prioriteringene. På grunn av en kommende restrukturering av NATO fulgte ikke Vikarene opp utvalgets rapport, men gav saken videre til Atlanterhavsrådet i mars 1953.⁵⁶

Atlanterhavsrådet måtte med dette avgjøre hvilket av de to forslagene de ønsket å gå videre med. Videre måtte de avgjøre hva slags konsumnivå behovene for varetransport skulle regnes ut ifra, det vil si om de skulle regnes ut ifra forventet konsum i krigstid eller konsumnivået i fredstid. Her var det også en overhengende fare for å gjøre feilberegninger fordi de europeiske industriene ikke var ferdig gjenoppbygget etter krigen, samtidig som sivilbefolkningens konsum av varer var lavt på grunn av varemangel. Begge disse faktorene kunne bidra til et kunstig lavt bilde av behovet for råvarer i Europa. Utvalget for finans og økonomi gjorde det her klart at studiet av prioriteringer handlet om mer enn kun havtransport,

⁵⁴ Ibid: 4

⁵⁵ Ibid: 1

⁵⁶ Ibid: 2-3

men strakk seg til forsyning av varer og tjenester som var vitale for landenes befolkninger og for driften av krigen. Her tok utvalget til orde for etableringen av flere komiteer lignende Komiteen for petroleumsprodukter, som hadde blitt satt opp av Varaene tidlig i 1952.⁵⁷ Her argumenterte de med at for å kunne kalkulere transportbehovet måtte behovet de først kartlegge medlemslandenes behov for hver enkelt råvare, noe som best kunne gjøres ved spesialiserte komiteer.

Franskmennene tok i juni 1952 igjen opp betraktningene fra sitt tidligere memorandum fra november 1950. Der støttet de Utvalget for havtransports rapport fra November 1950, der det hadde blitt forespeilt to utfordringer for tilgangen på varer i den innledende fasen av en krig. Den første var at det på daværende tidspunkt ikke hadde blitt etablert en internasjonal myndighet for prioritering av transport. Delegasjonen ønsket derfor å etablere en sivil og en militær myndighet fortest mulig. Den andre utfordringen hadde sitt utgangspunkt i Utvalget for havtransports konklusjon om at tilgjengelig transportkapasitet ikke ville være nok til å oppfylle behovene til de europeiske statene. Franskmennene foreslo derfor å iverksette tiltak allerede i fredstid for å unngå å havne i en kritisk situasjon, deriblant forhåndslagring av varer som la beslag på store deler av transportkapasitetene, samt utarbeiding av rasjoneringsplaner for å redusere konsumet. Allikevel mente franskmennene at dette ikke kunne påbegynnes før det forelå en oversikt over transportbehov fra alliansens medlemmer. Derfor måtte både de sivile og de militære transportbehovene undersøkes. Studier av disse problemstillingene hadde blitt påbegynt av Utvalget for finans og økonomi, men ble ikke fullført før utvalget ble oppløst under reorganiseringen i 1952. Utvalget hadde på den annen side laget en framdriftsrapport som hadde blitt overlevert til Vikarene. Den franske delegasjonen gav uttrykk for at den anså det som viktigst å få etablert et organ med autoritet til å prioritere transportbehov i krigstid, undersøkelsene av varebehov kom i andre rekke.⁵⁸ Varaene hadde sagt seg enige i franskmennenes synspunkter under et møte 20 juni 1952, der de diskuterte en rapport fra Utvalget for finans og økonomi som omhandlet sivile importbehov. For å fastslå transportbehovene måtte det også kartlegges konsum i krigstid, som videre burde studeres i sammenheng med mobilisering av industri og økonomi for krig. Dette kom til å innebære studier av en rekke produkter relatert til krigføring og opprettholdelsen av sivilbefolkningen.⁵⁹

⁵⁷ Ibid: 3-4

⁵⁸ C-M(52)41. The French Delegation. *Organization of the Supply and Distribution of Commodities in Time of War*. 23/6-1952: 1-2

⁵⁹ C-M(52)37. Ismay, H. L. *Civil Imports in Time of War*. 20/6-1952

2.4.1 Opprettelsen av Komiteen for økonomisk organisering i krigstid

Det franske memorandumet ble diskutert under Atlanterhavsrådets møte 25. juni 1952. Her understreket den franske delegasjonen hvor alvorlig de anså utfordringen med å sikre forsyninger til Europa og ba derfor Atlanterhavsrådet bygge ut en organisasjon med ansvar for varetilførsel. Dette hadde britene tidligere vært skeptiske til fordi de hadde ment at det var andre utfordringer som måtte løses først, men var nå klare for å diskutere det. Britene ønsket først og fremst å undersøke behovene for tilførsel av matprodukter og foreslo derfor å sette opp en Komité for landbruksprodukter, men var tilbøyelige til å diskutere andre forslag. Atlanterhavsrådet bestemte derfor at generalsekretæren skulle lage et forslag retningslinjer for en organisasjon for undersøkelser av varebehov og at dette skulle diskuteres på et senere møte.⁶⁰

Med bakgrunn i dette lagde generalsekretæren et utkast for retningslinjene til den foreslåtte organisasjonen, med det midlertidige navnet Komiteen for økonomisk organisering i krigstid. Komiteen skulle studere hvordan medlemslandenes økonomier kunne organiseres og mobiliseres i krigstid, spesielt prioritering av forsyningsbehov og transport for militære og sivile aktører. Videre skulle den opprette en myndighet som ville være inaktiv i fredstid, men som ville aktiveres i krigstid og da fungere som en myndighet for prioritering av forsyningsbehov og i den forbindelse utarbeide programmer for import. I fredstid skulle komiteen være et rådgivende organ for Atlanterhavsrådet, som måtte iverksette eller forkaste forslagene komiteen fremmet. Et felt som komiteen skulle gi råd om var hvilke komiteer og arbeidsgrupper som skulle etableres eller omdisponeres til å anslå hvilke behov det fantes for viktige varer, og tilgjengeligheten av disse. Når hele organisasjonen med ansvar for råvarer var opprettet skulle Komiteen for økonomisk organisering koordinere arbeidet til underkomiteene.⁶¹

Atlanterhavsrådet diskuterte utkastet 9. juli 1952. Under dette møtet uttrykte flere representanter skepsis mot at komiteen skulle etablere en myndighet for prioritering av varebehov. Amerikanerne mente studiet som ville føre til opprettelsen av denne myndigheten for prioritering av råvarebehov burde foretas av Atlanterhavsrådet selv og på denne måten ha mer direkte innflytelse over denne myndigheten. Britene mente på sin side at generalsekretærens forslag tok for gitt at en myndighet ble opprettet, noe som ikke de ikke anså en selvfølge. Etter et ekstra møte den påfølgende dagen ble prioritering av transportbehov strøket fra komiteens arbeidsoppgaver. Komiteens oppgaver ble dermed begrenset til å foreslå

⁶⁰ C-R(52)11. North Atlantic Council. *Summary Record of a Meeting of the Council Held at the Palais de Chaillot, Paris on Wednesday, 25th June at 10 a.m. 26/6-1952*: 5

⁶¹ C-M(52)47 Ismay, H. L. *Draft Terms of Reference of a Committee for Economic Organisation in Time of War*. 30/6-1952

for Atlanterhavsrådet en organisasjon av komiteer og arbeidsgrupper for å undersøke behovene for og tilgjengeligheten av viktige varer. Videre skulle den koordinere arbeidet til gruppene og støtte dem hvis de støtte på problemer i sine studier.⁶²

2.4.2 Komiteen for varemangel i krigstid

Komiteen for økonomisk organisering i krigstid hadde sitt første møte i juli 1952 og endret der sitt midlertidige navn til Komiteen for varemangel i krigstid.⁶³ Komiteen avgjorde på dette møtet at den skulle gjennomgå Sekretariatets rapport om arbeid utført av andre komiteer og arbeidsgrupper som falt under dens ansvarsområde før de påbegynte sine oppgaver. På dette tidspunktet fantes det flere slike komiteer; Komiteen for petroleumsprodukter, Arbeidsgruppen for sivile importbehov, Arbeidsgruppen for stålforsyning for forsvar, Komiteen for havtransport og Komiteen for innlandstransport i Europa.⁶⁴

Arbeidet disse komiteene og arbeidsgruppene hittil hadde utført varierte i omfang og kvalitet. Felles for dem var at det hadde vært utfordrende å få informasjon om militære behov for varer, noe som skyldtes hemmeligholdet av alliansens forsvarsplaner. Estimatenes arbeid baserte seg derfor i stor grad på sivile behov i fredstid, men selv ikke dette arbeidet var uten utfordringer. Først og fremst var det ønskelig å komme fram til felles systemer og modeller for beregning av behov og bruk av ressurser i krigstid, dette for å sikre at alle medlemslandene bar sin del av byrden. Dernest hadde komiteene begynt å vurdere tiltak for å begrense behovene for transport, der spesielt rasjonering og beredskapslagring av viktige råvarer hadde blitt undersøkt som mulige alternativer.

Et annet spørsmål som ble definerende for komiteens videre arbeid var hvorvidt det var komiteens oppgave å få varebehovene til å stemme overens med tilgjengeligheten. Dette ville føre til at komiteens myndighet til å utføre studier og koordinere NATO-landenes forberedelser for å øke tilgjengelige forsyninger og begrense unødvendig konsum av disse, for eksempel gjennom rasjonering eller substitutter for råvarer. Det var denne forståelsen av mandatet komiteen til slutt bestemte seg for å benytte i sitt videre arbeid.⁶⁵

⁶² C-R(52)15. North Atlantic Council. *Summary Record of a Meeting of the Council Held at the Palais de Chaillot, Paris on Wednesday, 9th July, at 10.15 a.m. 11/7-1952*: 6

⁶³ AC/25-R1. Committee on Wartime Commodity Problems. *Summary Record of a Meeting of the Council Held at the Palais de Chaillot, Paris, on Thursday, 17th July, 1952, at 3.15 p.m. 22/7-52*: 2

⁶⁴ Ibid: 2

⁶⁵ Ibid: 1

2.4.3 Råvarekomiteene

I samsvar med oppgavene den hadde fått av Atlanterhavsrådet hadde Komiteen for varemangel i krigstid begynt arbeidet med å etablere ekspertkomiteer for de varene eller varegruppene som la beslag på store deler av alliansemedlemmenes transportflåter. Komiteen for petroleumsprodukter hadde blitt etablert av Vikarene tidlig i 1952 og var allerede i gang med å undersøke medlemslands behov for petroleumsprodukter og tilgjengeligheten på disse. Komiteen for varemangel i krigstid bestemte seg for å beholde denne komiteen, men la den under seg for å gjøre det enklere å koordinere arbeidet til alle råvarekomiteene. Videre etablerte de Komiteen for mat- og landbruksprodukter, Komiteen for kull og stål og Komiteen for industrielle råvarer. Alle arbeidsgrupper og komiteer som tidligere hadde jobbet innenfor disse feltene ble nå innlemmet i de fire råvarekomiteene.⁶⁶ Komiteen for varemangel i krigstid bestemte seg for at dens oppgave innebar å gi sine råd til Atlanterhavsrådet med bakgrunn i arbeidet råvarekomiteene utførte, blant annet ved å tilby kommentarer på disses rapporter.⁶⁷

Komiteenes struktur og sammensetning var lik. Alle var sidestilt under Komiteen for varemangel i krigstid og alle var åpne for representanter fra alle medlemsland. Råvaregruppens arbeid innebar å undersøke sivile og militære behov for råvarer som var vesentlig for å opprettholde krigsinnsatsen i det første året av en krig. Videre skulle de undersøke hvilke utfordringer som i krigstid kunne oppstå med å opprettholde tilgjengeligheten på disse råvarene. I dette arbeidet skulle de undersøke hvordan tiltak som beredskapslagring, rasjonering og substitutter kunne minimere transportkapasitetene disse råvarene ville legge beslag på. Det falt også under råvarekomiteenes ansvarsområde å etablere prioriteringslister for import og forsyning, samtidig som de ble oppfordret til å begrense behovene for havtransport til et minimum.

2.5 Konklusjon

Dette kapittelet har vist hvordan bekymringer knyttet til forsyningsproblemer i krigstid ble satt på agendaen i NATO, og hvordan dette førte til utbyggingen av en stor organisasjon for å møte utfordringen. Selv om dette arbeidet gikk sakte tyder størrelsen på organisasjonen med ansvar for råvarer på at dette var problemstillinger Atlanterhavsrådet mente det var svært viktig å løse. Selv om beredskapslagring ikke var en framtrødende løsning på denne utfordringen i perioden

⁶⁶ AC/25-D11 (Revised). Committee on Wartime Commodity Problems. *Draft Progress Report to the Council*. 2/11-1952: 2-3

⁶⁷ Ibid: 3

1949-1952 er arbeidet som Atlanterhavsrådet og dets underkomiteer utførte viktig for å forstå rammene arbeidet med råvarespørsmål foregikk innenfor.

Ut fra Atlanterhavspaktens artikkel 9 etablerte medlemslandene fundamentet som allianseorganisasjonen skulle utvikles fra. Forsvarskomiteen ble etablert allerede ved Atlanterhavsrådets første møte, mens Komiteen for finans og økonomi først ble etablert ved det andre. To ting kan tolkes ut fra dette. For det første viser det at alliansens formål i hovedsak var militært og at det det hovedsakelig var militær aggresjon den skulle møte. Dette underbygges av opprettelsen av Den stående gruppen som ikke bare var det første organet i organisasjonen som jobbet fulltid i alliansens tjeneste, men som også hadde vide fullmakter og stor innflytelse overfor andre organer. Det andre som kan tolkes ut av utviklingen av organisasjonen var at samtidig som formålet med alliansen var militært forsvar måtte dette arbeidet kombineres med omfattende økonomisk samarbeid og koordinering. Dette kom dels av at forsvarsutgiftene ikke måtte gå på bekostning av medlemslandenes økonomiske bærekraft, samtidig som opprustningen ikke måtte skape unødvendig konkurranse eller konflikter mellom medlemslandene. Samtidig ville utstrakt samarbeid, og med det tillitt, føre til sterkere integrering av medlemslandene i alliansen.

Det går fram av dette kapitlet var prosessen med å bygge ut organisasjonen en til tider uoversiktlig prosess. Den høye politiske statusen til Atlanterhavsrådets medlemmer gav trolig NATOs arbeid stor gjennomslagskraft i medlemslandene, men kom på bekostning av organisasjonens evne til kontinuerlig og effektivt arbeid. Dette var ikke et stort problem i de første månedene av organisasjonens levetid fordi den i begynnelsen i hovedsak var individuelle stater som koordinerte egne forsvarsplaner og militære styrker for forsvaret av felles interesser. Med innsikten i hvor omfattende denne oppgaven var i møte med den militært overlegne motstanderen alliansen hadde i øst innså Atlanterhavsrådet at tettere samarbeid var nødvendig. Et slikt samarbeid krevde også at felles institusjoner ble opprettet, og slike organisasjoner var noe medlemslandene hadde få erfaringer med. Dette førte til at organisasjonen utviklet seg i takt med at organisasjonen oppdaget nye utfordringer knyttet til forsvarsplanene. I løpet av få år hadde antallet komiteer og utvalg økt i takt med ansvarsområdene disse dekket og dermed også NATOs ansvarsområder. Med tettere integrering og mer ansvar fulgte også et behov for en permanent organisasjon, og med dette ble den gamle strukturen for Atlanterhavsrådet utilstrekkelig. Selv om Vikarene hadde gjort en betydelig og verdsatt jobb for organisasjonen var det først ved opprettelsen av generalsekretæren og Det internasjonale sekretariatet at organisasjonens arbeid ble koordinert og implementert på en tilfredsstillende effektiv måte.

Det er talende at en av de første sivile komiteene som ble opprettet var Komiteen for havtransport. Fram til opprettelsen av denne hadde den sivile delen av organisasjonen i hovedsak arbeidet med finansiering av forsvarsprogrammer. Opprettelsen av Komiteen for havtransport var en av de første utvidelsene som gjorde at det integrerte forsvaret av Vesten også omfattet sivile planer og tiltak. Dette var utvilsomt påvirket av erfaringene fra andre verdenskrig og påkjenningene den tyske ubåtkrigføringen hadde ført til både for sivile og militære spesielt i Europa. Komiteens arbeid var i utgangspunktet tenkt å omfatte koordinering av transportflåten for å sikre en mest mulig effektiv varestrøm over Atlanterhavet i krigstid. Denne oppgaven endret seg snart til å inkludere prioritering av medlemslands varebehov, som i sin tur førte til studier som avslørte transportflåtens manglende kapasitet til å sikre denne varestrømmen.

Det var på grunn transportflåtens begrensninger og Komiteen for havtransport ønske om å ikke foreta prioriteringer av varebehov at Komiteen for varemangel i krigstid og dens underkomiteer ble opprettet. Komiteen for havtransport hadde slått fast at omfattende undersøkelser av medlemslandenes varebehov var nødvendig, samtidig som disse behovene burde settes i sammenheng med en mer altomfattende undersøkelse av de økonomiske konsekvensene av en ny krig. Atlanterhavsrådet opprettet altså fem komiteer som i utgangspunktet hadde som oppgave å undersøke alliansemedlemmenes behov for strategiske råvarer, og disse komiteene utgjorde en stor del av den samlede strukturen med ansvar for sivile anliggender i NATO. Dette tyder på at Atlanterhavsrådet erkjente hvor viktig tilgangen på strategiske råvarer var for krigsinnsatsen, både før og under en ny krig. Det viser også at utfordringen med tilgangen på varer generelt og råvarer spesielt var en utfordring som bidro i stor grad til utbyggingen av NATO i organisasjonens tidlige dager og dermed var viktig for medlemslandenes integrering i alliansen på utsiden av det rent militære.

Kapittel 3: Beredskapslagring

I mai 1952 diskuterte Atlanterhavsrådet spørsmål om beredskapslagring under et møte med øverstkommanderende for NATOs flåte i Nord-Atlanteren. Admiralen var invitert for å diskutere hvordan den innledende fasen av en krig ville se ut i Atlanterhavet, og spesielt hvor stor trussel sovjetiske ubåter utgjorde, både mot krigsflåtene og handelstrafikken. Da admiralen rådet Atlanterhavsrådet til å anse trusselen som betydelig stilte de spørsmål ved om det forelå planer for beredskapslagring av varer i eller nær Europa for å redusere belastningen på transportflåten. Admiralen svarte at dette lå utenfor SACLANTs (Supreme Allied Commander Atlantic) kompetanseområde, og det var derfor noe de ikke hadde undersøkt i noen nevneverdig grad. Etter en runde med diskusjoner kom Atlanterhavsrådet fram til at beredskapslagre av viktige varer ville være svært nyttige i en krigssituasjon. Selv om det fort ble klart at eventuelle lagre kun ville være for de første ukene av en krig ville disse lagrene lette presset på transportflåten i den innledende fasen av en krig, noe som kunne avgjøre om medlemslandene ville overleve til å fortsette krigsinnsatsen. Generalsekretæren fikk derfor ansvar for å lage et forslag for hvordan beredskapslagring videre kunne undersøkes i framtida.⁶⁸

Dette kapitlet handler om hvordan NATO arbeidet for å sikre medlemslandenes tilgang på strategiske råvarer i krigstid. Arbeidet ble hovedsakelig utført av Komiteen for varemangel i krigstid og dens underkomiteer og dette kapitlet følger derfor disse komiteenes arbeid. Kapitlet forklarer hvordan hensikten med beredskapslagringen endret seg fra å være et verktøy for å redusere belastningen på transportflåten til å bli et middel for å sikre krigsindustrien og sivilbefolkningen tilgang på råvarer i en begrenset periode. På dette tidspunktet var medlemslandene på vei ut av en periode med mangel på de fleste varer, og de slet fortsatt med store økonomiske utfordringer. Dermed ble beredskapslagringen en ekstra byrde for fleste medlemslandene fordi de måtte bevilge tilstrekkelige summer og administrativ kapital til å iverksette en effektiv oppbygging av lagrene. Resultatet av dette ble at NATO-landene i løpet av organisasjonens fem første år i svært liten grad hadde beredskapslagre for strategiske råvarer som i betydelig grad ville ha hjulpet dem hvis en krig hadde brutt ut. Dette var også en av grunnene til at amerikanerne åpnet for å bruke betydelig amerikansk kapital på å hjelpe sine allierte med å bygge opp sine lagre i 1954.

⁶⁸ C-R(52)6. North Atlantic Council. *Summary Record of a Meeting of the Council Held at the Palais de Chaillot, Paris, on Wednesday, 28th May at 10.00 a.m. 29/5-1952*: 3

3.1 Ubåtkrigføring og de innledende undersøkelsene av beredskapslagring

Med bakgrunn i møtet med admiralen la generalsekretæren fram en rapport der han inviterte Arbeidsgruppa for sivile importbehov og Komiteen for petroleumsprodukter til å være de første komiteene til å undersøke mulighetene for forhåndslagring av råvarer. Disse organene skulle undersøke hvilke varer som lot seg lagre i eller nær Europa uten at lagringen ville bli en uakseptabelt stor utfordring for medlemslandene, blant annet måtte det skje innenfor akseptable økonomiske rammer. Dette var noe Den stående gruppen allerede hadde gjort for den militære delen av organisasjonen ved at de hadde begynt med forhåndslagring av stridsmateriell for tre måneder i de områdene dette var mulig.⁶⁹ Atlanterhavsrådet godkjente generalsekretærens forslag, men den franske delegasjonen luftet sine tanker om at en mer dyptgående studie av den økonomiske situasjonen i krigstid måtte foretas i sammenheng med undersøkelsene av tilgangen på råvarer.⁷⁰ Dette ledet i sin tur til det franske memorandumet som var med på å starte prosessen med å opprette Komiteen for varemangel i krigstid.

Arbeidsgruppa for sivile importbehov skulle foreta undersøkelser og deretter rangere varene etter et sett kriterier som innebar viktigheten av varene i krigstid, hvor stor konsekvensen av å ikke få tak i dem var, transportdistanse, vekt og volum, hvor krevende de var å lagre og hvor tilgjengelige de var.⁷¹ Arbeidsgruppa ønsket også å på et senere tidspunkt undersøke hvor store kostnadene av å lagre disse ville bli. Det siste innebar både hvor stor den økonomiske belastningen ville bli for de enkelte medlemslandene ved å lagre dem, og hva slags konsekvenser kunstig høy etterspørsel etter varene ville ha for verdensøkonomien. Ut ifra disse kriteriene ble kull, jern, matvarer som importertes i store mengder, tømmer og gjødsel rangert som de fem mest aktuelle varene for beredskapslagring. Dette kom i stor grad av at de krevde enormt mye av de samlede transportkapasitetene, til sammen utgjorde de tre fjerdedeler av den samlede tørrlasten importert til Europa. Videre var kull og tømmer spesielt enkle varer å lagre da de kunne lagres utendørs.⁷²

Petroleumskomiteen konkluderte i sin rapport fra 24. oktober 1952 med at fordi konsumet av petroleumsprodukter hadde doblet seg de siste ti årene uten at lagringskapasiteten hadde økt var det ikke mulig på dette tidspunktet å lagre slike produkter. På den annen side fastslo de at på grunn av dette ble de lagringsmulighetene som fantes stort sett holdt fulle for å

⁶⁹ C-M(52)31. Ismay, H. L. *Stock-piling*. 13/6-1952

⁷⁰ C-R(52)9. North Atlantic Council. *Summary Record of a Meeting of the Council Held at the Palais de Chaillot, Paris, on Wednesday, 18th June, 1952 at 10 a.m.* 19/6-1952: 2-3

⁷¹ C-M(52)61. Working Group on Civil Seaborne Import Requirements in Time of War. *Stock-piling*. 13/8-1952: 1

⁷² *Ibid*, s. 2

betjene behovene som fantes. Det gikk ikke fram av rapporten hvor lenge disse lagrene kunne vare i en krigssituasjon.⁷³

Arbeidsgruppa for sivile importbehov sendte sin rapport til Atlanterhavsrådet 13. august 1952. Her viste arbeidsgruppa at deres syn på hensikten med beredskapslagring var svært forskjellig fra behovet Atlanterhavsrådet hadde lagt til grunn. Mens Atlanterhavsrådet hadde satt i gang undersøkelsene for å begrense presset på transportflåten mente arbeidsgruppen at beredskapslagring skulle sikre tilgangen på sentrale varer i tilfelle krig uavhengig av hvor mye de krevde av kapasiteten til transportflåten. Dette kan virke som en forskjell i ordbruk heller enn i faktiske praktiske hensyn, men det skulle med tiden føre til at antallet varegrupper som ble tatt med i beredskapslagrene ble betraktelig større enn det ville ha vært hvis NATO hadde fortsatt å følge hensikten til Atlanterhavsrådet. Arbeidsgruppa bestemte seg allikevel for å i første omgang følge Atlanterhavsrådets med beredskapslagringen ved å hovedsakelig se på de mest volum-krevende varene, men la i tillegg til betraktninger angående enkelte viktige varer som ikke tok opp mye transportkapasitet. Disse ble omtalt i to forskjellige lister.⁷⁴

Arbeidsgruppa la fram en separat liste over andre varer som de anså som strategisk viktige, men som ikke tok opp mye transportkapasitet. I dette inngikk det at varene enten ble brukt i små mengder eller var forholdsvis små og enkle å transportere, men allikevel kritisk for den allierte krigsindustrien. Dette inkluderte metaller som aluminium (brukt blant annet i flyproduksjon), bauksitt (brukt til produksjon av aluminium), kobber (viktig for produksjon av elektriske artikler og ammunisjon), tin (hermetikk) og sink (til ulike metallegeringer). Den inkluderte også tekstilfiber, gummi, svovel og andre tunge kjemikalier. Dette var kun noen av varene arbeidsgruppa anså som viktige, og den understreket at det var flere andre varer de ønsket å undersøke mulighetene for forhåndslagring av.⁷⁵ Varegruppene omtalt i den separate listen ville blitt tatt med i undersøkelsene hvis arbeidsgruppa hadde fulgt Atlanterhavsrådets føring om å undersøke de varene som krevde mest transportkapasitet. Rådet mottok rapporten 23. august 1952 og sendte den videre til Komiteen for varemangel i krigstid.⁷⁶

⁷³ AC/25-D-10. Butler V. *Report by the Chairman on the Stockpiling of Oil*. 24/10-1952: 2

⁷⁴ Ibid: 1

⁷⁵ C-M(52)61. Working Group on Civil Seaborne Import Requirements in Time of War. *Stock-piling*. 13/8-1952. S. 3

⁷⁶ C-R(52)18. North Atlantic Council. *Summary Record of a Meeting of the Council Held at the Palais de Chaillot, Paris, on Wednesday, 20th August, 1952, at 11 a.m.* 23/8-1952: 5

3.2 Arbeidet under Komiteen for varemangel i krigstid

Komiteen for varemangel i krigstid overtok ansvaret for å kartlegge tilgangen på varer i krigstid etter at den ble opprettet i begynnelsen av juli 1952. Dens første gjerning var å be Sekretariatet forberede en rapport som skulle inneholde forslag om hvilke råvarer komiteen burde vurdere for beredskapslagring og hvilke utfordringer beredskapslagringen ville medføre. Sekretariatet produserte en rapport med tre punkter som var særlig aktuelle for videre undersøkelser. For det første hadde Arbeidsgruppa for sivile importbehov fastslått at lagringskapasitet ikke var en stor utfordring for å iverksette beredskapslagring, verken med tanke på kostnader eller tilgjengelige fasiliteter. Sekretariatet anbefalte derfor videre studier av hvilke problemer som kunne oppstå på forskjellige steder for forskjellige varer, spesielt når store mengder ble kjøpt opp og transportert. For det andre hadde Arbeidsgruppa nevnt at den ikke hadde tatt med hensyn til kostnader i sin analyse, noe de hadde fastslått at måtte utredes på et senere tidspunkt. For det tredje måtte vare som krevde relativt små transportressurser utredes etter kriteriene Arbeidsgruppa hadde lagt til grunn i sine studier, noe Sekretariatet anså som de nylig opprettede råvarekomiteenes arbeidsoppgaver.⁷⁷

I sin rapport fra 28. november 1952 la Komiteen for varemangel i krigstid fram sitt arbeid fra komiteens første år. Dette fortalte om Petroleumskomiteens rapport fra oktober, og at denne komiteen hadde blitt instruert til å gjøre mer dyptgående undersøkelser, spesielt angående hvor lenge lagrene til medlemslandene ville holde. Med tanke på andre råvarer ble særlig to punkter framhevet: Den eneste varen det på dette tidspunkt var realistisk å lagre i Europa var kornprodukter da det hadde vært et stort overskudd i produksjonen i Nord-Amerika som de håpet kunne overføres uten for store økonomiske belastninger for europeerne. De uttrykte også et ønske om oppbygging av lagre av kull og stål, men erkjente at i likhet med alle andre varer ville valutabalansen og andre økonomiske utfordringer stå i veien på dette tidspunktet.⁷⁸ Arbeidet med beredskapslagring ble etter dette en viktig del av arbeidet til Komiteen for varemangel i krigstid og dens underkomiteer.

⁷⁷ AC/25-D-12. Secretariat. *Possible Fields of Study on Stockpiling*. 15/11-52. s. 2; AC/25-R/6. Committee on Wartime Commodity Problems. Atlanterhavsrådet. *Summary Record of a Meeting of the Council Held at the Palais de Chaillot, Paris on 7th November, 1952, at 3.15 p.m.* 11/11-1952: 2-3

⁷⁸ C-M(52)112. Committee on Wartime Commodity Problems. *Progress Report to the Council*. 28/11-1952: 3

3.2.1 Råvarekomiteenes arbeid med beredskapslagring av strategiske råvarer

Generalsekretæren kommenterte arbeidet Komiteen for varemangel i krigstid og dens underkomiteers innledende arbeid i hans framdriftsrapport for NATO i perioden desember 1952 til april 1953. Komiteen for varemangel i krigstid hadde i denne perioden brukt mye tid på å sørge for at alle råvarekomiteene brukte lignende forutsetninger i sine analyser, blant annet at alle råvarekomiteene baserte sine undersøkelser på data fra samme periode og samme geografiske områder. På denne måten ble resultatene av arbeidet underkomiteene utførte mer sammenlignbart og komplimenterende. Videre hadde den konkludert med at råvarekomiteenes oppgaver var todelt: på den ene siden skulle de prioritere medlemslandenes behov for forsyninger, på den annen side skulle de utarbeide beredskapstiltak som kunne implementeres i fredstid. Det første innebar blant annet anslag av behov, tilgjengelighet og tentative importprogrammer. Det andre betydde å gjennomføre undersøkelser og utarbeide opplegg som kunne gjennomføres i fredstid for å møte økonomiske utfordringer i krigstid. Dette innebar blant annet beredskapslagring av strategisk viktige råvarer, utvikling av sikre forsyningskilder og utvikling av substitutter for råvarer. Videre inkluderte det utvikling av programmer som kunne implementeres i krigstid, for eksempel for rasjonering og allokering av ressurser for å få utnyttet disse på best mulig måte.⁷⁹ Da alle råvarekomiteene bortsett fra Petroleumskomiteen var under ett år gamle hadde arbeidet foreløpig i hovedsak bestått å kartlegge behov og tilgjengelighet for deres respektive varegrupper, samt hvilke spesifikke varer som trengtes.⁸⁰

Et halvt år seinere, i november 1953, konkluderte Komiteen for varemangel i krigstid med at ikke alle medlemslandene hadde gjort det de kunne for å oppfylle forventningene som hadde blitt satt til dem når det kom til forberedelser med tanke på råvaretilgang i krigstid.⁸¹ I en rapport til Atlanterhavsrådet slo komiteen fast at selv om detaljert informasjon om medlemslandenes beredskapslagre ikke hadde blitt gjort tilgjengelig var det tydelig at de europeiske medlemmene ikke hadde bygd opp tilstrekkelige lagre. Rapporten omtalte forøvrig utfordringer som skapte hindre for effektiv oppbygging av lagrene, for eksempel generell varemangel på verdensmarkedet og høye priser som ville ha økt ytterligere hvis alle alliansemedlemmene hadde kjøpt for lagring. Komiteen anerkjente videre at dette ble gjort vanskeligere av en generell dårlig økonomisk situasjon blant de europeiske medlemslandene, noe som ikke ble hjulpet av at disse hadde problemer med betalingsbalansen overfor de

⁷⁹ C-M(53)45. Ismay, H. L. *Report by the Secretary General of Progress During the Period 1st December, 1952 to 16th April 1953*. 18/4-1953: 17

⁸⁰ Ibid: 18

⁸¹ C-M(53)149. Sergent, R. *Progress Report by the Chairman of the Committee on Wartime Commodity Problems*. 16/11-1953. C-M(53)149: 2

amerikanske maktene. Utviklingen hadde allikevel gjort at de fleste av disse utfordringene var mindre i 1953 enn de hadde vært tidligere. Komiteen la fram hvilke aspekter ved beredskapslagring som skulle undersøkes nærmere i framtida, der alt fra beste størrelse på og sammensetning av lagrene måtte kartlegges, til hvordan varene skulle anskaffes, fornyes og avhendes. Komiteen anså det også som mulig å komme med noen konkrete anbefalinger angående beredskapslagring.⁸²

27. november samme år var komiteleder René Sergent for Komiteen for varemangel i krigstid gjest i et av Atlanterhavsrådets møter. Komitelederen gjorde rede for framdriften råvarekomiteene hadde hatt det siste halvåret, noe som varierte på grunn av ulike utfordringer knyttet til de ulike ressursene de undersøkte. Han håpet allikevel at alle komiteene ville være ferdig med undersøkelsene innen et halvt år slik at de kunne begynne å legge konkrete planer for råvaretilførsel i krig. Etter spørsmål fra Atlanterhavsrådet forklarte Sergent at selv om råvarekomiteene for tiden fokuserte på andre tiltak for å sikre effektiv utnyttelse av råvarer i krigstid ble arbeidet med beredskapslagring holdt i bakhodet. Sergent påpekte på sin side at det var åpenbart at sivile forberedelser hadde blitt nedprioritert av alliansen til fordel for militær opprustning. Han håpte allikevel at medlemmene av Atlanterhavsrådet ville ta med hjem en driv til å gjøre sivile forberedelser slik at den sivile fronten kunne bli like rustet for krig som militæret var.⁸³

I begynnelsen av desember 1953 la generalsekretær fram en ny framdriftsrapport for Atlanterhavsrådet. Her omtalte han hvordan framdriften til Komiteen for varemangel i krigstid og dens underkomiteer hadde vært siden april samme år. Komiteene hadde fortsatt med sine undersøkelser, og framdriften i disse undersøkelsene varierte mellom komiteene. Komiteene hadde kun i liten grad fortsatt sine undersøkelser av mulighetene for beredskapslagring av varer; bare Komiteen for mat og landbruk og Komiteen for industrielle råvarer hadde gjort grundigere undersøkelser. Disse komiteene hadde allikevel ikke kommet lenger i prosessen enn å samle inn informasjon og forsøke å utforme hvordan beredskapslagringen praktisk kunne utføres. De hadde altså på dette tidspunktet ikke utformet noen konkrete planer for hvordan beredskapslagringen kunne gjennomføres.⁸⁴

29. mars 1954 leverte Komiteen for varemangel i krigstid sin første større rapport som kun omhandlet beredskapslagring. Her gjorde komiteen rede for at hensikten med

⁸² Ibid: 7

⁸³ C-R(53)49. North Atlantic Council. *Summary Record of a Meeting of the Council Held at the Palais de Chaillot, Paris, on Wednesday 25th November, at 10.15 a.m.* 27/11-53: 4-5

⁸⁴ C-M(53)162. Ismay, H. L. *Report by the Secretary General of Progress During the Period 17th April, 1953 to 3rd December 1953.* 7/12-1953: 13

beredskapslagringen var å holde krigsindustrien i gang og å sikre hjemmefronten. Med dette ble beredskapslagringen noe mer enn et middel for å lette presset på transportflåten, som ville ha mer enn nok å gjøre særlig i de første ukene av en krig. Beredskapslagringen skulle nå være en garanti mot fullstendig paralysering av industrien og mot utsulting av sivilbefolkningen som følge av redusert import. Tidsspekteret rettet seg hovedsakelig mot den innledende fasen av en krig fram til tilfredsstillende forsyningslinjer kunne etableres, uten at det ble spesifisert hvor lenge denne perioden ble antatt å vare.⁸⁵ Komiteen fortsatte med å understreke at hvordan beredskapslagringen ville gjennomføres varierte mellom landene fordi deres behov for ulike varer var forskjellig. Allikevel fantes det enkelte varegrupper som ble brukt i stor skala av alle landene og som krevde svært mye transportkapasitet. Dette var de store og volumkrevende, men også ofte billige, varene som kull, jernmalm, korn og tømmer. En annen fordel var at disse varene var enkle å lagre fordi de enten ikke lett ble dårlige eller fordi de kunne lagres uten spesialtilpassede lagre. Ved siden av disse varene var det enkelte varer som burde lagres fordi de ville bli mangelfulle i krigstid enten fordi rustningsindustrien konsum av disse ville øke eller fordi det var sannsynlig at kilden til varene ville bli utilgjengelig. Dette gjaldt spesielt industriråvarer som bauxitt, aluminium, tin og magnesium.⁸⁶

Det var inne lagring av korn de største fremskrittene ble gjort i denne perioden. Korn var en perfekt kandidat for beredskapslagring fordi mange av de de europeiske medlemmene var helt avhengige av import fordi de ikke produserte nok selv.⁸⁷ Samtidig var det volumkrevende og krevde derfor mye transportkapasitet, men den var enkel og billig å lagre, og ble konsumert i store mengder. Videre ville tilgangen i krigstid bli redusert på grunn av redusert fraktekapasitet samt avskjæring av import fra Østblokk-land. Samtidig ville etterspørselen etter korn trolig øke i krigstid fordi det trolig ville erstatte konsumet av andre matvarer. Videre utgjorde import av kornprodukter rundt 25% av importvolumet til Europa, og tok dermed opp en betydelig del av den allierte transportkapasiteten. Komiteen for varemangel i krigstid hadde derfor 12. februar 1953 foreslått å lagre over to millioner tonn hvete i Europa.⁸⁸ Dette var nok korn til å forsyne de europeiske allierte i omtrent en måned ved normalt konsum for fredstid.⁸⁹

⁸⁵ C-M(54)23. Committee on Wartime Commodity Problems. *Stockpiling: Report by the Committee on Wartime Commodity Problems*. 29/3-1954: 1

⁸⁶ Ibid

⁸⁷ Ibid: 13

⁸⁸ AC/25-D/22. Secretariat. *Stockpiling Wheat*. 12/2-1953: 2, 13

⁸⁹ AC/25(FA)WP/6. Food and Agriculture Planning Committee. *Report on the Stockpiling of Wheat*. 23/6-1954: 8

Flere medlemmer av Komiteen for varemangel i krigstid hadde uttrykt skepsis mot å forhåndslagre korn på grunn av finansielle utfordringer, men den amerikanske delegasjonen informerte komiteen om at artikkel 550 i Mutual Security Act fra 1954 ville gjøre det mulig for europeerne å kjøpe amerikanske landbruksprodukter.⁹⁰ Utfordringen var å kjøpe nok fra dollarområdet uten å forrykke dollarbalansen, noe Mutual Security Act hjalp med til å løse. President Eisenhower ville bruke landbruksprodukter tilsvarende en milliard dollar for å styrke økonomiene til allierte land, men satte som forutsetning at dette kom i tillegg til varene landene allerede kjøpte av USA. Samtidig var det overskudd i produksjonen også Tyrkia, og forventninger om overskudd i Frankrike og Italia, noe som gjorde tilgangen på råvaren enda bedre.⁹¹

Det amerikanske tilbudet gjaldt kun så lenge kjøpene av hvete var for lagring med tanke på krig og dermed ikke erstattet vanlig kjøp. For å få tak i amerikansk korn måtte europeerne derfor forhandle bilaterale avtaler med USA der avhendingene av lagrene var et av de viktigste forhandlingspunktene da amerikanerne ikke ønsket avhending av beredskapslagre skulle gå på bekostning av normal handel.⁹² Amerikanerne tilbød også å bruke store deler av betalingene til å finansiere OSP-programmer (Offshore Procurement, amerikanske kjøp av europeisk utstyr og våpen som ofte ble gitt tilbake i våpenhjelp).⁹³ Amerikanerne ønsket videre at land som ønsket amerikansk hjelp vurderte metoder for å overkomme problemer med betalingsbalansen. Selv om de amerikanske tiltakene for å hjelpe europeerne med å bygge opp sine lagre og overkomme problemene med betalingsbalansen var relevant for arbeidet til råvarekomiteene ble avtalene og kjøpene gjort utenfor NATO og var dermed ikke komiteenes ansvar.⁹⁴

Komiteen for varemangel i krigstid slo i sin rapport fra 1954 fast at myndighetene i de fleste medlemsland ville være motvillige til å bygge opp beredskapslagre for kun strategiske formål. Dette var fordi kostnaden var stor, og pengene trengtes andre steder som rustningsindustrien.⁹⁵ Komiteen slo fast at beredskapslagring var anliggende som de enkelte medlemslandene selv måtte ta det største ansvaret for. Allikevel erkjente komiteen at NATO burde gå foran for å skape forslag om hvordan lagringen burde gjennomføres, dette for å tjene

⁹⁰ C-R(53)47. North Atlantic Council. *Summary Record of a Meeting of the Council Held at the Palais de Chaillot, Paris, on Wednesday, 4th November at 10.25 a.m. 5/11-1953*: 6

⁹¹ C-M(54)23. Committee on Wartime Commodity Problems. *Stockpiling: Report by the Committee on Wartime Commodity Problems*. 29/3-1954: 8

⁹² C-R(53)47. North Atlantic Council. *Summary Record of a Meeting of the Council Held at the Palais de Chaillot, Paris, on Wednesday, 4th November at 10.25 a.m. 5/11-1953*: 6

⁹³ Ismay (1954): 125

⁹⁴ C-R(53)47. North Atlantic Council. *Summary Record of a Meeting of the Council Held at the Palais de Chaillot, Paris, on Wednesday, 4th November at 10.25 a.m. 5/11-1953* s.6

⁹⁵ C-M(54)23. Committee on Wartime Commodity Problems. *Stockpiling: Report by the Committee on Wartime Commodity Problems*. 29/3-1954. s. 5

NATO sine mål. I ytterste konsekvens var dette for å forhindre at enkelte land unnlot å bygge opp sine lagre for så å bli en belastning for resten av alliansen dersom en krigssituasjon skulle oppstå. Videre ville utstrakt internasjonalt samarbeid kunne bidra til å unngå konflikter som kunne oppstå når alle medlemslandene bygde opp lagre av de samme varene.⁹⁶ Komiteen hadde også vurdert om man kunne finansiere enkeltlands lagre med internasjonale midler, men de kom fram til at dette var helt nytteløst, men så på det som en mulighet for enkelte medlemsland å opprette egne lagre innenfor allierte lands grenser.⁹⁷

3.3 De store utfordringene

I rapporten sin fra 29. mars 1954 la Komiteen for varemangel i krigstid også fram betraktninger om hvilke utfordringer som hindret effektiv og hurtig utbyggingen av beredskapslagrene. De hadde funnet ut at det på den ene siden fantes økonomiske og finansielle utfordringer, disse ble i stor grad påvirket av svingninger i markedet og varierte mellom varegrupper. På den andre siden fantes det tekniske, fysiske og kommersielle utfordringer som holdt seg mer stabile og var i stor grad til felles for alle varegrupper.⁹⁸

Den mest framtreddende utfordringen var i denne sammenheng de finansielle og økonomiske problemene som fulgte med oppkjøp i stor skala av varer for lagring. Selv om varene som ble prioritert for beredskapslagring skulle være relativt billige krevdes det betydelige summer for å bygge opp tilfredsstillende lagre. For eksempel hadde USA med sine oppkjøp brukt en sum som tilsvarte nær 2.6% av sitt forsvarsbudsjett, mens Storbritannia hadde brukt nærmere 6.3% av sitt. Disse anskaffelsene hadde ikke blitt gjort med midler fra forsvarsbudsjettet, men det forteller noe om beløpene som ble brukt på beredskapslagringen i disse landene. Dette kom altså i tillegg til andre militære utgifter som for samtlige NATO-land var betydelige. Medlemslandene så på dette tidspunktet ut til ikke være i stand til å rettferdiggjøre bruk av tilstrekkelige summer til å effektivt bygge opp sine lagre, men prioriterte å bygge opp militære styrker. Dette var til tross for at NATO offisielt hadde uttalt at etableringen av tilstrekkelige beredskapslagre av strategiske råvarer var kritisk for krigsinnsatsen, og var videre noe som det ikke var realistisk å begynne med når krigen allerede hadde brutt ut. Lagringen måtte utføres i fredstid hvis den skulle ha ønsket effekt.⁹⁹

Videre var det vanskelig å finansiere kjøpene av store mengder råvarer uansett hvor disse ble kjøpt fra. Hvis myndighetene kjøpte varer som ble produsert på eget territorium for å

⁹⁶ Ibid: 6

⁹⁷ Ibid: 3

⁹⁸ Ibid: 2

⁹⁹ Ibid: 3

la disse ligge uten å bli brukt til videre produksjon risikerte man å skape inflasjon. Hvis varene ble kjøpt fra utlandet risikerte man på den annen side å skaffe seg store problemer med eget lands betalingsbalanse, noe de europeiske medlemslandene allerede slet med etter utstrakte kjøp fra de amerikanske NATO-medlemmene under og etter andre verdenskrig. Dette var en viktig grunn til at Amerikanerne hadde iverksatt enkelte tiltak for å lette på betalingsbalansen til sine allierte, for eksempel artikkel 550 i US Mutual Security Act fra 1953. Her fikk de europeiske allierte kjøpe kornprodukter til sine beredskapslagre under svært gunstige vilkår, noe som hjalp noe på de finansielle problemene ved lagringen.¹⁰⁰

Av fysiske og tekniske problemer var det bekymringer knyttet til tilgjengelighet på produsenter, transport og lagringsfasiliteter. På dette tidspunktet oppfattet ikke komiteen det som at det fantes noen store utfordringer på noen av disse punktene. For de fleste råvarene fantes det overskudd tilgjengelig på produksjonsstedene og mulighet for å produsere mer hvis det ble anmodet. Det var allikevel noen varer det manglet tilgang på, noe komiteen bestemte at de måtte undersøke nærmere. Videre så det ikke ut til at det var mangel på transportkapasitet i fredstid, selv om hvorvidt transporttilbudet var tilstrekkelig ikke kunne avgjøres før konkrete lagringsprogrammer hadde blitt tegnet opp. Avslutningsvis fastslo komiteen at lagringen og problemer som fulgte med dette var medlemslandenes individuelle ansvar, men internasjonalt samarbeid også her var ønskelig for å utveksle informasjon om hvordan det best kunne utføres. Dette gjaldt både hvor lagrene burde opprettes, hvordan de kunne beskyttes, og avslutningsvis hvordan varer for flere land kunne lagres på samme sted.¹⁰¹

De kommersielle problemene handlet i all hovedsak om at store oppkjøp av råvarer ville påvirke markedet og mest sannsynlig være med på å destabilisere det blant annet ved å drive opp prisene på råvarene. Det var her også en utfordring at i prosessen med å fornye innholdet i lagrene ville det trolig oppstå situasjoner der lagrene var mindre enn fulle i perioden mellom utsalg av gammel beholdning til ny beholdning var på plass. Videre burde oppkjøp av varer til lagrene utføres motsatt av det som er vanlig praksis i det kommersielle markedet. Hvis et land har begynt å akkumulere varer ville det bruke av lagrene før de kjøpte nye hvis det var forventet at prisene på råvarene fra produsenten ville fortsette å synke. Hvis man ventet for lenge med å kjøpe varene risikerte man å måtte begynne å kjøpe varer når krisen allerede hadde inntruffet, slik som hadde skjedd ved utbruddet av Koreakrigen. Varene ble da mye dyrere enn de tidligere hadde vært.¹⁰²

¹⁰⁰ Ibid

¹⁰¹ Ibid: 4-5

¹⁰² Ibid: 5

En av de største utfordringene komiteen hadde møtt på var de finansielle utfordringene ved å oppfordre medlemslandene til å bygge opp lagre, spesielt fordi medlemslandene var motvillige til å bruke penger på slike lagre. Allikevel hadde USA gjennom artikkel 550 i Mutual Security Act sørget for evne til lagring av jordbruksprodukter uten finansielle problemer (ved at de kunne kjøpe jordbruksprodukter med egne nasjonale valutaer), noe som åpnet for at beredskapslagring kunne begynne i det små.¹⁰³

3.3.1 Felles lagre

26. august 1954 vedtok amerikanerne Public Law 665 som blant annet gav presidenten mulighet til å overføre penger til NATO for å kjøpe landbruksprodukter til lagrene sine, men disse pengene ville bli tatt fra pengene amerikanerne hadde merket til andre formål som falt under Mutual Security Act.¹⁰⁴ Det kom fram av uttalelsen at de amerikanske myndighetene ikke kunne øremerke penger til dette formålet så lenge det ikke forelå planer for opprettelsen av egne NATO-lagre da pengene ikke kunne overføres til de enkelte medlemsland. Amerikanerne ønsket av administrative grunner ikke å lage internasjonale beredskapslagre med pengene de tjente gjennom OSP-programmene, noe som førte til at NATO måtte lage planer for felles lagre som kunne gå under Public Law 665 for å få amerikansk hjelp.¹⁰⁵ Komiteen for mat og landbruksprodukter diskuterte uttalelsen 7. desember 1954. Her bestemte komiteen seg for at det var ønskelig å undersøke mulighetene for å opprette felles lagre for korn hvis dette kunne føre til mer amerikansk hjelp. Disse lagrene ville i så fall bli prioritert til å betjene felles problemer, for eksempel i samarbeid med Komiteen for sivilt forsvar og Komiteen for flyktninger og evakuerte.¹⁰⁶ Dette var noe lederen for Komiteen for varemangel i krigstid støttet dem i, og understrekte at hvis amerikanerne var villige til å hjelpe europeerne økonomisk skulle ikke mangel på planer stå i veien.¹⁰⁷ Han anbefalte derfor komiteen å omfavne mulighetene amerikanerne tilbød ved å planlegge et felles matlager ved å la Komiteen for mat og landbruksprodukter i samarbeid med andre sivile komiteer til å utarbeide konkrete planer for dette.¹⁰⁸ Komiteens medlemmer var mer skeptiske til rask handling og ønsket heller å utforske videre hvilke muligheter de amerikanske lovene tilbød og mente derfor at det var for tidlig å

¹⁰³ Ibid: 8; C-M(53)162. Ismay, H. L. *Report by the Secretary General of Progress During the Period 17th April, 1953 to 3rd December 1953*. 7/12-1953: 13

¹⁰⁴ AC/25(FA)D/54. Baker, B. A. og W. G. Finn. *Statement by the US Representative in Regard to Stockpiling*. 16/11-1954: 2

¹⁰⁵ Ibid: 3

¹⁰⁶ AC/25(FA)R/9. Food and Agriculture Committee. Atlanterhavsrådet. *Summary Record of a Meeting of the Council Held at the Palais de Chaillot, Paris, on Monday and Tuesday, 8th and 9th November 1954*. 7/12-1954: 1-2

¹⁰⁷ AC/25-D43. Sergent, R. *Strategic Stockpiling: Note by the Chairman*. 14/1-1955: 2

¹⁰⁸ Ibid: 2-3

utarbeide planer for et felles NATO-lager av matvarer.¹⁰⁹ Arbeidet med felles lagre ble ikke gjenopptatt.

3.5 Konklusjon

Dette kapittelet har vist hvordan NATOs arbeid med beredskapslagring hadde sitt utgangspunkt i trusselen sovjetiske ubåtangrep utgjorde for den allierte varetransporten, særlig over Atlanterhavet.. Erfaringer fra andre verdenskrig hadde vist hvor sårbare handelsskip var mot slike angrep og hvor mye konvoittrafikk reduserte effektiviteten av varetilførselen over Atlanteren. Med framskritt i teknologien var det ingen grunn til å ikke anta at ubåtangrep ville bli noe mindre problem enn det hadde vært i de to tidligere verdenskrigene. Atlanterhavsrådet erkjente raskt at handelsflåtenes kapasitet raskt ville reduseres i en krig, både gjennom tap av tonnasje på grunn av angrep og på grunn av redusert effektivitet på grunn av konvoittrafikk. Med denne forventede reduksjonen i tilgjengelig fraktekapasitet uten tilsvarende reduksjon i forventet etterspørsel av varer måtte Atlanterhavsrådet finne måter for å redusere belastningen på transportflåten. En av de mest effektive måtene å gjøre dette på for en begrenset tidsperiode var å opprette beredskapslagre av varer som var kritiske for krigsinnsatsen og som tok opp en stor andel av transportflåtens lastekapasitet. Etter hvert ble også frykten for tap av kildene til varene bidra til økt betydning for programmene for beredskapslagring.

Det går tydelig fram av kildene at beredskapslagringen av strategiske råvarer var et middel for å redusere belastningen på NATO-landenes transportflåte. Atlanterhavsrådets forslag om å lagre de varene som krevde mest av transportkapasiteten var derfor et godt tiltak for å møte denne utfordringen. På denne måten ville den militære ledelsen ha større handlefrihet i disponeringen av alliansens transportkapasiteter. Allikevel omdefinerte først Utvalget for sivile importbehov og senere Komiteen for varemangel i krigstid målet med beredskapslagring. Disse organene innså at det var medlemslandenes behov for strategiske råvarer var et mål i seg selv, ikke et mål som til en viss grad kunne oppnås ved å etablere lagre.

Til tross for at beredskapslagring ble omtalt som et svært viktig tiltak av alle organer som arbeidet med det ble det gjort lite for å sikre at medlemslandene bygde opp sine lagre. I Komiteen for varemangels rapport til Atlanterhavsrådet fra 27. november 1953 går det tydelig fram at beredskapslagringen hadde falt i bakgrunnen for komiteens øvrige arbeid. Råvarekomiteenes tiltenkte oppdrag da de ble opprettet hadde vært å undersøke medlemslandenes behov for råvarer slik at Komiteen for varemangel i krigstid kunne produsere

¹⁰⁹ AC/25-R/25. Committee on Wartime Commodity Problems. *Summary Record of a Meeting of the Council Held at the Palais de Chaillot, Paris, on Wednesday, 26th January, 1955 at 3.15 p.m.* 2/2-1955: 5-6

importprogrammer og prioriteringslister som Komiteen for havtransport skulle bruke i krigstid. Beredskapslagring hadde sprunget ut av dette for å gi den sistnevnte komiteen mer handlingsfrihet, og enda viktigere fordi transportkapasitetene ikke var tilstrekkelige. Allikevel ble beredskapslagring med tiden et viktig mål i seg selv fordi råvarekomiteene innså verdien av lagrene både for industrien og for sivilbefolkningen.

Videre ser det ut til at kommunikasjonsproblemer nok en gang la en demper på effektiviteten til NATOs komiteer. Da Atlanterhavsrådet bestemte seg for å utforske beredskapslagring som et tiltak for å sikre tilgang på varer ser det ut til at det lå en rekke antakelser i bunn som ikke har blitt dokumentert, og som ikke har blitt formidlet til komiteene. Det mest framtrædende her var at Atlanterhavsrådet aldri informerte komiteene om hvor lenge de så for seg at beredskapslagrene skulle holde. Dette henger sammen med at lagrene måtte holde til militæret hadde sikret forsyningslinjene, noe som trolig innebar å vinne herredømmet på havene. Hvis tidsspekteret kornlagrene skulle være er representativt for råvarelagringen generelt ser det allikevel ut til at ambisjonen var at landene skulle være så selvforsynt som mulig i opptil tre måneder, noe som samsvarer med tidsspekteret militæret hadde lagret materiell for. Dette er allikevel lite trolig da korn var billig å anskaffe og lagre, samtidig var det veldig volumkrevende og derfor mer hensiktsmessig å lagre i større kvanta enn andre varer; dyrere varer ville bli vanskeligere å lagre for en like lang periode.

Den største hindringen for etableringen av beredskapslagre var allikevel de økonomiske og finansielle problemene det medførte for medlemslandene. De europeiske medlemslandene var allerede i en vanskelig situasjon fordi de både måtte bygge opp sine hjemland og sine militære styrker. For å gjøre situasjonen vanskeligere slet de allerede med en dårlig valutabalans, spesielt overfor USA. På grunn av dette ble utgiftene for å etablere store beredskapslagre med råvarer en ekstra økonomisk byrde som de fleste ikke var villige til å bære. Dette ble videre en prioriteringssak for medlemslandene hvor valget stod mellom å bygge opp militære styrker eller å bygge opp råvarelagre. Med flere millioner sovjetiske soldater ubehagelig nærme landegrensene valgte de fleste europeiske NATO-landene å bruke pengene på militære styrker framfor råvarer. Det er lite sannsynlig at disse landene vill ha brukt penger på beredskapslagrene utenfor forsvarsbudsjettene fordi disse lagrene inngikk i militærstrategiske planer.

Et svar på disse utfordringene kom fra USA gjennom hjelpen Mutual Security Act gjorde mulig for europeerne. Dette kom i tillegg til den andre hjelpen USA hadde bidratt med gjennom Marshallhjelpen og Truman-doktrinen, og viser at amerikanerne tok forsyningssituasjonen på alvor. Denne hjelpen gjorde det også enklere for de europeiske statene

å begynne sine lagringsprogrammer. Med disse programmene ble ikke europeerne tvunget til å velge mellom lagre av korn eller å bruke den samme summen på militært utstyr. Gjennom OPC-programmene ville amerikanerne bruke pengene europeerne betalte for kornet på å kjøpe europeisk militært utstyr, som de igjen ville gi i gave til de europeiske medlemslandene. Altså ser det her ut til at amerikanerne var forberedt på å gi både i pose og sekk, men neste kapittel viser hvordan europeerne allikevel ikke fylte opp sine kornlagre.

Videre amerikansk hjelp ble tilbudt gjennom Public Law 665 fra 1954 som gjorde det mulig for den amerikanske presidenten å gi NATO råvarer dersom organisasjonen utarbeidet en plan for lagringen av disse. I denne sammenheng er det talende at Komiteen for varemangel i krigstid heller bestemte seg for å utsette utarbeidelsen av disse planene for å utforske om denne hjelpen kunne bli mottatt på andre måter. Dette tyder på at selv om økonomiske utfordringer utvilsomt gjorde det vanskeligere for de europeiske medlemslandene å bygge opp store lagre med råvarer spilte også manglende vilje en stor rolle. Det er mulig komiteen ønsket å finne ut om pengene amerikanerne ville bruke på prosjektet kunne bli overført til Europa på andre måter, men det viser at strategiske råvarer nok en gang ble prioritert lavere enn muligheten for å få penger til andre formål.

Kapittel 4: Slutten på Komiteen for varemangel i krigstid

Ved inngangen til 1955 hadde Komiteen for varemangel i krigstid og dens underkomiteer sammen med de andre komiteene involvert i sivil kriseplanlegging utført en rekke undersøkelser angående nødvendige sivile forberedelser for krig. Dette hadde vært banebrytende arbeid i den forstand at medlemslandene hadde bidratt med mye sensitiv informasjon om egne forsvarsplaner, kapasiteter og behov. Samtidig hadde arbeidet bragt sammen personell fra ulike stater i arbeid mot felles mål noe som hadde ført til at dette personellet hadde fått trent på samvirke. Dette hadde i sin tur ført til at en organisasjon som ville jobbe sammen i krigstid hadde fått øvd mye på lignende oppgaver som de kunne møte i reelle situasjoner i framtiden hvis en krig brøyt ut. Arbeidet som hadde blitt utført i denne sammenhengen, enten i råvarekomiteene og i de øvrige komiteene for sivil kriseplanlegging, hadde blitt ledet og koordinert av Komiteen for varemangel i krigstid og Komiteen for sivil kriseplanlegging.

Dette kapittelet forklarer hvordan nye antagelser om hvordan en framtidig krig ville bli utkjempet startet en prosess som kom til å føre til at Komiteen for varemangel i krigstid ble erstattet med en ny komite, Seniorkomiteen for sivil kriseplanlegging, innen utgangen av 1955.¹¹⁰ Grunnene til at dette byttet skjedde var sammensatt, men kom i stor grad av misnøye fra høyere hold med hvordan Komiteen for varemangel i krigstid hadde utført sine oppgaver, samtidig som dens arbeid hadde avslørt mangler og svakheter i organisasjonsstrukturen til de sivile planleggingskomiteene. Seniorkomiteen ble derfor opprettet for å videreutvikle organisasjonen for å tette hull der nødvendige undersøkelser hadde falt mellom ansvarsområdene til forskjellige komiteer, samtidig som den skulle koordinere arbeidet og rapportene til alle komiteer involvert i sivil kriseplanlegging. Det siste innebar at både råvarekomiteene og øvrige komiteer for sivil kriseplanlegging ble underordnet og koordinert av samme komite.

4.1 De nye antakelsene for strategisk planlegging

Fram til 1955 hadde komiteene i NATO arbeidet under en antagelse om at en framtidig krig ville ligne den andre verdenskrig, med et massivt sovjetisk overfall mot Vest-Europa. Av dette fulgte det at planleggingen alle komiteer hadde foretatt hadde fokusert på langtekkelig innsats i en krig utkjempet hovedsakelig med konvensjonelle våpen, og hvor NATO ville ha overtaket innen kjernefysiske våpen. Til tross for at både USA og Sovjetunionen hadde hatt atomvåpen i

¹¹⁰ AC/98-D1. Secretariat. *General Survey of the Present Civil Emergency Planning Structure and the Past Activities of the Boards, Committees and Working Groups Engaged in Civil Emergency Planning*. 21/12-1955: 2

sine arsenaler fra 1950 var det først i januar 1955 at komiteene for sivil kriseplanlegging fikk instruksjon av generalsekretæren om å revurdere sitt arbeid ut ifra nye antakelser om hvordan en framtidig krig ville utkjempe. De nye antakelsene innebar at det i de første dagene og ukene av en krig ville bli brukt atomvåpen i stor skala mot alliansemedlemmenes militærinstallasjoner, infrastruktur og befolkningsentre. I første rekke ville angrepene konsentreres mot anlegg for produksjon og bruk av atomvåpen. Videre tilsa antakelsene at atomvåpen ville bli brukt mot de største havneanleggene og sentre for myndigheter, industri og kommunikasjon. Det måtte også tas høyde for terrorbombing med atomvåpen av de største befolkningsentrene fordi slike angrep ville ha stor effekt på moralen til innbyggerne i NATO-landene.¹¹¹

De nye antakelsene sa på den annen side lite om hvilke konkrete mål Den stående gruppen regnet som mest sannsynlige, og heller ikke noe om omfanget av de forventede angrepene bortsett fra at de ville bli massive. Instruksjonen komiteene for sivil kriseplanlegging fikk gjorde det allikevel klart at konkrete mål ikke var avgjørende for komiteenes arbeid, men at de skulle legge brede og omfangsrike planer for å begrense skaden bruk av atomvåpen mot NATO-landene ville påføre.¹¹² Planleggingen skulle i hovedsak dreie seg om å lage kriseplaner som kunne iverksettes i krigstid (for eksempel rasjonering), og om forberedende tiltak som burde gjennomføres i fredstid (for eksempel beredskapslagring).¹¹³ Med de nye antagelsene fulgte en oppfattelse av at hele krigsmaskineriet til NATO var mer utsatt enn tidligere. Blant konsekvensene man forestilte seg ved en atomkrig var stor reduksjon i arbeidsstyrken, svekkelse av moralen til sivilbefolkningen og reduksjon i produksjonskapasitet, samt tap av alliansemedlemmer.¹¹⁴ Alle disse konsekvensene førte i sin tur til en betydelig svekkelse av både de enkelte medlemsland og alliansen som helhet, men skadene og virkningene av dem kunne begrenses dersom nødvendige tiltak ble tatt i tide.

Selv om atomvåpen nå ble ansett som en viktig del av en framtidig krig antok Den stående gruppen allikevel fortsatt at den første fasen med atomangrep ville bli etterfulgt av en lang periode bestående hovedsakelig av konvensjonell krigføring. Denne påfølgende fasen ville trolig innebære en kombinert bruk av spredte atomangrep og store operasjoner med konvensjonelle styrker. I denne perioden ville eventuelle atomangrep være mindre omfattende og ikke like hyppige som de ville være i den innledende fasen av krigen. Det var derfor viktig

¹¹¹ C-M(55)8. Ismay, H. L. *Further Assumptions for Civil Emergency Planning*. 19/1-1955: 2

¹¹² Ibid

¹¹³ C-M(55)48 (Final). North Atlantic Council. *Civil Emergency Planning – The Effects of Thermo-Nuclear Warfare*. 27/5-1955: 2

¹¹⁴ Ibid: 3

at alliansens medlemmer ble holdt i kampen selv etter å ha blitt utsatt for atomangrep, og at befolkningen og industrien var i stand til å fortsette innsatsen til krigen var vunnet.¹¹⁵

4.1.1 Behov for nye planer

I møte med forventninger om enormt ødeleggende angrep ble hovedmålet for organene som arbeidet med den sivile planleggingen at hvert enkelt medlem skulle overleve de innledende atomangrepene, for på denne måten å ikke bli tatt ut av krigen under den første fasen. For å realisere dette var det høyt prioritert at medlemslandenes myndigheter og administrasjoner fortsatte å fungere etter å ha blitt utsatt for angrep. Like viktig var det å sikre befolkningen både ved å minimere tap av menneskeliv som følge av angrepene og ved å sørge for bærekraftige levevilkår for befolkningen etter de innledende angrepene. Ved å sørge for at disse to målene ble oppfylt ville man trolig øke hvert enkelt medlemslands evne til å bidra med størst mulig slagkraft selv etter å ha blitt utsatt for atomangrepene.¹¹⁶ Dette krevde både at arbeidsstyrken ble bevart og at nødvendige råvarer for produksjon, særlig av militært utstyr, var tilgjengelige. Hvis disse to målene ble oppfylt ville medlemslandene kunne fortsette å produsere militært utstyr helt fra krigens start, noe som ville være avgjørende for å forsyne troppene ved fronten.

Ut ifra de nye antakelsene måtte råvarekomiteene planlegge for to faser som hver måtte møtes på sin måte. Det første målet med planleggingen skulle være å bevare produksjonsevnen og overlevelsessevnen til sivilbefolkningen både i de enkelte medlemslandene og dermed til alliansen som helhet i de første 30 dagene av en krig. Denne perioden ble ansett som kritisk for den videre krigsinnsatsen og det var et strategisk mål å vinne overtaket i løpet av disse dagene. Det var i denne perioden det var forventet at de mest voldsomme og intensive atomangrepene ville bli utført av begge parter.¹¹⁷ Atlanterhavsrådet mente at for denne perioden kunne trolig deler av arbeidet som komiteene for sivil kriseplanlegging allerede hadde utført benyttes hvis det ble videreutviklet med hensyn til de nye antakelsene.¹¹⁸ Allikevel måtte omfattende endringer og ytterligere undersøkelser gjennomføres for å proporsjonere planene til å ta høyde for atomangrep.

De nasjonale representantene i Komiteen for varemangel i krigstid og i råvarekomiteene fikk derfor i oppgave å undersøke hvordan de kunne sikre myndighetene og sivilbefolkningen i sine land. Ut ifra disse opplysningene skulle komiteene involvert i sivil kriseplanlegging kunne lage en rapport om alliansens evne til å overleve de innledende angrepene. Med tanke på

¹¹⁵ Ibid: 2

¹¹⁶ Ibid: 3

¹¹⁷ Ibid: 2

¹¹⁸ Ibid: 3

sivilbefolkningen måtte de undersøke infrastruktur, lagring av nødvendig mat, tilgang på strøm, kloakk og vann, samt tilførsel av andre varer som bensin, beredskapsplaner for havneanlegg, og forberedelse av helsevesen. For spesielt utsatte mål måtte også beskyttelsestiltak som evakueringsplaner og tilfluktsrom undersøkes, og organisering, trening og deployering av sivilforsvar måtte planlegges og gjennomføres.¹¹⁹ Komiteene involvert i sivil kriseplanelegging måtte derfor gjennomgå alle sine pågående undersøkelser og gi tilbakemelding til Atlanterhavsrådet om hvilke som burde videreføres og hvilke som burde avsluttes. Til dette ville komiteene få hjelp av Sekretariatet, og det ble lagt føring om at undersøkelsene og planleggingen ut ifra de nye antakelsene skulle gå foran evalueringen av de pågående planene.¹²⁰ Dette betydde ikke at de skulle avslutte planleggingen for en lang konvensjonell krig, men det var på dette tidspunktet viktigere å legge planer for de innleggende fasen.¹²¹

Generalsekretæren ønsket i denne forbindelse at alle komiteene involvert i sivil kriseplanlegging skulle levere en samlet, helhetlig rapport med bakgrunn i de nye antakelsene innen april 1956.¹²² Han gav komiteene mye handlingsrom for hvordan planleggingen ble utført, noe som gjorde at det ble gjort på ulike måter mellom land og ansvarsområde. Dette var i stor grad fordi de forskjellige planleggingsområdene og landene ville bli påvirket ulikt av de innledende angrepene.¹²³ Han anbefalte at alle medlemsland satte opp koordinerende organer for nasjonal kriseplanlegging, og at lederne for disse organene med tid ble gjort tilgjengelige for møter i NATO. Atlanterhavsrådet ønsket på sin side relevante råd og innspill fra medlemslandene angående sivil kriseplanlegging under de nye antakelsene, spesielt angående potensen kjernefysiske våpen hadde. Avslutningsvis ble instruerte Atlanterhavsrådet generalsekretæren til å delta i koordineringen av arbeidet til de sivile planleggingsgruppene og de nasjonale representantene i påvente av en eventuell reorganisering av organisasjonen involvert i sivil kriseplanlegging.¹²⁴

¹¹⁹ Ibid: 4

¹²⁰ Ibid: 5

¹²¹ Ibid: 2

¹²² C-M(55)8. Ismay, H. L. *Further Assumptions for Civil Emergency Planning*. 19/1-1955: 2

¹²³ C-M(55)48 (Final). North Atlantic Council. *Civil Emergency Planning – The Effects of Thermo-Nuclear Warfare*. 27/5-1955: 3

¹²⁴ C-R(55)23. North Atlantic Council. *Summary Record of a Meeting of the Council Held at the Palais de Chaillot, Paris XVIe, on Thursday, 26th May, 1955, at 10.15 a.m.* 28/5-1955: 4

4.1.2 Økt betydning for beredskapslagring

Komiteenes rapporter var klare innen utgangen av oktober 1955. Råvarekomiteene hadde undersøkt hvilke tiltak medlemslandene og alliansen i sin helhet foretok for at administrasjonene og handelsorganisasjonene med ansvar for forsyninger skulle være i stand til å takle utfordringene som atomkrig ville skape for medlemslandene og deres befolkningers overlevelse. Dette var på denne tiden et stadig pågående arbeid, så råvarekomiteene kunne ikke vise til noen konkrete tiltak medlemslandene hadde gjort for å bygge opp beredskapslagrene. Komiteen for varemangel i krigstid anbefalte at råvarekomiteene skulle prioritere undersøkelsene av spredning, beskyttelse og flytting av varer og varelagre som landene ikke ville overleve foruten. Dette var fordi de regnet med at tilførselen av nye varer ville være svært begrenset på grunn av forstyrrelser av transport og distribusjon.¹²⁵ Når det kom til den andre fasen av en krig anså råvarekomiteene det som vanskelig å legge planer før de fikk mer informasjon om hva som kunne forventes i den første fasen av en ny storkrig. Komiteene visste på dette tidspunktet lite om hvordan denne innledende fasen ville utspille seg fordi de ikke hadde fått noen informasjon om dette av Atlanterhavsrådet til tross for gjentatte anmodninger om dette. Det er derfor betenkelig at amerikanerne ymtet til en mulighet for å gi noe mer informasjon om hvordan de amerikanske myndighetene så for seg omfanget av en slik konflikt i et memorandum til Komiteen for varemangel i krigstid.¹²⁶ Dette kan tyde på at det enten fantes noe informasjon om hvordan den første fasen av en krig ville ta form, eller at noen hadde noen betraktninger som ville kunne fungere som et utgangspunkt for videre planlegging.

Når det kom til forberedelser av internasjonale handelsorganisasjoner anså Komiteen for varemangel i krigstid det som lite sannsynlig at slike organisasjoner involvert i vareforsyningen av medlemslandene vill være i effektiv drift før den andre fasen begynte. Den anså derfor slike forberedelser som underordnet til blant annet beredskapslagring i viktighet, men allikevel ønsket den å inkludere dem i studiene for at iverksettelsen av internasjonal varetransport skulle bli effektiv så fort som mulig i fase to av en krig.¹²⁷ Med nedprioriteringen av internasjonal varetransport i åpningsfasen av en krig anså komiteen dermed beredskapslagring som den viktigste kilden til varer i denne perioden. Internasjonalt samarbeid måtte derfor fokusere på hvordan lagrene skulle utformes, sammensettingen av varene i de ulike lagrene, samt anskaffelsen av varene.¹²⁸

¹²⁵ C-M(55)94. Gregh, F. D. *Impact of the New Assumptions on the Work of the Various Committees Dealing With Emergency Planning in the Field of Supplies*. 31/10-1955. Part I: 2

¹²⁶ Ibid: 2

¹²⁷ Ibid: 3

¹²⁸ C-M(55)94. Committee on Wartime Commodity Problems. *Impact of the New Assumptions on the Current Work of the Committee on Wartime Commodity Problems*. 31/10-1955. Part I, Annex A: 4

Råvarekomiteene hadde allerede gjennomført undersøkelser av hvordan redusert import ville påvirke befolkning og industri i de ulike medlemslandene. Dette hadde blitt gjort under de gamle antakelsene, men var fortsatt relevante under de nye antakelsene. Komiteene fortsatte derfor disse undersøkelsene.¹²⁹ Det var slike undersøkelser av effekten av redusert kapasitet innen havtransport som hadde ført til at beredskapslagring hadde blitt en del av den sivile kriseplanleggingen i utgangspunktet. Komiteen for varemangel i krigstid og råvarekomiteene var derfor enige i at beredskapslagring ville bli et viktigere tiltak innen alle varegrupper med utsiktene til en brutal atomkrig. På den annen side var råvarekomiteene enige om at de nye antakelsene gjorde de fleste av deres tidligere undersøkelser og planer utdatert. Noe kunne brukes videre om de ble modifisert, men allikevel måtte de begynne med omfattende nye undersøkelser.

4.2 Problemene med Komiteen for varemangel i krigstid

Den amerikanske delegasjonen hadde allerede før de nye antakelsene ble implementert begynt å undersøke hvordan organisasjonen med ansvar for sivil kriseplanlegging kunne forbedres. Problemene amerikanerne forsøkte å løse var for det første det de oppfattet som manglende koordinering mellom rapportene til de ulike råvarekomiteene før de ble lagt fram for Atlanterhavsrådet. Komiteen for varemangel i krigstid hadde fram til da godkjent og videresendt rapportene de hadde fått fra sine underkomiteer direkte til Atlanterhavsrådet, men fordi de sjeldent fikk de ulike rapportene samtidig fra de ulike råvarekomiteene hadde de sjeldent sendt samlede rapporter. Dette hadde i sin tur ført til at Atlanterhavsrådet selv måtte sette informasjonen fra råvarekomiteene i sammenheng med hverandre, noe som krevde både tid og arbeidskraft, og hadde ført til at Atlanterhavsrådet manglet overblikket de ønsket over råvaresituasjonen. En annen utfordring var gap i organisasjonsstrukturen der ansvarsområder i planleggingen falt mellom flere komiteer og derfor ikke ble undersøkt. Slike ansvarsområder inkluderte blant annet lagring av medisinsk utstyr, som til tross for å være et svært viktig panleggingsområde ikke var tatt med i alliansens forberedelser. Disse utfordringene hadde bidratt til å gjøre Atlanterhavsrådets arbeid med sivil forberedelse svært oppstykket og uten sammenheng.¹³⁰

Konsekvensen av Atlanterhavsrådets manglende oversikt var at ingen helhetlig forberedning hadde blitt foretatt i medlemslandene, og Atlanterhavsrådet hadde ikke fått

¹²⁹ Ibid

¹³⁰ C-M(55)75. United States Government. *United States Proposal for Reorganization of the NATO Civil Emergency Planning Committee Structure*. 20/8-1955. s. 2

veiledet komiteene tilstrekkelig med tanke på blant annet militære vurderinger som de burde ta hensyn til. Det var derfor bred enighet både i Atlanterhavsrådet og blant komiteene om at med innføringen av de nye antakelsene ville en reorganisering av de sivile planleggingskomiteene være nyttig; dette var noe Atlanterhavsrådet hadde vedtatt å vurdere. De amerikanske myndighetene lagde derfor et forslag for retningslinjer for hvordan den nye organisasjonen burde se ut for å på best mulig måte kunne utføre planlegging opp mot de nye antakelsene. Disse skulle både i det lange løp og umiddelbart gjøre organisasjonen involvert i sivil kriseplanlegging mer koordinert og konsistent i sitt arbeid under mer sentralisert styre og nøyere kontroll.¹³¹

Kjernen i det amerikanske forslaget var etableringen av en Komite for styring av mobilisering. Denne skulle bestå av høytstående representanter fra medlemslandene og være direkte underlagt Atlanterhavsrådet. Komiteen skulle videre koordinere arbeidet til alle komiteer med ansvar for sivil kriseplanlegging og veilede disse på en mer kontinuerlig måte enn det Atlanterhavsrådet selv hadde kapasitet til å gjøre. Den skulle gi veiledning angående problemer som kom med de nye antakelsene, spesielt med tanke på ødeleggelsene som kunne forventes i tilfelle atomkrig. Videre skulle den foreta breddeundersøkelser som gikk på tvers av det de spesialiserte komiteene kunne foreta på egenhånd, og i denne sammenheng også foreslå utvikling av organisasjonen for sivil planlegging for å dekke alle problemer som kunne oppstå.¹³² Et av hovedmålene var å gi Atlanterhavsrådet et helhetlig bilde av sivilsamfunnets evne til å møte en krig, samtidig som alle underkomiteer skulle få veiledning av samme organ angående sin planlegging. Komiteen som ble foreslått opprettet ville overta oppgavene til Komiteen for varemangel i krigstid og Komiteen for organisering av sivile i krigstid, inkludert disse komiteenes koordinerende oppgaver overfor sine underkomiteer. Med dette ville amerikanerne eliminere behovet for møter mellom lederne av komiteene, noe de anså som unødvendig tidkrevende. Komiteen ville bli nødt til å nedsette arbeidsgrupper for å undersøke virkningen av atomkrig og hvor atomangrep mest trolig ville forekomme, selv om mye av denne informasjonen ville komme fra NATOs militære kanaler.¹³³

¹³¹ Ibid

¹³² Ibid: 2-3

¹³³ Ibid: 3

4.3 Etableringen av Seniorkomiteen for sivil kriseplanlegging

Under sitt møte 14. september 1955 sa Atlanterhavsrådet seg enige i det amerikanske forslaget, og satte ned en arbeidsgruppe for å utarbeide retningslinjene til en slik komitee.¹³⁴ Arbeidsgruppa hadde med utgangspunkt i dette utarbeidet en resolusjon for etableringen av en Overordnet komitee for sivil kriseplanlegging. I løpet av arbeidet hadde allikevel arbeidsgruppa kommet over en del utfordringer som ville følge av iverksettelsen av det amerikanske forslaget. Arbeidsgruppa anbefalte at den nye komiteen ble satt sammen av nasjonale representanter med ansvar for sivil planlegging i sine land, men utelukket ikke at permanente representanter til Atlanterhavsrådet kunne delta da dette var noe Atlanterhavsrådet hadde ønsket.¹³⁵ En viktig grunn til dette var at komiteemedlemmenes høye diplomatiske status ville vise viktigheten av arbeidet de utførte samtidig som det ville gi dem økt politisk gjennomslagskraft. Dette bød allikevel på en utfordring, da statusen til komiteens medlemmer trolig ville føre til at de ikke kunne møtes så ofte som var ønskelig for at komiteen skulle kunne leve opp til sin hensikt. Det ble derfor foreslått at hvert medlem kunne ha en vikar til å representere seg i komiteens daglige virke. Komiteen skulle være rådgiver for Atlanterhavsrådet for alle aspekter innenfor sivil planlegging, blant annet for opprettelsen av internasjonale organisasjoner, eller direktiver og retningslinjer Atlanterhavsrådet gav sine komiteer.¹³⁶ Avslutningsvis anbefalte arbeidsgruppa, i likhet med de amerikanske myndighetene, at Komiteen for varemangel i krigstid og Komiteen for sivil kriseplanlegging ble oppløst med opprettelsen av den nye komiteen for å unngå overlapping av ansvarsområder.¹³⁷

På den annen side skulle den gi alle komiteer involvert i arbeidet med denne planleggingen veiledning angående de nye antakelsene.¹³⁸ Videre skulle den koordinere disse komiteenes arbeid og videreggi deres rapporter til Atlanterhavsrådet med passende kommentarer. Den skulle også utføre undersøkelser som var for vide for eller på utsiden av feltene til de forskjellige komiteene den hadde under seg, samt foreslå endringer i denne strukturen. Dette arbeidet skulle den periodevis vurdere og rapportere videre til Atlanterhavsrådet.¹³⁹

¹³⁴ C-R(55)37. North Atlantic Council. *Summary Record of a Meeting of the Council Held at the Palais de Chaillot, Paris, XVIe, on Wednesday, 14th September, 1955, at 10.15 a.m.* 15/9-1955: 8

¹³⁵ C-M(55)95. Working Group on the Establishment of a Civil Emergency Planning Committee. *Draft Resolution Concerning the Establishment of a Civil Emergency Planning Committee.* 3/11-1955: 1-2

¹³⁶ Ibid: 2

¹³⁷ Ibid: 3

¹³⁸ Ibid: 6

¹³⁹ Ibid: 7

Den nye komiteen ble formelt opprettet under Atlanterhavsrådets møte 14. november 1955, stort sett i tråd med arbeidsgruppas forslag, men med noen små endringer. Blant annet ble det etter initiativ fra den franske delegasjonen åpnet for at lederne fra underkomiteene fikk rett til å delta på Seniorkomiteens møter som omhandlet disses arbeid. I forslaget til arbeidsgruppen hadde lederne for underkomiteene kun fått delta hvis de ble invitert av Seniorkomiteen. Navnet ble også endret fra det amerikanske forslaget Komiteen for styring av mobilisering til Seniorkomiteen for sivil kriseplanlegging. Dette var både for å vise den høye statusen både komiteen og dens medlemmer hadde, men også for at det amerikanske forslaget kunne framstå som at komiteen hadde ansvar også for militær mobilisering. Atlanterhavsrådet godkjente og vedtok rapporten og resolusjonen fra arbeidsgruppa (C-M(55)95), med endringene foreslått av den franske delegasjonen. Dermed ble den nye Seniorkomiteen etablert med dokument C-M(55)100.¹⁴⁰ Med dette ble Komiteen for sivil kriseplanlegging og Komiteen for varemangel i krigstid oppløst.

4.4 Status for beredskapslagrene per oktober 1955

6. oktober 1955 avga Komiteen for varemangel i krigstid en framdriftsrapport om nasjonal beredskap for medlemslandenes beredskap for råvarer i krigstid. Denne rapporten bygde på de gamle antakelsene for strategisk planlegging da de nye ikke hadde blitt innført mens rapporten ble utarbeidet. Komiteen mente allikevel at det var hensiktsmessig å rapportere om medlemslandenes arbeid med å bygge opp beredskapslagrene fram til dette tidspunktet.¹⁴¹ Rapporten fanget bredt innen beredskapstiltak medlemslandene kunne og burde ha undersøkt og iverksatt, blant disse var beredskapslagring en liten, men viktig del. Komiteen slo noe nedslående fast at kun tre medlemsland, USA, Storbritannia og Norge, hadde utarbeidet politikk for lagring av de fleste strategiske råvarene som de antok ville bli mangelfulle i krigstid og startet prosessen med å lagre disse. Samtidig hadde Belgia, Canada og Portugal planer for lagring av enkelte av de mest nødvendige varene og iverksatt programmer for lagring.¹⁴² Flere av de andre medlemslandene var enten veldig diffuse i omtalen av sine forberedelser, eller åpne om at de helt hadde unnlatt både utarbeidelse av politikk og oppbyggelse av lagre.

Belgia lot private aktører stå for beredskapslagringen av råvarer og stimulerte dette gjennom subsidier, samtidig holdt staten et lager av nikkel. Av konkrete tiltak hevdet landet å

¹⁴⁰ C-R(55)50. North Atlantic Council. *Summary Record of a Meeting of the Council Held at the Palais de Chaillot, Paris, XVIe, on Wednesday 14th November, 1955, at 10.15. a.m.* 10/11-1955: 6

¹⁴¹ C-M(55)86. Committee on Wartime Commodity Problems. *National Readiness Measures in the Field of Commodity Supplies in the Event of an Emergency.* 6/10-1955. Appendix A: 1

¹⁴² Ibid: 5

holde to måneders forbruk av kornprodukter og matolje i tillegg til nikkellageret. Belgia brukte til sammen i underkant av 3.2 millioner dollar på beredskapslagrene i årene 1953 og 1954.¹⁴³ Allikevel hadde det vært en negativ utvikling i politikken deres da de på grunn av økonomiske utfordringer hadde redusert ambisjonene for lagring av korn fra tre til to måneders konsum.¹⁴⁴ Canada hadde lagret enkelte industrielle råvarer på ulike steder i landet, prosjektet hadde kostet over 2.3 millioner dollar i 1953 og 1954.¹⁴⁵ Hellas rapporterte å holde beredskapslagre med mat til en verdi av 20 millioner dollar, samt å ha planer for fordeling av disse.¹⁴⁶ Luxemburg rapporterte at myndighetene brukte 100 000 dollar i året på å stimulere private aktører til å lagre kull og mat.¹⁴⁷ Tyrkia rapporterte at myndighetene holdt uspesifiserte mengder korn, olje og sukker lagret for krisesituasjoner.¹⁴⁸ Danmark hadde på dette tidspunktet ingen beredskapslagre, det samme gjaldt Nederland og Frankrike.¹⁴⁹ For øvrig påla den franske oljepolitikken alle importører av olje til å holde lagre tilsvarende en niendedel av importen deres for forrige kvartal.¹⁵⁰ I Italia manglet myndighetene mandat til å begynne prosessen med beredskapslagring, men bøndene holdt statseide kornlagre av uviss størrelse. Italienerne var ikke sikre på om disse lagrene kunne defineres som beredskapslagre. Portugal rapporterte at myndighetene ikke hadde egne lagre, men at private aktører holdt korn, drivstoff og noen få andre produkter tilsvarende tre måneders forbruk lagret.¹⁵¹

Norske myndigheter hadde bygget opp landets lagre gjennom private aktører med statelig økonomisk støtte. Landet hadde iverksatt et program for beredskapslagring verd 34 millioner dollar, Norge brukte 2.5 millioner dollar på dette i 1953 og 1954. Disse utgiftene gikk i stor grad til lån til de private, samt kostnader disse hadde i forbindelse med drift av lagrene, betaling av forsikring og kompensasjon for tap i forbindelse med svingninger i markedet. Varene som ble lagret var av et relativt bredt spekter sammenlignet med de fleste andre medlemslandene, og inkluderte mat, kull, stål og andre råvarer til industrien.¹⁵² For å sette dette i perspektiv forventet de norske myndighetene at et lager for tre måneders konsum med korn ville koste 56 000 dollar i året, eller 4.48% av det årlige budsjettet for beredskapslagring i 1953

¹⁴³ Ibid: 7

¹⁴⁴ Ibid: 33

¹⁴⁵ Ibid: 9

¹⁴⁶ Ibid: 15

¹⁴⁷ Ibid: 19

¹⁴⁸ Ibid: 26

¹⁴⁹ Ibid: 11, 21

¹⁵⁰ Ibid: 13

¹⁵¹ Ibid: 16-17

¹⁵² Ibid: 23

og 1954.¹⁵³ Ikke overraskende var USA i en klasse for seg selv da de ved siden av programmene for å lette den økonomiske byrden ved beredskapslagring for sine allierte brukte godt over 1.5 milliarder dollar på formålet i 1953 og 1954.¹⁵⁴ Det framgår ikke av rapporten hvilke råvarer som ble lagret og i hvilke mengder, men ut ifra opplysningene fra blant annet Naval Appropriation Act fra 1938, som ble omtalt i introduksjonen til denne studien, omfattet disse lagrene trolig flere titalls forskjellige råvaregrupper til en verdi av flere milliarder dollar.

4.4 Konklusjon

I løpet av 1955 ble arbeidet med å sikre medlemslandenes tilgang på råvarer utsatt for en grunnleggende reevaluering. Med innføringen av de nye antakelsene for strategisk planlegging ble de fundamentale antakelsene en framtidig krig ble planlagt ut ifra endret, og dermed måtte alt tidligere arbeid revurderes. Når de nye antakelsene for hvordan en framtidig krig ville bli utkjempet ikke ble utarbeidet og implementert før i 1955 henger det sammen med utviklingen i våpenteknologien på begynnelsen av 1950-tallet. Selv om det fantes atomvåpen på begge sider av jernteppet allerede i 1950 var både leveringsmetodene, kraften og mengden av atomvåpnene av en slik karakter at de ikke nødvendigvis ville spille en avgjørende rolle i en framtidig krig. Sovjetunionen hadde for eksempel nettopp begynt sine prøvesprengninger i 1950, og deres arsenal av atomvåpen var derfor ikke i en slik størrelse at de ville utgjøre noen stor trussel for NATOs samlede krigsinnsats. Samtidig holdt NATOs atomteknologi seg overlegen i noen år etter at Sovjetunionen hadde utviklet sine første våpen, blant annet ved utviklingen av hydrogenbomben. Da frykten for sovjetiske atomvåpen kom til uttrykk i 1955 var dette trolig fordi sovjeterne kunne stille atomvåpen som var like potente som de allierte, samtidig som antallet våpen hadde økt til en slik mengde at de kunne utgjøre en stor trussel mot den allierte krigsinnsatsen, ikke minst på grunn av effekten atomangrep ville ha på moralen til sivilbefolkningen. Hvis hjemmefronten ble bekjempet enten direkte eller indirekte ved prøvelsene forsyningsmangler kunne ha på moralen ville krigen være tapt før den var skikkelig i gang.

Med disse utsiktene til enorme ødeleggelse for begge parter endret også de strategiske behovene til alliansemedlemmene seg. Der man før hadde knyttet problemer med tilførselen av råvarer til omfattende ubåtangrep som kunne skade deler av transportflåten var det nå snakk om at hele havneanlegg kunne utslettes i løpet av få øyeblikk. Samtidig ville hele flåtestyrker kunne

¹⁵³ AC/25(FA)WP/6. Group of Experts on Stockpiling Wheat. *Report on the Stockpiling of Wheat*. 23/6-1954. Annex I.

¹⁵⁴ AC/25(FA)WP/6. Group of Experts on Stockpiling Wheat. *Report on the Stockpiling of Wheat*. 23/6-1954: 5

lide samme skjebne, selv om mobile enheter på sjøen ble ansett som mindre sårbare enn stasjonære anlegg på land. Disse angrepene ville ramme alliansens forsyningslinjer på flere måter, men det var særlig to aspekter som gjorde seg gjeldende i organisasjonens planlegging. Det første var knyttet til transportkapasiteten til transportflåtene og havneanleggene, som begge kunne bli kraftig rammet av slike angrep. På denne måten ville den fysiske kapasiteten rammes. Det andre aspektet handlet om at omfattende atomangrep ville føre til en generell tilstand av kaos, noe som særlig var knyttet til at kommunikasjonslinjene ville rammes hardt i den innledende fasen. Samtidig var det en overhengende farer for at administrerende organer både i forsyningsstrukturen, i NATO og i medlemslandenes offentlige administrasjoner ville rammes hardt i den første fasen. Samlet førte dette til at tilførselen av råvarer trolig ville bli kraftig redusert særlig i den første fasen av en krig.

Det på den annen side tydelig at NATO forventet at de ville skaffe oversikt over situasjonen når den innledende fasen var over. Føringerne for beredskapslagring som ble gitt ut ifra de nye antakelsene var første gang Komiteen for varemangel i krigstid og råvarekomiteene fikk konkrete tidsrammer å basere sitt arbeid på. Beredskapslagrene skulle ut ifra disse rammene vare i minst 30 dager, noe som antyder at NATO forventet å ha stabilisert den militære situasjonen i løpet av krigens første måned. Dette innbar på den ene siden å ha etablert herredømme på havene, som under de gamle forutsetning. Viktigere var det allikevel at de forventet at intensiteten av atomangrepene ville avta, noe som trolig hang sammen med at mesteparten av atomvåpnene ble brukt opp i første fase samtidig som evnen til å produsere flere ble redusert gjennom angrep installasjoner for produksjon og levering av slike våpen.

På grunn av de forventede problemene med etterforsyning av råvarer i den første fasen av en krig ble beredskapslagring av strategiske råvarer langt viktigere enn før. Dette førte også med seg at planleggingen av beredskapslagrene først og fremst måtte rettes mot den innledende fasen. Arbeidet komiteene allerede hadde utført hadde vært rettet mot en krigssituasjon som var likere den forventede andre fasen av en krig, så komiteenes videre arbeid måtte i første omgang rettes mot den første fasen. Det var naturligvis lite hensiktsmessig å fokusere planleggingen mot fase to hvis medlemslandene ikke overlevde fase en. Atlanterhavsrådet understreket denne vurderingen da de ba Komiteen for varemangel i krigstid om å utsette arbeidet de allerede var i gang med for å starte med undersøkelser knyttet til beredskapslagre for den første fasen. Allikevel inkluderte de nye antakelsene at det ville følge en fase preget av konvensjonell krigføring over lengre tid, og her ville arbeidet komiteene allerede hadde utført i stor grad kunne brukes. Videre arbeid med denne fasen ble ikke utført før komiteene hadde gjennomført planleggingen for den innledende fasen.

Med den økte betydningen av sivil kriseplanlegging generelt og beredskapslagring spesielt ble både for Atlanterhavsrådet og flere av komiteene bevisste på svakhetene ved organisasjonsstrukturen. Arbeidet hadde gått seint fram til 1955, komiteene hadde ikke fått gjort verken gode nok undersøkelser av medlemslandenes råvarebehov eller av hvilke tiltak de hadde iverksatt for å bygge opp beredskapslagre. Samtidig hadde ikke komiteene fått den informasjonen om forutsetningene for sitt arbeid som de anså som nødvendig for å utføre sine oppgaver. Dette siste var utvilsomt i stor grad Atlanterhavsrådets ansvar fordi de fungerte som bindeleddet mellom den militære og den sivile delen av organisasjonen. Allikevel hadde ikke Komiteen for varemangel i krigstid lyktes i å gjøre Atlanterhavsrådet oppmerksom på at mangelen på militære forutsetninger hemmet råvarekomiteenes arbeid betraktelig. Dette, sammen med den mangelfulle koordineringen av råvarekomiteenes rapporter, bidro til at Komiteen for varemangel i krigstid ble oppløst.

Komiteen for varemangel i krigstid og råvarekomiteene hadde fortsatt å arbeide med et bredt spekter av analyser og tiltak for å sikre medlemslandenes utholdenhet i situasjoner med begrenset varetilførsel selv under de nye antagelsene. Beredskapslagring ble utvilsomt en viktigere del av dette arbeidet under de nye antakelsene, men komiteene brukte allikevel mye tid på å undersøke tiltak som rasjonering av varer i krigstid. Selv om disse andre tiltakene ville bidra til å forlenge medlemslandene ville kunne holde ut uten å få tilført nye varer var det kun ved å opprette omfattende beredskapslagre at de hadde håp om å opprettholde produktiviteten selv under kaoset som ville bre seg i den første perioden av en atomkrig.

Rapporten om statusen for medlemslandenes beredskapslagre fra oktober 1955 viser at de fleste medlemslandene ikke hadde bygget opp sine lagre i vesentlig grad. Dette var riktignok for tidlig til at utfallet var påvirket av de nye antakelsene, men gir en god pekepinn på arbeidet landene hadde lagt ned med utgangspunkt i de gamle antakelsene. USA var på dette tidspunktet det eneste medlemslandene som hadde etablert lagre for de fleste råvarene som hadde ens stor strategisk betydning. Andre land som hadde lagt ned en relativt stor innsats, slik som Norge og Storbritannia, hadde etablert lagre for en liten gruppe råvarer, og var på denne måten helt avhengig av import. Med tanke på de økonomiske utfordringene som stadig ble lagt til grunn for denne mangelen på framdrift er det forståelig at beredskapslagring ble nedprioritert til fordel for militær opprustning og økonomisk gjenoppbygging. På den annen side er det da problematisk at land som Nederland og Danmark ikke hadde kartlagt sine behov for råvarer. Denne kartleggingen ville krevd relativt liten innsats fra medlemslandene, men ville gitt NATO noe å planlegge både transportbehov ut ifra og samtidig noe å gi videre anbefalinger for beredskapslagring ut ifra.

Kapittel 5: Konklusjon

Denne studien har tatt for seg NATOs arbeid med beredskapslagring av strategiske råvarer i perioden 1949-1955. Hovedmålet med dette har vært å belyse hvordan NATO brukte beredskapslagring som et middel for å sikre medlemslandenes tilgang på strategiske råvarer i denne perioden, slik det ble uttrykt i problemstilling (1). For å kunne besvare denne problemstillingen har oppgaven besvart tre underproblemstillinger: (2) Hvorfor begynte NATO å undersøke mulighetene for å opprette beredskapslagre for strategiske råvarer? (3) Hvordan arbeidet organisasjonen rundt Atlanterhavspakten for å implementere beredskapslagring i planene for forsvaret av medlemslandene? (4) Hvordan etterkom medlemslandene NATOs planer og anbefalinger knyttet til beredskapslagring av strategiske råvarer?

Studien har vist at arbeidet med beredskapslagring utviklet seg fra militære antakelser for en framtidig krig hovedsakelig utkjempet med konvensjonelle våpen. Det var Utvalget for havtransport som satte i gang prosessen med å bygge opp en organisasjon for undersøkelser av medlemslandenes råvarebehov da den i juli 1950 slo fast at alliansens samlede transportkapasitet ikke var tilstrekkelig til å forsyne alle medlemslandene i krigstid. Denne konklusjonen førte til at Atlanterhavsrådet i 1952 satte opp Komiteen for varemangel i krigstid og dens underkomiteer. Like før opprettelsen av denne komiteen hadde Atlanterhavsrådet blitt gjort oppmerksomme på den betydelige trusselen sovjetiske ubåter utgjorde mot den allierte transportflåten, noe som ville begrense transportkapasiteten ytterligere. Det var i denne sammenhengen at beredskapslagring ble satt på Atlanterhavsrådets agenda som et tiltak for å sikre alliansemedlemmenes tilgang på strategiske råvarer fram til forsyningslinjene var sikret. Samtidig førte kommunismens utbredelse i Øst-Asia til at NATO ikke lenger kunne regne med at produsentene av en rekke råvarer ville være tilgjengelige hvis en krig brøyt ut. Dette bidro til å øke betydningen av lagrene.

Komiteen for varemangel i krigstid og dens underkomiteer fikk ansvaret for å undersøke medlemslandenes råvarebehov og bistå landene i arbeidet med å bygge opp beredskapslagre. Selv om utviklingen av denne delen av NATO hadde begynt før Atlanterhavsrådet hadde satt beredskapslagring på sin agenda ble beredskapslagring fort en viktig del av råvarekomiteenes arbeid. Beredskapslagring ble først behandlet som et middel for å begrense belastningen transporten av strategiske råvarer ville påføre alliansens transportflåte. Denne oppfatningen ble fort endret til at beredskapslagringens formål var å sikre medlemslandene tilgang på råvarene, noe som kom til uttrykk ved at det ikke bare var de volumkrevende varene som ble lagret. Videre gav både Atlanterhavskomiteen og Komiteen for varemangel i krigstid eksplisitt uttrykk

for at beredskapslagring av strategiske råvarer var et viktig tiltak som alle medlemslandene burde prioritere for å forberede sine sivilsamfunn på krig.

Det tydeligste uttrykket for verdien Atlanterhavsrådet tilla beredskapslagringen av strategiske råvarer ble allikevel gitt ved opprettelsen av Seniorkomiteen for sivil kriseplanlegging i 1955. Selv om den nye komiteen skulle ha ansvar for sivile tiltak også utenfor råvarekomiteenes ansvarsområder spilte beredskapslagring en sentral rolle for at komiteen ble opprettet. Dette var knyttet til at framdriften råvarekomiteene hadde hatt i sitt arbeid ble oppfattet som for lite effektivt av nasjonale delegasjoner og Atlanterhavsrådet. Dette kan ha kommet av at Komiteen for varemangel i krigstid og råvarekomiteene bestod av lavere diplomater fra de nasjonale delegasjonene, noe som kan ha ført til at komiteenes anbefalinger hadde begrenset gjennomslagskraft i hjemlandene. Opprettelsen av Seniorkomiteen for sivil kriseplanlegging tyder på at dette var en del av oppfattelsen til Atlanterhavsrådet da denne komiteen skulle bestå av høytstående diplomater fra samtlige medlemsland, noe som skulle vise at sivile forberedelser ble ansett som svært viktig for alliansens krigsplaner.

Oppgavene Komiteen for varemangel i krigstid og råvarekomiteene skulle arbeide med var i hovedsak todelt; de skulle undersøke behov for varetilførsel i krigstid og etablere importprogrammer ut ifra de rapporterte behovene, og samtidig skulle de bistå medlemslandene med å opprette beredskapslagre for strategiske råvarer. Denne bistanden var i hovedsak delt mellom hjelp til økonomiske og finansielle utfordringer på den ene siden, og tekniske, fysiske og kommersielle utfordringer på den andre siden. NATO hadde ingen makt til å tvinge medlemslandene til å iverksette beredskapslagring, så alle studier og beslutninger ut ifra disse ble kun benyttet til å konsultere medlemslandene. Informasjonen komiteenes arbeid ble basert på ble rapportert inn av medlemslandene, og baserte seg i stor grad på tillitt mellom NATO og medlemslandene. Denne informasjonen var ofte lite detaljert, om ikke mangelfull. En konsekvens av dette var naturligvis at Komiteen for varemangel i krigstid hadde et tynt grunnlag å basere sitt arbeid med beredskapslagring på.

Samtidig var det andre kommunikasjonsproblemer som hindret arbeidet med sikringen av medlemslandenes tilgang på råvarer. Fra begynnelsen hadde råvarekomiteene etterspurt tydelige strategiske antakelser de kunne basere sine undersøkelser på. Viktigst i denne sammenheng var hvor lenge Atlanterhavsrådet antok at beredskapslagrene måtte holde før stabile forsyningslinjer ble sikret, og hvor stor vareflyt man antok ville bli opprettholdt. Dette var to grunnleggende forutsetninger for å beregne nødvendig størrelsen på beredskapslagrene. Sammensetningen av lagrene var knyttet til hva slags industri som fantes i hvert enkelt medlemsland og hvorvidt produsentene av de forskjellige råvarene ville være tilgjengelig i en

krigssituasjon. Atlanterhavsrådet gav aldri noe svar på noen av disse spørsmålene selv om komiteene etterspurte det. Det var den stående gruppen som kunne svare på spørsmålet om hvor lenge varene måtte holde, men dårlig koordinering mellom den sivile og den militære delen av NATO var trolig bidragsytende til at svaret aldri kom. Her spiller også geografiske forhold inn da Den stående gruppa satt i Washington D.C. mens de sivile komiteene i hovedsak satt i Paris. Forventet transportkapasitet falt under ansvarsområdet til Utvalget for havtransport som satt i London, og som dessuten ventet på lister over medlemslandenes varebehov for å kunne utarbeide transportplaner.

Til tross for at NATOs komiteer hadde lagt ned et omfattende arbeid for å sette i gang medlemslandene med å bygge opp beredskapslagre med strategiske råvarer var det svært få som hadde gjort dette ved utgangen av 1955. Mens betydelige summer ble brukt på gjenoppbygging av Europa og på militær opprustning brukte de fleste medlemslandene svært små summer på strategiske råvarer. Selv om kostnadene av oppbygging og opprustning ikke skal undervurderes var lagringen av råvarer et billig og nødvendig tiltak for å sikre medlemslandene muligheten til å holde seg i en krig over en lenger periode. Allikevel stod valget her mellom å ofre militær yteevne i de første ukene av en krig for å sikre produksjonskapasiteten og dermed den militære utholdenheten på sikt, eller å risikere redusert produksjonskapasitet tidlig i krigen for å sikre høyere militær slagkraft i krigens innledende fase. Store beredskapslagre ville hatt liten nytte dersom de europeiske maktene ble nedkjempet i løpet av kort tid. På den annen side behøvde ikke medlemslandene å bruke så store summer på beredskapslagringen at det ville gått betydelig ut over opprustningen for å bygge opp betydelige råvarelagre.

Hva den manglende innsatsen for å bygge opp beredskapslagrene betyr er det vanskelig å si noe om uten å studere kilder i de nasjonale arkivene. Allikevel viser enkelte medlemslands unnlattelse av å i det hele tatt begynne å undersøke behovene på råvarer at de ikke prioriterte beredskapslagring høyt i sine forsvarsplaner. Det minste man kunne forventet var at alle medlemslandene kartla sine varebehov slik at transportprogrammer kunne blitt utarbeidet, men selv her valgte flere medlemsland å ikke utføre de anbefalte undersøkelsene. I denne sammenhengen kan man se på den rollen beredskapslagring i utgangspunktet var tiltenkt da lagrene ikke skulle sikre medlemslandene fullstendig tilgang på råvarer, men lette presset på transportflåten. Med dette ville forhåndslagrede varer bidra både til medlemslandenes overlevelsessevne og til at NATOs transportflåter ville fått større handlingsrom. Medlemslandenes manglende innsats for å sikre egen tilgang på råvarer kan tyde på at råvaretilførselen i krigstid ikke var et problem de satte høyt i egen krigsplanlegging. Dette kan komme av at de forventet at alliansen ville etablere herredømme i Atlanterhavet på et tidlig

tidspunkt og at varetransporten til havs ikke ville bli så forstyrret som Utvalget for havtransport fryktet.

Dette leder til svaret på hovedproblemstillingen denne studien har hatt som formål å besvare. Den omfattende utbyggingen av organisasjonen for å undersøke behov for og tilgang på strategiske råvarer tyder på at NATO anså råvaretilgang som svært viktig for alliansens evne til å stå imot et kommunistisk angrep på Europa. Da det ble klart at transportflåten ikke ville ha kapasitet til å forsyne Europa med disse varene ble beredskapslagring fort det fremste tiltaket medlemslandene kunne iverksette for å opprettholde produktiviteten til sine industrier og sikre at sivilbefolkningen overlevde. Selv om andre tiltak for å øke utholdenheten til både industri og sivilbefolkning ble utforsket av komiteene var det kun beredskapslagring som kunne bidra til at produksjonsevnen kunne bli opprettholdt, i alle fall i en begrenset periode. Selv om NATO som organisasjon brukte store ressurser på å få medlemslandene til å etablere beredskapslagre var det kun et fåtall av medlemmene som bygde opp betydelige lagre. Kun USA, Storbritannia og Norge hadde i 1955 beredskapslagre som ble sett på som tilfredsstillende.

Ut ifra dette er det tydelig at NATO ønsket å bruke beredskapslagring som en garanti for medlemslandenes tilgang på råvarer i den første tiden av en ny krig. Beredskapslagrene skulle aldri vare lenger enn en begrenset periode, men skulle i denne perioden sikre at produksjonen av militært utstyr ble opprettholdt for på denne måten sikre utholdenheten til alliansens militære styrker. Samtidig skulle lagrene sikre at sivilbefolkningen ikke ble satt under for stort press på grunn av varemangel, og særlig på grunn av matmangel. Dette kunne i ytterste konsekvens medført at hjemmefronten hadde knekt sammen. Resultatet av arbeidet viser allikevel at selv om NATO ønsket å bruke beredskapslagring som et av de viktigste redskapene for å sikre tilgangen på råvarer var medlemslandene motvillige til å bruke de nødvendige midlene på å etterkomme organisasjonens anbefalinger.

Denne oppgaven har kun skrapet overflaten av et uberørt forskningsfelt. På grunn av begrensingene rammene for en masteroppgave setter har den begrenset seg både i tid og i utstrekning. De individuelle medlemslandenes planer for sivil kriseplanlegging har kun i liten grad blitt berørt av oppgaven, men er viktig for å besvare hvorfor de fleste medlemslandene ikke prioriterte beredskapslagring i sine forsvarsplaner. Var virkelig de økonomiske utfordringene i disse landene så store som de hevdet? Førte større økonomisk handlingsrom til at medlemsland i større grad bygde opp sine lagre?

Med implementeringen av de nye antakelsene i 1955 åpner det seg også et helt nytt forskningsfelt på hvordan beredskapslagring ble brukt for å sikre NATO-medlemmenes tilgang på råvarer i den atomkrig. Førte den nye, usikre situasjonen til at flere medlemsland gjorde en større innsats for å bygge ut sine beredskapslagre? Samtidig er det her aktuelt å undersøke om Seniorkomiteen for sivil kriseplanleggings høye politiske status også førte til økt gjennomslagskraft i medlemslandene. Dette leder også inn på de andre komiteene som arbeidet med andre utfordringer knyttet til den sivile kriseplanleggingen. Disse har i likhet med råvarekomiteene i liten grad blitt forsket på, og det ligger her et enormt forskningsfelt som burde utforskes videre i framtiden. NATOs rolle har de siste årene igjen blitt relevant i verdenspolitikken, og medlemslandene omstiller seg militært til å utføre alliansens kjerneoppgaver. Ved å studere hva denne organisasjonen gjorde for å forberede ikke bare de militære styrkene, men også det sivile samfunnet på konflikt kan vi få et bedre innblikk i hva disse kjerneoppgavene egentlig innebærer.

Primærkilder

NATOs arkiv i Brussel.

Arkiveringssystem varierer mellom komiteer, arbeidsgrupper og utvalg.

AC/25: Committee on Wartime commodity problems.

AC/25-D: Memorandumer, rapporter og øvrige dokumenter

AC/25-R: Møtereferater

AC/25(FA): Food and Agriculture Planning Committee

AC/25(FA)D: Memorandumer, rapporter og øvrige dokumenter

AC/25(FA)R: Møtereferater

AC/25(FA)(WP): Dokumenter fra diverse arbeidsgrupper underlagt Komiteen for mat og landbruksprodukter.

AC/98: Senior Committee on Civil Emergency Planning.

AC/98-D: Memorandumer, rapporter øvrige dokumenter.

C: North Atlantic Council.

C2: Alle dokumenter fra Atlanterhavsrådets andre møte i november 1949

C4 Council: Alle dokumenter fra Atlanterhavsrådets fjerde møte i mai 1950

C-M: North Atlantic Council. Memorandumer, rapporter og øvrige dokumenter. Årstall i parentes.

C-M(52)

C-M(53)

C-M(54)

C-M(55)

C-M(57)

C-R: North Atlantic Council. Møtereferater. Årstall i parentes

C-R(52)

C-R(53)

C-R(55)

D-D: Council Deputies. Memorandumer, rapporter og møtereferater. Årstall i parentes.

D-D(51)

D-D(52)

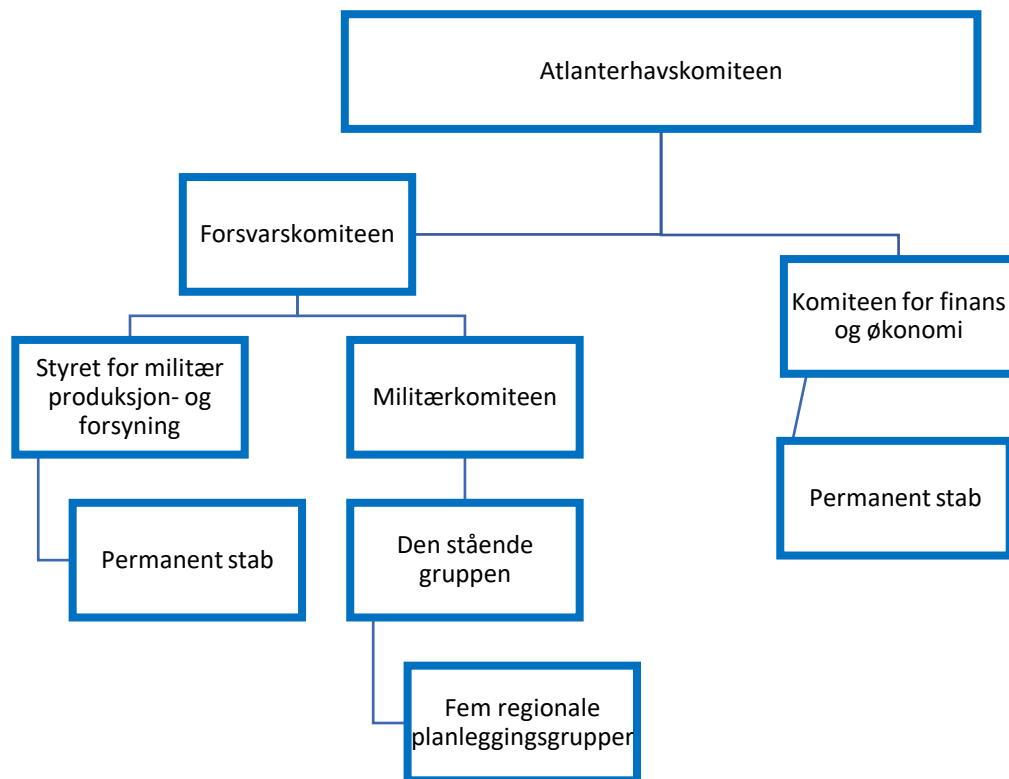
PBOS: Planning Board on Ocean Shipping.

PBOS/2: Alle documenter fra Uvalget for havtransports andre møte.

Litteratur

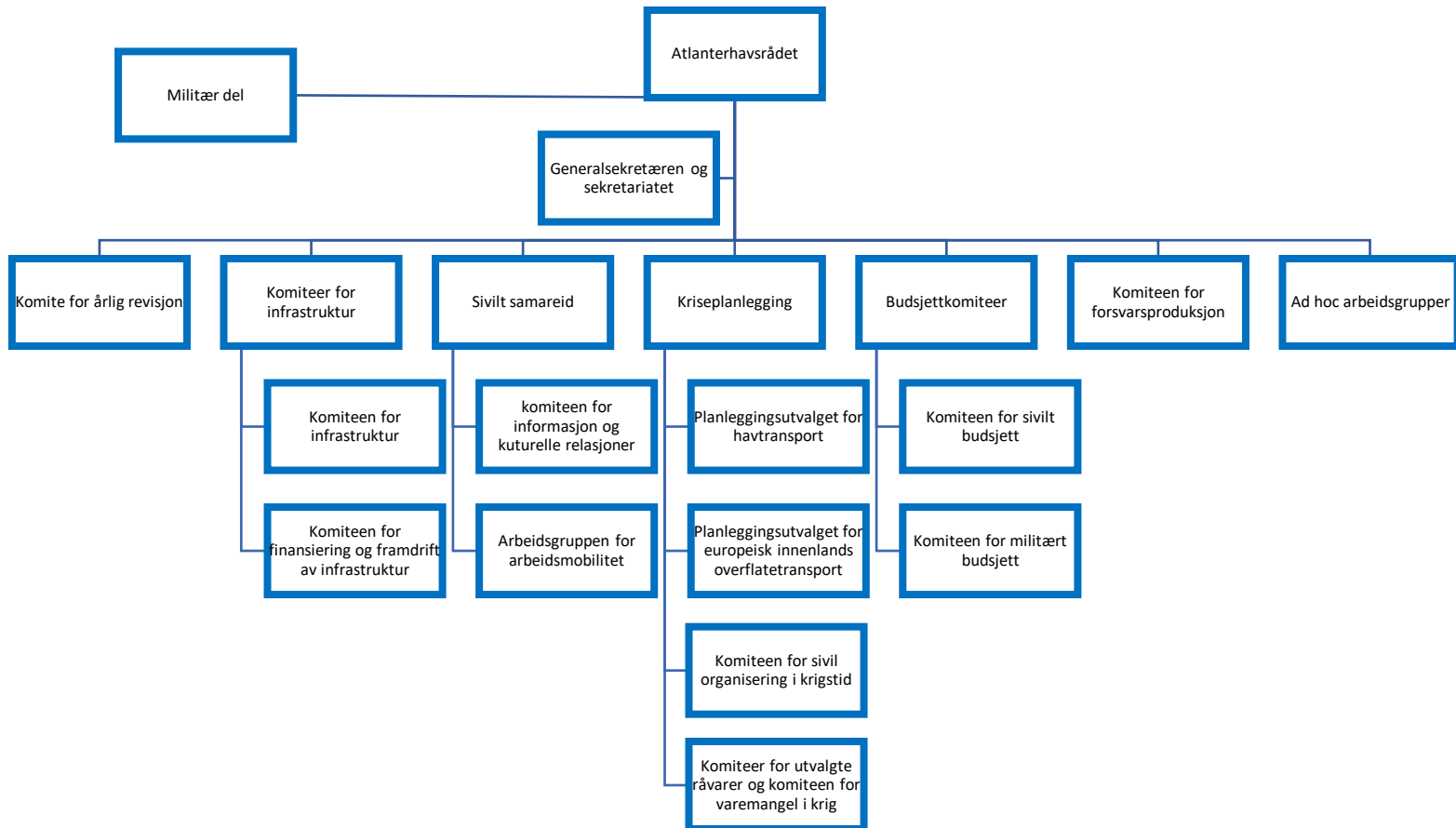
- Ingulstad, Mats. (2011) *Winning the Hearths and Mines: Strategic Materials and American Foreign Policy, 1939-1953*. Doktorgradsavhandling, European University Institute, Department of History and Civilization, Firenze.
- Ismay, Lord H. L. (1954) *NATO: The First Five Years, 1949-1954*. Utrecht: North Atlantic Treaty Organisation
- Kaplan, Lawrence S. (1992) After Forty Years: Reflections on NATO as a Research Field. I Francis H. Heller & John R. Gillingham (Red.), *NATO: The Founding of the Atlantic Alliance and the Integration of Europe*. New York: St. Martin's Press
- Kjeldstadli, Knut (1999) *Fortida er ikke hva den en gang var: en innføring i historiefaget*. (2. utg.) Oslo: Universitetsforlaget
- National Research Council (US) (2008). *Managing Materials for a Twenty-first Century Military*. Washington D. C.: National Academies Press. Hentet fra <https://www.nap.edu/read/12028/chapter/10>
- North Atlantic Treaty Organization. «The North Atlantic Treaty». Hentet 23/4-2019 fra https://www.nato.int/cps/ie/natohq/official_texts_17120.htm
- Ryymin, Teemu (2018) Å arbeide med tekstanalyse. I Leidulf Melve & Teemu Ryymin (Red.) *Historikerens arbeidsmåter*. Oslo: Universitetsforlaget
- Wells, Samuel F. jr. (1985) "The First Cold War Buildup: Europe in United States Strategy and Policy, 1950-1953". I Olav Riste (Red.) *Western Security: The Formative Years. European and Atlantic Defence 1947-1953*. Oslo: Universitetsforlaget

Vedlegg 1



NATO ved utgangen av 1949. Basert på organisasjonskart i Ismay(1954): s. 26

Vedlegg 2



NATO i juli 1954. Basert på organisasjonskart i Ismay(1954): s. 59

Vedlegg 3



Komiteen for varemangel i krigstid og dens underkomiteer (Råvarekomiteene)

