Rykker atomkrigen nærmere?

En analyse af nye tendenser i amerikansk strategi

Bertel Heurlin

I. INTRODUKTION OG FORMÅL

I marts 1962 var præsident Kennedy og hans forsvarsminister McNamara i Californien. (a, 61)[1]. På turen besøgtes luftvåbnets base i Vandenberg. Her skulle general Powers orientere om USAs nyeste strategisk våben, MINUTEMAN, en interkontinental raket (ICBM). I sin gennemgang forudså Powers den dag, hvor der ville være 10.000 Minuteman-missiler til rådighed for USA. Kennedy var ikke nogen mindre beundrer af den nye missil end generalen. Men han advarede Powers, at så længe *han* var præsident, ville noget der blot gik i retning af dette astronomiske tal aldrig blive produceret.

Det skete heller ikke. USA havde i midten af 1961 kun ialt 159 strategiske raketter, hvoraf der kun var et tocifret antal MINUTEMAN (b, 56). *Oprindeligt* var kun planlagt at producere 20–40 ICBM. (c, 79). Men den interkontinentale strategisk styrke var under opbygning under Kennedy-administrationen. Hvad sigtede man imod? Først og fremmest en begrænset, tilstrækkelig kernevåbenstyrke, som kunne holde Sovjetunionen i skak. Hvad fik man i det lange løb? I realiteten er general Powers ønskedrøm fra 1962 gået i opfyldelse. Ikke i samlet antal raketter, men i samlet antal enheder, som hver for sig er i stand til at ødelægge civile og militære mål i USSR. Efter indførelsen af MIRV[2] er det nu mere relevant at tælle enhederne – atomsprænghovederne (warheads) end fremføringsmidlerne, raketterne. I midten af 1974 var USA i besiddelse af 7.100 strategiske warheads. (d, 18). I 1977 skulle den Powerske drøm være opfyldt: 9.960 warheads i de amerikanske strategiske styrker.

Denne lille beretning kunne friste til to umiddelbare antagelser. 1. At der finder en gigantisk strategisk oprustning sted, en arms race uden ende. 2. At militærets indflydelse på *størrelsen* af den militære kapacitet er nok så afgørende.

1. Bogstavbetegnelsen refererer til litteraturlisten; tallet til sidetallet i den pågældende publikation.
2. Multiple independent reentry vehicle, »klasekernevåbensysten«.

Denne artikel omfatter disse to spørgsmål i sine problemstillinger. Udgangspunktet er amerikansk strategi. Hvilke ændringer har fundet sted i den sidste tid inden for den officielle strategiske tænkning og praksis? Svaret forudsætter en deskriptiv analyse af nyere US-strategi. Men *hvorfor* finder disse ændringer sted? Er de først og fremmest begrundet i tovtrækninger, gensidige pressioner, magtkampe i det interne amerikanske strategiske beslutningssystem – f. eks. som følge af organisatorisk – bureaukratisk betingede modsætninger? Eller er ændringerne først og fremmest en følge af de eksisterende realiteter i det internationale system og perceptionen af disse realiteter?

Formålet med artiklen er således dobbelt: Den vil både *beskrive* og *forklare* ændringerne i den amerikanske strategi. Forklaringsmodellen baseres på en analyse på tre forskellige niveauer: 1. Det internationale systems niveau, her specielt det internationale strategiske system. 2. Den amerikanske input i det internationale sikkerhedspolitiske system, altså fremsættelsen og gennemførelsen af amerikansk strategi. 3. Det interne amerikanske beslutningssystem på det strategiske område.

II. PROBLEMSTILLINGER

Hvilke konkrete problemstillinger rejses i artiklen ud over de nævnte fundamentale spørgsmål? Udgangspunktet er den kendsgerning, at USA i 1974 har anlagt en ny strategisk linie, som længe har været under opsejling. Modstanderne påstår, at den bevirker, at faren for, at en kernevåbenkrig udbryder, øges. Begrundelsen er, at den nye strategi forskyder vægten fra afskrækkelsesstrategi til »warfighting«-strategi; fra en strategi som er rettet imod »bløde« mål – soft targets – byer, befolkningscentre, industricentre til en strategi, som sigter mod hårde militære mål, nemlig modstanderens egen strategiske styrke.

Den betegnes som en strategi, som kan bevirke en ny, voldsom arms race udmøntet i stadig nye opfindelser og forbedringer og en stadig mere avanceret konkurrence mellem angrebssiden og forsvarssiden.

Administrationen og tilhængerne af den nye linie vil hævde, at den skaber en mere human, mere rimelig, mere nuanceret strategi, som giver de øverste beslutningstagere en række reelle valg. Det er nu ikke *alene* valget mellem enten at bide en provokation i sig eller at iscenesætte dommedag. Principielt kan det måske hævdes, at den nye strategi sænker atomtærsklen. Men på den anden side, hævder tilhængerne, skulle den mindske krigsfaren overhovedet p.g.a. større tekniske og taktiske manøvremuligheder. Samtidig vil den medføre, at hvis en storkrig skulle udbryde, vil det kunne forhindres, at den eskalerer ud over det ønskelige. Det vil være muligt i et vist omfang at kunne kontrollere og rationelt styre krigen til en rimelig afslutning *uden* klodens totale ødelæggelse.

Den nye strategi vender sig mod den strategiske skole, som har været gæl-

dende i 1960'erne, og som går under øgenavnet MAD. MAD står for Mutual Assured Destruction – altså den gensidige garanterede ødelæggelse. Den officielle betegnelse er AD, Assured Destruction. Forenklet er MAD blevet karakteriseret gennem følgende næsten orwellske anagram:

OFFENSE IS DEFENSE – DEFENSE IS OFFENSE – KILLING PEOPLE IS GOOD – KILLING WEAPONS IS BAD. (f, 176).

For egen regning vil jeg føje en 5. sætning til: PEACE IS WAR. Det er sket ud fra den opfattelse, at MAD baseres på, at krigen ikke kommer, men afskrækkes ved truslen om den totale ødelæggelse. Denne tilstand bliver da en krig, som aldrig udkæmpes.

Som et modstykke til visse Washington-strategers barske udlægning af MAD, kunne den nye Nixon-Schlesinger-strategi udtrykkes således – omend med lidt mindre elegance:

MAD IS MAD. ARMS RACE IS GOOD. DETERRENCE ALONE IS BAD. PEACE IS PEACE, BUT PEACE HAS TO BE WON. WAR IS WAR, BUT WAR HAS TO BE STOPPED. WAR IS KILLING WEAPONS BEFORE KILLING PEOPLE.

Men hvad betyder den nye ændring? Er den så afgørende, er den så ny, som det kunne se ud til? Hvad betinger ændringen, historisk set? Har den de farlige, negative implikationer, som modstanderne hævder? Eller er der tale om en nødvendig, realistisk ændring, som fremmer freden, sikkerheden og mindsker muligheden for udslettelse af menneskeheden?

Eller er alle disse spørgsmål og argumenter uden egentlig betydning på den måde, at forklaringerne på de herskende spændinger – og ændringerne i spændingerne ligger gemt i helt andre faktorer? Det vi iagttager, ændringer i de internationale – og de nationale strategiske forhold er måske kun lidt tilfældige krusninger på overfladen? Artiklen vil forsøge at afdække nogle af disse problemer.

III. MODELLER OG BEGREBER

I disse år er USAs rolle og placering i international politik i højere grad end tidligere underkastet debat. Voldsomme ændringer har fundet sted. Fra at være en uangribelig nr. 1 global magt er USA nu en stat, hvis verdensførerrolle er stærkt anfægtet, først og fremmest af USSR.

En lige så intens debat finder sted om tolkningen af de politiske processer i almindelighed – og om international politik i særdeleshed. Denne videnskabelige debat er ikke alene initieret af et erkendelsesmæssigt behov. Den er også en afspejling af en række evidente ændringer i de eksisterende politiske processer. Disse ændringer kan kort karakteriseres således:

Samtidig med et stigende antal suveræne enheder i det internationale system – national-stater, en vækst som i realiteten repræsenterer en *disintegration* –

finder der en vækst i staternes gensidige afhængighed sted – d.v.s. en form for en *integrationsproces*. Denne gensidige afhængighed kommer i sidste instans de stærke og rige stater til gode, fordi disse lande har magt og mulighed for at udnytte de mange nye ikke-statslige interrelationskanaler.

Disse operationer har – i forbindelse med en række andre udviklingslinier – medført en større direkte afhængighed mellem det internationale system og de enkelte nationale systemer. Dette har samtidig betydet en større sammenhæng mellem indenrigspolitik og udenrigspolitik.

Videnskabeligt set har dette givet sig udtryk i en række teoridannelser. *Linkageteorier,* som vil forbinde det internationale system med de nationale systemer. *Imperialismeteorier,* hvor skellet mellem de to systemtyper ikke tillægges nogen væsentlig rolle. *Organisationsteorier,* eller »Bureaucratic-politics«-teorier, hvor det interne beslutningssystems mål og vilkår, dets struktur, aktører og processer tillægges den afgørende betydning for den output, som af den enkelte stat placeres i det internationale system.

Ser vi med systemanalytiske briller på det internationale system, kan vi konstatere, at der er stillet spørgsmålstegn ved *1. aktørerne.* Har nationalstaterne fået fuldgyldige medaktører i de multinationale selskaber (f. eks. ITT), i de internationale organisationer (f. eks. EF) eller i de store, nationale bureaukratier (f. eks. Department of Defense i USA)? Det gælder også *2. processerne.* Er økonomisk intervention, er kampen om naturrigdommene – og disses ødelæggelse og udpining, f. eks. gennem forurening, er energiknaphedsproblemet, er de transnationale processer nu ulig meget vigtigere end de processer som traditionelt er udledt af samarbejds-konfliktsspektret, og som hovedsagelig har vedrørt sikkerheds- og eksistensproblematikken? Der er stillet spørgsmålstegn ved *3. strukturen.* Er den ydre struktur, som i det internationale system formelt er baseret på et anarkisk grundlag – men reelt fungerer gennem supremati og hieraki udøvet af de dominerende stater i systemet og i undersystemerne – i virkeligheden ret ligegyldig? I modsætning hertil kunne tales om en indre struktur, som går på tværs af landegrænser, som penetrerer de nationale systemer i en sådan grad, at den nævnte ydre struktur kun optræder som forældede skaller omkring en formel magtstruktur. Endelig er der stillet spørgsmålstegn ved *4. konteksten.* Er de politiske strukturer blot en afspejling af de økonomiske strukturer? Er de fysiske omgivelser – og udnyttelsesstrukturen af disse ikke i sidste instans de determinerende faktorer i de forskellige politiske processer?

Besvarelsen af disse spørgsmål er en afhandling i sig selv. Spørgsmålene tjener i første række til at belyse den nytænkning og den usikkerhed, der eksisterer inden for udforskningen af politiske processer.

Denne artikel tager udgangspunkt i en mere traditionel opfattelse, at den »hårde skal« omkring nationalstaten forsat eksisterer. Den er naturligvis penetreret og perforeret på en række områder. Men skellet Internationalt system –

nationalt system opfattes – blandt en række andre skel – fortsat som det mest afgørende. Det analytiske snit gennem virkeligheden, som isolerer de organisationer, der kaldes stater, som analyseenheder, anses som det mest frugtbare. Det anses også som den bedste fremgangsmåde til at kunne sige noget om graden af penetrering eller perforering.

Det er på denne baggrund, at forklaringsmodellen anvender de tre analyseniveauer, som er omtalt i afsnit I. Udgangspunktet er taget i begrebet strategi. Dette begreb har lige så mange definitioner, som forskere, der anvender det. Til formålet i denne artikel er det nødvendigt at foretage en række begrænsninger. Strategi begrænses til kun at omfatte systemer og doktriner, som etableres i forbindelse med kernevåben. Men ikke alle kernevåben er nødvendigvis strategiske. Både USA og USSR har kernevåben, som de ikke medregner til deres strategiske styrker. For USAs vedkommende er der tale om de taktiske kernevåbenstyrker stationeret bl. a. i Vesttyskland. For USSRs vedkommende de 600–700 mellemdistanceraketter, som er placeret i den vestlige del af Sovjetunionen, hvis mål er europæiske befolknings- og industricentre. Af de vesteuropæiske stater opfattes disse styrker i høj grad som strategiske. At USA ikke opfatter dem som strategiske skyldes først og fremmest, at de ikke kan ramme amerikansk territorium (men nok amerikanske styrker!).

Vi må imidlertid søge at definere strategi ud fra de to dominerende staters vilkår. Strategi på dette niveau må således dreje sig om mål, midler og vilkår i forbindelse med de militære fremtrædelsesformer (våbensystemer, »hard-ware«) og de politiske fremtrædelsesformer (»strategiske doktriner«) af den eksisterende antagonisme mellem de to hovedspillere i det internationale system i relation til problemet: kernevåbenkrig eller ikke-kernevåbenkrig. Som det fremgår har strategi to niveauer: et *politisk,* strategiske doktriner – og et *militært,* strategiske våbensystemer, både offensive og defensive. Strategi tager således sigte på følgende situationer: både truslen om krig (med kernevåben) og forhindringen af en sådan krig. Og endvidere den følgende fase: både gennemførelsen af kernevåbenkrig og afslutningen af den.

Hvorledes kan strategi indpasses i de tre omtalte niveauers begrebsramme? Der kan opereres med et Dominerende Internationalt Strategisk System (DISS), hvor de to supermagter optræder i et isoleret system, hvor den øvrige del af det internationale strategiske system fungerer som omgivelser. Endvidere kan operationaliseres det amerikanske output i DISS, som vil være de amerikanske strategiske doktriner og det strategiske »hard-ware«. Endelig kan det tredie niveau betegnes som det amerikanske strategiske beslutningssystem (SBS).

PLANCHE A

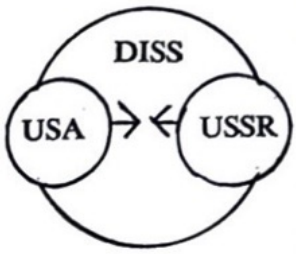
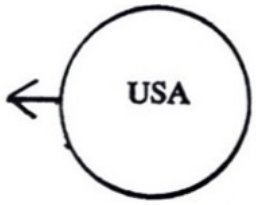
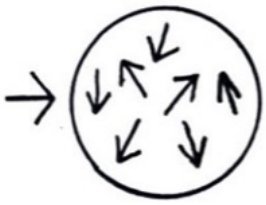
	Niveau I DISS = Dominerende Internationale Strategiske System	Niveau II Amerikansk strategi	Niveau III SBS = Strategiske Beslutningssystem
Basismodeller		 Output: strategiske doktriner og hardware	 Input fra DISS
Analyseenheder	Åbent strategisk interaktionssystem: to enheder i konkurrence og forhandling	Strategisk black box	Lukket strategisk beslutningssystem
Aktion/Kontrol	Interaktion uden central kontrol	Aktion	Streng central kontrol
Fundamental struktur	Anarki/hegemoni	Aktionsenhed	Hierarkisk struktur
Processer	Samarbejde–konflikt–krig (inden for vide grænser)	Samarbejde–konflikt–krig–output	Samarbejde–konflikt (inden for snævre grænser)
Funktioner	Ingen specielle funktioner for enhederne	Funktionalisme	Hver enhed har specifikke funktioner
Mål/Midler	Ingen systemmål og -midler	Udførelse og præsentation af mål og midler	Klare systemmål og -midler
Vilkår	Gensidig påvirkning og tilpasning	Påvirkning	Tilpasning–påvirkning under central ledelse

Planche A giver en skematisk oversigt over de tre analyseniveauer og deres indhold, deres roller og deres relationer.

Modellen vil blive anvendt således, at først beskrives og analyseres Niveau II, idet der gives en historisk redegørelse for amerikansk strategi frem til Schlesinger-strategien. Dernæst gennemgås og analyseres niveau I (DISS).

Endelig behandles analyseniveau III (SBS), idet der derefter gives en vurdering af niveau I og IIIs relative indflydelse på niveau II.

Modellen angiver de snit gennem den politiske virkelighed, hvorom analysen koncentreres. Den forudsætter en systemorienteret analyse, hvor hovedfaktorerne bliver aktører, struktur, processer og kontekst, med udgangspunkt i en general systemkarakteristik.

Det vil føre for vidt her at redegøre for – eller nærmere at definere de mere gængse politologiske begreber. Det er imidlertid rimeligt mere detailleret at fastslå de mere tekniske termer, som vil være nødvendige i en analyse af amerikansk strategi. Inden for dette område findes afskrækkelsens metafysik i renkultur, med alle dens subtile begreber. John Newhouse, forfatter til den mest opsigtsvækkende og mest informerede bog om SALT-forhandlingerne, taler om strategi som en blanding af våbensystemer (nemlig atomalderens »hardware« – isenkram – som ingen har til hensigt at bruge) og af strategiske doktriner (atomalderspecialisternes teologi). (f, 8). Han påstår, at meget af substansen og vocabulaturet i amerikansk strategi er lige så fjernt fra realiteternes verden som den tidlige kristne exegese. (f, 12). De begreber, som håndteres let og ubesværet i Pentagon er i realiteten lige så virkelighedsfjerne som de teologiske og filosofiske begreber ved det første kirkekoncil i Nicæa. Som kirkefædrene stredes om menneskets og Kristi natur – således står der i USA to skoler over for hinanden – således som det er blevet påpeget i indledningen: »assured destruction« (AD) og »damage-limitation«.

De mere gængse begreber skal dog gennemgås her. Det centrale begreb er *afskrækkelse,* d.v.s. at være i besiddelse af en strategisk styrke, som afskrækker modstanderen fra at angribe. Vanskeligheden ved afskrækkelsesbegrebet har været – og er fortsat troværdigheden. Ministerpræsident Khrushchev udtalte i 1964, at »Nuclear war is stupid, stupid, stupid«. (g, 375). Han sagde videre, at den, der trykker på den udløsende knap, begår samtidig selvmord. Med en opfattelse som denne synes afskrækkelsens troværdighed meget nær ved nulpunktet. Men denne opfattelse har fået en avanceret videnskabelig opbakning og understøttelse, først og fremmest, naturligvis, fordi den svarer til realiteten i DISS. Argumentationen går på, at ikke-anvendelsen, the »non-use« af kernevåben er det vigtigste strategiske begreb – og dermed også doktrin. Det fremhæves, at mens traditionel militær strategi understregede det, at *føre krig,* så fremhæver den nuværende kernevåbenstrategi modsætningsvis *undgåelsen af krig.* Hovedfunktionen for en stats kernevåbensystemer bliver således at overbevise en eventuel angriber om, at et angreb vil udløse helt uacceptable omkostninger for ham – nemlig som følge af en – som det eufemistisk kaldes – »kernevåbenudveksling«. (h, 272).

På den anden side må afskrækkelsesbegrebet nødvendigvis have en vis troværdighed i form af strategiske styrker, som teknisk set er i stand til at opfylde de krav, som de politiske doktriner tilsiger. Her kommer bl. a. den psykologiske

dimension ind i billedet. Thomas C. Schelling er blandt dem, der har fremdraget den psykologiske deterrence. Han demonstrerer sin teori om »diplomacy of violence« (i, 33 f) med følgende eksempel: »Hvis jeg siger – »ro til! – eller jeg kæntrer båden og vi vil begge drukne«, vil du ikke tro mig. Jeg kan faktisk ikke kæntre båden for at få dig til at ro. Men hvis jeg begynder at rokke med båden, således at den *kunne* kæntre, ville det gøre et langt større indtryk«. Det, der her er tale om, er med Schellings udtryk, »the generator of risks«, at risikere en lokal krig. »To rock the boat« er at være villig til at anvende »limited war«.

Som den strategiske situation er nu i DISS, er *balancebegrebet* – om det er asymmetrisk eller heterosymmetrisk – af væsentlig betydning. Den strategiske balance relateres til det til enhver tid eksisterende magtforhold vedrørende de strategiske styrker for de to parter i DISS. Af andre vigtige begreber kan nævnes følgende:

At være i besiddelse af en *first strike* styrke er i den strategiske sprogbrug udtryk for, at man har en kernevåbenstyrke, som er i stand til at sætte modstanderens egen strategiske styrke ud af spillet, altså tilintetgøre den før den er affyret. *Second-strike* styrken er besiddelsen af en strategisk styrke, som er således beskaffen, at en tilstrækkelig stor del af den kan overleve et massivt angreb. Den tilbageblevne styrke skal derefter kunne sendes mod fjenden og tilføje ham uacceptabel skade.

I indledningsafsnittet blev indholdet af to modstridende (eller i alle tilfælde tilsyneladende modstridende) strategiske doktriner præsenteret. Det var MAD contra Damage-Limitation. Eller rettere McNamaras Assured Destruction – og på den anden side Schlesingers counterforce-flexible option-strategi. MAD er den strategiske doktrin, som forudsætter, at det er muligt at tilføje modstandere en for ham uacceptabel skade og ødelæggelse – her tænkes først og fremmest på den befolkningsmæssige og den industrielle del. Damage Limitation (f, 10) er en strategi, som snarere lægger vægt på ødelæggelsernes begrænsning frem for på den ubegrænsede ødelæggelse. Det opnås f. eks. ved at være i besiddelse af præcise våben og våben, der er rettet mod militære mål frem for civile mål. Hvor afskrækkelsen i det første tilfælde ligger i frygten for den altomfattende, helt uacceptable kernevåbenkrig, ligger den i det sidste tilfælde i truslen om, at kernevåbenkrig *kan* anvendes p.g.a. en strategisk-teknisk gennemførelse af »damage-limitation«-princippet.

Damage-limitation ses ofte sideordnet med »Counterforce«begrebet. I mange tilfælde betragtes de som helt synonyme. »Counterforce«-strategien, som atter ofte benævnes som »war-fighting« strategy, er baseret på sandsynligheden for, at hvis kernevåbenkrigen begynder, vil den begrænses til militære mål. Det, at være i besiddelse af en »efficient counterforce capability« er altså ensbetydende med at have en »missile-silo-killing capability«.

Et vigtigt begrebsområde er angrebsmål og angrebsstørrelse. En klar begrebs-

oversigt er givet af Greenwood og Nacht (k, 763). På målområdet kan skelnes mellem *countervalue-mål,* som er ikke militære mål, og *countermilitary-mål.* Countervalue-mål er dels countercity-mål (befolkningscentre) og dels andre mål, som ikke er af bymæssig karakter, men har økonomisk, kulturel eller politisk værdi. Countermilitary-mål er dels counterforce-mål, som er den strategiske kernevåbenstyrke, ofte betegnet som »hard targets«, dels andre mål, som kan henregnes til landets »warmaking capability«.

M.h.t. angrebsomfang regnes med fire forskellige former for modangreb. 1. Begrænset counterforce, der kun tager sigte på at ødelægge en del af fjendens strategiske styrke. 2. Substantiel Counterforce, som sigter på at ødelægge en større del af den strategiske styrke, men ikke modpartens evne til at forårsage ødelæggelse selv. 3. Omfattende counterforce, som sigter på at mindske evnen til at ødelægge. 4. Disarming first strike, som har til formål at ødelægge modstanderens evne og mulighed for at gengælde.

Med denne begrebs- og modeloversigt som udgangspunkt kan analysen af den amerikanske strategi på niveau II indledes.

IV. NIVEAU II: AMERIKANSK STRATEGI SOM OUTPUT

»Vi føjede atombomben til vort arsenal uden at integrere dens implikationer i vor tænkning«. Dette er Henry Kissingers opfattelse af kernevåbnene i amerikansk strategi. (l, 127). Det er korrekt langt hen ad vejen. Først i 1954 formuleredes en egentlig strategisk doktrin, »Massive retaliation« – massiv gengældelse. Det er imidlertid fortsat tvivlsomt om kernevåbnenes politiske og militære implikationer virkelig *er* blevet en integreret del af den centrale beslutningstagers opfattelse af landets mål, dets midler og de omgivne vilkår.

Men nogen var tidligt fremme. Allerede i 1945 formulerede Bernhard Brodie den vigtige tese, at USA fra nu af måtte koncentrere sig om – ikke at *vinde* krige, men at undgå dem. »Our military establishment can have almost no other useful purpose«, konstaterede han. (g, 377). Siden da har en gigantisk opbygning af våbensystemer på kernevåbnenes område fundet sted. (c, 77 ff). Men fortsat har kernevåbnene været det *afskrækkende* våben, det truende våben som aldrig bliver brugt. Efter Hiroshima og Nagasaki er kernevåben ikke blevet anvendt i militære konflikter. Dets funktion er blevet, som forsvarsminister Schlesinger så poetisk har udtrykt det, at være »the stick in the closet« (m, 25). Jo mere man tidsmæssigt fjerner sig fra 1945 – des mindre sandsynlighed synes der at være for anvendelse – skønt eller snarere fordi ødelæggelseskraften i dag er et astronomisk antal gange større.

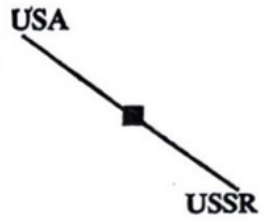
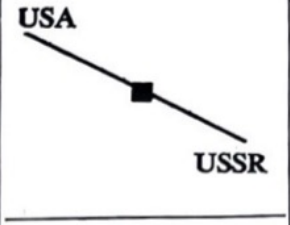
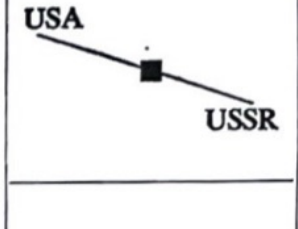
Der var visse overvejelser om anvendelse af kernevåben i Korea-krigen, men de fandt aldrig genklang i det centrale beslutningscenter. Derimod blev krigen i Korea anledning til formuleringen af massiv-gengældelsesstrategien. Den kunne bringe verden både nærmere og fjernere fra atomkrigen. Nærmere,

fordi truslen om anvendelsen formelt sænkede atomtærkslen. Fjernere fordi kernevåbenkrig som sådan i stigende gad blev en halsløs gerning. Kernevåbensystemerne blev stadig mere avanceret og udviklet, med en stadig større ødelæggelseskraft. Dette skal også ses i forbindelse med, at USSR var fulgt i hælene på USA og hurtigt var i fuld gang med at opbygge sin egen atomslagstyrke. USA havde kun atommonopol i 4 år.

Føres udviklingen fra Massive retaliation frem til i dag er det karakteristisk, at MAD i stigende grad fik lighedspunkter med Massive Retaliation. MAD har imidlertid haft den funktion at hæve atomtærskelen. Den situation, hvor befolkningerne og industricentrene i de to lande fungerer som gensidige gisler betyder, at en kernevåbenudveksling ville indebære en så voldsom destruktion, at den af begge parter måtte anses for helt uacceptabel.

Med den nye strategiske udvikling synes ringen at være sluttet. Igen er atomkrigen rykket nærmere – som i tiden umiddelbart efter 1945. Den lave atomtærskel nu skyldes, at man nu atter satser på en form for begrænset kernevåbenkrig, d.v.s. udtage militære mål, som det, der i første omgang skal trues og i anden omgang ødelægges. Men den betyder også, at en utilsigtet eskalation af krigen har større chancer for at blive forhindret.

PLANCHE B

	Officiel betegnelse	Troværdighed–afskrækkelse	Primære strategiske mål	Atomtærskel	Warfighting strategi	Strategisk balance
TID EISENHOWER STRATEGI 1953–1960	Kollektiv sikkerhed Massiv gengældelse	Paraply for allierede. Troværdighed afhængig af overlegenhed	Civile mål	Sænkes Hæves langsomt	Nej	
KENNEDY–JOHNSON STRATEGI 1961–1968	Flexible response Assured destruction (AD)	Strategisk afskrækkelse: Troværdighed afhængig af AD	Militære og civile mål Civile mål	Sænkes Hæves langsomt	Delvis	
NIXON STRATEGI 1969–1973	Styrke – Partnerskab – Forhandlinger Realistisk afskrækkelse: Sufficiency	Strategisk afskrækkelse: Troværdighed afhængig af sufficiency og SALT	Civile mål (og militære)	Hæves Sænkes langsomt	Nej	
SCHLESINGER STRATEGI 1974– ▼	True equality Flexible options	Afskrækkelse gennem nye målvalg Øget præcision Kontrol Rationalitet	Militære mål	Sænkes	Ja	

Ændringer i det strategiske system: Fra fast til løs bipolaritet	Ændringer i strategiske våbensystemer: USA	USSR
Fast bipolaritet i 1950'erne: USA: 1. Militær overlegenhed. 2. Usårbar. 3. Opslutning fra de fleste lande i verden. 4. Sø-, land- og luftmagt. 5. Offensiv strategi. 6. Ubetinget stærkeste magt. USSR: 1. Militær underlegenhed. 2. Sårbar. Vesteuropa som gidsel. 3. Kun tilslutning i direkte interessesfære. 4. Landmagt. 5. Defensiv strategi. 6. Nr. 2 supermagt.	1952 Første B-bombe testet 1955 B-52 bombefly indsættes 1955 Første ICBM (og IRBM, mellemdistanceraketter) programmer startes 1957 Minuteman programmet startes 1958 Første satellit 1958 Første sikre ICBM test 1960 Første ICBM og Polaris-ubåd operationel	1953 Første B-bombe testet 1956 Første langtrækkende bombefly indsættes 1957 Første ICBM testes 1957 Første satellit (Sputnik) 1958 Første MRBM operationel (mellemdistanceraket)
	1962 54 Titan, 90 Atlas og 150 Minuteman + 1700 strategiske bombefly operationelle 1963 IRBM trækkes tilb. fra Europa 1964 Polaris A 3 operationel 1964 MIRV besluttes 1967 ICBM antal stabiliseres (1054 ialt) 1967 Begrænset ABM besluttes	1961 Første A-ubåd (diesel) med SLBMs operationel 1962 100 strategiske bombefly og 75 ICBMs operationelle 1964 Første A-ubåd operationel 1965 SS-9 operationel 1966 SS-11 operationel 1967 FOBS testes 1968 S-13 operationel
Løs bipolaritet i 1970'erne: USA: 1. Militær ligestilling. 2. Sårbar. 3. Ingen automatisk opslutning. 4. Sø-, land- og luftmagt. 5. Offensiv og defensiv strategi. 6. Betinget stærkeste magt. USSR: 1. Militær ligestilling. 2. Sårbar. Vesteuropa mindre vigtig. 3. Større tilslutning, men spild i »Den socialistiske lejr«. 4. Sø-, land- og luftmagt. 5. Offensiv og defensiv strategi. 6. Anfægter USAs førerstilling.	1970 MIRVede ICBMs operationel 1971 Poseidon-ubåd operationel	1969 ABM omkr. Moskva operationel 1969 Ny »Y-Class« ubåd operationel 1972 Ny »D-Class« ubåd operationel 1973 Første MIRV test
	1974 Følgende strategiske våben operationelle:	
	Strategiske bombefly 496	140
	A-ubåde 41	42
	Raketter på ubåde (SLBM) 656	636
	ICBM 1054	1567
	Warheads 7940	2600

Planche B forsøger at sammenfatte udviklingen i de amerikanske strategiske doktriner. Skemaet er naturligvis stærkt forenklet. Udgangspunktet er taget i de strategiske doktriners politiske formuleringer. Det er de skiftende præsidenters embedsperiode – kongerækken – der danner det formelle parameter. Hermed skulle der være lagt op til en tolkning, som peger på det interne systems primat, hvad ikke har været tilsigtet. Formålet med skemaet er kun, *dels* at *vise* de ændringer, som sker under perioderne, ikke at påvise afgørende sammenhænge mellem de anførte variable. Dels at vise, at de strategiske doktriner har en tendens til at blive bevaret ud over den tid, de egentlig er udformet med henblik på. Om strategiens »hardware« også halter bagefter – og dermed får en endnu større forældelsesgrad er et vigtigt spørgsmål. Elizabeth Young – en af de mest skarpsindige analytikere af strategi og arms control er ikke i tvivl: »Strategiske teorier udarbejdes, accepteres, og med adskillige års forsinkelse bliver våbensystemer produceret, for at nå frem til at blive taget i anvendelse på det tidspunkt, hvor den teori, som de er udtryk for, er blevet forkastet – og verden er blevet ændret. Det politiske og økonomiske landskab er tilsvinet med forældede strategier og våbensystemer. (n, 11).

Det forholder sig imidlertid snarere omvendt. At NATO eksempelvis først i 1967 endeligt accepterede den doktrin (»flexible response«) som siden 1961–62 officielt havde været gældende i USA – og senere opgivet – og som inofficielt også gjaldt inden for NATO-alliancen – er ikke noget fuldgyldigt eksempel på min påstand. Årsagen til det nævnte forhold skyldes også den vanskelige beslutningsstruktur i NATO. Men det fortæller dog noget om officielle og inofficielle doktriner. Givet er det imidlertid, at våbensystemer, som ikke svarer til den til enhver tid gældende politiske og militære situation, som kort sagt ikke har nogen funktion i det internationale strategiske system, har en tendens til at opløses. Dette kan ske alene af økonomiske grunde, idet det er uhyre kostbart at opretholde et funktionsdygtigt afskrækkelsesapparat. Givet er det endvidere, at ændres der ikke på formuleringen af den samlende, strategiske doktrin, sker der hyppige korrektioner og ændringer og omfortolkninger – et forhold som gælder både »hardware« og doktriner.

Ændringer i den amerikanske strategi er – som det fremgår af planche B, en udmærket illustration af dette forhold.

I januar 1954 formulerede den amerikanske udenrigsminister John Foster Dulles doktrinen om »Massive Retaliation«. USA ville – som svar på aggressioner, gengælde med midler (forstået som kernevåben) og på steder efter dets eget valg. Aggressionerne kunne være direkte angreb på De forenede Staters territorium eller blot et mindre kommunistisk fremstød i de såkaldte grå områder. Doktrinen var truende og skulle virke sådan. Den blev fremhævet og gentaget ofte. Det politiske formål var klart: afskrækkelse. Problemet var imidlertid primært troværdigheden (o, 276), som blev mere og mere tvivlsom. Dette skete i takt med, at den sovjetiske strategiske kernevåbenstyrke blev ope-

rationel, og efterhånden som USA erkendte, at det under afskrækkelsesparaplyen var muligt fra sovjetisk side at udfordre udløsningsmekanismen til kernevåbenkrigen, bl. a. ved at føre det, som fra amerikansk side blev betegnet som »salamitaktik«, en langsom og gradvis tilkæmpelse af politiske og andre fordele. Den strategiske doktrin bevaredes, men svaghederne blev mere og mere åbenbare. Strategien var i høj grad bygget på den myte, at USA var usårlig og at USA ville gengælde ethvert angreb på Europa med et tilintetgørende slag mod USSR. Men de amerikanske byer *var* sårbare over for sovjetiske angreb – og de amerikanske strategiske styrker var *mere* sårbare over for angreb i 1950'erne end i 1960'erne. (p, 1129). Men opfattelsen af, at Massiv Gengældelse var ensbetydende med det tilintetgørende slag mod USSR, var imidlertid ligeledes en myte. Dulles understregede selv i 1954, at det var nødvendigt at have »flexibilitet« og de nødvendige faciliteter, som muliggjorde forskellige svar (p, 1130f og q, 46).

Men ny myte var på vej. Myten om USSRs strategiske overlegenhed, som blev demonstreret ved opsendelsen af Sputnik i 1957. Denne myte spillede en stor rolle i tiden efter. Da den nye administration med Kennedy i spidsen blev klar over, at den sovjetiske overlegenhed ikke var en realitet, formuleredes en strategi, som kunne give større frihed for politiske manøvrer. (q, 46). Atomtærsklen blev hævet ved en forøgelse af de konventionelle styrker. En vældig forøgelse fandt samtidig sted inden for de strategiske styrkers område i forbindelse med en øget træfsikkerhed. Man ville nu etablere styrker, som sikkert kunne overleve et kernevåbenangreb – og dermed, sammen med andre foranstaltninger, søge at begrænse muligheden for en kernevåbenkrig. Dette førte til formuleringen af »flexible response«, eller som den også benævnes »controlled response strategy«. (x, 69, 44).

På længere sigt blev denne strategi opgivet. Den mødte megen modstand (r, 121 ff). I realiteten blev den kun et kortvarigt forsøg på at formulere en udvej for den totale ødelæggelse som den eneste form for strategisk krig (s, 851 ff). I løbet af 1960'erne – og mere markant fra 1965 (c, 84 ff) blev en ny strategisk doktrin formuleret. Det var Assured Destruction, AD, som har en række lighedspunkter med Massive Retaliation. Men forskellene er de afgørende. Medens Massive Retaliation var formuleret som og byggede på en unilateral deterrence – var AD i dealiteten – således som dens kritikere kaldte den, Mutual Assured Destruction, MAD, (se t, 1 ff, u, 11, 187, 396).

Mens Flexible Response i den første fase var orienteret i retning af »City-avoidance« og »damage-limitation« (c, 84 ff), blev AD en understregning af, at der i virkeligheden er en øvre grænse for afskrækkelsen. Når begge parter havde styrker, der var i stand til, selv efter at have modtaget en first strike at forårsage en uacceptabel ødelæggelse af modpartens befolkning og industri, måtte situationen være den, at gensidig afskrækkelse var det eneste rimelige og afgørende strategiske begreb. (se v, 18.9.67).

Kriteriet for AD var baseret på USAs marginale omkostninger i forbindelse med ødelæggelser, som kunne forårsages i USSR. McNamara regnede med en second-strike capabilitet, som kunne ødelægge fra 1/4 til 1/3 af den sovjetiske befolkning og 2/3 af den industrielle kapacitet. Det var beregningen i 1965. I 1968 blev tallene revideret og reduceret til at være ødelæggelse af 1/5 til 1/4 af befolkningen og 1/2 af den industrielle kapacitet. (c, 88 ff).

AD var i realiteten en kompliceret tre-leddet størrelse. For det første var AD et planlægningsgrundlag i forbindelse med at fastsætte størrelsen af de strategiske styrker. For det andet (k, 763) var det en doktrin, der som hovedformål havde afskrækkelse. For det tredie var der i AD indbygget en »damage-limitation« konception, som skulle kunne anvendes, *hvis* en krig skulle blive en realitet. (q, 00).

AD var ikke tænkt som en fremgangsmåde, hvor ethvert kernevåbenangreb på USA eller dets allierede skulle besvares med et massivt gengældelsesangreb mod sovjetiske befolknings- og industricentre. Men i den militære planlægning blev hovedvægten i stigende grad lagt på situationer, hvor der blev tale om massiv ødelæggelse af befolkningen. Dette skete i takt med stadig kraftigere understregning af AD i de officielle erklæringer. (k, 763).

Da Nixon-administrationen tiltrådte i 1968 var der ikke tale om nogen egentlig større ændring i den strategiske doktrin, omend termen AD i de officielle erklæringer blev afløst af begrebet »sufficiency«, tilstrækkelighed.

AD var imidlertid reelt fortsat gældende doktrin, en kendsgerning, der afspejledes ved indgåelsen af SALT-aftalerne i 1972, hvor hele det strategiske grundlag, der forhandledes på, var den gensidige afskrækkelse og den sikring, der lå i den garanterede mulighed for gensidig ødelæggelse.

Men flexibilitets- og udvælgelsestanken var ikke død. Den eksisterede parallelt med den officielle sufficiency-doktrin. Der var ikke ændret noget ved den generelle målsætning for de strategiske styrker, at »de skulle afskrække USSR fra at rette et kernevåbenangreb mod USA«. (y, 226). Fortsat gjaldt administrationens 4-punkts strategiske målsætning, nemlig at (x, 81 ff) sufficiency-kriteriet indebærer 1. at opretholde en passende second-strike capabilitet for at afskrække et overraskelsesangreb på USAs strategiske styrker. 2. at sørge for at der ikke vil være noget incitament for USSR til at angribe først i en krise. 3. At forhindre at USSR kan forårsage større skader på befolknings- og industriområder i USA end USA ville kunne gøre tilsvarende i USSR. 4. At besidde forsvar mod små angreb eller angreb ved tekniske fejltagelser.

Disse kriterier har imidlertid længe været under intensive overvejelser inden for administrationen.

Den 10. januar 1974 afslørede forsvarsminister Schlesinger i en pressekonference, at en ny strategisk linie var ved at blive anlagt. I sin årlige rapport til kongressen den 4. marts 1974 kom Schlesinger mere detailleret ind på den nye strategi.

Udgangspunktet er – i lighed med McNamaras indførelse af Flexible Response (s, 160) – at afskrækkelsen savner troværdighed. Uden flexibilitet kunne en modstander blive fristet til at bruge en begrænset kernevåbenindsats i en krise. En flexibilitet ville gøre muligheden for et kernevåbengensvar mere troværdigt. Derfor, hævder forsvarsministeren, vil afskrækkelsen øges. Som en naturlig fortsættelse af AD og Sufficiency-strategien slås fast, at begge parters second-strike styrker fortsat vil være usårlige. Endvidere, at ingen af parterne vil komme i besiddelse af en disarming – first-strike. Det er simpelthen en umulighed. En vigtig faktor er fremhævelsen af en form for total symmetri i DISS. Hvor USA tidligere havde en total nuklear overlegenhed at støtte sig til, og derfor talte om asymmetri og heterosymmetri, fremhæves nu, at der bør være »essential equivalence« mellem de opgaver og de muligheder, som begge staters strategiske styrker har – eller vil få.

I denne nye strategi – som kunne kaldes Counterforce-Flexibility-Targeting strategien, eller kortere, Schlesinger-strategien, er der altså et moment af målændring (militære mål), flexibilitet (mange optioner) og af ny målstyring (forbedring af missilernes nøjagtighed i nedslaget). Det er imidlertid ikke – fremhæves det – en forudsætning, at hverken størrelse eller antal af våbenenhederne forøges. USA er endog villig til at give afkald på nogle af de strategiske ændringer, hvis USSR viser tilbageholdenhed – eller hvis de fortsatte SALT-forhandlinger løser problemerne. (z, 86).

Schlesinger-strategien har betydet, at en række grundsætninger (se side 00) for amerikansk strategi er blevet ændret. De fundamentale, generelle mål er ikke undergået nogen ændringer. Administrationen fastholder stadigvæk, at USA må fremstå som verdens stærkeste magt – og være et modstykke til en magt, som opfattes næsten lige så stærk. USAs rolle argumenteres med som en byrde, landet har påtaget sig: byrden at opretholde »den verdensomspændende militære ligevægt«, som opfattes som fundamentet for sikkerheden og overlevelsen af »den frie verden«. Dette ansvar er en historisk nødvendighed; det er ikke valgt af USA, men USA er det eneste land, som kan varetage det. (æ, 1).

Men målsætningen for de strategiske kernevåbenstyrker er blevet omformuleret. Vægten lægges på flexibilitet, variationsmuligheder, sufficiency, bevarelsen af en AD-reserve, varsling, kontrol, selektion og tilbageholdenhed. Der skal kunne svares igen i et bredt optionsmønster med mulighed for præcise angreb både på »hard og soft targets«. Dertil kommer kravet om en balance over for modstandere, inden for hele spektret, både hvad angør størrelse og programmering. (æ, 44).

Disse mål nødvendiggør en række vigtige ledelinier for udviklingen af den kommende Hardware-produktion og operationalisering og for den detaillerede formulering af den strategiske doktrin – både med henblik på afskrækkelse – og med henblik på en strategi, som kan anvendes, hvis en krig bryder ud.

Schlesinger understreger selv, at der ikke nødvendigvis er en sammenhæng

mellem den nye strategiske tænkning og »the sizing« af de strategiske styrker (s, 851). De forbedringer og tiltag, som foreslås, er argumenteret ud fra bestræbelserne for at bevare AD, og de vil alle kunne forhandles på internationalt arms-control forhandlingsplan. Forbedringerne er videreudviklingen af den nye TRIDENT-ubådsstyrke, af det nye B–1 bombefly, og udviklingen af et nyt og avanceret re-entry-system. Dertil kommer bevilling til forskning og udvikling af en ny ICBM, desuden en ny mobil ICBM, en ny »cruise« missil, som skal afskydes fra fly, og endelig til et nyt strategisk forsvarssystem (BMD). De sidstnævnte avancerede stykker isenkram forbliver dog på forskningsstadiet.

Hvorledes skal man vurdere disse teknologiske og militære krav? Administrationen ønsker selv, at de skal argumenteres som et svar på den store forøgelse i den sovjetiske kernevåbenstrke. Tag f. eks. spørgsmålet om mobile ICBM. Skønt USA ensidigt i en erklæring i forbindelse med SALT-aftalerne i 1972 har fastslået, at aftalerne forbyder at udvikle denne type missiler, finder den amerikanske forsvarsminister det opportunt at erklære, at hvis USSR begynder at udvikle denne type, »så måtte vi kunne finde det nødvendigt at udvikle vores egen mobile ICBM«. (æ).

Administrationen ønsker helt indlysende ikke at Schlesinger-strategien skal kædes sammen med disse mulige udviklinger og forbedringer i den strategiske styrke. Den nye strategi skal kunne gennemføres uden nogen større ændringer eller tilvækst – på kort sigt. For det er næppe rigtigt, at USA kan klare sig med det existerende hardware. På længere sigt vil det være nødvendigt, hvis målene skal opfyldes, at opbygge en mere avanceret counterforce-styrke.[3]

Et andet forhold er, at man næppe kan se på de nye krav om forskning og udvikling inden for de strategiske styrker uden at forestille sig, at der i den demonstrative fremførelse ligger et moment af »forhandlingsobjekter«, altså et signal til USSR.

Men lad os se nærmere på Schlesinger-strategien og dens implikationer. Den tjener frem for alt et politisk formål. Laurence Martin fremhæver to formål – som i øvrigt sidestilles med Flexible Response – nemlig 1. at bevare strategiske kernevåben som et positivt politisk instrument med henblik på at tjene amerikanske formål – og 2. – som er nyt i forhold til Flexible Response – at fjerne frygten for, at Sovjetunionen bruger sine stadigt voksende strategiske styrker til at fremme sine politiske ambitioner. (s, 852). Eller med andre ord, tillade USA det, man vil forhindre USSR i at gøre.

Her kommer troværdigheden atter ind i billedet. For at den strategiske styrke

3. Dette fremgår f. eks. af Pentagon budget-krav fra februar 1975 fremsat over for Senate and House Armed Services Committes. Her fordres en »good hard-target capability« for det nye TRIDENT 2 missilsystem til 10 nye TRIDENT ubåde. (International Herald Tribune, Febr. 8.–9. 1975). Hidtil har ubådsaffyrede missiler kun kunnet anvendes til bløde mål, altså befolkningscentre. Ved hjælp af en ny teknik, sandsynligvis MARV, vil disse missiler nu også kunne ramme sovjetiske ICBMs i deres nedgravede siloer.

skal kunne være et diplomatisk instrument, er en enlig trussel om AD ikke tilstrækkelig overbevisende. Det, der skal understreges, er at de strategiske styrker er teknisk højst avancerede, operationelt både har højeste grad af funktionsdygtighed og er klar til øjeblikkelig indsættelse – men samtidig er undergivet den mest avancerede styring og kontrol. Disse tekniske forholdsregler øger den politiske troværdighed. Men afgørende opfattes også sammenhængen, srukturen. På dette område er fundamentet for USA TRIAD, den tekniske term for de strategiske styrkers hellige treenighed: ICBM-styrkerne, de strategiske bombefly og den strategiske u-bådsstyrke. Treenigheden dyrkes i en sådan grad, at et element på ingen måde kan undværes, og at resultatet af de tre elementers samvirken giver *mere* end ved en simpel addering.

TRIADs enkelte dele skal ikke nødvendigvis ækvivalere med tilsvarende elementer hos modstanderen (æ, 49), eller nødvendigvis fremstå hver for sig med en AD-capability. Men TRIAD skal samlet sikre den størst mulige grad af forskellighed og variationsmulighed, således at den samlede styrke ikke vil kunne være sårbar over for nogen type af angreb – eller forsvar. Den skal sikre mod uforudsete teknologiske gennembrud og svagheder i systemerne. (æ, 51).

Hvorledes er de politiske problemer i forbindelse med de tekniske enkeltkomponenter og faktorer inden for TRIAD? De tre vigtigste faktorer er »accuracy«, nedslagsnøjagtighed eller træfsikkerhed, »yield«, ydelsen i kernevåbenkraft, den ødelæggelseskraft, der fremføres og endelig »warheads«, antallet af ødelæggelsesenheder.

Det fremhæves af administrationen, at begge partier er i besiddelse af en passende kombination af disse faktorer, som kan give en vis »hard-target-killing-capacity«, men at denne capabilitet ikke er særlig effektiv (æ, 41). Da man ikke sigter på nogen disarming first strike – som for tiden en både teknisk og politisk umuligt – føres den politiske kamp på hard target problematikken. USA demonstrerer, både at være i stand til og at have viljen til at ville have en tilsvarende eller en USSR overlegen kombination af de nævnte tre faktorer. En bevidst understreget mangfoldighed fra USAs side og en endnu ikke afgjort kapacitet inden for de tre faktorers komponenter skulle forøge den politiske værdi af formuleringen af den nye Schlesinger-strategi. Målsigtet er klart, jvf. ovenstående: amerikanske strategiske våben kan tjene politiske formål, men de sovjetiske bør ikke kunne.

Det fremhæves, at udvikling og forskning skal fremmes både inden for træfsikkerhed og forbedret forhold mellem »yield« og vægt for warheads. Optionen skal være åben: enten kan der satses på høj grad af træfsikkerhed og lav »yield«, eller en kombination, som – usagt – satser på en højere yield – og derved en bedre »hard-target-capability«, end den, der i øjeblikket eksisterer i den amerikanske strategiske styrke.

Det, der imidlertid *konkret* sker i forbindelse med Schlesinger-strategien, er at man i den grad det er nødvendigt, ændrer målene for de strategiske styr-

ker. En teknisk løsning for dette problem er naturligvis til stede. Denne løsning tillader endvidere – med begrebet flexibilitet som ledestjerne – at ændre målene for de enkelte raketenheder på mindre end 20 minutter, hvor det før tog op til 36 timer effektivt at foretage en ændring på dette område. (ba, 59).

Målene er nu ikke alene byer og siloer, men også lufthavne, depoter og en række andre militære installationer og en stor mængde vigtige mål, som ikke nødvendigvis er knyttet til befolkningscentre. Administrationen hævder, at den allerede nu har en lang liste af sådanne mulige mål, og at man er i færd med at gruppere dem i relation til operationelle planer, som i højere grad end tidligere svarer til den mængde af udfordringer, USA har været stillet over for.

Der *er* altså sket ændringer. Ikke direkte i størrelsen eller i opbygningen af den strategiske hardware, men i den tiltænkte funktion. Eller er der? Har målfordelingen ikke altid været, som det nu fremgår fra administrationens side? En vurdering foretaget af SIPRI[4] søger at påvise, at USA i meget lang tid har haft en counterforce-strategi. Det er et særdeles vanskeligt problem, fordi målfastsættelse er blandt de største militære hemmeligheder.

Der argumenteres fra SIPRIs side med, at USSR kun har 100 større befolkningscentre, som kan være mål for en countercity-strike med udgangspunkt i Assured Destruction. Ved at indregne en række usikkerhedsfaktorer nås frem til, at 800 Warheads er tilstrækkeligt til – under alle omstændigheder – at foretage et for USSR uacceptabelt ødelæggelsesangreb på industri og befolkning. (ø, 23). Da USA nu har mellem 5.300 (ø, 26) og 7940 (ba, 107) strategiske warheads må Schlesinger-strategien længe have været undervejs. Man kan vel næppe forestille sig, at op ved 5000 warheads har været produceret og er blevet operationaliseret uden nogen militær bagtanke.

Det er min vurdering, at der er en snæver sammenhæng mellem formuleringen af den politiske strategiske doktrin og udviklingen af hardware. Medens antallet af warheads har været nogenlunde stabilt mellem 1966 og 1970 – tallet har ligget på omkring 1500 til 1800 – er der derefter sket en væsentlig ændring med indførelsen af MIRV (se aa). Det betød, at antallet af warheads blev 4–5 doblet. I den samme periode er antallet af sovjetiske warheads blevet lidt mere end fordoblet. Udviklingen har her været først en politisk beslutning om at udvikle MIRV, dernæst en operationalisering af systemet. Bag den politiske beslutning har naturligvis ligget en række forestillinger om de politiske og strategiske formål med den enorme stigning i antallet af warheads. Forestillinger om flexibilitet og optionsmuligheder? Ja. Men stigningen i antallet af warheads er sket *inden for* den fundamentale doktrin af AD – senere udvandet i Nixon-doktrinen: sufficiency.

Det, der skete ved Schlesingers erklæring om strategiske ændringer i 1974 – er således *mindre* en kursændring i den strategiske politik – men *mere* et signal

4. Stockholm International Peace Research Institute.

fra den amerikanske administration om, at man nu ønsker at fremhæve, at en udvikling gennem længere tid har fundet sted i retning af en counterforce og at man nu ønsker at indføre denne kendsgerning i DISS. De tekniske forberedelser til Schlesinger-strategien har også længe eksisteret på forskningsstadet. Det gælder f. eks. mini-kernevåben (Mini-nukes), målsøgningssystemer og MARV, et system, hvorefter atomsprænghovedet kan få retningskorrektioner efter at være frigjort fra moderraketten. (ø, 27).

Men administrationen har på den anden side ikke lagt skjul på, i hvilken retning udviklingen ville gå, men har dog tøvet med at ændre doktrinen. Anerkendelsen af AD har været nødvendig i forbindelse med SALT I aftalerne i 1972. Men sætter man MIRV-udviklingen sammen med præsidentens mere eller mindre forsigtige udtalelser om den amerikanske strategi fra 1970, må man uvægerligt komme til den slutning, at administrationen på længere sigt stilede mod en ændring af den gældende samlende strategiske koncept.

Det fremgår nemlig klart, at præsidenten i hver af sine State-of-the-World erklæringer siden 1970 har understreget behovet for kernevåbenflexibilitet. (k, 761, c, 109, r, 121 ff). Det er imidlertid karakteristisk, at formuleringerne blev holdt i meget generelle vendinger. Ingen tekniske termer optrådte. De blev præsenteret i en meget lidt bindende form, og tiltrak sig – måske derfor – ingen særlig intern opmærksomhed. Men budskabet var på den anden side ikke til at tage fejl af. Det var sammen med MIRV et signal vel først og fremmest til DISS, at USA i stigende grad erkendte MAD som selvmordsbluff (p, 1129) med mindre den var forbundet med besiddelsen af adækvate mål og midler, »should deterrence fail« (allerede formuleret af Laird i 1972, x, 77).

En lige så vigtig del af den amerikanske strategi, som fungerer som input i DISS er den *unilaterale tilbageholdenhed*. Den vises i forbindelse med neddæmpning af dele af de strategiske styrker og den optræder i sammenhæng med arms-control og nedrustningsmål. På dette sidste område fremhæves det, at USA er rede til alle arms-control og nedrustningsaftaler – også meget omfattende – under forudsætning af, at de er 1. afbalancerede, 2. til at verificere og 3. til at kontrollere – også på længere sigt. Men det understreges også, at USA aldrig vil acceptere en underlegenhed. Hvis der er tale om en paritet, er det en specifik form for paritet, hvor USA i sidste instans har overtaget. (f. eks. ab, 10).

Denne tilbageholdenhed har mange årsager. Den kan opfattes som et signal til og reaktion på både det nationale og det internationale system. Givet er det, at der har været en vis tilbageholdenhed m.h.t. udgifterne til de strategiske styrker. I en årrække har det strategiske budget vist en nedadgående tendens, både i relation til det samlede forsvar og til bruttonationalproduktet (æ, 235). Også inden for udviklingen af strategisk hardware har der været vist tilbageholdenhed. Antallet af strategiske bombefly er blevet reduceret. Selv om antallet af warheads har vist en gigantisk stigning, er der alligevel vist tilbage-

holdenhed ved f. eks. ikke at udstyre *alle* Minutemanraketter og Polarisubåde med de avancerede MIRV-sprænghoveder. Også i en række beslutninger om at udskyde eller helt standse våbenprogrammer findes samme tendens (c, 87).

Men den mest afgørende tilbageholdenhed som USA har gennemført unilateralt er denne: ved sin politik, sine strategiske doktriner, ved udviklingen af sin hardware at overbevise USSR om, at man ikke har til hensigt for indeværende at satse på opbygningen af en disarming first strike capabilitet. På dette område fungerer Assured Destruction videre.

V. NIVEAU I: DET DOMINERENDE INTERNATIONALE STRATEGISKE SYSTEM

Niveau II gennemgangen har først og fremmest været en analyse af mål og midler samt af de perciperede vilkår udtrykt i output til DISS. I DISS's egenskab af at være et *system* vil niveau I gennemgangen hovedsagelig være en analyse af aktører, strukturer, processer og kontekst. Ved at indskrænke analyseenheden til DISS, placerer vi dermed alle andre aktører i det internationale strategiske system i omgivelserne. Konteksten vil være de teknologiske, socio-økonomiske og eventuelt psykologiske faktorer. Det er naturligvis en grov forenkling. Men i betragtning af, at de to supermagters strategiske harware tilsammen omfatter næsten hele det internationale systems samlede strategiske styrkepotentiel (se ac, 75) og i betragtning af, at de to staters strategiske doktriner fortrinsvis er rettet mod modparten, mener jeg, at forenklingen er acceptabel. Dermed er ikke anslået en action-reaction model, eller en stimulus-response model. Det fastholdes stadigvæk, at der er tale om et *system,* ikke blot to staters gensidige forhold.

Hvilke fundamentale karakteristika kan tillægges DISS? Er der nogen sandhed i følgende billede af supermagternes strategiske system, som tillægger det en række ubønhørlige og absolutte træk: billedet af skorpionen og giftedderkoppen, som er lukket inde i en flaske. I denne situation tvinger de to dyrs selvopholdelsesdrift dem til at bekæmpe hinanden til døden. Den barske lov siger, at kun et af dyrene kan overleve. (ae, 146).

Billedet er helt misvisende. De to stater bekæmper hinanden på en række niveauer og på en række punkter – og samarbejder på andre. Det afgørende træk er dog konflikten. I forbindelse med konflikten er en grundlæggende faktor kampen om *indflydelsen* i den øvrige del af verden. Her spiller de strategiske våben en central rolle, en rolle, som her kun delvist er medtaget i analysen. Våbensystemerne er imidlertid ligeledes en del af det spektrum, hvor et samarbejde finder sted. Trods al konflikt har DISS en vis fælles holdning over for det omgivne internationale strategiske system; supermagterne har et hjørne

af fællesinteresse: at forblive supermagter. D.v.s. at man til en vis grænse opretholder en interesse i at bevare DISS som det *er* – udsat for tryk udefra. Men ønsket om at kunne dominere alene er større end ønsket om at opretholde status qvo. Fælles mål, fælles midler og fælles aktioner er således en helt speciel undtagelsessituation. Våbenkontrolaftalerne i 1960'erne og 1970'erne viser klart dette forhold. Enighed om gensidig tilbageholdenhed på de strategiske våbens område er kun opnået på enkelte felter (ABM, ICBM, Testban), som imidlertid fristiller en række vigtige områder for videreudvikling.

De to *aktører* i DISS er USA og USSR. Vi har gennemgået det strategiske input fra USA. Hvorledes er Sovjetunionens input i relation til Schelsingerstrategien? Som udgangspunkt er det nødvendigt at pege på en række forskelligheder i de to aktørers fundamentale politiske basis, i deres mål, midler og adfærd. 1. USSR har været – og er antagelig fortsat i defensiven over for USA m.h.t de strategiske styrker. Hvor USA en årrække har favoriseret status qvo i DISS, kendetegnet af en stor overlegenhed i relation til USSR, har dette land plæderet for – og arbejdet bevidst i retning af en ændring. Fra slutningen af 1960'erne har USSR imidlertid i stigende grad gjort sig gældende som en »global power«. (c, 57).

2. Netop dette forhold har måske været afgørende for, at USSR i langt højere grad end USA fremhæver den opfattelse – og agerer derefter, at strategiske våben primært har politiske formål (y, 230). Våben er politik og politik er våben.

Tendensen i den amerikanske strategiske politik har i højere grad været en fremhævelse af tekniske, videnskabelige og økonomiske problemer. En nyvurdering af denne tendens har imidlertid allerede sat sig spor.

3. Den ovennævnte sovjetiske opfattelse betyder imidlertid ikke, at den sovjetiske strategi er baseret på en snæver politisk anvendelse af våbnene (se af, 69 ff). Hvor USA sætter et skarpt skel mellem atomalderens strategi og tidligere tiders strategiske doktriner, kan den sovjetiske strategi mere opfattes som en udvidelse af den klassiske krigsstrategi. Vægten lægges på – uanset de citerede sovjetiske udtalelser side 00 – at få det relativt bedste krigsudbytte og at klare sig bedst i krigen, frem for at operere med absolutte grænser for ødelæggelse (c, 69). Doktrinerne er de traditionelle, at i en krig er det den stærkeste, der er sejrherre, og at overlegenhed over for fjenden ikke opnås alene ved at ødelægge hans styrker, men også ved at redde sine egne – for slet ikke at tale om at sikre sin egen befolkning (se ag).

4. Hvor USA i princippet har arbejdet med en Assured Destruction strategi lige siden Dulles formulerede doktrinen om Massive Retaliation – en doktrin, som fortsat påvirker amerikansk strategi – har USSR altid afvist både Massive Retoliation, Assured Destruction og MAD. Disse strategier er blevet betegnet som »barbari og sanseløs ødelæggelse af den fredelige, civile befolkning og dennes materielle frembringelser« (ah, 00). Den forestilling, som er fremher-

skende hos en række forskere og politikere, at USSR totalt har accepteret begrebet MAD som anvendelig i DISS, er således ikke rigtig.

Denne komparative analyse af de to aktører i DISS viser således m.h.t USSR: *At* Sovjetunionen i sin strategi satser mere på en counterforce-strategi end på Assured Destruction (g, 326; u, 270). *At* der på de strategiske doktriners område ikke eksisterer noget umiddelbart »action-reaction«-fænomen. Der er ikke tale om nogen sovjetisk overtagelse af amerikanske doktriner. Det er karakteristisk, at USSR indtil nu ikke har reageret officielt på Schlesinger-strategien. *At* USSR som et langsigtet mål principielt sandsynligvis satser på en »first-strike« strategi. *At* USSRs opfattelse af de strategiske problemer fundamentalt er den, at strategi og politik dybest set er en og samme ting. At hele spektret fra samarbejde til konflikt og krig er anvendelige instrumenter i politikken.

Men *en ting* er de strategiske doktriner, som formuleres af aktørerne, *en anden* er den strategiske struktur, som er gældende i DISS. Hvilke implikationer har den nye amerikanske strategi medført for systemets struktur? Først et par ord om strukturen i almindelighed. Den er karakteriseret både ved *polarisering* og ved *gensidig afhængighed*. Endvidere er den karakteriseret ved *balance* og *hegemonibestræbelser*.

Polariseringen er det fundamentale træk i strukturen. De strategiske doktriner og de strategiske våben er fortrinsvis rettet mod den anden part i DISS. Den gensidige afhængighed har sit udgangspunkt i den gensidige ødelæggelseskraft. At den virkelig eksisterer er meget få i tvivl om. Diskussionen står først og fremmest om hvor stor overkill-kapaciteten er. Selv den amerikanske forsvarsminister indrømmer at den findes (ai). Vurderingerne går fra en opfattelse af, at parterne kan ødelægge hinanden 20–30 gange til den opfattelse, at en række usikkerhedsfaktorer spiller ind vedrørende tekniske, kommandomæssige og kontrolmæssige funktioner, at visheden om gensidig, tilstrækkelig ødelæggelse aldrig kan opnås 100 pct. (aj, ak, 8; al, 67; u, 183, 309).

Den gensidige afhængighed er fortsat ganske meget svagere end polariseringen. Det viser sig f. eks. i forbindelse med afskrækkelsesbegrebet. Den totale AD, og dermed den mest effektive afskrækkelse har begge parter unddraget sig. Den er kun mulig at etablere i forbindelse med en af disse to løsninger: 1. En dommedags – gigantbombe eller maskine. 2. et system med kernevåbenminer placeret under hver parts byer, styret fra modpartens territorium (c, 1 ff). Men måske er deterrence aldrig nogensinde virkelig – dybest set – blevet accepteret i DISS (am, 23).

Usikkerheden i strukturen er fortsat væsentlig. Størrelse, effektivitet og placering af modpartens first og second strike kan være relativt kendte størrelser. Men den politiske styring og den politiske hensigt vil i mange tilfælde forblive uvis. Med Schlesinger-strategien er strukturen ikke blevet ændret på dette område. Men den har med understregningen af flexibiliteten og de større handle-

muligheder introduceret en tendens, som kunne forlægge vægten endnu mere i retning af polariseringen.

Måske er DISS på vej i en højere grad af instabilitet (ø, 28). Dels p.g.a en større bevidsthed hos de to aktører i retning af på langt sigt, at kunne forestille sig etableringen af en egentlig »first Strike« (e, 18). Dels p.g.a. en række ændringer i omgivelserne, altså den øvrige del af det internationale strategiske system – først og fremmest vedrørende kernevåbenspredningsproblematikken. Bruce M. Russet skriver i en nylig artikel (r, 121), at det kan forudses, at man om 10 år vil se med nostalgiske følelser tilbage på 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne som en periode med en helt unik stabilitet. Han konstaterer, at de determinerende betingelser for denne stabilitet nu er gået tabt (se også an, 4).

En anden vigtig side af strukturen var balance-hegemoni problematikken. Stabilitet og balance er sider af samme sag. Graham Allison har overbevisende kombineret begreberne og fremhævet, at sandsynligheden for kernevåbenkrig reduceres, ikke gennem balancen, men gennem stabiliteten af balancen (l, 99). Men netop den eksisterer ikke. Det, der her skal forstås ved balance er forholdet mellem den strategiske harware i de to stater. Hvorledes bliver den påvirket af – eller en en følge af Schlesinger-strategien?

Den strategiske balance indtil slutningen af 1960'erne var klart i USAs favør. Det, som herefter skete – i 1970'erne – er blevet betegnet som den mest dramatiske ændring i den militære balance, som nogen sinde har fundet sted i historien (ao, 217). USAs strategiske overlegenhed er blevet opfattet som den måske mest dominerende enkeltfaktor i international politik. Ændringen i denne balance må derfor få betydelige politiske følger.

Balanceproblemet har været drøftet indtil hudløshed i DISS, særlig i forbindelse med SALT. Men hvad kan der konkret siges om dette? Primært, at USA indtil slutningen af 1960'erne havde nummerisk overlegenhed inden for så at sige alle de strategiske kategorier. Situationen er nu den, at USSR har overtaget denne overlegenhed – bortset fra antallet af warheads (se aj, 627 ff). Forklaringen på, at USA overhovedet har kunnet acceptere dette ligger naturligvis i, at man i numeriske enheder er kommet op på et niveau, som fuldt ud dækkes af termen »sufficiency«. Derefter er vægten blevet lagt på teknologiske forbedringer, stadig at gøre det eksisterende mere avanceret – samt på andre områder – uden for det strategiske felt, hvor man har forventet, at tilsvarende politiske gevinster har kunnet hentes. Det er karakteristisk, at mens USAs strategiske budget er gået ned, er det modsatte sket i USSR (g, 329).

Er hele denne numeriske snak ikke det, som George Kennan kalder »False Mathematics« (ap, 15). Som når den internationale sikkerhed hævdes at blive afgjort af, hvor mange mennesker en bestemt slags våben kan dræbe. Som når verdensskæbnen afgøres af en minutiøs opregning af våbental i forskellige kategorier, af den samlede vægt, af den samlede ødelæggelsespotentiel. Men problemet er imidlertid det, at den mere minutiøse balancestruktur *har* fået afgø-

rende politisk betydning. Dels gennem SALT-aftalerne, hvor antalle af fremføringsmidlerne spillede en fremtrædende rolle. Dels gennem SALT-aftalernes politiske kølvand, hvor balancenproblematikken råder på alle de områder, der ikke er omfattet af aftalerne. Det afgørende her må være, at teknologisk og strategisk spiller antallet en underordnet rolle. Det vigtige er, at den numeriske balance har symbolsk betydning – og derved får politisk værd (c, 87).[5]

Schlesinger-strategien har ikke umiddelbart nogen tilknytning til den numeriske balance. Men den indebærer en slags isomorf balance, d.v.s. en balance, hvor det ene nogenlunde tilsvarende element afbalancerer det andet. Nogen større ændringer inden for balancestrukturen i DISS er der imidlertid ikke tale om.

Der er dog ikke tvivl om, at USA med Schlesinger-strategien har villet søge at ændre balancen til sin fordel, fundamentalt at søge at udøve hegemoni over modparten. Begge aktører i DISS har dette til formål. Det er dog tvivlsomt, om denne ændring vil få nogen større politisk betydning i DISS.

Hvilke *processer* finder nu sted i DISS? Primært er det interaktion og in- og output. Input fra omgivelserne – det vil her sige det øvrige internationale system – har først og fremmest at gøre med strategiske og politiske ønsker fra supermagternes allierede, som *enten* går i retning af arms-control – og nedrustningspression *eller* pression i retning af større våbenudvikling, større fasthed, større engagement. Denne input vil ikke blive nærmere omtalt her. En anden vigtig input er fra aktørernes egne nationale systemer. Output er de strategiske vilkår som DISS præsenterer og lægger ned over det internationale system. Det, som imidlertid primært skal analyseres er interaktionen inden for systemet, d.v.s. relationerne mellem USA og USSR.

Det synspunkt kunne anlægges, at interrelationerne i DISS er en form for krig, hvor slagene ikke udkæmpes på ordinær vis. Kampen føres gennem våbenudvikling – uden at våbensystemerne kommer til anvendelse (ac, 80; g, 328). Doktriner og hardware udvikles, gøres operationelle, forældes – og afløses af andre. Hvis interrelationerne i DISS først og fremmest er karakteriseret af at være »a substitute for war« (af, 365 ff), hvis doktrinerne og hardware er en frustreret form for »wargasm« (Kahn), må arms race opfattes som den betaling og de omkostninger, der er nødvendige for at undgå en virkelig kernevåbenkrig. To veje synes således at være åben for at undgå kernevåbenkrig: Den ene hedder arms race – den anden mulighed er den tilsyneladende modsætning, nedrustning – eller arms control.

5. Jervis skriver i »Logic of Images«, p. 231 »if both sides believe that allthough each posseses a second strike capability, the side with more missiles has more useable military power and can prevail in more situations, then the number of missiles each side has, *does* affect the outcome of political bargains«. Overensstemmende med Colin S. Gray i »US Foreign Policy«, særnummer af International Journal, nr. 2, spring 1973, p. 281 » . . . since president Nixon has asserted that large numerical strategic imbalances are politically significant . . . they *are* so because Nixon will so regard them«.

Det er ikke tanken her nærmere at analysere disse interaktionsformer, men blot at påpege, at begge former, arms race som arms control finder sted side om side. Schlesinger-strategien kan tolkes på den ene side som en arms control-foranstaltning – idet der hermed er skabt en større kontrol med processerne i DISS. En mulighed for at fjerne de største og voldsomste kernevåbenenheder er til stede. Men samtidig er der på den anden side lagt op til en ny udvikling af forskelligartede våbensystemer på mange mellemniveauer – altså en interaktion, som vil kunne fremme arms race.

Om Schlesinger-strategien kan føre til, at muligheden for, at den teknologisk-politiske »krigstilstand« kan drejes til at blive en *virkelig* krig, bliver større, er ligeledes særdeles vanskeligt at bedømme ud fra en systembetragtning. Der er ingen tvivl om, at Schlesinger-strategien i DISS har betydet en sænkelse af atomtærkslen – teknisk set. På den anden side kan en række forhold politisk kunne betyde en mulig mindskelse af faren for kernevåbenkrig. Frem for alt den større direkte overensstemmelse mellem de to parters strategiske doktriner og deres hardware, et forhold, som giver større styringsmulighed, således at arms race og arms control processerne vil kunne fortsætte på den måde, at der i systemet i realiteten vil komme til at foreligge relativt faste aktionsmønstre, som nok teknisk muliggør en kernevåbenkrig, men som på den anden side – alene i kraft af den detente, som ligger i at begge parter i systemet accepterer visse faste procedurer – politisk vil kunne føre til en mindskelse af krigsmuligheden.

Spørgsmålet: er Schlesinger-strategien en advarsel, *polariserende* eller en udstrakt hånd, *detenteskabende,* kan sikkert kun besvares fyldestgørende ved svaret: begge dele.

Dette fører naturligt over i *action-reaction-problematikken.* Den er allerede kort blevet omtalt. Materialet synes ikke at retfærdiggøre, at der kan være tale om automatiske processer i denne forbindelse. Men at der ageres politisk ud fra modpartens aktioner er indlysende, men ikke nødvendigvis ud fra devisen: »So ein Ding müssen wir auch haben«.

McNamara var den første til at formulere begrebet som en politisk term. Schlesinger har lært af ham; han anvender tankegangen, ikke begrebet. Aldrig har en budgetfremlæggelse som Schlesingers fra 1974 været så spækket med henvisninger til Sovjetunionens gøren og laden. Den efterlader det indtryk, at USAs strategiske doktrin og hardware helt og holdent er determineret af den sovjetiske adfærd og udvikling på disse områder. USSR fremtræder næsten som designer for de amerikanske strategiske styrker (æ, 29, 41, 42).

Der ligger i formuleringerne en klar tendens til over for det interne system at tillægge al skylden for »arms race« til USSR, og dermed fremstille USA som en særlig fredeligt indstillet stat, som kun nødtvunget anvender flere ressourcer til strategiske systemer. Men først og fremmest er det imidlertid et kraftigt signal til USSR – et signal, som er en del af »den strategiske krig«. Der er tale

om indirekte advarsler og trusler til Sovjetunionen, men også om forhandlingstilbud. Hvorledes skal dette bedømmes i systemsammenhæng?

Det er, som vi har set, muligt at vurdere Schlesinger-strategien som en reaktion på en sovjetisk adfærd, en reaktion, som uden direkte at overtage USSRs politik med en counterforce med stor ødelæggelseskraft (p.g.a. ringe træfsikkerhed) – dog principielt synes at kopiere Sovjetunionens targeting-politik – i alle tilfælde spektakulært – ved selv at etablere en counterforce. Det er imidlertid meget vanskeligt at demonstrere et konsistent mønster af action-reaction i DISS. Det er et stående problem blandt politologer, at der simpelthen ikke findes en adækvat forklaringsmodel for den såkaldte arms race mellem USSR og USA (f. eks. c, 68)[6]. Der *kan* peges på forhold, hvor de kvantitative mål for et særligt våbensystem muligvis fastsætter omfanget for modstanderens efterlignelsesforsøg, som fx. den amerikanske strategiske opbygning først i 1960'erne kan have gjort for USSR sidst i 1960'erne. På lignende måde kan man se på Schlesinger-strategien som et amerikansk gensvar.

Afvisningen af aktion-reaktion-»teorien« kommer mest fra forskere, som tillægger processerne i det internationale system mindre vægt. Det vil sige at interne faktorer tillægges ansvaret for den eksisterende udvikling. Det kan være opfattelsen af en indbygget eksalatorautomatik i forsvarsteknologien. Det kan være den unilaterale konkurrence mellem forsvar og angreb i labroatorierne og i beslutningstagernes bevidsthed. Det kan være specifikke indenlandske traditioner og faktorer. For Sovjetunionens vedkommende kan nævnes traditioner for stor ildkraft, for counterforce og for forsvar i det hele taget. Tilsvarende traditioner og faktorer kunne opregnes for USA (c, 68). Vi bevæger os nu her allerede på niveau III.

For mig at se er der faktorer, som gør sig gældende i DISS, der er langt stærkere end interne traditioner, magtkampe og modsætninger og som er langt stærkere end et enkelt aktions-reaktions-forhold. Disse faktorer kommer klart frem, når omgivelserne til DISS føres ind i analysen. Fremførelsen af Schlesinger-strategien viser klart dette forhold. Ved en komparation med Vesteuropa bliver det f.eks. indlysende, at Vesteuropas politiske og strategiske virkelighed, indregnet geografiske og teknologiske faktorer – gør det nødvendigt for beslutningstagerne at betone usikkerheden og dermed afskrækkelsen over for USSR. For de Forenede Stater gælder imidlertid det modsatte: som den amerikanske situation er for tiden, vil man betone sikkerhedsmomentet og dermed den rationelle anvendelse af kernevåben (aq, 7). Den rationelle anvendelse af kernevåben er imidlertid altid blevet fremhævet i USA. Hvilken strategisk doktrin man end har hyldet, har en eller anden form for en teknologisk-økonomisk

6. Jeg tilslutter mig Franklyn Griffith (cit. hos Gray, p. 270, se note 5), som hævder, »rather than an arms race in which the decisions of each side are a response to the decisions of the other, the situation seems to be one of parallel unilateral decision-making.«

avanceret rationalitetsmodel været mønstret for strategiens udformning, og det, skønt størstedelen af tiden har været dirigeret af den meget uhåndterlige massive gengældelsesstrategi i alle dens afskygninger, incl. MAD.

De faktorer, der determinerer, er ikke først og fremmest forbundet til den gensidige simple påvirkning og tilpasning mellem de to enheder i DISS, som det hævdes af mange forskere (y, 232). Det er *eksistensen* af et system, som i følge definitionen er mere end blot summen af de to enheders input. Simplest kan det måske forklares ved at indføre begrebet synergi. Synergi er det forhold, hvor to organismer forbindes med hinanden således at slutresultatet bliver en forhøjet kvalitet. Det er en dynamisk proces, hvor resultatet bliver mere end summen af delene, og hvorved den enkelte enhed bibeholder sin individualitet. I DISS er der imidlertid snarere tale om en negativ synergi: de to enheder er tvunget i interaktion med hinanden, tvunget til at eksistere i systemet. Enhederne bibeholder stadig deres »individualitet«, skønt der er tale om organisationer og ikke om organismer, men i kraft af polariseringen frembringer de sammen – i systemet – et resultat som er mindre gunstigt, ringere, farligere, end hvad de frembringer hver for sig: nemlig et strategisk deterrence-system, baseret på muligheden for gensidig ødelæggelse. Der er både tale om afskrækkelse fra – men også forberedelse på kernevåbenkrig.

Den negative synergi *kan* give en primitiv forklaringsmodel, i forbindelse med systemanalyse, hvor indførelsen af Schlesinger-strategien bliver forståelig. Der er for USA både tale om en påvirkning af DISS og en tilpasning til dette gennem Schlesinger-strategien. Der er fundamentalt tale om et negativt forhold. Parterne er bundet sammen i systemet. Frembringelserne kan forekomme positive, men er i sidste instans en negativ synergi.

Med indførelsen af omgivelserne – hvorved hele det øvrige internationale strategiske system medregnes, kan Schlesinger-strategien placeres som *et* forsøg ud af mange på at bibringe gunstige ændringer i hele det internationale system, som i sidste instans skulle være til politisk fordel for USA.

VI: NIVEAU III: DET AMERIKANSKE STRATEGISKE BESLUTNINGSSYSTEM (SBS)

Hvorledes ser Schlesinger-strategien ud på niveau III? Det amerikanske strategiske beslutningssystem (x, 266) er ikke altid blevet set på med milde øjne. En af de stærkeste kritikere udtaler, at »i dette Alice-in-Wonderland bureaukrati opnås fred gennem krig, orden gennem kaos, sikkerhed gennem vold og lovens herredømme gennem lovløshed« (ar, 7). Det er imidlertid ikke tanken her at øve kritik af det amerikanske bureaukrati. Formålet er ud fra det konkrete tilfælde, indførelsen af Schlesinger-strategien at vurdere bureaukratiets indflydelse på beslutningerne. I sidste instans er det et spørgsmål om forholdet

mellem det internationale system og det nationale system, altså her mellem DISS og det strategiske beslutningssystem, SBS (se an, 19; af, 83).

Som modellen er opstillet i planche A er der ingen tvivl om, hvorledes SBS opfattes. Den ses som en hierakisk opbygget organisation, hvor hver enhed opfylder særlige funktioner. De endelige beslutninger tages af det centrale beslutningscenter (CBC), som er præsidentembedet og de nærmest tilknyttede enheder. D.v.s. at svaret i denne undersøgelse er givet på forhånd. Den »bureaukratiske« skole inden for disciplinen international politik er således afvist. Det er en retning, som har sit udgangspunkt i USA, og som betragter modsætningerne, »the games«, mellem interne, bureaukratiske organisationer i de politiske beslutningssystemer – eller modsætninger mellem vigtige aktører inden for bureaucratic politics som vigtigere end de games og modsætninger, som eksisterer i det internationale system (l, as, at).

I al sin enkelhed er problemet: kan man anvende modeller, som bruges over for det internationale system, på de nationale systemer? Kan man f. eks. anvende international politik-begrebet »balance of power« på det bureaukratiske niveau, som Graham Allison gør det (x, 317) – eller må man hævde, at det amerikanske politiske beslutningssystem ikke er et balance-of-power-system, men derimod først og fremmest et – måske løst opbygget – hierarkisk system?

Hvad ville resultatet blive, hvis en »bureaucratic-politic«-model blev brugt – f. eks. Morton Halperins model? (au). Denne model kan fremstilles meget enkelt: På grundlag af en række spørgsmål af meget konkret karakter anvendes følgende analyseskema: 1. Organisationsinteresser. 2. Spillets regler. 3. Fælles opfattelser. 4. Argumenter for og imod og 5. Mulige løsninger. Denne model er anvendt til at undersøge Johnsons beslutning om at etablere et ABM-system i 1969. Halperins konklusion er, at afgørelsen primært var et resultat af et internt spil. Det internationale system spillede ingen rolle i dette spil.

I det følgende skal Halperins model summarisk søges bragt i anvendelse.

Hvilke *organisationsinteresser* knytter der sig til Schlesinger-strategien? Hvis vi ser på de involverede organisationer, kan det som helhed fastslås, at de militære organisationer helt overvejende har været positivt indstillede.

For *hæren* ville den større flexibilitet betyde en større mulighed for at kunne gøre sig gældende i konkurrencen med de andre værn om at erhverve sig nye strategiske systemer, et område, hvor hæren har været meget forbigået. For *luftvåbnet* (c, 100) ville Schlesinger-strategien indebære en forlænget interesse for ICBMs, f. eks. forbedring af visse typer, samt en fortsat understregning af den strategiske luftflådes betydning. En særlig pression synes at komme fra Ballistics Systems Divisions of the US Air Force (ba, 61), som er ansvarlig for udviklingen af landbaserede missiler. Nye systemer, som f. eks. mobile ICBMs og MARV (warheads, som er i stand til at ændre retning efter affyringen fra moderraketten) er derfor særdeles velkomne. Luftvåbnets Strategic Air

Command er imidlertid fuldt optaget med udviklingen af efterfølgeren for B–52 langdistancebombeflyet, B–1 flyet.

For *flåden* har træfsikkerhed og ny target-politik mindre interesse – men vigtigt er den fundamentale holdning, at der fortsat vil være behov for den usårlige, allestedsnærværende gengældelsesstyrke. Endvidere betyder Schlesinger-strategien, at TRIDENT – et nyt atom-ubådssystem – fortsat vil blive fremmet. Flådens Office of Special Projects har altså fortsat store opgaver. For DDR&E, forskningsorganisationen inden for DoD (Department of Defence) har Schlesinger-strategien betydet en øget interesse for forskning og udvikling. DDR&E har hermed fået stærkere politisk dækning end nogensinde før. For OSA, systemanalyse-organisationen (se av) synes Schlesinger-strategien at passe bedre end tidligere ind i enhedens målsætning: økonomisk (cost-effectiveness) og teknologisk analyse af nye våbensystemer og deres indplacering i helheden. I OISA, afdelingen for international politik, synes modstanden at være stærkere end tilslutningen. Organisationelt og traditionelt er man mere orienteret mod bedringen af de politiske relationer til USSR og relationerne til de allierede lande. Schlesinger-strategien kan her opfattes mere som en trussel end en udstrakt hånd.

I JCS, Joint Chiefs of Staff synes der ikke at være nogen større uenighed med forsvarsministeren – endsige med DoD som sådan. Allerede fra 1971 foreligger der udtalelser fra DoD, som direkte kan føres frem til ministerens redegørelse i 1974. I 1974 blev det understreget, at der dels var tale om et »sizing«-problem (z, 89), som er afhængig af SALT-forhandlingerne, dels en forandring i »targeting doctrine«. Men allerede i 1971 blev det fremhævet (ax, 38) at man dels ville fortsætte med en række forbedringer i den strategiske styrkes størrelse, men samtidig skulle der sikres en vis flexibilitet. Det hed, »at der skulle skabes nødvendige optioner for at sikre vore styrkers effektivitet, stillet over for en formidabel styrke, som er i stadig vækst«.

Det store skel i interesser kunne tænkes at ligge mellem udenrigsministeriet på den ene side, i tæt samarbejde med ACDA, Arms Control and Disarmament Agency, og på den anden side hele giganten DoD, hvor enigheden i det store hele var overbevisende. For ACDAs vedkommende er den store modstand reduceret efter den store omvæltning, der fandt sted i bureauet sommeren 1973. Med udnævnelsen af Iklé som chef var lederen herefter en forkæmper for en Schlesinger-strategi (ay, se dog r, 121 ff). Tilbage står udenrigsministeriet og med dette NSC (National Security Council)-systemet, som efter Kissingers overtagelse af udenrigsministerposten nu har fælles leder. Disse to store systemer – repræsenteret af Kissinger på den ene side og Schlesinger på den anden synes her at kunne tørne sammen. En række forlydender i pressen har peget på en betydelig modsætning mellem på den *ene* side Kissinger, som repræsenterer rimelige relationer til USSR, krav om fortsatte, intensive SALT-forhandlinger med positivt udfald, samt et godt forhold til USAs allierede i Europa og på

den *anden* side Schlesinger. Forsvarsministeren står naturligt for en rimelig placering af forsvaret i samfundet, men frem for nogen anden er han ansvarlig for USAs sikkerhed og dermed forsvar på kortere og længere sigt (d, 16). Men de systemindbyggede modsætninger er blevet overvundet. Det er rigtigt, at de to aktører i kraft af deres forskellige roller i systemet har forskelligt »constituency«, men de rolleskabte divergenser har på ingen måde været så alvorlige som en tilsvarende situation – nemlig i forbindelsen med undertegnelsen af SALT I-aftalerne i sommeren 1972 (av). Der synes nu at være enighed i denne del af systemet. Ingen overbevisende forhold synes at indicere, at formuleringen og fremsættelsen af Schlesinger-strategien var en følge af den tidligere accenturerede modsatte opfattelse af, hvorledes USA skulle klare sine strategiske problemer.

Det vil altså sige, at noget større problem for *præsidenten* har denne beslutning ikke været. Der har ikke været betydelige interne problemer involveret. Primært fordi den strategiske ændring ikke – som den er blevet formuleret – betyder yderligere udgifter til forsvaret. Dette er igen ensbetydende med at ingen væsentlige problemer er involveret i relation til kongressen. Schlesinger-stratgien har simpelthen ikke opnået nogen højere politiseringsgrad. Dette skyldes sandsynligvis en bevidst styring fra CBC, vel vidende, at Schlesinger-strategien i realiteten mangler en bred politisk basis. Men på den anden side er modstanden imod ejheller bred (r, 121 ff).

Den store divergens ligger uden for denne problemstilling. Det er den modsætning, som er fremkommet mellem den nye præsident Ford og forsvarsministeren. Ford har luftet tanken om besparelser på forsvarsbudgettet på op til 5 milliarder $ for at kunne klare de tyngende økonomiske problemer for USA. Her står Schlesinger som tro forsvarer af et stærkt og ikke reduceret militært budget. Fords reduktionstanker har også vist sig ikke at kunne holde.

Hvordan har forholdet været til kongressen? Her har synspunkterne været skarpe – og stærkt divergerende. Men kun en relativ snæver kreds har været optaget af Schlesinger-strategien. Og da der som nævnt ikke har været knyttet ekstrabevillinger til indførelsen af den nye strategi har debatten ikke kunne politisere problemet i betydelig grad i den amerikanske kongres.

Dette forhold spiller også ind i modellens næste led, *»the rules of the game«*. Vigtigt her er det, at ændringerne i strategien har kunnet gennemføres så at sige administrativt. Beslutningsprocessen har i realiteten været overladt til den eksekutive magts egne organisationer. Schlesinger giver selv følgende beskrivelse af processen ved sin pressekonference i januar 1974: *Spørgsmål:* Hvordan blev beslutningerne taget? *Svar:* Der er ikke noget bestemt tidspunkt, hvor man kan fastslå, at en sådan beslutning er blevet taget. Jeg har diskuteret disse forhold med JCS over en periode af flere måneder, og de har hele tiden været klar over mine synspunkter. Men, hvis De spørger om, hvornår der er gået et stykke papir afsted, så tror jeg, at papirerne blev sendt af engang i løbet af sidste som-

mer.« Så lidt har offentligheden erfaret om spillereglerne her. Men det væsentlige i denne sammenhæng har været: 1. den administrative gennemførelse og 2. Kissingers dobbeltrolle som leder af NSC-systemet og State Department.

Men hvor stort et grundlag for *fælles opfattelser* har der været? De generelle mål, som er blevet formuleret flere gange i artiklen er helt og fuldt delt af alle deltagerne i det bureaukratiske spil. To spørgsmål er vigtige i denne henseende: spørgsmålet om lighed i numerisk henseende mellem supermagternes fremføringsmidler, arvet fra SALT I. Dette spørgsmål har betydning, fordi Schlesinger-strategien bl. a. begrundes i den voksende sovjetiske trussel i form af en vækst i overensstemmelse med, hvad der er tilladt i SALT I og på de områder, som ikke er berørt af aftalerne: f. eks. i antallet af warheads, d.v.s. MIRV. Det andet spørgsmål er: er det rimeligt om USA udfærdiger en »warfighting-strategy«? De fælles opfattelser her er at finde i den formulering, at intet må foretages – eller intet må forsømmes, som kan bevirke, at USA pludselig befinder sig i en strategisk underordnet situation i relation til USSR. Aftaler og forhandlinger må foregå på grundlaget af en opfattelse, at en stabil balance eksisterer. Fælles er ligeledes opfattelsen, at det ikke er rimeligt under nogen omstændigheder at det amerikanske CBC i tilfælde af krise eller krig er stillet over for kun *en* valgmulighed, nemlig at benytte sin Assured Destruction capabilitet, og dermed at foretage nationens selvmord. Men *hvordan* dette skal forhindres er problemet.

Hermed er vi fremme ved *argumenterne for og imod* Schlesinger-strategien. Den efterfølgende gennemgang er hovedsagelig en sammenfatning af en redegørelse i en ny artikel i »Foreign Affairs« (k, samt bb, bc, bd, be, bf, bg, bh). Udgangspunktet er 6 centrale spørgsmål. Dernæst anføres synspunkter *for* og *imod* den nye strategi.

1. Vil atomtærsklen blive hævet eller sænket? Vil Schlesinger-strategien øge muligheden for krig?

FOR: Schlesinger-strategien vil styrke USAs afskrækkelse netop i de tilfælde, hvor en modstander er klar over, at der eksisterer anvendelige militære optioner. Udgangspunktet er, at muligheden for kernevåbenkrig ikke kan udelukkes. Derfor vil det være umoralsk, uklogt og unødvendigt at begrænse mål til ødelæggelse af byer.

IMOD: Kernevåbenkrigen bliver mere styrbar, kontrollerbar, d.v.s. mere sandsynlig og dermed acceptabel. Det er en falsk formodning at tro, at kernevåbenkrig kan kontrolleres og at rationalitet kan bevares under kriser. Faren for at man vælger nukleare aktioner i stedet for diplomatiske forøges.

2. Er Schlesinger-strategien identisk med opnåelsen af en »disarming first-strike«?

FOR: Det er både teoretisk og praktisk umuligt at ødelægge alle strategiske missiler. Ingen teknologi kan reducere u-bådenes usårlighed. Nye tekniske un-

dersøgelser har vist vanskelighederne ved at gennemføre en totalt ødelæggende first-strike alene på de landbaserede ICBMs.

IMOD: Det *er* muligt at opnå en first strike i forbindelse med MIRV, som betyder bedre træfsikkerhed og flere warheads. Jo større ængstelsen for sårbarhed er, desto større mulighed for »forkøbskrig«. Der er også øget risiko for »affyring ved varsling«.

3. Vil Schlesinger-strategien lede til ukontrolleret arms race?

FOR: Hvis en arms race kommer er det OK, fordi USA p.g.a. sin teknologiske overlegenhed vil kunne klare sig i kampen. Problemet er at holde trit med USSR i antallet af strategiske våben. Nye våbensystemer afhænger af interne faktorer, ikke af action-reaction-fænomenet. USA kan tillade sig nogen armsrace, hvis man samtidig bibeholder sit image af tilbageholdenhed.

IMOD: Der vil komme en ny arms race, fordi militæret vil hurtigt kræve flere warheads og mere avancerede våben. Action-reactionfænomenet vil fremme arms race. Nye våbentyper vil vanskeliggøre arms control.

4. Hvordan vurderes Schlesinger-strategien m.h.t. begrænset kernevåbenkrig?

FOR: Der er stor forskel på, om man måler dødsantallet i en krig i hundreder, i tusinder eller i milloner (r). Flexible planer vil afholde modstanderen fra eskalation. Hvis der anvendes små, »rene« kernevåben med stor træfsikkerhed stækkes eskalationsmuligheden. Mange militære mål er langt fra befolkningscentre. Hvis man går ud fra, at USSR starter en krig, vil starten være et begrænset angreb. Så skal USA ikke være det land, som eskalerer.

IMOD: Ingen kernevåbenkrig kan udkæmpes »rent«, altså uden radioaktivt nedfald og med få civile ødelæggelser. Mange militære mål er tæt ved befolkningscentre. Et kernevåbenangreb, selv på lavt niveau, er i sig selv stort – således at eskalation næppe undgås.

5. Hvilken relation har Schlesinger-strategien til USAs troværdighed i forhold til sine allierede?

FOR: USA må have en strategi med warfighting-capabilitet, som kan anvendes i forsvaret af de allierede. I modsat fald vil en større kernevåbenspredning finde sted.

IMOD: De diplomatiske og økonomiske problemer i relation til de allierede er vigtigere. Udgangspunktet er blot, at USA bør have tilstrækkeligt mange konventionelle styrker og kernevåbenstyrker i området. Det specielle targetingproblem har mindre interesse for de allierede.

6. Vil USSR få, eller har den allerede en counterforce?

FOR: USSR har en counterforce, som hele tiden øges. Sovjetisk strategi sigter mod at kunne udkæmpe og vinde en strategisk kernevåbenkrig.

IMOD: Fordi USSR har en counterforce er det ikke nødvendigt at USA har det. Kernevåbenkrigen er fjernere, hvis blot en af parterne har den. Afgørende

er, at en counterforce er dyr, er af ringe værdi og er en stimulans til arms race.

Det fremgår umiddelbart af referatet af denne debat, at grænserne ligger – som på så mange andre områder i den militære og strategiske debat – mellem det. Kernevåbenkrigen er fjernere, hvis blot en af parterne har den. Afgørende armers og disarmers, mellem høge og duer (x, 91). Det fundamentale problem er »How much is enough?« (az). Altså hvor meget militær er tilstrækkeligt til at afskrække modstanderen fra uacceptable politiske aktioner eller fra kernevåbenkrig. Og dernæst – hvorledes skal man bevare den amerikanske handlefrihed – hvor meget skal USA tilpasse sig – og hvor meget skal man søge at påvirke DISS?

Parallelle debatter har været ført om MIRV, ABM, SALT og om TESTBAN. Disse områder hører snævert sammen. Det specielle ved denne debat er, at den vedrører et problem, som er fremlagt som – og er argumenteret med at være en sag som kan ordnes rent administrativt og som ikke direkte involverer nationens ressourcer. Men det er en sag, som i høj grad angår nationens sikkerhed – og i lige så høj grad angår DISS. Debatten er blevet ført både med argumenter fra det interne system – og med argumenter fra det internationale system. Hvorledes skal man afveje påstandenes vægt og betydning? Hvad fortæller gennemgangen og analysen os?

Hvis man spørger: Hvorfor fremkom Schlesinger i januar 1974 med en skitse til en ny strategi? gives der to svar:

Ved at læse Schlesingers egen redegørelse er svaret: Det skyldes Sovjetunionens adfærd. Altså svaret er at finde i DISS. Selv om Schlesingers argumentation ikke støttes, findes argumentationen for dette svar i niveau I gennemgangen. Ved derimod at se nærmere på det gigantiske apparat som er identisk med SBS, kan svaret lyde, at formuleringen af Schlesinger-strategien var resultatet af en magtkamp mellem en række stærke organisatoriske enheder, en proces med både tilpasning, påvirkning og balance. I materialet findes der imidlertid ikke efter min mening grundlag for at benytte en bureaukratisk model som eneste forklaring. En mindre undersøgelse af ABM-problematikken, med udgangspunkt i en artikel af Morton Halperin (au) og en større om SALT-forhandlingerne – begge under udarbejdelse (aæ) – synes ikke at indicere, at den bureaukratiske proces i sig selv er determinerende for den adfærd, som USA viser i DISS.

Afgørende er det naturligvis, om man inden for det nationale system lægger vægt på konfliktsituationerne eller på samarbejdsaspektet. Det er min opfattelse at SBS har et systemindbygget samarbejdskrav. I sidste instans må synspunkterne samarbejdes omkring præsidenten i CBC. Det er det ydre pres fra DISS som tvinger til dette samarbejde. Sammenhængskraften mellem enhederne i det nationale system er naturligvis større end relationer til enheder uden for USA. Bureaukratiet må primært opfattes som udøvende, en servicefunktion, som

drejer sig om udførelsen og administrationen af den politik, der er lagt af politikerne. Det kan med en vis ret hævdes, at det amerikanske bureaukrati måske mere end andre er politiseret – og spiller politiske roller i forhold til hinanden i bureaukratiets enkeltdele. Men afgørende er det, at en central, ansvarlig, magtfuld ledelse i sidste instans tager beslutningerne. Denne CBC er også i besiddelse af en ganske effektiv sanktionsmulighed mod genstridige. Bureaukrater er i sidste instans *udnævnt,* ikke valgt. De er administratorer frem for at repræsentere. Den relative store rotation i stillingerne gør også identifikationen med de fjerne, samlende mål for administrationen større end identifikationen med det bureau, som man p.t. er engageret i. Avancement er også således afhængig af rotation, dygtighed og kritik over for det organ, som man p.t. tjener.

»Bureaucratic-politics«-skolen lægger vægt på den pression, som kommer fra de forskellige organisationer opad mod den eksekutive magt og CBC. Den stærkeste pression kommer imidlertid efter min opfattelse fra CBC, som dels har den endelige styring af ressourcerne og som endelig er direkte konfronteret med det internationale system.

Det er indlysende at systemstrukturen i SBS også medvirker til at fremme modsætninger. Enhederne er jo klart sag- og funktionsinddelte: forsvar, nedrustning, udenrigspolitik o.s.v. Men det vigtigste her er enkelthedernes underordning i forhold til helheden, ledet af CBC. Opgavernes og funktionernes fordeling er jo primært i hænderne på CBC.

Schlesinger-strategien har været igennem hele den bureaukratiske proces (av, 280). Den er ikke initieret fra en stærk bureaukratisk organisation. Den er initieret fra præsidenten og CBC – og derfra har påvirkningen bredt sig. Først i 1974 blev sagen moden til offentliggørelse i en mere samlet og prægnant form. Fordi den interne bureaukratiske kamp nu var afsluttet? Næppe. Mere fordi CBSs opfattelse af DISS nu var af en sådan art, at en input var nødvendig.

VII: KONKLUSIONER

Dette er artiklens vigtigste konklusion. Den hviler på en skitsemæssig undersøgelse, som ikke prætenderer at være dybtgående forskning. Som sådan er artiklen mere præget af påstande end påvisninger, mere af antydninger end af uangribelige beviser. Det eksisterende materiale og artiklens informative karakter har givet den dette præg. Men en række spørgsmål er blevet taget op – og en række konklusioner kan uddrages af de behandlede problemstillinger.

Konklusionerne kan sammenfattes i påstanden: Strategi er doktriner og hardware. Begge er underordnet den generelle politik. Strategi er et middel og et mål i udenrigs- og forsvarspolitikken. Strategi er eksisterende vilkår i det intrnationale strategiske system. Men strategi lig med middel, mål og et sæt vilkår er kun *en* faktor ud af mange. Strategi er ikke det ledende, i sidste instans determinerende.

En amerikansk politolog har udtrykt det således: »Politiske faktorer er vigtigere end strategiske. Om 100 år vil man antagelig se på nutidens diskussioner og argumentationer om tekniske detailler som rene baragteller, som i højere grad komplicerede det vigtige formål at nå politiske aftaler fremfor på ønskværdig måde at influere på udviklingen i verdenspolitikken« (c, 10).

Men vigtigere end en objektiv opfattelse af interaktionen og strukturen i det internationale system er, hvorledes de strategiske systemer og de strategiske doktriner fungerer. Det er en almindelig opfattelse blandt analytikere og politikere, at de store strategiske masseødelæggelsessystemer har vist sig at være et meget begrænset diplomatisk våben. I en specifik politisk kontekst er dette utvivlsomt rigtigt. Men set som en del af DISS, som må opfattes at være udtryk for den mest afgørende konflikt i det internationale system, *er* disse våbensystemer politiske – og dermed diplomatiske faktorer. Schlesinger begrunder klart og utvetydigt sin strategi med, at USSR opfatter den strategiske situation i 1970'erne, præget af asymmetri og totalt bortfald af den amerikanske numeriske overlegenhed (bortset fra warheads) som en situation, der har givet landet øget diplomatisk og militær indflydelse (æ, 43). Det er derfor vigtigt for USA gennem forskning og udvikling, gennem nye strategiske optioner, at *hindre* Sovjetunionen i at få illusioner i retning af at kunne udnytte de tilsyneladende favorable asymmetrier i de to landes strategiske forhold.

Der er ingen tvivl om, at begge parter opfatter strategi som politiske faktorer, og dermed som diplomatiske redskaber (aø, 292 ff; y, 230). Hvis dette er rigtigt, er det en følgerigtig slutning at hævde, at strategi og våbensystemer primært er et spil, der foregår i det internationale system og her i DISS. Naturligvis kan USSR lytte til – og tage bestik af strategiske debatter på alle niveauer i USA (det omvendte er sværere); det afgørende er det endelige resultat: udtalelserne, som binder, våbensystemerne, der fungerer. Dette resultat er naturligvis et kompromis mellem krav fra og muligheder i SBS og de krav og vilkår, som DISS opfattes at give. Men de afgørende vilkår sættes af DISS.

Uden konflikten i DISS ville konflikten om, hvorledes man skal behandle denne konflikt selvfølgelig ikke eksistere. Våbensystemer og strategier må først og fremmest opfattes som og analyseres som *udtryk* for en tilstand, for vilkår og mønstre i DISS og som et forsøg på at *ændre* tilstande, vilkår og mønstre.

Artiklen har således søgt at analysere de faktorer, som har betinget ændringerne fra Nixon-Sufficiency-strategien til Schlesinger-Counterforce-strategien. Det må fremhæves, at ændringerne i 1974 først og fremmest er en ændring i *doktrin*. De dermed umiddelbart sammenfaldende ændringer i våbensystemerne er ikke store. Formuleringen af Schlesinger-strategien er derfor mere en kodificering af en allerede eksisterende tilstand end udstikning af rammer for nye fjernmål. Det er artiklens hovedopfattelser,

at ændringerne i 1974 ikke primært er et resultat af et bureaukratisk spil. »Bureaucratic-politics« forklaringsmodellen forekommer ikke tilstrækkelig,

at ændringerne ikke primært er en følge af et aktions-reaktions-fænomen, hvor USA reagerer på Sovjetunionens adfærd på det strategiske område. Aktions-reaktions-modellen forekommer ikke tilstrækkelig,

at ændringerne ikke er en følge af teknologiske faktorer. De teknisk-videnskabelige komponenter, våbensystemerne udvikles, operationaliseres og ændres eller fjernes derimod i takt med den politiske opfattelse af den strategiske virkelighed. Teorien om teknologiens primat forekommer ikke tilstrækkelig.

Schlesinger-strategien er et input i DISS fra USA qva statslig enhed. Strategien er en ændring af den strategiske doktrin og derfor også på længere sigt – frem og tilbage i tid – et udtryk for ændringer i våbensystemerne. Ændringerne har implikationer, der omfatter de tre ovennævnte forklaringsmodeller. Men primært skal årsagerne til ændringerne hentes i DISS, der hvor de to supermagter agerer i særdeles komplicerede interrelationer under strukturelle og teknisk-økonomiske begrænsninger. Dette dominerende internationale strategiske system er en variabel af og ikke et parameter for det internationale politiske system. Først ved at inddrage vigtige processer og strukturer i det internationale politiske system – som ikke er forsøgt i denne artikel – vil en fyldestgørende forklaring på Schlesinger-strategien kunne gives.

Denne artikel har bl. a. som baggrund et længere forskningsophold i USA. Statens samfundsvidenskabelige forskningsråd takkes for støtte.

Liste over direkte anvendt litteratur

a. John Newhouse: »Cold Dawn. The Story of SALT«. New York, 1973.
b. The Military Balance, 1971–72. Institute for Strategic Studies, London, 1971.
c. Morton A. Kaplan (ed.): »SALT: Problems and Prospects. Chicago 1973.
d. »Arming to disarm in the Age of Detente«. TIME, 11.2.1974.
e. Bertel Heurlin: »Nedrustningspolitik«, København, 1971.
g. Bernard Brodie: »War and Politics«, New York, 1973.
h. D. J. Puchala: »International Politics Today«, New York, 1971.
i. T. Schelling: »Arms and Influence«, New York, 1966.
j. J. C. Barker and R. P. Berman: »Evaluating Counterforce Strategy«, New York Times, 22.2.1974.
k. T. Greenwood and Michael L. Nacht: »The New Nuclear Debate. Sense or Nonsense.« *Foreign Affairs,* July 1974, p. 761 ff.
l. Graham T. Allison: »Essence of Decision«, Boston, 1971.
m. Annual Defense Department Report, FY 1975.
n. Elizabeth Young: »A Farewell to Arms Control«, Penguin Books, 1972.
p. Albert Wohlstetter: »Threats and Promises of Peace«. *Orbis,* Winter 1974, 4. P. 1107–1144.
q. Morton H. Halperin: »Contemporary Strategy«, Boston, 1967.
r. Bruce M. Russet: »Counter-Combatent Deterrence. A Proposal.« *Public Policy,* Spring 1974, 2. Pag. 121–138.
s. Laurence Martin: »Changes in American Strategic Doctrine. An Initial Interpretation.« *Survival,* juli/aug. 1974, pag. 158–64.

t. Official Statement from State Department, Aug. 1, 1972.
u. Strategic Arms Limitation, Hearings before Committee on Foreign Relations, June, July, 1972.
v. Robert McNamara: »Essence of Security«. London, 1968.
x. R. G. Head: »American Defense Policy«. 3. Edition, Baltimore, 1973.
y. Owen, Henry (ed.): »The Next Phase in Foreign Policy«. Washington, 1973.
z. Press Conference of US Sec. of Defense, Jan. 10, 1974. *Survival,* March/Apr. 1974, 86–90.
æ. Department of Defense: FY 1975 Defense Program and Budget. Washington, 1974.
ø. World Armaments and Disarmament. SIPRI Yearbook, 1974. Summary of Contents. Stockholm, 1974.
aa. »The Origins of MIRV«. SIPRI Research Report, nr. 9. August 1973.
ab. Department of Defense Appropriations for FY 1973. Hearings before a Subcomm. of the Comm. on App. US Senate, Part 5, June 1972.
ac. Bertel Heurlin: »Sikkerhedspolitik og Forsvar«. København, 1973.
ad. Brodie og Norths' stimulus-response model.
ae. Walter C. Clemens, jr: »The Superpowers and Arms Control«. Lexington, 1973.
af. »Problems of War and Peace. A Critical Analysis of Bourgeois Theories«. Moscow, 1972.
ag. Bertel Heurlin: »Det amerikanske civilforsvars strategiske placering«. Manuskript, 1974.
ah. William R. van Cleave: »The SALT-papers«. *Orbis,* Winter 1974, 4, pag. 1396 ff.
ai. lukket kilde.
aj. Gert Borst: »USA und UdSSR. Wettrüsten und Gleichgewicht. *Osteuropa,* 9, 1974. P. 627–643.
ak. Robin Clarke: »The Science of War and Peace«, New York, 1972.
al. Mason Willich and John B. Rhinelander: »SALT. The Moscower Agreements and Beyond«. New York, 1974.
am. SALT. Legislative History of the Jackson Amendment, 1972. From the Office of Sen. Henry M. Jackson, 1972.
an. John Spanier: »Games Nations Play«, New York, 1972.
ao. International Negotiations. Hearings before the Subcomm. on Nat. Security and Int. Operations, US Senate, Part 7. July 25, 1972.
ap. Laurence, Martin: »The World Power Structure Today«, New York, 1973.
aq. Ingemar Dörfer: »Kärnvapendoktriner i Väst«. SSLP, Försvarsdepartementet, REI. Stockholm, 1974.
ar. M. Leitenberg: »SALT as a Means of Arms Control«. Paper til IPSA-World Congress, Montreal, 1973, II, 6, 17.
as. Morton H. Halperin: »Bureaucratic Politics and Foreign Policy«, Washington, 1974.
at. Morton H. Halperin and Arnold Kanter: »Readings in American Foreign Policy. A Bureaucratic Perspective.« Boston, 1973.
au. Morton H. Halperin: »The Decision to Deploy the ABM.« *World Politics,* 25, no. 1, oct. 1972, p. 62–95.
av. Bertel Heurlin: »Pilene og oliegrenen. En analyse af det amerikanske beslutningssystem på rustnings- og nedrustningsområdet. *Økonomi og politik,* nr. 3 og nr. 4, 1972.
ax. Military Implications of the Treaty on the Limitation of ABM and the Interim Agreement. Hearings, Comm. on Armed Services, US Senate, June–July, 1972 .
ay. F. C. Iklé: »Can Nuclear Deterrence Last Out the Century?« *Foreign Affairs,* Jan. 1973.
az. Enthoven, A. C. and K. W. Schmidt: »How much is enough? Shaping the Defense Program, 1961–69,« New York, 1971.
aæ. Bertel Heurlin: »SALT I. En analyse af strategiske våbensystemers rolle og funktion i det internationale system og i det amerikanske politiske system«. Under udarbejdelse.
aø. Colin S. Gray: »From Superiority to Sub-Parity.« *Orbis,* Spring 1974, 1, p. 292 ff.
ba. SIPRI. World Armaments and Disarmabent. SIPRI Yearbook, 1974.
bb. »Should we develop highly accurate missiles and emphasize military targets rather than cities?«. The Advocates. WGBH, Boston, 1974.
bc. Bruce M. Russet: »Short of Nuclear Madness«. *World View,* 15, April 1972, pp. 31–37.

bd. Arthur L. Burns: »Ethics and Deterrence: A Nuclear Balance Without Hostage Cities«. *Adelphi Papers,* nr. 69, London, 1970.
be. SIPRI: Stockholm Papers 5. »Offensive Missiles«, af Kosta Tsipis. Stockholm, 1974.
bf. Herbert Scoville: »Flexible Madness?« *Foreign Policy,* Spring, 1974, nr. 14, pp. 164 ff.
bg. Wolfgang Panofsky: »The Mutual-Hostage Relationship between America and Russia«. *Foreign Affairs,* Oct. 1973, pp. 109–118.
bh. Colin S. Gray: »Rethinking Nuclear Strategy«. *Orbis,* Winter 1974, nr. 4, pp. 1145–1160.

Omfattende bibliografier findes i *av* og i B. M. Russet and A. Stephan (eds): »Military Force and American Society«, New York, 1973.