

Erik Beukel og Frede P. Jensen

Grønlands integration i rigsfællesskabet 1945-54: Mellem kold krig, normer for kolonifrigørelse og identitetspolitik

De politiske processer, der førte til ændringen af Grønlands status fra koloni til en ligeberettiget del af rigsfællesskabet ved vedtagelsen af grundloven i 1953, kan forstås som et samspil mellem nye magt- og interessefaktorer i international politik, nye normer vedr. kolonifrigørelse og udviklingen af nationale identiteter. Anden verdenskrig og den kolde krig satte nogle rammer for grønlandsspørgsmålets løsning i dansk-amerikansk sammenhæng med overenskomsten mellem Danmark og USA i 1951 om forsvaret af Grønland. Efter krigen blev det en bredt accepteret norm, at kolonierne så hurtigt som muligt burde have selvstændighed, og derfor fik FN en speciel rolle for ophøret af Grønlands kolonistatus. I grønlandsk-dansk sammenhæng var det vigtigt, at følelsen af samhørighed mellem Grønland og Danmark blev stærkere efter Danmarks besættelse 1940-45, og der opstod ønsker om, at Grønland ikke længere skulle være en koloni, men en ligeberettiget del af det danske rigsfællesskab. Den danske identifikation med den vestlige verden i den kolde krig gjorde det samtidig nemmere – men langt fra uproblematisk – at acceptere den amerikanske militære tilstedeværelse i Grønland.

Grønland havde været dansk koloni siden 1700-tallet, og spørgsmålet om en ændring af Grønlands forfatningsmæssige status blev aktualiseret i de første år efter 2. verdenskrig som følge af en række politiske og samfunds- og identitetsmæssige ændringer og initiativer på både det grønlandsk-danske og det internationale niveau.

I Grønland havde krigen med adskillelsen fra Danmark set de første spirer til et opbrud i det traditionelle grønlandske samfund og dets forhold til omverdenen. Det afgørende spor blev sat af en epokegørende ændring i Danmarks internationale placering, nemlig da den danske gesandt i Washington, Henrik Kauffmann, på etårsdagen for Danmarks besættelse, 9. april 1941, uden forudgående konsultation med Udenrigsministeriet i det besatte København indgik en overenskomst med den amerikanske regering om Grønlands forsvaret. Overenskomsten blev voldsomt kritiseret i København, Kauffmann afskediget og hjemkaldt, der blev udstedt fængslingskendelse, og han blev tiltalt for højforræderi (Afvikling af Grønlands Kolonistatus 1945-54, 2007: 24f; Lidegaard, 1996: 186ff). Godt fire år senere blev Kauffmann medlem af befrielsesregeringen, og overenskomsten blev enstemmigt godkendt af Rigsdagen. I Grønland var overenskomsten i mellemtiden blevet fulgt op af en omfattende amerikansk militær tilstedeværelse, der blev et vigtigt led i opretholdelsen af

de transatlantiske forbindelser, som var med til at sikre de allieredes sejr over nazi-Tyskland i 2. verdenskrig.

Under Danmarks besættelse 1940-45 var forbindelsen mellem Grønland og Danmark afbrudt. Det betød, at Grønland kunne udvikle sig uden hjælp og indblanding fra København, og at der måtte oprettes nye forbindelser udadtil. Både i det grønlandske samfund og i landets forhold til USA og Canada foregik der i disse år en udvikling, som på sigt repræsenterede en stærk udfordring til Danmarks traditionelle grønlandspolitik og Grønlands status som dansk koloni. Økonomisk og kulturelt blev Grønland langt mere åbent over for omverdenen end tidligere, og nye forbindelser og bånd til omverdenen opstod og blev videreudviklet uden for danske myndigheders kontrol. De økonomiske forhold blev klart forbedret under krigen. Der opstod nye markeder for grønlandske varer, og nye varer blev sat til salg i butikker i Grønland. Grønlænderne fik mulighed for at erkende, at der var store forskelle mellem deres egne levevilkår og tilværelsen i andre vestlige samfund, og der groede en tro på, at deres egne forhold kunne ændres og forbedres. Det var ikke mindst tilfældet i en gruppe af grønlandere og danske embedsmænd i Godthåb, hvor der voksede en overbevisning om, at det traditionelle Grønland ikke ville og heller ikke burde vende tilbage efter krigen (Afvikling af Grønlands Kolonistatus 1945-54, 2007: 30-32). Grønlænderne havde opdaget, at de var del af en større verden, og at deres egen verden kunne forandres. Grønlændernes identitet og selvforståelse var begyndt at vokse frem som en selvstændig faktor.

Efter krigen bragte hjemvendte danske embedsmænd fra Grønland budskabet herom til moderlandet. For grønlandsinteresserede danske politikere og embedsmænd, der under krigen havde opholdt sig i Danmark, kom dette budskab uventet, men efter et par år gryede i København en erkendelse af, at Grønlands traditionelle kolonistatus ikke kunne overleve. Hermed begyndte en proces, som over de følgende år førte til, at Grønlands stilling som dansk koloni blev ændret til fordel for Grønlands forfatningsmæssige integration i Danmark, hvor grønlanderne efter grundlovsændringen i 1953 valgte to medlemmer af Folketinget. Der var dog langt fra tale om en proces, der fulgte en lige linje. De forskellige aktører fulgte med større eller mindre målrettethed flere forskellige formål, og forståelsen af sam- og modspillet mellem aktører og formål giver en nøgle til at forstå og forklare grønlandsspørgsmålets aktualisering efter krigen og håndteringen af det, til Grønlands integration i Danmark blev taget til efterretning af FN's generalforsamling i november 1954.

Formålet med denne artikel er at belyse den nærmere karakter af samspillet mellem tre sæt faktorer: magt- og interessefaktorer i det nordatlantiske område i de første år af den kolde krig (også benævnt *realpolitik*), nye normer vedr.

kolonifrigørelse og udviklingen af nationale identiteter. Først omtales hvordan Grønlands status blev et påtrængende politisk problem efter 2. verdenskrig. For det andet gennemgås Grønlands integration i Danmark som et dansk-grønlandsk projekt, hvor danske politikere og embedsmænd spillede hovedrollen. For det tredje gennemgås hvordan vigtige sider af dansk grønlandspolitik i perioden udspillede sig i FN under behandlingen af grønlandsspørgsmålet som et koloniproblem. Til sidst sammenfattes analysen i nogle hovedpunkter om betydningen af *realpolitik*, identiteter og normer og samspillet mellem de forskellige faktorer.

Grønlands status blev et politisk problem

Grønland i den kolde krig

Efter krigen var det først og fremmest Grønlands stilling i det ændrede storpolitiske miljø i de første år af den kolde krig, som bidrog til aktualiseringen af spørgsmålet om Grønlands status (Afvikling af grønlands Kolonistatus 1945-54, 2007: 371-372). Den begyndende kolde krig, specielt grønlands rolle i USA's militærstrategi over for Sovjetunionen, var den centrale faktor. Det var afgørende, at USA hurtigt efter krigen gjorde det klart for danske diplomater og den danske udenrigsminister, at de ikke havde til hensigt at opgive deres militære tilstedeværelse i Grønland, der var blevet opbygget efter ambassadør Henrik Kauffmanns grønlandsoverenskomst af 1941. Kauffmann undlod imidlertid at informere regeringen om den fulde rækkevidde af de amerikanske ønsker, og konsekvenserne heraf blev forstærket af, at de danske regeringer i slutningen af 1940'erne helst ikke ville forholde sig til disse problemer. For Venstre-regeringen Knud Kristensen (1945-47) var de amerikanske ønsker en ubehagelig overraskelse, som den undlod at dele med offentligheden og Folketinget. Hertil kom at regeringen tydeligvis havde en begrænset forståelse af det nye geostrategiske landkort i den begyndende kolde krig, og den var derfor ofte i knibe, når den i Folketinget blev presset for større klarhed om de amerikanske aktiviteter i Grønland. Også den efterfølgende socialdemokratiske regering Hans Hedtoft (1947-50) førte en slags dobbeltspil, da den forsøgte at håndtere de modstridende forventninger og krav fra USA som allieret, fra den danske offentlighed og fra grønlænderne. I 1951 undertegnede VK-regeringen Eriksen-Kraft med Socialdemokratiets støtte en ny overenskomst med USA om forsvaret af Grønland til afløsning af den omstridte overenskomst indgået af Henrik Kauffmann i 1941 (Petersen, 1992: 14-26). Den nye forsvarsoverenskomst skærpede behovet for en løsning af statusproblemet, og for danske politikere blev det mere og mere klart, at Grønland måtte gøres til en forfatningsmæssigt ligeberettiget del af riget, hvis ikke landet langsomt skulle glide fra Danmark.

Nye normer

Behovet for en ændring af grønlands status aktualiseredes også af nogle grundlæggende ændringer i de normative holdninger til kolonisystemet (Afvikling af grønlands Kolonistatus 1945-54, 2007: 67f og 372-73). Under og efter 2. verdenskrig ændredes holdningerne i retning af, at kolonierne havde ret til uafhængighed på samme måde, som andre nationer efterhånden havde opnået selvstændighed. Det centrale var, at mens det siden begyndelsen af århundredet havde været en dominerende opfattelse, at kolonisystemet kunne og burde reformeres – men ikke kasseres – blev det efter 1945 ikke længere anset for legitimt at prøve at forbedre kolonisystemet. Folkenes selvbestemmelsesret var blevet en norm, som også gjaldt uden for Europa, og derfor måtte kolonisystemet afskaffes snarere end blot forbedres.

Den nye tænkning blev afspejlet i FN-pagten, men alene i form af nogle generelle principper og normer for ikke-selvstyrende områders økonomiske og sociale udvikling. I pagten var der ikke opstillet et organisatorisk apparat, som kunne overvåge gennemførelsen af disse principper, og deres konkrete betydning afhang derfor af udfaldet af en politisk kamp mellem administrerende – dvs. kolonimagterne – og ikke-administrerende lande. Denne skærpedes som følge af, at mange tidligere kolonier blev selvstændige og optaget som medlemmer af FN. Selvom styrkelsen af FN var et hovedpunkt i dansk udenrigspolitik efter 1945, accepterede vi i 1946 kun efter pres, at Grønland skulle betragtes som et ikke-selvstyrende område, dvs. som en koloni, hvorom der skulle fremsendes oplysninger til FN. Konsekvensen var, at afkoloniseringsprocessen påvirkede den danske politik i retning af at ændre grønlands kolonistatus. For Danmark blev det af største vigtighed at slippe af med den negativt ladede betegnelse „kolonimagt“, og derfor blev grønlands integration et centralt projekt i anden halvdel af 1940'erne.

Grønlands integration som et dansk-grønlandsk projekt

Grønlands integration som en ligeberettiget del af det danske rige fulgte to spor: et spor omfattende en række økonomiske, sociale og administrative tiltag, som blev iværksat fra sidste halvdel af 1940'erne, og et forfatningsmæssigt spor, der blev iværksat i begyndelsen af 1950'erne og resulterede i Grønlands ligestilling som en del af det danske rige i grundloven af 1953. Grønlands integration og iværksættelsen af de to spor var et dansk-grønlandsk projekt, men det var ikke et projekt, hvor danske og grønlandske synspunkter indgik med lige tyngde. En række historiske, økonomiske og politiske faktorer gjorde, at danskere i København og i Godthåb som altovervejende hovedregel styrede processen, mens grønlændere med større eller mindre begejstring tilsluttede sig danske initiativer. Mod slutningen af perioden 1945-54 optrådte grønlænderne dog med større selvsikkerhed over for danskerne, og de fik en mere

selvstændig rolle i arbejdet. Aktiv opposition til integrationen kan ikke konstateres – hverken i Grønland eller i Danmark – men der var i Grønland til tider utilfredshed med konkrete udslag af integrationsprojektet og danske initiativer. Hovedmotivet var klager over manglende ligeberettigelse mellem grønlandere og danskere, dvs. at der ikke var integration nok.

Det økonomiske og sociale spor

Med hensyn til det økonomiske og sociale spor begyndte grønlandsspørgsmålet at spille en rolle i dansk offentlighed og politik med en journalistgruppes rejse i Grønland og efterfølgende pressereportager i efteråret 1946 (Afvikling af Grønlands Kolonistatus 1945-54, 2007: 130-134 og 373; Højlund, 1972: 27-34). Der var betydelige forskelle mellem, hvor dramatisk forskellige dele af pressen beskrev de dårlige sociale og sundhedsmæssige tilstande i Grønland, men det populære billede af Grønland som et land befolket af „glade eskimoer“ var ødelagt for bestandigt. På et snævrere politisk-administrativt plan havde der allerede før denne pressekampagne vist sig modsætninger mellem reformivrige modernister og reformskeptiske traditionalister (Afvikling af Grønlands Kolonistatus 1945-54, 2007: 126f og 373-374). Modernisterne bestod især af ovennævnte embedsmænd i Grønland, der var vendt hjem til Danmark og mente, at man efter krigen skulle begynde på en økonomisk og politisk modernisering af Grønland. Traditionalisterne var skeptiske over for sådanne skridt, fordi man efter deres opfattelse derved risikerede at ødelægge det sårbare Grønland, der fortsat havde brug for Danmarks beskyttelse. Presse-reportagerne efter journalistgruppens rejse i efteråret 1946 om ikke mindst de sundhedsmæssige tilstande i Grønland styrkede kraftigt tilhængerne af reformer.

Med Hedtoft-regeringens tiltræden i slutningen af 1947 engagerede ikke mindst statsminister Hans Hedtoft sig for en ny dansk grønlandspolitik, som fulgte modernisternes ideer. Det skete blandt andet med en meget bemærket rejse til Grønland i sommeren 1948, som på flere måder blev et symbolsk udtryk for samhørighedsfølelsen mellem Grønland og Danmark. Blandt embedsmændene var den tidligere landsfoged og fra 1. januar 1949 direktør i Grønlands Styrelse, Eske Brun, den vigtigste fortalere for gennemgribende ændring af dansk grønlandspolitik, mens den tidligere direktør, Knud Oldendow, stod for en traditionalistisk grønlandspolitik. Med betænkningen fra Den store Grønlandskommission og vedtagelsen af de nye grønlandslove i 1950, der fik støtte fra et meget bredt flertal i Folketinget, var der sket en grundlæggende ændring af dansk grønlandspolitik. Det centrale blev herefter virkeliggørelsen af en lang række sundhedsmæssige, erhvervsøkonomiske, uddannelsespolitiske og politisk-administrative reformer i Grønland. I dansk selvforståelse og identitet blev disse foranstaltninger en manifestation af, hvorledes Dan-

mark som en lille, socialt bevidst og demokratisk nation varetog sit ansvar i det nordatlantiske område under den kolde krigs vilkår. For grønlandsinteresserede danske politikere betød ligestilling så vidt muligt også en økonomisk og social ligestilling.

Det forfatningsmæssige spor

Forhandlingerne om ændringen af Grønlands forfatningsmæssige status foregik i første omgang i Rigsdagens Grønlandsudvalg i februar og marts 1952, hvor de to grønlandske repræsentanter, Augo Lynge og Frederik Nielsen, der var valgt af Landsrådet, spillede en aktiv rolle (Afvikling af Grønlands Kolonistatus 1945-54, 2007: 248-253 og 374-375). Her nåede de grønlandske og de danske medlemmer til enighed om en ordning for Grønland, der gik ud på, at Grønland skulle optages som en integrerende del af det danske rige og på lige fod med befolkningen i den øvrige del af riget vælge repræsentanter til Rigsdagen (Folketinget). Dette blev tiltrådt af forfatningskommissionen (der var blevet nedsat i 1946 for at udarbejde en ny grundlov), som anmodede jura-professorerne Poul Andersen og Alf Ross om at udarbejde et responsum i sagen, der også kunne bruges til at forelægges det grønlandske landsråd ved dets møde i september med henblik på at opnå landsrådets tilslutning til nyordningen. Alf Ross smed imidlertid en bombe ind i forfatningskommissionens arbejde ved at foreslå, at der indførtes en ordning, der svarede til den færøske hjemmestyreordning fra 1948 (Afvikling af Grønlands Kolonistatus 1945-54, 2007: 253f og 375). Det stred både mod danske og grønlandske ønsker og også mod den politik, Danmark gennem år havde ført i FN, der netop gik ud på integration, jf. nedenfor. Ross' model blev derfor kasseret, og da det grønlandske landsråd skulle tage stilling til nyordningen, skete det alene med kendskab til de to professorers fællesudkast til en ny grundlovsbestemmelse, der helt svarede til den af Grønlandsudvalget foreslåede model. Den blev der givet tilslutning til på landsrådsmødet, hvor flere medlemmer dog kritiserede den korte tid, der var afsat til at behandle regeringens spørgsmål.

Fra grønlandsk side havde man ikke på noget tidspunkt ønsket en uafhængighedsmodel, og der er ingen tegn på, at der var kræfter eller ønsker om en selvstændighed for Grønland. Et sådant ønske lå efter tilgængelige kilder at dømme uden for grønlændernes forestillingsverden (Heinrich, 2007: 439). Ej heller var der ønsker om en Færø-ordning, der naturligvis ligesom som en uafhængighedsmodel var kendt i Grønland. Eftersom tilslutningen til integrationssporet var så stærk i Grønland, kunne man formentlig have gjort Landsrådet bekendt med Alf Ross' særudtalelse uden at risikere, at det skulle slå skår i opbakningen til integration. En vigtig bevæggrund for ikke at gøre dette – og for i januar 1953 at opfordre Ross til at ændre sin særudtalelse – var antagelig regeringens bekymring for, at særudtalelsen fra den internationalt kendte pro-

fessor i sin oprindelige ordlyd kunne komme til at spille negativt ind under fremlæggelsen af integrationsløsningen for Grønland i FN, hvor den dels ville kunne tydes som uenighed i Danmark, dels kunne blive grebet af modstanderne af integrationsmuligheden som generelt princip og gøre grønlandsspørgsmålet til en international kastebold.

Sagen udviklede sig, da Ross protesterede mod, at hans særvotum ikke blev optaget i forfatningskommissionens betænkning (Afvikling af Grønlands Kolonistatus 1945-54: 2007: 262f og 375). For regeringen var det vigtigt, at professorens dissens ikke kom til offentlighedens kendskab, og der blev appelleret stærkt til ham om at trække særudtalelsen tilbage. Samtidig blev han orienteret om den seneste udvikling i FN med hensyn til fortolkningen af pagtens artikel 73, hvor ikke mindst den vedtagne faktorresolution af 10. december 1952 med den såkaldte tosporsmodel for områders opnåelse af selvstyre havde betydning, jf. næste afsnit. På den baggrund rettede han sin særudtalelse, og den blev optaget i Forfatningskommissionens betænkning. Ross' folkeretlige og FN-politiske argumenter havde undergået en betydelig ændring i den nye version, og han havde helt udeladt det, han kaldte sine ideologiske argumenter. Særudtalelsen havde hermed fået en form, som man må have været tilfreds med fra regeringens og forfatningskommissionens side, da det i den nye form næppe ville kunne skabe vanskeligheder i FN.

Grønlandsspørgsmålet i FN

Behandlingen af grønlandsspørgsmålet i FN og Danmarks håndtering af spørgsmålet i FN-sammenhæng havde en central rolle for afviklingen af Grønlands kolonistatus. Det FN-retlige udgangspunkt er, at pagtens artikel 1, stk. 2, gør respekt for princippet om folkenes selvbestemmelsesret til en del af FN's formål, men bestemmelsen giver ikke i sig selv kolonier krav på uafhængighed. FN-pagten etablerer i stedet med Kapitel XI et særligt beskyttelsesregime for kolonier mv. (ikke-selvstyrende områder). Kapitel XI forudser en progressiv udvikling hen imod kolonialt selvstyre, en udvikling, kolonimagterne forpligter sig til at fremme som et „helligt hverv“. Fraværet i Kapitel XI af henvisninger til koloniernes selvbestemmelsesret og ret til løsrivelse skyldtes modstand fra kolonimagterne. Ifølge Kapitel XI er det kolonimagterne, som skal sikre den gradvise og progressive afkolonisering. FN var kun tiltænkt en birolle som modtager af regelmæssige oplysninger fra kolonimagterne om koloniernes økonomiske, sociale og uddannelsesmæssige forhold, jf. art 73(e) (Afvikling af Grønlands Kolonistatus 1945-54, 2007: 78f og 380f; Petersen, 1975).

Danmark og rapporteringssystemet

De danske myndigheder indvilligede i 1946 i at indsende oplysninger om Grønland til FN og erkendte dermed, at Grønland havde status af koloni, og at

Danmark var en kolonimagt på linje med Storbritannien, Frankrig, Belgien og Holland. Indrømmelsen skete som følge af et pres i FN på Danmark, som de danske FN-diplomater ikke følte, at landet kunne sidde overhørigt. Meningerne om det berettigede heri var delte i København, hvor ledende personer i Udenrigsministeriet samt i Grønlands styrelse var af den opfattelse, at Danmark på ingen måde var en traditionel kolonimagt og derfor heller ikke burde rapportere. Selve betegnelsen „kolonimagt“ var nedsættende, og det var den rådende opfattelse, at man i Danmark intet havde at skamme sig over i forbindelse med Grønland. Som begrundelse blev det anført: at man havde forhindret privates udnyttelse af landet; at der heller ikke havde eksisteret en statslig udnyttelse af Grønland; at der siden 1860 havde eksisteret et lokalt selvstyre; at der efter krigen var bevilget væsentligt større udgifter til Grønland, end landet havde givet af indtægter. Derimod blev der ikke i rapporten til FN peget på den lange statslige forbindelse mellem Grønland og Danmark, som rakte tilbage til middelalderen og gjorde, at Grønland var et land under Norges krone indtil 1814, hvorefter det kom under Danmarks krone (Afvikling af Grønlands Kolonistatus 1945-54, 2007: 167f og 376f).

Kolonimagternes rapportering om forholdene i de underlagte territorier skulle i de følgende år blive et vigtigt element i kolonifrigørelseskampen i FN. De ikke-administrerende magter, først og fremmest de tidligere kolonier, søgte under en stadig mere tilspidset kolonidiskussion at give FN omfattende kompetencer på koloniområdet. Mens kolonimagterne søgte at fastholde, at FN-pagtens artikel 73(e) kun medførte en ren oplysningspligt, således at rapporterne alene skulle have en upolitisk og teknisk karakter, bestræbte landene i den tredje verden sig på at udvide indberetningspligten til blandt andet at omfatte politiske forhold i territorierne samt en diskussion i FN af samme. Danmark kom fra slutningen af 1940'erne til at spille en relativt fremtrædende rolle i koloniudvalget (4. udvalg), som behandlede disse forhold. Danmarks ledende repræsentant på området var Hermod Lannung, der var sagkyndig både med hensyn til kolonispørgsmål og snart kom frem i første række i arbejdet i FN om kolonispørgsmål.¹ Lannung kunne under arbejdet udnytte sine tætte kontakter til såvel udviklingslande som til FN's sekretariat og til den kommunistiske verden. I 1948 og 1949 kom det til stærke brydninger om videreførelsen af det specialudvalg, der specifikt behandlede de indsendte rapporter. Lannung og Danmark fulgte her USA – i modsætning til andre europæiske kolonimagter som England, Frankrig, Belgien og Holland – i spørgsmålet om at videreføre udvalget og styrede en forsigtig kurs ud fra den opfattelse, at det var bedre at tage diskussionen om kolonispørgsmål og få indflydelse i det paritetisk sammensatte specialudvalg end i det langt bredere 4. udvalg eller i generalforsamlingen.

Danmarks mål: at få Grønland integreret i Danmark – og FN ud af Grønlandsspørgsmålet

Den danske FN-delegations politik – der som altovervejende hovedregel var ensbetydende med Hermod Lannungs politik – blev udformet i tæt koordinations med embedsmændene i Grønlands Styrelse/Grønlandsdepartementet, mens der var større afstand til Udenrigsministeriet. Lannung og Udenrigsministeriet var enige om hovedmålene for den danske grønlandspolitik i FN, men bestemt ikke altid om midlerne. Grundlæggende repræsenterede Lannung fra 1948 samme opfattelse som den ledende person i Grønlandsadministrationen, Eske Brun, nemlig at det på grund af tilspidsningen i FN omkring kolonispørgsmålet var vigtigt at få ophævet Grønlands status som koloni og få det ligestillet med Danmark. De to forudså en dybere indgriben fra ikke-kolonimagternes side i forholdene i Grønland, hvis landets kolonistatus ikke blev ophævet. For Lannung kom hertil en skepsis med hensyn til USA's hensigter i Grønland. Hans omfattende virke i FN i perioden 1948 til 1954 kan ses som en målrettet bestræbelse på at få afskaffet Grønlands status som koloni, før Danmark blev bundet af FN på en uhensigtsmæssig måde. Allerede i rapporten til FN fra 1948 meddelte Danmark, at man ville undersøge muligheden af at gøre Grønland til en ligeberettiget del af det danske rige, og dette sigte blev opretholdt som et hovedmål fra da af.

De følgende års danske FN-politik i spørgsmålet om Grønland gik derudover ud på at undgå, at Grønland blev inddraget i den mere og mere hidtige diskussion mellem administrerende og ikke-administrerende magter. Det lykkedes i denne periode i høj grad Danmark at opbygge et internationalt ry som en progressiv kolonimagt. Når dette kunne lykkes, skyldtes det blandt andet, at Danmark støttede rapportinstitutionen i FN ved at indsende særdeles lange og grundige rapporter om Grønland (i forhold til andre landes rapporter), men også ved at inkludere politiske oplysninger i rapporterne og ved på dette punkt at bryde kolonimagternes solidaritet. I de årlige grønlandsrapporter indgik som regel et taktisk element, idet forfatterne til de enkelte afsnit ikke lagde skjul på de områder, hvor Danmark havde høstet fortjenester. Samtidig indeholdt rapporterne dog en solid statistisk bearbejdning af en række forhold, fx på det økonomiske område og på sundhedsområdet. Rapporterne synes generelt at have markeret sig kvalitativt og omfangsmæssigt i forhold til de rapporter, andre lande indsendte. Under behandlingen af grønlandsresolutionen i 1954 blev rapporterne således omtalt særdeles positivt, og et enkelt land (El Salvador) nævnte rapporternes „åbenhjertige“ (frank) karakter.

Det havde også en betydelig propagaendeffekt, at Danmark i 1950 inviterede to fremtrædende FN-embedsmænd til Grønland (Hoo og Benson) (Afvikling af Grønlands Kolonistatus 1945-54, 2007: 197f og 377f). Embedsmændenes rejse og påfølgende rapportering mindede om de visiting missions til ko-

loniområder, der var et efterstræbt mål for de ikke-administrerende magter og af samme grund tabu for kolonimagterne.

Strid om kompetencespørgsmålet – konsensus om faktorlister

Danmark var til trods for den åbenhed, som dette besøg var udtryk for – der var en af Lannungs mange ideer – i realiteten på flere punkter enig med de mere konservative kolonimagter som Holland og Belgien. Det viste sig således i spørgsmålet om, hvem der havde kompetencen, når en kolonistatus skulle afvikles, selvom Danmark af taktiske grunde veg tilbage for vidtgående demonstrationer over for flertallet af ikke-administrerende magter. Også her gjaldt det om at opbygge en goodwill, som man kunne få brug for ved drøftelsen i FN af grønlandsspørgsmålet.

Mens der under arbejdet i 4. udvalg om koloniforholdene ikke kunne opnås nogen enighed i dette såkaldte kompetencespørgsmål, dvs. om moderlandet eller generalforsamlingen havde det sidste ord, når en kolonistatus skulle bringes til ophør og rapportering indstilles, lykkedes det til en vis grad at bygge bro mellem de modstridende fortolkninger af FN-pagtens art. 73 på et andet vigtigt område, nemlig gennem de såkaldte faktorlister. Disse bestod af sæt af kriterier for, om et område skulle være omfattet af bestemmelserne i art. 73. Danmark var gennem Hermod Lannung stærkt involveret i de vanskelige forhandlinger i forbindelse med udarbejdelsen af den første faktorliste fra januar 1952. I kraft af denne liste fik de administrerende magter en første, foreløbig accept af, at fremskridt med hensyn til selvstyre ikke alene kunne opnås ved, at et territorium blev uafhængigt, men også ved territoriets frivillige tilknytning til moderlandet på lige vilkår. Det indebar, at fremtidsperspektivet for koloniområder kom til at omfatte to spor, et spor mod uafhængighed og et andet mod integration i moderlandet. Selvom en række lande protesterede mod den tanke, at selvstyre kunne opnås ved frivilligt at slutte sig til moderlandet, vedtoges i december 1952 en konsolideret faktorliste, der i fremtiden skulle bruges som guide for medlemslandene og FN i disse spørgsmål. Den valgte tosporsmodel for områders opnåelse af selvstyre var ikke Danmarks opfindelse alene, men Danmark var i høj grad aktiv under arbejdet på at udforme konceptet og sikre accept af modellen i FN-miljøet. Det står helt klart, at Lannungs stærke engagement i denne sag var dikteret af ønsket om at opnå international accept af en model, der tillod Grønlands integration i Danmark (Afvikling af Grønlands Kolonistatus 1945-54, 2007: 201-246 og 378).

Danmark, FN og afgørelsen i grønlandsspørgsmålet

I overensstemmelse med sin holdning i kompetencespørgsmålet spurgte Danmark ikke FN, inden det efter forhandlinger med grønlænderne valgte at gøre Grønland til en integreret del af Danmark og sendte blot i september 1953 en

begrundet besked herom til FN's generalsekretær. Efter grundlovens vedtagelse i juni 1953 var Danmark i egen opfattelse ikke længere en kolonimagt. Det begyndte som en konsekvens heraf også at nedtrappe sine aktiviteter i FN's koloniudvalg. Det var imidlertid en streg i regningen, at behandlingen i FN af grønlandsspørgsmålet måtte udskydes et helt år, idet de store kolonimagter af forskellige grunde ikke ønskede, at FN-dagsordenen i 1953 også blev bebyrdet med grønlandsspørgsmålet (Afvikling af Grønlands Kolonistatus 1945-54, 2007: 287-316 og 378).

Da behandlingen af grønlandsspørgsmålets sidste fase blev indledt i efteråret 1954 i FN's såkaldte artikel 73(e)-udvalg, blev det under de indledende drøftelser oplyst, at der ikke i FN var modtaget meddelelser, der bestred gyldigheden af ændringen af Grønlands status. Sagen blev forhandlet hurtigt, i god stemning og med en bred forståelse for den beslutning, der var taget fra dansk side. Dette afspejledes i den korte og over for Danmark særdeles imødekommende resolutionstekst, der var udformet af Brasilien med henblik på at styre uden om de skær, som uenigheden omkring omfanget af generalforsamlingens kompetence rejste. I resolutionsteksten tog udvalget blandt andet til efterretning, at det grønlandske folk frit havde udøvet sin selvbestemmelsesret, da det tog beslutning gennem sine lovligt valgte repræsentanter om den nye forfatningsmæssige status; man gav tillige udtryk for den opfattelse, at Grønland frit havde truffet bestemmelse om integrering på lige fod med de øvrige dele af Danmark. Man tog ligeledes til efterretning den danske regerings opfattelse, at den som følge af Grønlands nye forfatningsretlige stilling betragtede sit ansvar om rapportering i henhold til kapitel XI for ophørt (Afvikling af Grønlands Kolonistatus 1945-54, 2007: 317-369 og 378-380).

Den centrale resolution 849 af 22. november 1954 tog kortfattet til efterretning, at Danmark betragtede sit ansvar i henhold til FN-pagten kap. XI som ophørt.² Vedtagelsen af det for Danmark så positive resolutionsforslag kan betragtes som resultatet af en afvejning inden for de ikke-administrerende magter af de negative og de positive punkter i grønlandsspørgsmålet, hvor de positive punkter vejede tungest. De negative sider omfattede det forhold, at der ikke i Grønland havde været afholdt en folkeafstemning, at befolkningen i Nord- og Østgrønland ikke kunne deltage i valg til Folketinget, og at der ikke i den danske forfatning var indbygget en mulighed for at omgøre beslutningen. Hovedpunktet var den manglende folkeafstemning, der for nogle få lande udgjorde et væsentligt ankepunkt, blandt andet fordi der havde været afholdt folkeafstemning om grundloven i Danmark. Fra dansk side forsvarede man blandt andet dispositionen med, at emnet var blevet grundigt diskuteret i den grønlandske offentlighed og i Landsrådet, og at et dansk krav om en folkeafstemning havde kunnet tolkes som udtryk for mistillid til de grønlandske landsrådspolitikere, som man havde forhandlet med. I den faktorliste, der var

gældende, da grundloven blev vedtaget i Danmark i juni 1953, hed det, at man skulle høre befolkningens mening „freely expressed by informed and democratic processes“. Hvad denne formulering indebar, kunne gøres til genstand for forskellige fortolkninger, men det fremgik af en række indlæg under debatterne om Grønlandsresolutionen i 1954, at man følte, at dette punkt i faktorlisten var blevet opfyldt. Det var naturligvis også de danske og grønlandske repræsentanters opfattelse i diskussionen. For den danske regering var kernen i sagen, at faktorlisten alene havde vejledende karakter. I sidste ende var der ingen, der stemte imod resolutionen med det argument, at der ikke havde været afholdt en folkeafstemning, og det berettiger den tolkning, at flere staters beklagelse af den manglende folkeafstemning skal ses i et præcedensperspektiv: kravet om folkeafstemning kunne blive uomgængeligt, næste gang en lignende resolution skulle forhandles i FN.

Alt i alt blev de negative vurderinger opvejet af den generelt meget velviljige holdning, der var til dansk grønlandspolitik. I indlæg efter indlæg blev Danmarks fortjenester i forhold til Grønland opregnet. Danmark fremstilledes som en progressiv kolonimagt, der havde beskyttet den grønlandske befolkning gennem en fremsynet administration og værnet om grønlandsk kultur og sprog. En række tredjeverdenslande var synligt imponerede af det forhold, at analfabetismen blev udryddet allerede i 1800-tallet, og opfattede tilsyneladende evnen til at læse og skrive som synonymt med politisk modenhed. Endelig syntes flere lande også at have accepteret den danske hovedposition, at grønlænderne måtte have omfattende hjælp udefra, hvis de skulle sikres en rimelig levestandard.

Realpolitik, identiteter og normer i grønlandsspørgsmålet: nogle hovedpunkter

Forholdet mellem magt- og interessepolitiske faktorer, identiteter og normer i grønlandsspørgsmålet fra krigens slutning til accepten i FN's generalforsamling af Grønlands forfatningsmæssige integration i Danmark kan sammenfattes i nogle hovedpunkter³:

1. Overordnet set var baggrunden for grønlandsspørgsmålets aktualisering efter 1945 de ændrede internationale magt- og interessekonstellationer efter 2. verdenskrig. Det var faktorer uden for Danmarks umiddelbare indflydelse – krigen mod nazi-Tyskland, åbningen af Grønland, den amerikanske tilstedeværelse på øen efter Kauffmanns 1941-overenskomst, udviklingen i amerikanske forsvarsinteresser i de første år af den kolde krig og opbruddet i kolonisystemet – som efter Danmarks befrielse stillede grønlandsinteresserede danskere over for faren for, at Grønland var ved at glide fra Danmark.

2. Når det gælder forholdet til USA, blev spørgsmålet om Grønlands status aktualiseret af, at Danmark og USA befandt sig i et særegent samarbejds- og konfliktforhold omkring Grønland. For regeringerne i København blev ønsket om at gøre Grønland til en ligeberettiget del af det danske rige styrket af den militære amerikanske tilstedeværelse på Grønland. Amerikanernes tilstedeværelse løste problemet om forsvaret af Grønland under den kolde krig, men samtidig vævede den Grønland ind i amerikansk forsvarsplanlægning og strategi på en måde, som Danmark kun havde begrænset kendskab til – og heller ikke ønskede at kende fuldt ud – og affødte dermed en betydelig usikkerhed med hensyn til amerikanernes planer. Nogle danske politikere, der støttede medlemskabet af NATO, havde svært ved følelsesmæssigt at acceptere den omfattende amerikanske tilstedeværelse i Grønland. Derfor lagde de vægt på at stå så stærkt som muligt over for USA på Grønland, og integrationsløsningen blev set som det bedste bidrag hertil. Der er dog ikke tvivl om, at Grønlands betydning for forsvaret af Nordamerika gav Danmark et aktiv i forhandlinger med USA, som i et vist omfang kunne udnyttes. Samtidig er det klart, at det lagde en dæmper på mulige ønsker om at stille krav til USA, at langt de fleste danske politikere klart identificerede sig med den amerikanske og vestlige side i den kolde krig.
3. På det identitetsmæssige plan var Grønland og Danmark forbundet af, at de på en række punkter havde fælles historie. Dette var uden tvivl også opfattelsen i den grønlandske befolkning. I Danmark var forestillingen om „Grønland“ forbundet med en aura af noget eksotisk og spændende – en aura der også skyldtes manglende viden om den grønlandske hverdag. Auraen var betinget af talrige enkeltforhold, fx grønlandsfilm, grønlands-ekspeditionerne med deres farverige ledere, grønlandssagen mod Norge i begyndelsen af 1930'erne og adskillelsen under 2. verdenskrig, der i høj grad mobiliserede følelser. Årene efter 2. verdenskrig viste, at der i den danske befolkning eksisterede en udbredt sympati for den grønlandske befolkning.
4. Den følelsesmæssige sympati for og identifikation med Grønland udsprang også af det forhold, at Grønland ikke kunne stå på egne ben på grund af befolkningens beskedne størrelse, de givne ressourcer, klimaet og naturforholdene. Den grønlandske befolkning var økonomisk sårbar og behøvede hjælp, hvis en blot rimelig levestandard skulle opretholdes. Denne vurdering synes at have været en af hovedpræmisserne både for danskere og grønlændere i det forløb, der førte op til enigheden om at integrere Grønland i Danmark. Den blev fremdraget i FN's generalforsamling under debatten om grønlandsresolutionen både fra dansk og grønlandsk side. Stærkest virkede formentlig Augo Lynges begrundelse for integra-

tionen i FN's 4. udvalg 10. oktober 1954, hvor han lagde vægt på, at misforholdet mellem befolkningens lidenhed og landets størrelse udelukkede dannelse af en selvstændig grønlandsk stat. De økonomiske muligheder herfor var ikke til stede. Det var også i høj grad af denne grund, at der ikke havde været løsrivelsestendenser i Grønland, sagde Augo Lynge til FN's koloniudvalg.⁴

5. En særlig dansk nationalisme var en del af dansk selvforståelse og identitet, som lejlighedsvis kom til udtryk fx i talerne i FN og i grønlandsrapporterne. Her kan man undertiden møde en ureflekteret national selvforståelse i tolkningen af egne prisværdige motiver og indsats. Der kan også mødes spor af en patriarkalsk holdning, som formentlig bundede i, at man havde varetaget forvaltningen af Grønland siden 1700-tallet og besad dybt indgroede forestillinger om, hvorledes man bedst administrerede et polarområde. Nationalismen kom også til udtryk i den instinktive bestræbelse hos beslutningstagerne om at holde sammen på de resterende dele af det tidligere ganske omfattende danske rige. Forestillinger om et vidtstrakt havrige omfattende de syddanske og nordatlantiske besiddelser spillede en rolle for nogle.
6. Ændringen af de internationale normer for kolonifrigørelsen udgjorde en del af baggrunden for aktualiseringen af grønlandsspørgsmålet, men FN's vigtigste rolle i afviklingen af Grønlands kolonistatus var først og fremmest at levere den internationale legitimering af Grønlands forfatningsmæssige integration i Danmark. I den forbindelse var det vigtigt, at de danske repræsentanter i forskellige FN-udvalg med udøvelse af betydelig diplomatisk finesse skubbede stærkt på for at få frivillig integration i moderlandet accepteret som acceptabelt spor for koloniafvikling.

Den danske grønlandspolitik 1946-54 byggede således på komplekse forestillinger og motiver, hvor historisk begrundede forpligtelser, stærke identitetsmæssige og følelsesmæssige hensyn og sikkerhedspolitiske interesser og hensyn spillede ind. Vægtningen af de forskellige momenter var forskellig fra beslutningstager til beslutningstager, men målet syntes det samme. Når centrale danske opinionsdannere og beslutningstagere (Eske Brun, Hans Hedtoft, Hermod Lannung m.fl.) entydigt satsede på den rendyrkede integrationsmodel, skyldtes det tilsyneladende, at de ikke kunne forestille sig, at de danske forpligtelser, hensyn og interesser i forbindelse med Grønland kunne varetages under andre vilkår. En afgørende forudsætning var desuden, at de i spørgsmålet om perspektivet for Grønlands fremtid kunne mødes med de grønlandske politikere, der ud fra erfaringerne og vilkårene i Grønland ønskede samme model.

Noter

1. Hermod Lannung (1895-1996) var en fremtrædende radikal politiker, der 1939-47 var medlem af Landstinget og 1957-60 af Folketinget.
2. Resolutionen blev vedtaget med 45 stemmer for, 1 imod, mens 11 lande afholdt sig fra at stemme, jf. *Afvikling af Grønlands Kolonistatus 1945-54* (2007: 365-366). Resolutionen er gengivet pp. 421-422.
3. Flere af punkterne er omtalt i *Afvikling af Grønlands Kolonistatus 1945-54* (2007: 383-385).
4. Augo Lyngé blev i 1953 valgt som det ene af to grønlandske folketingsmedlemmer. Han omkom, da grønlandsskibet *Hans Hedtoft* forliste ved Grønlands sydkyst i 1958.

Litteratur

- Afvikling af Grønlands Kolonistatus 1945-54. En historisk udredning*, Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS), 2007.
- Beukel, Erik (1997). „Henrik Kauffmann som politisk diplomat“, *Historie*, bind 2, pp. 318-331.
- Heinrich, Jens (2007). „Statusændringen i 1953. Grønlændernes forhold til Danmark i perioden 1945 til 1954“, pp. 425-441 i *Afvikling af Grønlands Kolonistatus 1945-54*, Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Højlund, Niels (1972). *Krise uden alternativ. En analyse af dansk grønlandsdebat*, København: Gyldendal.
- Lidegaard, Bo (1996). *I Kongens Navn. Henrik Kauffmann i Dansk Diplomati 1919-58*, København: Samleren.
- Petersen, Finn (1975). *Grønlandssagens behandling i FN 1946-54*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Petersen, Nikolaj (1992). *Grønland i global sikkerhedspolitik*, København: Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (SNU).