PILENE OG OLIEGRENEN, II

En analyse af det amerikanske beslutningssystem på rustnings- og nedrustningsområdet. (RN-systemet)

BERTEL HEURLIN

Anden del:
PÅVIRKNINGSFAKTORER OG KARAKTERISTIKA

Første del af denne analyse: »Struktur og komponenter« blev bragt i forrige nummer af ØKONOMI og POLITIK (1972, nr. 3, s. 275–313). Indholdet var: (1) Indledning, (2) Præsentation af RN-systemet, (3) RN-systemets komponenter, (4) Den eksekutive faktor, (5) Den lovgivende faktor, (6) Den administrative faktor. Denne anden del af analysen »Påvirkningsfaktorer og karakteristika« har følgende indhold: (7) Interesse- og pressionsgrupper, (8) Aktørfaktorer, (9) Den økonomiske faktor, (10) RN-systemets karakteristika, (11) RN-systemets mål og formål, (12) Konklusion.

7. INTERESSE- OG PRESSIONSGRUPPER

I dette hovedafsnit skal kort behandles de ikke-konstitutionelle organisationer og grupper i det amerikanske samfund, som øver indflydelse på RN-systemet.

Det drejer sig om politiske partier og partigrupperinger, om pressionsgrupper af forskellig art, om elitegrupper, først og fremmest naturvidenskabsmænd og samfundsforskere, om opinionen først og fremmest pressen og andre masse-medier, til slut om den altomfattende organisation, elektoratet, som dog er konstitutionelt defineret.

7.1. Parti-grupperinger

RN-systemet har ikke været væsentlig påvirket af partigrupperingerne. Partiskellene synes ikke at følge skarpe holdningsforskelligheder i de to store partidannelser, demokraterne og republikanerne. En generel tendens synes dog at være, at republikanerne går stærkere ind for styrkelse af det nationale forsvar; demokraterne på deres side er mere indstillet på reduktioner og på arms control-forhandlinger og -foranstaltninger. Men i de fleste tilfælde har der i kongressen været en *bipartisan* politik på forsvarspolitikkens område, som det også eksisterer for udenrigspolitikken på

en række områder. Men da de politiske partiorganisationer kun spiller en perifer rolle i RN-systemet, vil problematikken kun kort blive omtalt her. De mest yderliggående synspunkter fra ansvarlige politikere kan eksemplificeres i udtalelser fra på den ene side Allen J. Ellender, demokrat og formand for Senate Appropriations Subcommittee – og for underkomiteen for denne »The Military Appropriations Subcommittee«, som i et interview udtalte: »Vi taler om fred og vi forbereder krig. Man kan simpelthen ikke opnå en våbenaftale, hvis man prøver at forhandle ud fra en *styrkens* position. Russerne ville ikke tænke på at undertegne en aftale, fordi de var svagere – ej heller ville vi . . « På den anden side kan præsenteres den politiker, som er blevet betegnet som den nationale talsmand for de konservative republikanere – efter Goldwater: Phyllis Schaefly, som i april 1972 udtalte, at hun ingen forskel så mellem Nixons politik i dag – og McNamaras, »som nedbrød vort forsvar . . . Der kan under ingen omstændigheder komme noget godt ud af SALT-forhandlingerne – de vil blot garantere sovjetisk overlegenhed . . .«

Der, hvor modsætningerne tydeligst er kommet frem, er hvor RN-systemet bevidst er blevet anvendt som partipolitisk middel er under præsidentkampagnerne – og i præsidentvalgkampen. Præsident Nixons administration har som nævnt stærkt påpeget administrationens mål – og dermed også den kommende præsidentperiodes mål: fred, fredsøkonomi, forhandlingsdiplomati, større ressourcer til humane formål – færre til forsvar – altså en omfordeling i RN-systemet. Resultaterne ses *for det første* i forhandlingsresultaterne med russerne: De første indledende SALT-aftaler i maj og i august 1971 og de helt afgørende Moskvaaftaler i maj 1972. *For det andet* i nedtrapningen af hærens Vietnamengagement, *for det tredie* i forhandlinger med Kina. Demokraternes præsidentkandidater Humphrey og McGovern har begge stærkt propageret for en væsentlig ændring i RN-systemet. Senator McGovern stærkest. Ved sit forslag om en nedskæring af det amerikanske forsvarsbudget til 50 milliarder dollar om året (fra et budget, som i 1973 er sat til over 80 milliarder) er fremkommet det mest radikale forslag fra en potentiel præsidentkandidat på dette område. Det er dog karakteristisk, at der *ikke* var tale om nogen strukturel ændring af RN-systemet, eller at der påtænktes nogen væsentlig ændring af den amerikanske udenrigspolitik. USA skulle have »a very powerful defense«. Der skulle opretholdes adækvate militære styrker – og nedskæringen skulle ikke betyde nogen isolationistisk politik – nogen tilbagetrækning fra verden. Der, hvor McGovern tænkte at spare var ved at standse krigen i Indokina, at reducere troppestyrkerne i Vesteuropa – og at opgive antimissilprojekterne og endelig generelt at reducere antallet af væbnede styrker. Disse reduktioner kan i virkeligheden betegnes som unilaterale indskrænkninger, men McGovern var rede til at

drøfte andre reduktioner og arms control-foranstaltninger med Sovjetunionen: for eks. flådemagtsproblemer, MIRV-system-problemer og andre nyere våbensystemer, som for eks. B-1-bombeflyudviklingen.

Den tabende præsidentkandidat Hubert H. Humphrey, en kendt »nedrustningsveteran«, en af de mest ivrige fortalere for oprettelsen af ACDA i begyndelsen af 1960'erne var langt mere tilbageholdende med konkrete udtalelser om nedskæringer. Hoverprincippet var imidlertid, at han under ingen omstændigheder ville acceptere en unilateral – men derimod meget gerne en bi- eller multilateral nedrustning. Humphrey udtalte sig til fordel for almindelig nedskæring af personel, for reduktioner i de amerikanske oversøiske baser, og nedskæring af styrkerne i Europa, men ønskede ikke at sætte dollarbeløb på besparelser i reduktionsforslagene.

At partierne ikke er entydige i deres opfattelse af RN-systemet – at ingen partier kan identificeres ved hjælp af forsvars- eller sikkerhedsproblemer – siger ikke noget om disse problemers politiske vigtighed, men mere noget om partisystemet i USA, som ikke levner partierne muligheder for entydige holdninger. Disse entydige holdninger kan fremføres så meget desto kraftigere af mindre grupperinger omkring interessegrupper af forskellig art.

7.2. *Interessegrupper*

Netop inden for RN-systemet eksisterer et meget stort antal grupperinger – som arbejder på tværs af partierne – og som går fra fasttømrede, landsomfattende masseorganisationer, veletablerede og velorganiserede med stor indflydelse i kongressen og i den eksekutive gren af administrationen – til løse grupper, på lokalt plan, ad hoc sammenslutninger, paneler og bevægelser. Et hastigt overblik over denne mangfoldighed af organisationer viser en relativ klar skillelinie – mellem på den ene side »armers« og på den anden »disarmers«. Næsten alle organisationer har imidlertid et *patriotisk* præg. Målet med deres virksomhed er i langt de fleste tilfælde en styrkelse af den amerikanske sikkerhed – og en understøttelse af amerikanske interesser.

Enkelte organisationer er dog vanskelige at placere. Det er de mere officielle pressionsgrupper, grupper, der er etableret for at støtte, hvad der kunne karakteriseres som en »rimelig og saglig« politik, med en støtte til grundelementerne i amerikansk udenrigs- og forsvarspolitik, men som dog på den anden side ikke uden videre accepterer status quo, eller den siddende administrations politik. Dette er for eks. tilfældet med de rådgivende komiteer, som er knyttet til f. eks. Pentagon og ACDA. Medlemmerne af disse organer er dog udnævnt af præsidenten, med accept af senatet, og har på denne måde en meget snæver forbindelse til de enkelte

undersystemer og til den siddende administration. Men kritiske holdninger – og endda særdeles kritisk indstilling over for den førte politik i RN-systemet er ikke sjældne i disse »officiøse« organisationer.

En interessant organisation er Council on Foreign Relations (CFR), hvor en række ledende regeringsrepræsentanter er placeret, hvis indflydelse, måske mest fordi den hverken er en rigtig pressionsgruppe – ej heller et regeringsinstrument – er begrænset. Det kan således ikke undre, at et sådant organ på den ene side er blevet karakteriseret som yderst venstreorienteret og på den anden som et organ for den konservative elite.

7.2.1. »Disarmers«-organisationer

Blandt de vigtige pressionsgrupper inden for RN-systemet – med udgangspunkt i den nævnte inddeling – kan de følgende placeres som »Disarmers«: kvækerorganisationen American Friends Service, National Commitee for a Sane Nuclear Policy (SANE), New World Federalist, Institute for Defense Analysis, Institute for International Order, National Council of Churches of Christ, Woman's International League for Peace and Freedom, Genereal Board and Christian Social Concerns of the Methodist Church, National Farmers Union, National Council of Jewish Women, United Automobile Workers, Industrial Union Department of the American Federation of Labour, the Federation of American Scientists, National Council of Woman, American Jewish Conference og United States Catholic Conference. En række af disse organisationer har i flere tilfælde vist sig meget interesseret i nedrustning og arms control og følger disse problemer med særlige forskningsgrupper. Aktiviteterne er først og fremmest koncentreret om aktioner i form af resolutioner til præsident og kongres om aktuelle rustnings- og nedrustningsproblemer. Dette gælder f. eks. udpræget et område som en altomfattende test- banaftale (CTB) – det vil i realiteten sige en aftale om forbud mod også at foretage underjordiske atomforsøg. Hertil kommer paneler og konferencer, som f. eks. Coalition on National Priorities and Military Policy, der arrangerede – og publicerede »Citizens Hearing on an alternative Defense Budget for the US« og andre organisationer, der som mål har kritik, nytænkning og alternative løsninger på de udfordringer, USA stiller sig selv – og er stillet overfor. En anset organisation på dette område er Arms Control Association – etableret i efteråret 1971 blandt andet af tidligere ansatte i ACDA, med dennes tidligere direktør Foster i spidsen. Selskabet har allerede holdt flere konferencer; hovedemnerne har været MIRV, SALT og CTB. Formålet er udtrykt af Foster, som mener, at ACDA skal understøttes, men i de tilfælde, hvor man finder det rigtigt, vil man naturligvis stå i opposition til dette regeringsorgan. De mest markante medlemmer er Archibald S. Alexander (tidligere ACDA-chef), Herbert

Scoville (tidligere assistent director i CIA og i ACDA) Herbert York (tidligere direktør i forsvarsministeriet) Adrian S. Fischer (tidligere dep. direktør i ACDA) og Paul Warnke (tidligere statssekretær i forsvarsministeriet). Det er personer af denne art, som professor Shulman fra Columbia University omtaler som »folk – cirkulerende ind og ud af regeringstjenesten, som kan virke som – på de tidspunkter, hvor de er ude af tjenesten – en uafhængig og vidende lobby i spørgsmål vedrørende arms control.«

7.2.2. »Armers«-organisationer

På den anden side findes organisationer som Veterans of Foreign Wards, the Americans for National Security, Liberty Lobby og the National Rifle Association of America. Disse organisationer har ved mange lejligheder givet udtryk for *at* øgede rustninger, *at* ændrede fordelinger i RN-systemet, som bevirker en vækst på rustningssiden – og et stærkere og mere uafhængigt USA, er *væsentlige mål* – og som derfor ser med stor skepsis på arms control-forhandlinger – for slet ikke at tale om accepterede unilaterale, bilaterale eller multilaterale arms control-foranstaltninger. Denne skepsis overføres naturligt på den gren af administrationen, som af præsidentembedet er sat til at varetage arms control- og nedrustningspolitikken, nemlig ACDA.

Eksempelvis har the National Rifle Association i høringer været absolut modstander af nedrustning, hvis det skulle forstås som en afvæbning af det amerikanske folk. Det hedder i en officiel udtalelse fra denne organisation, at den med sine 600.000 medlemmer længe har understreget vigtigheden for USA at have borgere, som er trænet i brugen af små våben, som en integreret del af forsvaret af landet i nationale krisetider. Af lignende vigtighed til fremme af det amerikanske nationale beredskab hævdes det fortsatte bekendtskab med og praktiske omgang med våben i fredstid, som kun kan opnås ved erfaring og instruktion at være.

Fra Liberty Lobby kan følgende udtalelser på officielt plan nævnes: »uheldigvis er vi kommet til den konklusion, at lederne af ACDA er naive og sørgeligt blinde over for de farer, der er forbundet med at søge nedrustningsaftaler med Sovjetunionen . . .«

Det er naturligvis uhyre vanskeligt at finde sikre målemetoder til at fastslå pressionsgruppers og lobbyorganisationers virksomhed. Det kan blot fastslås, at de er en helt integreret og accepteret form for politisk virksomhed, som kommer tydeligt og mest effektivt til udtryk i kongressens virksomhed, specielt ved udvalgs- og underudvalgshøringerne. Denne virksomhed synes også at være den mest effektive påvirkningsmulighed. Bureaukratiet er relativt ufølsomt over for interesseorganisationer af forskellig art – og noget tilsvarende gælder den eksekutive magt. Interesseorga-

nisationerne må kanalisere deres indflydelsesbehov og deres krav gennem den *lovgivende* magt. Ved gennemgangen af de forskellige problemer i RN-systemet synes der imidlertid at være en tendens til, at almene problemer, der rammer den enkelte borger direkte, våbenlovgivning, skattelovgivning, social sikkerhed, værnepligt med mulighed for at blive stationeret uden for USA – og ovenikøbet i krigsområder – har stærkere gennemslagskraft som lobbyvirksomhed – og som interesseorganisationsvirksomhed. De teknisk komplicerede, økonomisk uoverskuelige våbenproblemer, baseret på teoretiske strategiske overvejelser – kan lettere håndteres af eksekutivmagten uden nævneværdig indflydelse fra pressions-interesse- og lobbyistgrupper.

7.3. Elitegrupper og -personer

I forrige afsnit er allerede omtalt typiske elitegrupper i RN-systemet, de folk, der som Shulmann nævner, cirkulerer mellem regeringsansættelse – og dermed har politisk indflydelse på administrationen – og stående udenfor med civil ansættelse har indflydelse via deres sagkundskab og ekspertviden – og optræder som lobbyister. Det er først og fremmest disse folk, der er bud efter, når kongressens komiteer holder møder. Elite er således her kun en del af det begreb, der anvendes af f. eks. C. Wright Mills, som opregner tre eliter, den militære, den økonomiske og den politiske. Hver af disse tre er efter Mills opfattelse gensidigt blevet involveret i hinanden. Det vil sige, at økonomien er blevet en krigsøkonomi, afhængig af militæret. Militæret er igen afhængig af industrien. Og begge disse faktorer er afhængige af understøttelsen fra den politiske elite. Går vi ud fra Mills begreber har vi allerede undersøgt den militære og den politiske elite. Berørt er endvidere den økonomiske. Et særligt afsnit vil kort behandle det militært-industrielle kompleks.

Den særlige del af elitebegrebet, som her vil blive anvendt, er identisk med den omtalte vekslende administrative, videnskabelige politiserende ekspertgruppe, som har indpas i – og er en *del* af de tre Millske eliter. De optræder som enkeltpersoner, som formænd og ledere af institutioner eller grupper, de optræder i pressen, i populære publikationer, i politiske og videnskabelige samleværker og i de talrige omfattende konferencer, seminarer, arbejdsgrupper, som beskæftiger sig med RN-systemet. Den måde, denne elite har gjort sig kraftigst gældende på har været ved kritik af administrationens politik. Kvalitativt og kvantitativt har den kritik, der har været rettet fra den side af det politiske spekter, som hører til »disarmers-gruppen« imidlertid været langt stærkere end kritikken fra »armers-gruppen«. Blandt de mest kendte kritikere fra »disarmers-gruppen« i Nixon-administrationen – primært videnskabsmænd – er York, Wiesner, Kistiakowsky, Rathjens og Scoville. Deres indflydelse er naturligvis af gan-

ske særlig art og af betydeligt omfang – først og fremmest fordi de alle er folk, som har arbejdet inden for den amerikanske administration, selv har deltaget i RN-systemet, selv har været med til at udforme politikken, og selv er i besiddelse af interne informationer.

Andre grupper af videnskabsmænd – fortrinsvis naturvidenskabsmænd – giver udtryk for den opfattelse, at det er odiøst fortsat at arbejde med på det, der opfattes som »arms race«, altså en opfordring ensbetydende med en international videnskabelig aktion mod eller en boykot af oprustning. Endnu andre søger ved direkte samarbejde med modparten at skabe tekniske og videnskabelige forudsætninger for arms control-arrangementer. Det mest eklatante eksempel er Pugwash-arrangementerne – der fortsat følger de aktuelle nedrustningsproblemstillinger op, som SALT, CTB, NPT, CBW og taktiske våbenbegrænsninger.

Endnu andre har koncentreret deres videnskabelige indsats om politiserende virksomhed på disse områder – her kan nævnes Jeremy J. Stone, Melman, Kimbrough og andre.

På den modsatte side har man ikke et tilsvarende billede, men en række fremragende videnskabsmænd på naturvidenskabernes område har rettet kritik mod administrationen for ved at indgå aftaler med Sovjetunionen, at binde De forenede Stater unødvendigt, således at det amerikanske forsvar svækkes på uforsvarlig vis. Dette gælder f. eks. for en berømt videnskabsmand som Edward Teller, kendt som B-bombens fader.

Også en række samfundsvidenskabsmænd har søgt at øve indflydelse ved politisering, men ikke med den samme effekt som naturvidenskabsfolkene. Generelt gælder det, at den største indflydelse tilfalder de elitepersoner, som tidligere har været aktive deltagere i RN-systemets eksekutive eller bureaukratiske sektorer.

7.4 Opinionen

Den offentlige mening er klart en del af RN-systemet. Jeg vil ikke forsøge at analysere dette fænomen og dets indflydelse på RN-systemet. Der skal blot gøres opmærksom på, at det er en faktor, som må tillægges betydning. Den offentlige mening kan opfattes som *the output* af massemedierne, TV, radio, presse, hvorved det udtrykkes, at den offentlige mening kanaliseres gennem disse medier – og delvis skabes af dem. En ting synes klar – også i RN-systemet: at påvirkningen og udnyttelsen af massemedierne kommer fra de allerede nævnte sektorer i det politiske system – og ikke fra elektoratet, eller »folket«. Det synes ligeledes at være klart – at selv om presse og TV – principielt er »frit«, eksisterende inden for et konkurrencesystem – har den eksekutive magt de bedste muligheder – og den største indflydelse på massemedierne og massemediernes udnyttelse. En af de stærkeste kritikere med den største opbakning, men også en af de

mest velargumenterede og vidende kritikere, senator Fulbright, har udtrykt sit syn på den offentlige mening på følgende måde: »Den eksekutive magt har konkrete midler til at hjernevaske det amerikanske folk, den har ubegrænsede midler til public relations. Pentagon selv anvender i snesevis af millioner dollars på dette formål – og har adgang til TV. Jeg vil blot fortælle dette, at på trods af, hvad konstitutionen siger, så er undermineringen af kongressen så langt fremskreden med hensyn til dens kapacitet til at den på nogen alvorlig måde kan have indflydelse på den eksekutive magt, særlig hvad angår udenrigspolitik eller noget som har med krigsførelse at gøre.«

En række politikere – herunder også Fulbright – ser TV som den store fare – og som et instrument, som i højere grad end af andre sektorer kan benyttes af den eksekutive magt. Fulbrights angreb og konstatering af den eksekutive magts førerstilling i RN-systemet – har betydelig relevans i relation til fjernsynsproblematikken. Hvad angår pressen og andre udtryk for den offentlige mening, gælder det samme forhold. Det er kun den førende liberale opinionsdannende presse (New York Times, Washington Post) – og en række lokalaviser som er yderst kritiske over for administrationen – og ikke mindst over for administrationens måde at deltage i RN-systemet på og over for de foranstaltninger, der ønskes fremmet. Størstedelen af pressen støtter imidlertid det eksisterende RN-system.

Konklusionen må være, at der findes en levende og artikuleret opinion på alle områder inden for RN-systemet, og at »the disarmers« synes at have de bedste kort på hånden i deres kritik af administrationen – *dels* på grund af deres elite- og ekspertudgangspunkt og basis – *dels* fordi kritikken kan fremtræde mere spektakulært og artikuleret fordi afstanden fra »disarmers« til administrationens praktiske politik er større end afstanden fra »the armers«-opinionen, som i mange tilfælde er sammenfaldende med regeringen. Den udøvende magt har imidlertid de bedste muligheder for at indskrænke denne kritik – ved indgreb af forskellig art over for ytringsfriheden. Nixon-administrationen har i stigende grad anvendt sådanne indgreb.

»Folket« – udtrykt ved elektoratet – har – ud over ekstraparlamentariske aktioner – kun den indirekte mulighed for at påvirke RN-systemet. I særlige tilfælde kan problemformuleringer fra RN-systemet blive væsentlige problemer i præsidentvalgkampen – og således få en stor politiseringsgrad: dette var således til en vis grad tilfældet ved valgkampen i efteråret 1972. »The American People« er imidlertid mest et begreb, som kan anvendes af de enkelte sektorer som led i egen argumentation om ændringer eller om status quo i RN-systemet. I den eksekutive magts erklæringer, i debatterne og møderne i kongressen, i interessegruppernes erklæringer er »folket« den magt – det begreb, som man oftest støtter sig til, og mener står på ens

side. Men det politiske system åbner ingen muligheder for at denne amorfe opinion manifesterer sig ud over de allerede nævnte kanaler. Det tavse flertal vil fortsat blive et vidt tolkeligt begreb.

8. AKTØRFAKTOR

Før vi behandler den sidste vigtige komponent i RN-systemet – den økonomiske faktor – skal – i forbindelse med elite- og ekspertindflydelsen, kort overvejes *aktørernes* indflydelse på udformningen af RN-systemet. Som anført i indledningen vil de psykologiske, social-psykologiske og de sociologiske aspekter kun perifert blive strejfet. En række undersøgelser om dette problem er blevet offentliggjort i den senere tid. En af de mere provokerende er Richard Barnets bog »Roots of War«. En af undersøgelserne er gjort på de 400 ledende folk fra hvad han kalder »the National Security Managers« som er chefaktørerne i den administrative – eksekutive del af RN-systemet. Det drejer sig om folk på assisterende statssekretær-niveau og opefter i DS, DoD, Army, Navy, Air-Force, AEC, CIA og enkelte andre. Resultaterne er først og fremmest, at denne elite er i betydelig grad isoleret fra den offentlige mening, og at denne magtelite i overvejende grad i den sidste generation er rekrutteret fra »the world of big business and high finance«. Ud af 91 af de undersøgte, (i perioden 1940–67) som havde de højeste stillinger inden for RN-systemet, havde 70 været forretningsfolk, finansfolk, eller jurister knyttet til forretningsverdenen. Meget få af de 400 var egentlige akademikere; den akademiske indflydelse i Washington findes på andre og »lavere« niveauer i RN-systemet. Men hvor interessant er denne undersøgelse – udover at kunne fastslå en nær sammenhæng mellem den politiske, administrative og den økonomiske sektor? *Dels* sammenblandes den politiske sektor med den mere administrative (ministre er medregnet i undersøgelsen), *dels* bør vandringen mellem de forskellige sektorer – som ganske vist mest finder sted på et lavere niveau – nærmere analyseres. Men vigtigst af alt turde det ved en sådan eliteundersøgelse være at fastslå i hvor høj grad disse personer virkelig danner magteliten – f. eks. i relation til NSC-systemet – og måske søge at fastslå magtfordelingen mellem disse 400 ansatte. Primært er der dog mest tale om *administratorer,* som ikke udformer en politik, som ikke træffer beslutninger af vidtrækkende karakter – men som forvalter administrationens – præsidentembedets politik, som alene er ansvarlig over for kongressen – og dermed over for elektoratet.

Men Barnets undersøgelser har givet en tendens, der i lighed med, hvad der er påvist af andre forskere og kritikere – viser en snæver sammenhæng mellem politik og økonomi, en sammenhæng, som på den anden side ikke forekommer overraskende.

9. DEN ØKONOMISKE FAKTOR

Denne sammenhæng er forlængst blevet klassisk, i den »nænsomme« udtalelse af Charles Wilson, den tidligere præsident for General Motors, som blev Eisenhowers forsvarsminister, at »What is good for General Motors is good for America – and vice versa.« En nyere udtalelse af samme karat – som siger noget om RN-systemet er en reaktion fra direktøren af ACDA i forbindelse med et forslag om en begrænsning af den fremtidige produktion af missiler: »What will my friends on Wall Street say?«

Ingen vil sandsynligvis benægte, at der eksisterer et industrielt-militært kompleks i De forenede Stater. Eisenhowers introduktion af og hans advarsel mod dette begreb, som blot sprogligt fastslog et eksisterende forhold, gik da også først og fremmest på at *bevare* den politiske kontrol over dette kompleks. En væsentlig proces i RN-systemet er da også den stadige gensidige tilpasning og påvirkning, den stadige afbalancering af den *politiske,* den *militære* og den *økonomiske* sektor.

9.1. Forudsætningen for forsvarsindustri- og økonomi

Tager man udgangspunkt i det amerikanske, økonomiske system – et liberalistisk-kapitalistisk system – baseret på et højtindustrialiseret erhvervsliv og vurderer dettes funktion i sammenhæng med USAs placering i det internationale system som verdens stærkeste stat, vil resultatet blive, at en snæver sammenhæng mellem forsvar og industri må anses for bydende nødvendig. Som verdens stærkeste stat er det også verdens mest våbenproducerende nation – våben, som i et vist omfang eksporteres, men hovedsagelig produceres til internt brug. USA må være i besiddelse af en stærk våbenproducerende industri, hvis man ønsker at opretholde sin internationale rolle og position. Man kan ikke være afhængig af udenlandske producenter og leverandører; man kan ikke være afhængig af udenlandsk teknisk og videnskabelig »know how«, af udenlandsk research and development. Det er ikke tilfældigt, når forsvarsministeren fortsat fremhæver nødvendigheden af en snæver sammenhæng mellem på den *ene side* den officielle amerikanske forsvarspolitik og forsvarsorganisation – og dens opfattelse af de omkostninger, der skal til – de ressourcer, der skal sættes ind for at imødegå trusler mod USAs stilling i det internationale system – og så på den *anden side:* den private industri, som således i et vist omfang opretholdes af forsvarets behov.

I sin fremlæggelse af 1973-forsvarsbudgettet fremhævede Laird, at »det er i nationens interesse at sikre en stærk forsvarsindustri.« »Jeg er overbevist om,« fortsatte han, »at kun gennem en stærk forsvarsindustri kan vi *både* erhverve de våben, som vi har behov for og erhverve dem til de lave-

ste generelle omkostninger for skatteborgeren.« Laird understregede videre, at det var af vigtighed at etablere et bedre forhold mellem industri og Department of Defense. Industriens svaghed i den finansielle struktur kan forhindre både udviklingskapabilitet og produktivitet og kan være medvirkende til unødvendige omkostninger ved våbenerhvervelse. Det må derfor være forsvarsministerens – og i dette tilfælde generelt tillige den amerikanske administrations ønske, »at opretholde en industri, som er stærk, både teknologisk og finansielt«.

Dette forhold kræver en balanceakt, hvor man fra administrationens og bureaukratiets side til stadighed må sikre, at forsvarsordrer er lønsomme, både snævert økonomisk – og set i relation til sikringen af virksomhedens eksistens på længere sigt – men på den anden side ikke gøre samarbejdet med forsvaret *for* tillokkende: *dels* af hensyn til den almindelige konkurrence og markedsmekanismen, *dels* af hensyn til de generelle krav om nedsættelse af statens udgifter og dermed en styrkelse af den amerikanske økonomi og sikring af den enkelte borgers velfærd.

Tendensen i denne henseende har været, at forsvarsordrer har ligget i underkanten af gennemsnittet for udbytte i industrien. En række studier har vist, at hvis beregningsudgangspunktet er procent af kapitalen eller af salget – er profitten i begge tilfælde lavere i forsvarsindustrien end i andre kommercielle industrier. I enkelte tilfælde har der været stor profit, men det synes at høre til sjældenhederne.

9.2. *Det militært-industrielle kompleks*

Det industrielt-militære kompleks er en realitet. At det *bør* eksistere og *bør* intensiveres er tillige den amerikanske administrations opfattelse – og de fleste amerikanske borgeres opfattelse. Men der bør *ikke* ske en sammensmeltning af de to sektorer, den industrielle og den militære. Det ville forhindre fri markedsdannelse, det ville indebære en for stærk styring af den amerikanske økonomi, som ikke ville kunne forenes med den fremherskende liberalistiske opfattelse – og det ville endelig kunne føre til en farlig og urimelig magtkoncentration. Kontrollen af disse forhold må således komme fra politisk side. De vigtigste kontrolfunktioner udføres af kongressen og dens komiteer – som via pressen – den offentlige mening, og eliten, af administrationen kræver at få stillet oplysninger til rådighed, som f. eks. omfanget af og processerne i det militære-industrielle kompleks, for at kunne fastslå og forhindre eventuelle urimeligheder og forsyndelser. Men kontrolmaskineriet synes på den anden side ikke at være særlig effektivt. Både på højt og lavt plan synes der at være muligheder for underhåndsaftaler, hemmelige forbindelser, urimelige bindinger for forsvaret, forhold som igen kunne få internationale konsekvenser. Netop

dette forhold – den økonomisk-industrielle del af RN-systemets indflydelse på forhold i det internationale system – vil kunne få skæbnesvangre følger. Det siger sig selv, at det vil skabe uoverstigelige styringsproblemer, når en væsentlig del af forsvarets virksomhed skal liciteres ud til principielt uafhængige, private virksomheder, hvis mål principielt er profit – og ikke nødvendigvis nationens sikkerhed. Dette problem forekommer at være et af de mest presserende for amerikansk politik i de kommende år, et problem, som er snævert sammenhængende med den politiske styring af de øvrige enkelt-sektorer i det amerikanske samfund.

Som nævnt synes der ikke at eksistere en stærk pressionsgruppe i den økonomisk-finansielle sektor i retning af det størst mulige forsvarsbudget. Det er karakteristisk, med udtalelsen om General Motors i erindring, at konstatere, at en studiegruppe forrige år udarbejdede et såkaldt »Counter Budget« for forsvaret, som nedskar administrationens budget med 16 milliarder dollar. Budgettet var udarbejdet af »The Urban Coalition« og blandt lederne var udover Davis Rockefeller, Mrs. Benson fra League of Woman Voters, Leonard Woodcook fra Autoworkers, en hr. John Roche, hvis job er at være Chairman of the General Motors Corporation. Det er tværtimod karakteristisk, at administrationen – som allerede omtalt – går i spidsen for at etablere det lavest mulige forsvarsbudget og søger at argumentere for, at stadig flere og flere ressourcer bruges til ikke-militære formål, skønt forsvarsbudgettet for 1973 er nominelt større end nogensinde tidligere. Der fremhæves, at for første gang i tyve år er det lykkedes at få en sådan balance i posterne på budgettet, at der på føderalt plan gives mere til hjemlige sociale programmer end til forsvar. Det totale forsvarsbudget er nu – efter Nixon-administrationens beregninger, en mindre del af det føderale budget og en mindre del af bruttonationalproduktet (GNP) end nogensinde før i perioden efter Koreakrigen.

9.3. Våbenudvikling og økonomi

Samtidig må konstateres, at våbenudviklingen, hvad angår de enkelte enheder, bliver stadig mere kompliceret, krævende og avanceret. Det kan videre konstateres at priserne for de enkelte våbensystemer stiger ikke alene som følge af inflationen. Denne stigning er minimal i forhold til de omkostninger, som er forbundet med den hurtige udvikling i den postindustrielle fase, en udvikling som stiller de allerstørste krav, hvad angår økonomiske, teknisk-videnskabelige som menneskelige ressourcer. Våbenenhedernes pris er nu af astronomisk størrelsesorden.

Følgende oversigt, som for 4 våbentyper viser omkostningsudviklingen med tre perioder som udgangspunkt: 1) anden verdenskrig, 2) 1950'erne og 1960'erne, 3) 1970'erne, giver et overblik over denne udvikling:

		Omkostninger pr. enhed i millioner $
Strategiske bombefly	B–29, II VK	0,7
	B–52, 1952–61	7,9
	B–1, under udvikling	30,0
Jagere	P–47, II. VK	0,1
	F–105, 1954–63	2,5
	F–15, under udvikling	10,0
Hangarskibe	Essex-class, II. VK	4,7
	»Enterprise«, 1961	451,3
	CVAN, planlagt	900,0
Angrebs-u-både	Konventionel, II. VK	4,7
	Atomdrevet, 1968	77,0
	Atomdrevet, 1971	175,0

Denne udvikling må naturligvis ses i sammenhæng med tilsvarende udviklingsproblemer inden for den civile sektor. I denne sektor kan en lignende udvikling spores, om ikke så signifikant som den her dokumenterede. Men det giver et indtryk af de problemer af økonomisk art – og dermed af politisk betydning, som den amerikanske administration må kæmpe med, problemer, som kan føre tanken hen på det økonomisk rimelige i arms control-arrangementer, som skulle kunne indebære, at den civile sektor opprioriteres – og at den militære udvikling afdæmpes i sin stigningstakt. Den amerikanske forsker Seymor Melman stiller det så grelt op, at han påviser, at Sovjetunionen kan dræbe den amerikanske befolkning 16 gange med sin eksisterende ødelæggelseskapacitet, De forenede Stater tilsvarende den russiske befolkning 37 gange. Er det det, disse milliarder af dollars skal anvendes til? Jeg skal her ikke nærmere redegøre for debatten om overkill-kapacitetsproblematikken eller for arms race-komplekset. I modsætning til Melman har f. eks. den engelske forsker Grey i flere afhandlinger argumenteret for det rimelige, rationelle og stabiliserende i en fortsat »arms race«. Det skal blot påpeges at *nye* problemer af organisatorisk og af samfundsmæssig art opstår ved beslutninger, som angår udvikling og produktion af økonomisk *så* omfattende våbensystemer, som det nu er tilfældet.

9.4. Konklusioner

Endnu er der ikke sket en afgørende vending med hensyn til en eventuel inskrænkning i den økonomiske sektor i det amerikanske RN-system, og det er et spørgsmål, om en sådan vending er på trapperne. Fortsat opereres med store investeringer i det fremtidige RN-system med hensyn til opretholdelsen og sikringen af den militære strategiske overlegenhed i relation til Sovjetunionen, nemlig ved nye våbensystemer som B–1, ULMS

og MIRV. Fornylig fik Donell Douglas Corporation en 5-års kontrakt med forsvarsministeriet på 382 millioner dollars for at udvikle og demonstrere et missilforsvarssystem, som kan supplere Safeguard-antimissilsystemet. Underleverandører er firmaer som TRW Inc., General Electric Co., Control Data Corp., GTE Sylvania Inc., samt General Telefon and Electronics Corp. Hæren anslår at det *samlede* beløb til denne nye prototype til missilforsvar kaldet »Program for Site Defense of Minute« vil beløbe sig til i alt 700–800 millioner dollars. Et radar og et modereret Sprint-missilsystem skal indbygges i dette projekt.

Fortsat kan forholdet mellem RN-systemets to yderpunkter: oprustning–nedrustning anskues således, at alle ressourcer og al interesse koncentreres om oprustningen – arms race – som det udtrykkes af den kendte samfundsforsker, Boulding: »Hvad er det for en politik (med henvisning til det amerikanske statsvåben med ørnen, oliegrenen og pilebundtet) som tynger den ene klo nedad med 80 milliarder dollars i pile og som i den anden klo har en lillebitte, vissen oliegren, som praktisk talt ingenting koster?«

Det afgørende problem er således atter: smør eller kanoner? What Price National Security? Som omtalt er kun meget få komponenter i RN-systemet indstillet på, at USA skal opgive sin førsterangs status – og de dermed forbundne forpligtelser og rettigheder. For administrationen er situationen som en fin balance, som stadig skal reguleres, finindstilles mellem administrationens forskellige dele og mellem militæret og industrien. Det er en balance, som også griber ind i hele den amerikanske udenrigspolitik, den økonomiske, den politiske og den sikkerhedsmæssige – og som griber ind på hjemmefronten: på den sociale politik og skattepolitikkens område.

Prisen på den nationale sikkerhed sættes af mange dele af komponenterne i RN-systemet langt lavere end den sættes af den nuværende Nixon-administration. Men alle seriøse forsøg på at opstille alternative forsvarsbudgetter har imidlertid som forudsætning, at der finder en næsten total tilbagetrækning fra Vietnam sted – forudsætter altså en fredelig løsning i Sydøstasien. Under denne forudsætning, som blev opfyldt i januar 1973, vil selv Nixon-administrationen kunne nedsætte budgettet på længere sigt.

10. RN-SYSTEMETS KARAKTERISTIKA

Efter denne gennemgang af RN-systemets komponenter, herunder systemets struktur og de processer, der foregår i systemet, vil vi nærmere analysere en række karakteristika. Analyseskemaet er enkelt og er i hovedtrækkene baseret på en række spørgsmål og approaches, som Oran Young er fremkommet med i bogen: »Systems of Political Science«, 1968, og som jeg mener ville være relevant at konfrontere dette system – eller rettere

undersystem med. Det er først de faktorer, som formodes at danne skel til omgivelserne: systemets karakter, dets placering i oversystemet, sammenhængskraften i systemet, spørgsmålet om in-put og out-put og sluttelig, mulige ændringer over tid. Dernæst skal kort behandles faktorer der regulerer eller bibeholder systemet og endelig systemets mål og formål.

10.1. Systemets karakter

Det aspekt, som her vil blive behandlet er allerede tidligere berørt: Hvordan adskiller RN-systemet sig mest karakteristisk fra omgivelserne? Det er blandt andet et spørgsmål om, hvorvidt der er tale om et lukket eller et åbent system. Vi har påvist systemets analytiske karakter. Det, der i særlig grad er karakteristisk er dets dobbeltsidighed – afhængigheden af det interne som af det eksterne system. Dernæst at dets eksistens er baseret på tilstedeværelsen af *hardware* – våben og våbensystemer, med dertilhørende organisation, uddannelse osv. Videre at det materielle grundlag i sidste instans er af relativ snæver direkte civil anvendelsesmulighed, idet det primært er ødelæggelsesmaskineri. Dertil kommer at systemet ikke destomindre både kan opfattes som en afspejling af, og som en model for det omliggende samfund. Endelig at det i højere grad end andre systemer inden for det enkelte samfund er et lukket system – vel principielt set et af de mest lukkede systemer.

Det er tidligere blevet debatteret, om man overhovedet kan tale om et system i dette tilfælde – og om det overhovedet har nogen analytisk værdi. En anden fremgangsmåde var at undersøge RN-problematikken som et *aspekt* i de processer, der foregår i det politiske system, som et aspekt i de funktioner, der varetages i det politiske system. Jeg har søgt at retfærdiggøre systembetragtningen blandt andet ud fra de anførte særlige karakteristika, ud fra ganske særlige forhold, som er gældende, og ud fra at man også fra politisk side har fundet det relevant og praktisk at samordne og koordinere de elementer, som er højt placeret i det politiske system og som beskæftiger sig med nationens forsvar, dets sikkerhed, og dets placering i det internationale system – både ud fra en rustnings- og nedrustningsbetragtning.

10.2. Systemets grad af åbenhed

De følgende afsnit vil forsøge nærmere at belyse disse specielle - og de mere generelle karakteristika. Vi startede med at fastslå systemets relative lukkethed over for de øvrige dele i det politiske system. Lukketheden er først og fremmest en følge af det internationale systems struktur, som har tvunget til hemmeligholdelse af militære forhold og i mange tilfælde også til hemmeligholdelse af forhandlinger af udenrigspolitisk og sikkerhedspolitisk karakter. Lukketheden er tillige en følge af at de personer, som

er knyttet til den vigtigste del af RN-systemet: den professionelle militærperson har fået en uddannelse, der adskiller sig fra andre uddannelser og uddannes til hverv, der adskiller sig fra civile hverv. Dette forhold giver den militære sektor en afsondrethed fra den øvrige del af det politiske system. *Hele* RN-systemet kan ikke betragtes som et lukket system – men dele af systemet er aflukket i forhold til andre. Det gælder således som det er blevet gennemgået under den lovgivende magt – store dele af den eksekutive magt – ligeledes for dele af det civile og det militære bureaukrati. Systemet, som det er defineret og gennemgået, kan således ikke som helhed karakteriseres som lukket i forhold til omgivelserne. Derimod er det egentlige beslutningssystem, herunder den lovgivende og kontrollerende magt – præget af større lukkethed end andre systemer.

Det er igen dobbeltheden i systemet, der er afgørende: For at acceptere nedrustning – altså ændre RN-systemet – kræves åbenhed – således at man kan undersøge modpartens RN-system. Indtil da vil man søge at fastholde en vis lukkethed, skønt store dele af de relevante oplysninger kan fås via de åbne kanaler i RN-systemet. Det usikre er imidlertid, at der i mange sager ikke kan opnås officiel bekræftelse af de bragte oplysninger. Det er f. eks. karakteristisk, at AEC og DoD ikke vil give endelige oplysninger om de atomforsøg, der finder sted i form af underjordiske forsøg efter atomprøvestoptraktaten. Det er en officiel politik, at man fra administrationens side ikke annoncerer *alle* amerikanske tests – og ej heller oplyser om alle begivenheder af seismisk art, som man anser for at være sovjetiske forsøg. Det samme gælder de totalt hemmeligholdte SALT-møder, hvor detailler alligevel kom frem – og hvor hemmeligholdelsen også var et problem de to delegationer imellem. En større lækage kunne være blevet et alvorligt problem for USA, som da New York Times gav detailler om den amerikanske holdning og forhandlingsposition på SALT-møderne. FBI foretog omfattende afhøringer for at finde frem til kilden – bl. a. i State Department. Rogers udtalte i september 1971, »at man frygtede, at lækagen skyldes, at nogen ønskede at sabotere forhandlingerne . . .«

Problemer for RN-systemet er ligeledes Pentagonpapirerne vedrørende Vietnamkrigen – og offentliggørelsen af beslutningsprocessen for forbindelse med krisen omkring Pakistan, Indien og Bangla Desh. Hertil kommer problematikken om sikkerhedsklassifikation som et problem i kongressens rolle i sikkerheds-, udenrigs- og i forsvarspolitikken. Hemmeligholdelse, hvad enten den er formel eller reel, er et af den eksekutive magts mest effektive våben; effektiv fordi den muliggør manipulationer. Det kan således ikke have megen effekt, at Galbraith erklærer, at han aldrig har fået noget at vide fra et klassificeret dokument, som han ikke før eller senere har kunnet læse i New York Times – når den eksekutive magt *formelt* kan fastholde dette specielle prærogativ. Disse forhold præger hele systemet.

10.3. Systemets placering

RN-systemet er karakteristisk derved, at der foregår en stadig kontrol, baseret på en gensidig mistænksomhed, en stadig usikkerhed inden for dette system, som bindes sammen ved interessen for, beskæftigelsen med, involveringen i en delvis lukket sektor, den militære – og koblet til to andre delvis lukkede sektorer – den præsidentale eksekutivmagt – omkring NSC-systemet og det udenrigspolitiske bureaukrati. Disse forhold hænger naturligvis sammen med, *hvor* i det generelle politiske system, RN-systemet er placeret. Det er karakteriseret ved at være et »top-system«, hvis indflydelse på hele det politiske spektrum fra det øverste til det nederste lag er betydelig. Det hviler på en stærk tilslutning i samme spekter, omend denne tilslutning er stiltiende, og kun i ringe grad bliver artikuleret. Som det er defineret, er det en manifestation af USAs øjeblikkelige situation, et barometer ikke alene på det amerikanske samfunds tilstand og vilkår – men samtidig – på grund af USAs stilling som førsterangs magt – et barometer på hele det internationale samfunds tilstand og vilkår. Det er et system, der er afgrænset udadtil på den måde, at det reagerer på, træffer foranstaltninger *imod* – eller *for* de begivenheder, der finder sted – den ændring, der sker, de processer, der er i gang i det *internationale system*. Disse foranstaltninger er af en helt konkret art: mindskelse eller forøgelse af landets militære kapacitet. Det er samtidig et system, der er afgrænset udadtil derved at det reagerer på processer, på begivenheder i det *interne* system – som f. eks. krav om omfordeling af ressourcerne i retning af imødekommelse af civile – fremfor militære krav, eller krav om større intern sikkerhed. I begge tilfælde er det imidlertid karakteristisk, at systemet er *medspiller,* er integreret i de interne som i de eksterne omgivelser.

Disse forhold giver en indbygget modsætning i systemet. Det er en enhed, eller kan opfattes som sådan med en række vægtige argumenter – men dele af denne enhed er samtidig dele af andre enheder. Og på samme tid som det er en enhed, er der også dele inden for selve systemet, der står stejlt over for andre dele i systemet – et forhold, som giver sig udtryk i den stadige afbalancering vedrørende rustningsniveauets størrelse. Skal det reduceres eller øges, skal der oprustes eller nedrustes? Skematisk kunne det udtrykkes som i modellen vist under Planche B.

Som angivet i indledningen vil relationerne til IS, det internationale system kun sporadisk blive inddraget i undersøgelsen. Focus har været rettet imod relationerne mellem det interne-nationale, politiske system (NS) og de interne relationer i RN-systemet selv. Det er dette sidste problem, som her vil blive analyseret.

I en artikel i World Politics af Colin S. Gray om arms-race-fænomenet

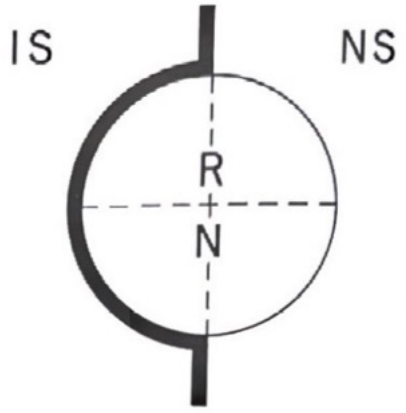


Planche B
Cirklen er RN-systemet, IS er det internationale system, NS det nationale system, (her USA).

opregner han en række faktorer, som influerer på arms-race-fænomenets fremtrædelsesformer. Denne række af faktorer forekommer uprioriteret, tilfældig, på forskellige analyseniveauer og med udgangspunkt i forskellige indflydelsesniveauer. En af faktorerne har imidlertid interesse i den sammenhæng: »Government, its structure and the balance of power between its agencies.« Det er i første række dette problem, som her vil blive taget op til analyse. I mindre grad vil den inkonsistens og den uenighed i RN-systemet, som eksisterer mellem de andre komponenter i systemet blive draget frem. Denne uenighed er allerede blevet grundigt omtalt, og den er udtryk for forskellige opfattelser af samfundets indretning – og et ønske om, at disse opfattelser kan blive kanaliseret frem til de mere formelle beslutningssystemer, nemlig til den højeste eksekutive magt.

10.4. Systemets sammenhængskraft

Givet er det imidlertid, at hele RN-systemet holdes sammen af fælles mål. Disse mål er blevet formuleret talrige gange under Nixon-administrationen. Et typisk eksempel er følgende uddrag af en tale af udenrigsminister Rogers:

»De forenede Stater handler – og må nødvendigvis handle ud fra styrke: Vi vil ikke reducere vort forsvar under det niveau, som jeg anser for væsentlig for vor nationale sikkerhed. Et stærkt Amerika er en nødvendighed for fredens sag i dag. Indtil vi har den form for overenskomst, som vi kan stole fuldt og fast på, vil vi forblive stærke. Men Amerikas styrke vil altid blive brugt for at opbygge freden – aldrig for at nedbryde den. Den vil altid blive brugt for at forsvare friheden – aldrig til at nedbryde den. Amerikas styrke vil være – og må forblive »second to None«. Men den styrke vor nation er stoltest af, er styrken af vor bestemmelse til at skabe en fredfyldt verden.

Vort mål er noget amerikanere ikke har nydt i dette århundrede: en hel

generation af fred. En hel generation af fred afhænger ikke kun af *et* partis politik – eller *en* nations politik – eller en blok af nationers politik. Fred for den kommende generation afhænger af vor evne til at sikre, at hver nation har del i skabelsen af denne fred – og hver nation har andel i fredens fortsættelse.«

Hovedparten af komponenterne i RN-systemet går ind for dette mål, ud fra den opfattelse, at RN-systemet – udover at varetage en funktion i nationen – samtidig er et instrument for nationen. Et instrument til at varetage Amerikas forpligtelser til at sørge for fred mellem nationerne, til at sikre friheden, at sikre alle nationers del i freden. Midlet er styrke, indtil man er sikker på modparten; styrke til et niveau, som garanterer den øjeblikkelige sikkerhed.

Disse mål skaber sammenhængskraften i systemet. Sammenhængskraften er ligeledes skabt af omgivelserne: omgivelserne forventer, at dette systems funktion er at være et middel til at sikre USA's fortsatte eksistens, USA's fortsatte fremstående placering i det internationale system, til at etablere sig selv på en sådan måde, at USA's sikkerhed ikke blot garanteres – men også helst øges. Men sikkerheden kan naturligvis både øges ved oprustning og nedrustning. Og styrke er ikke nødvendigvis militær styrke eller en fortsat oprustning. Styrke kan også være, igen med udenrigsministerens ord, »at standse stigningen i leveomkostningerne, at forsvare vor dollar mod angreb fra den udenlandske spekulations side«, men også sikringen og garantien af levefoden, af den sociale sikring, og af de individuelle frihedsrettigheder.

Sammenhængskraften er så stærk, at systemet aldrig vil bryde sammen – sålænge det internationale systems struktur er som det er: baseret på formelt uafhængige stater – i gensidigt samarbejde og konflikt – en struktur, som er i gensidigt afhængigheds- og påvirkningsforhold til det nationale system. Først ved det nationale systems sammenbrud – ved borgerkrige eller lignende tilstande – vil RN-systemet, som kan ses som et undersystem, der fungerer selvstændigt inden for visse stærkt afgrænsede funktioner – men som er dybt afhængig af – og afspejler det omgivne politiske system – ligeledes bryde sammen. Men, som vi allerede har påvist, eksisterer modsætninger og konflikter i dette system: vidt forskellige opfattelser af pilebundtets omfang, dets længde og størrelse, dets anvendelsesmuligheder, dets trusselsfunktioner: om pilene skal være sylespidse, forgiftede eller have den størst mulige mangfoldighed, om de skal fabrikeres på *bekostning* af oliegrenen, om den skal indtørres og visne, så træet kan bruges til pileskafter. Eller skal oliegrenen være frisk og forjættende, være et symbol for – og skabe forhåbninger om stadig bedre tider for det amerikanske folk?

Som vi har set, anerkendes den paradoksale dobbelthed i RN-systemet;

spørgsmålet er først og fremmest, hvor skal vægten lægges, hvor skal balancen være?

Som det fremgår af det foregående vil de enkelte komponenter i systemet kunne fremhæve deres *egne* midler til at nå de fælles mål, de vil kunne fremføre *deres* tolkninger af målene, fremføre egne holdninger, egne præferencer, egne synspunkter. Og de kan gøre det i stærke vendinger, med stærke midler – under de stadige forudsætninger, at det sker *inden for* systemets accepterede rammer – som er meget vide – fordi sammenhængskraften er så stærk. Jo længere man kommer op i systemet, hvor den direkte politisk ansvarlighed er større, hvor de ting, der siges og erklæres, har direkte, konkrete konsekvenser for RN-systemet selv – eller for omgivelserne – jo snævrere er grænserne. Jo længere man fjerner sig fra beslutningssystemets centrum – des videre bliver rammerne for, hvor stærk man kan formulere sine synspunkter angående RN-systemet. Problemet for de enkelte komponenter bliver primært at afveje mulighederne for påvirkning med den styrke og vægt, der lægges på egne argumenter og aktioner. En overstyring kan føre til en isolation og en placering, hvor indflydelsen er lig med nul.

Det egentlige samlingspunkt bliver da beslutningssystemets centrum: præsidentembedet. Her vil alle konflikter automatisk være løst, når præsidenten handler – eller delegerer ud. Præsidentembedet vil fortsat være interesseret i en vis modsætning inden for systemet. Dette giver, hvis modsætningerne er af en sådan art, at det ikke går væsentligt ud over samarbejdet, en større mulighed for præsidenten for selv at vælge mellem alternative muligheder, selv at styre forløbet, selv at stå stærkt ved anvendelse af *divide et impera*-metoden.

Men principielt må enhedsopfattelsen forfægtes: Nixon udtalte f. eks. i oktober 1971 i sin omtale af de to yderpunkter i den bureaukratiske sektor i RN-systemet: »Vort forsvarsministerium og vort Arms Control and Disarmament Agency har samme mål med deres virksomhed – forøgelsen af vor nationale sikkerhed. Deres perspektiver er – skønt forskellige – komplementære.« Hvori består nu denne forskelligartethed i synspunkter? Et svar er givet af en medarbejder i ACDA – som sammenlignede sit eget organ med våbenudviklingskontoret, (DDD & E) ledet af Dr. Foster, i Pentagon: »Fosters kontor må fornuftigvis i sin planlægning forestille sig den værst mulige, realistisk sandsynlige trussel mod De forenede Stater. ACDA har en anden form for ansvarlighed. ACDA har en tendens til at understrege usandsynligheden i den værst mulige situation.«

10.5. Modsætninger i systemet

Problemet er da, hvormed skal de enkelte enheder tilpasse sig den generelle politik – og eventuelle »stærkere« organers politik – og hvor me-

get skal de påvirke. Hvad organet end foretager sig vil det blive ramt af kritik. ACDA udsættes ustandselig for kritik for på den ene side at være Pentagons forlængede arm, for blot at udføre snævre militære ønsker – og på den anden side for også at være et farligt organ, som vil sætte alle hensyn til side for blot at få en aftale med russerne, som er parat til – hvis det var politisk muligt, at afruste USA og sælge ud af den amerikanske sikkerhed og militære overlegenhed. Organets politik er således en fortsat balancegang. Vil man bevare sin indflydelse, må man også være parat til en vis synkronisering af den førte politik med andre stærke agencies, som f. eks. Department of Defense.

Tilbage bliver imidlertid en kraftig understregning af de sider af præsidentembedets politiske erklæringer fra de enkelte »konkurrerende« regeringsorganers side – som er sammenfaldende med disse organers specielle synspunkter – og de særlige interesser, som de er blevet sat til at varetage. Det er således karakteristisk, at et organ som ACDA i særlig grad fremhæver præsidentens udtalelser i formuleringen af de nationale mål og den politik, administrationen agter at føre – som vedrører »era of negotiation« og »the pursuit of peace« medens organer knyttet til Department of Defense understreger præsidentens formulering af styrke, forsvar og går meget vidt i tolkningerne af sufficient-teorierne. Men samtidig foregår der en understregning af, at disse synspunkter hos de enkelte agencies også har dækning i det, der kunne opfattes som den »administrative modparts« lejr. ACDA har således ansat adskillige medarbejdere fra forsvarsministeriet eller fra de væbnede styrker – og anfører som argumentation for sin politik, at den støttes af den militære sagkundskab. På lignende måde ses f. eks. Joint Chiefs of Staff, som med hensyn til beslutninger i dette organ, hvad angår våbenudvikling, fremfører, at forskellige dele af forsvarsministeriet er ansvarlige for at undersøge arms control-aspekter ved våbenudviklingen. Også inden for Joint Chiefs of Staff finder en analyse og en koordination sted af strategiske planer og arms control-forslag. JCS hævder endvidere, at opretholde snæver kontakt til ACDA og andre »inter-agency groups«. Disse forhold gælder ligeledes i beslutninger om forskningsprojekter og ved fastlæggelse af de militære budgetter. »JCS believes in arms control if it does not prejudice national security«. Denne tilsyneladende skønne samdrægtighed – som er en del af systemet – dækker over en kraftig modsætning – der for sin del ligeledes er systemskabt og nødvendig – som med mellemrum kommer frem for offentligheden. Ved private samtaler kan det konstateres, at uenigheden bliver desto større, jo lavere man trænger ned i systemet.

10.5.1. SALT som eksempel

De største modsætninger i RN-systemet under Nixon-administrationen har været SALT-problematikken, og herunder ABM, MIRV, og udviklingen af nye strategiske våben som B–1 og ULMS. Hertil kommer testban-problemet. På de øvrige nedrustningsområder synes for tiden kun moderate modsætninger at være tilstede inden for RN-systemet. Et af de mest omstridte spørgsmål synes at være, at DoD krævede, at en aftale om SALT skulle indeholde ikke alene en begrænsning af ABM-forsvarssystemerne – men også en samtidig begrænsning af de offensive våben – ud fra den enkle kendsgerning, at Sovjetunionen syntes at være længere fremskreden med hensyn til udvikling og deployering af ABM-systemer, og at situationen med hensyn til langtrækkende raketter var den, at Sovjetunionen i de sidste år havde været inde i en fase af en meget stærk udvikling af ICBM, således at Sovjetunionen i antal ICBMs overgår De forenede Stater, som i flere år *ikke* har øget antallet af raketter (men derimod antallet af kernevåben i hver enkelt raket (MIRV-systemet, hvor Sovjetunionen ikke er så fremskreden)). I antallet af ICBM står tallet nu med Sovjetunionens 15–1600 mod De forenede Staters 1064. Med hensyn til u-bådsbaserede raketter syntes en storstilet udvikling af disse våben på Sovjetunionens side at være på vej. Denne udvikling er der imidlertid blevet sat en stopper for gennem Moskvaaftalerne i maj 1972.

I modsætning til DoD stod ACDA, som kom med udtalelser, som kunne tydes i retning af, at en ABM-aftale godt kunne undertegnes separat, med visse garantier for, at SALT-forhandlingerne skulle fortsættes med henblik på nye konkrete aftaler. Resultatet blev – at DoDs synspunkt sejrede. Der afsluttedes i maj, 1972, 2 aftaler, omfattende både offensive som defensive våben, som det var krævet af DoD.

Allerede i juni 1971 – kort efter maj-erklæringen fra 1971 om de to landes fastsættelse af et nærmål for forhandlingerne, fremkom der udtalelser, som kunne tydes som strid. Vanskeligheden for ACDA var i denne situation, at dets direktør Gerard Smith var blevet udnævnt til leder af den amerikanske forhandlingsdelegation til SALT, altså fungerede som USAs chefforhandler. Det var både en »upgrading« af ACDA, men samtidig umuliggjorde denne position en effektiv påvirkningspolitik fra dette nedrustningsadministrationsorgans side. Modsætningen blev fremdraget i en høring i juli 1971 i Senate Foreign Relations subcommittee on disarmament, af senator Symington – hvor man på forskellige dage havde afhørt vidnerne ACDA-direktør og SALT-chefforhandler Gerard Smith, Admiral Thomas H. Moorer, formand for JCS og Dr. John Foster jr., betegnet som Pentagons »Chief scientist«. Senatoren mente at kunne uddrage de ovennævnte modsætninger f. eks. vedrørende SALT fra disse vidners ud-

talelser. Men vidnerne undveg med hensyn til at fastslå, *om* der eksisterede de skarpt optrukne modsætninger, idet man dog i de anvendte formuleringer og i ordvalget antydede sin *egen* opfattelse – som uden at kunne virke *formelt* som et modsætningsforhold, på den anden side kunne tolkes som et *signal* til »modparten«, at man fortsat fastholdt sin stilling – samt et signal til eksekutivmagten, at man ikke havde opgivet den indstilling, som utvivlsomt forelå i fortrolige dokumenter, rapporter og rekommendationer inden for NSC-systemet.

Skal resultatet gøres op, blev det påpeget, at DoD »vandt«, det vil sige fik sine synspunkter ført igennem. Det må dog på den anden side fremføres, at DoDs krav med hensyn til ABM-systemet var langt videregående end det, som blev tilladt ved Moskvaaftalerne, som kun tillod i alt 2 ABM-systemer, et omkring hovedstadsområdet – og et omkring en base for ICBMs.

I 1973-budgettet foreslog DoD, ud over to allerede accepterede – men ikke påbegyndte ABM-baser, som var placeret ved Grand Forks, N. D. og Malmstrom, Mont. yderligere to baser, nemlig Whiteman Air Force Base i Missouri og Warren Air Force Base i Wyoming. Dertil kom en forberedelse af en »National Command Authority« i nærheden af Washington. Alt med henblik på en senere udvidelse til et landsomfattende ABM-system til en anslået udgift af 40 milliarder dollars, som er mere end halvdelen af det årlige forsvarsbudget.

På dette punkt lykkedes DoDs politiske pressionsvirksomhed imidlertid foreløbig ikke. I dette spil har *Department of State* nærmest en midtsamlende rolle, som opretholder opfattelsen af udenrigspolitikken og forsvarspolitikken som de to faktorer, som skaber den nationale sikkerhed – og hvor en snæver koordination mellem disse to politiske linier er nødvendig. Udenrigsminister Rogers nævner 3 punkter, inden for den internationale sikkerhedspolitik, som i særlig grad har interesseret administrationen: 1) Fortsættelse af ændringen i USAs militære styrker og i strukturen for baser på fremmed område, i overensstemmelse med nye internationale realiteter i særlig grad væksten i USA-allierede styrker og i den fortsatte ekspansion af den sovjetiske magt. 2) Tilpasning af sikkerhedsassistanceprogrammerne til Nixon-doktrinen – og dens understregning af byrdefordelingen. 3) Ny vægt er lagt på arms control and disarmament-forhandlinger. Man fremhæver, at der på forsknings- og udviklingsstadiet er tre projekter, som kan vise sig nødvendige i fremtiden: B–1, ULMS-programmet og et avanceret ABM-system. Der er en forbindelse mellem disse udviklingsprogrammer og SALT-forhandlingerne. Hvis der kommer et resultat ud af forhandlingerne vil de strategiske programmer blive justeret. Hvis ikke, vil moderniseringen af de eksisterende styrker fortsætte i det omfang, det er nødvendigt for at garantere De forenede Staters sikkerhed.

Aftalerne *blev* til noget. Men *dels* blev begrænsningen ikke omfattende – og den ramte *ikke* De forenede Stater på områder, hvor der i RN-systemet var enighed om fortsat udvikling. Dels gav både eksekutivmagten – præsidenten og i endnu kraftigere vendinger forsvarsministeriet – udtryk for, at våbenudviklingen kunne – og burde fortsættes og intensiveres på de ikke-forbudte områder.

10.5.2. MIRV og NTB

Et andet vigtigt stridspunkt var MIRV-problematikken – hvor ACDA deltog i overvejelserne om et MIRV-ban – et projekt, som blev pure afvist af Department of Defense. På den anden side var officielle repræsentanter for DoD yderst forsigtige i deres formuleringer. Man ville ikke indrømme, at man ønskede MIRV-deployering *før* SALT-forhandlinger og SALT-aftaler. Der skulle blot ikke være tale om et ensidigt MIRV-testmoratorium før starten af disse forhandlinger. Stærke pressioner kom i øvrigt fra kongressens side for at tilvejbringe en standsning af MIRV – primært for ikke at provokere Sovjetunionen og dermed at ødelægge mulighederne for en aftale om strategiske våben med dette land. Fra DoDs side blev disse aktioner modsætningsvis betegnet som en trussel imod – og en ødelæggelse af den amerikanske delegations forhandlingsudgangsposition.

Selv om der om disse spørgsmål var forskellige opfattelser i den eksekutive gren – og i bureaukratiet – hvor i ganske særlig grad ACDA talte for den størst mulige tilbageholdenhed i MIRV-udviklingen – uden dog at kunne finde faste proselytter i den eksekutive gren af administrationen – var det atter vigtigt udadtil at fastslå den tilsyneladende enighed, der var baseret på fordomsfrie drøftelser af alle problemstillinger vedrørende mulige udviklinger og begrænsninger i rustningsudviklingen. Kongresmedlem Hosmer fremhævede under en høring, at der var ingen slagmark i den eksekutive gren vedrørende dette problem. Der var diskussion, men ingen bitter debat – en fornuftig overvejelse, om hvorvidt det ville være klogt at foretage et moratorium.

Dette fører til at overveje det sidste led før den endelige beslutning – ved præsidenten – det led, hvor repræsentanter for de involverede organer mødes med præsidentens faste stab – hvor spillet står mellem staben, præsidenten og de involverede agencies, vi skal senere vende tilbage til denne proces – for SALT-forhandlingerne har næppe gået for sig som det fremstilles af Hosmer. Er beslutningen om forhandlingsgrundlaget, oplægget, strategien først fastlagt, kommer det næste problem, idet en sag som denne – af så stor vigtighed ikke overlades til det gængse udenrigspolitiske forhandlingsmaskineri – men etableres ved en ad hoc-forhandlingsdelegation, hvor de relevante organer er repræsenteret. Til at rådgive og

til at resummere forhandlingerne er etableret den såkaldte »Backstopping-committee«, som ligeledes er interdepartementalt sammensat. På dette sted i beslutningsstrukturen er det *De forenede Stater,* der forhandler og forhandlingsledelsen må nødvendigvis skifte rolle fra at repræsentere sit eget organ og dets specielle synspunkter til at repræsentere hele nationen, det vil sige præsidentembedets ansvarlige beslutninger. De øvrige deltagere har *internt* – altså ikke i konfrontationen over for de sovjetiske forhandlere – muligheder for at kunne varetage egne institutioners interesser, men kun i ringe omfang. Ellers må de – med udgangspunkt i accepten af den præsidentale beslutning om grundlaget for forhandlingerne – mere opfatte sig selv som administrationens gidsler.

Til slut er kun at omtale et problem, som stadig er omdebatteret: NTB-problematikken. Oprindeligt, da prøvestoptraktaten var til forhandling mellem Sovjetunionen og De forenede Stater, stod ACDA på det standpunkt, som i øvrigt blev understøttet af State Department, at aftalen også skulle omfatte de underjordiske prøvesprængninger, i hvert tilfælde dem, til en vis seismisk fastsat grænse. Modstanderne i dette spil var AEC – Atomic Energy Commission og Joint Chiefs of Staff – som ønskede, at *alle* underjordiske prøver skulle være tilladt. Det blev denne opfattelse, som accepteredes af det daværende præsidentale rådgivningsorgan – The Commitee of Principals – og dermed af USA. Siden har ACDA opgivet den stærke pression i retning af underjordiske prøvers bortfald, men fortsat hersker en modsætning mellem de krav til verifikation af prøver (for at konstatere om der er tale om jordskælv eller om hemmeligt udførte prøver) som stilles af JCS og AEC – og på den anden side: ACDA, som hælder mere til en blød holdning, med knap så skarpe verifikationskrav – og som dermed i højere grad accepterer den sovjetiske holdning.

Som en inkonsistens i RN-systemet kan endelig også opfattes det forhold, at USA med sit enorme militært-industrielle kompleks skaber våben til sig selv – men også som et out-put af denne produktion i det internationale system kaster våben ud på det internationale marked – til en årlig værdi af 2 milliarder dollars – en våbenhandel, som har 70 lande som aftagere. Hertil kommer de endnu større mængder som militærhjælp til fremmede lande – til Vietnamiserings-programmer osv. USA har på den ene side i Pentagon – som det er blevet udtrykt – »a super duper arms-sales–agency« på den anden side har man også – i State Departments bygning – vel verdens mest avancerede, største og mest specialiserede agency for arms control og disarmament, ACDA.

10.5.3. Konklusion

Men, som der allerede flere gange er påpeget, modsætningen er et paradoks: det er en *tilsyneladende* modsætning, der eksisterer mellem de enkelte

komponenters endelige mål. Trods RN-systemets krigeriske mål og gerninger, dets krigsfremkaldende våbensalg, dets arms race-våbenudvikling, så forenes disse faktorer med State Departments forhandlingsløsninger og strategi med ACDAs mål *om* almindelig og fuldstændig nedrustning, *om* aftaler med Sovjetunionen, og *om* ændring af balancen i RN-systemet, i retning af at rustningsandelen mindskes – således at alle disse forskellige retninger samles i en ting: opretholdelsen – eventuelt forøgelsen af De forenede Staters sikkerhed.

10.6. Systemets in-put og out-put

Med disse overvejelser har vi allerede strejfet det næste punkt: RN-systemets in-put og out-put. Vi har kunnet konstatere våbensalg og traktater som out-put. I det øjeblik traktater træder i kraft, bliver de imidlertid samtidig in-put i RN-systemet. Med udgangspunkt i modellen

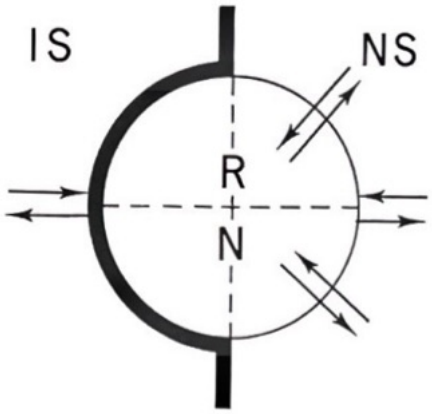


Planche C
(Modellen isolerer RN-systemet; de øvrige dele af NS er ikke identificeret.)
IS = Internationale system.
NS = Nationale, interne system.
RN = RN-systemet.

er min opfattelse af forskellen på relationerne mellem på den ene side RN-systemet og på den anden side de to omgivne systemer, NS-systemet – det nationale system – og IS – det internationale system – markeret på den måde, at der kun er in-put – out-put mellem det samlede RN-system og IS, ikke mellem de to enkelte dele. Udadtil optræder USA – og opfattes USA som et hele. Der er naturligvis manipulationsmuligheder, men i sidste instans kan den nationale stat ikke lade sig repræsentere af flere stemmer – af forskellige opfattelser udadtil. Rivaliserende grupper inden for RN-systemet *kan* føre deres kamp frem – og søge at fungere som et out-put ind i IS. En sådan fremgangsmåde kan imidlertid af modparten opfattes som prøveballoner, og i RN-systemets centrale dele kan det opfattes som en *fejl,* eller en utilladelig fremgangsmåde, som man på den ene side enten må dække over, eller på den anden side dementere ved at desavuere de personer eller kredse, som har ført det frem. Fortsat fungerer »the hard shell« omkring nationalstaten, her udtrykt ved en central del af denne, RN-systemet.

Gennem RN-systemets forskellige dele – og i det nationale system foregår en livlig in/out-put-virksomhed med og på alle niveauer. Som jeg har defineret RN-systemet, er det jo i høj grad integreret i selve det interne politiske system. Denne proces svarer i det væsentlige til den interaktion, der finder sted mellem andre undersystemer og sektorer inden for det samlede politiske system.

Skal man kort opregne nogle karakteristiske in- og output vil der for retningen *fra* det internationale system være tale om in-puts i form af (1) erklæringer og aktioner vedrørende oprustning eller nedrustning, (2) informationer om RN-systemet i andre lande, (3) multilaterale, bilaterale eller universelle aftaler eller traktater, som formulerer restriktioner eller udvidelser med hensyn til de enkelte landes rustningsniveauer eller anvendelsen af disse rustningsniveauer og som er vedtagne eller stiltiende.

Hvad angår det nationale politiske system er der naturligvis de samme in-put-og out-put-processer som nævnt under det internationale system, blot vil de blive *udformet* anderledes. Af out-puts kan der således være tale om krav, forpligtelser og restriktioner, som pålægges borgerne enten fordi der er vedtaget militære eller arms-control-foranstaltninger. Kravene er f. eks. værnepligt, deltagelse i civilforsvaret, civilt beredskabskrav og i tilfælde af aftaler om våbenhandel – forbud mod at handle inden for visse rammer, lige som det med USAs underskrivelse af NPT og NTB ikke er tilladt private amerikanske borgere at foretage private overgivelser af atomvåben-komponenter til andre lande – ligesom det ikke vil være tilladt – ej heller som fyrværkeri – at foretage en kernevåbensprængning i atmosfæren, det ydre rum eller under vandet.

Andre out-puts er *midler* – penge til industrien, til forskningscentrene, universiteterne – og dermed til en stor arbejdsmasse i det amerikanske samfund.

Endelig kommer information, distribution af holdninger, værdier og opinion.

In-puts har vi på lignende måde, ved krav, forpligtelser og restriktioner fra andre sektorer i det politiske system, f. eks. vedtægter af sundhedsmæssig karakter, som kan have indflydelse på f. eks. BCW-problematikken. Disse in-puts spiller imidlertid en ringe rolle på grund af RN-systemets vigtighed og centrale placering. Andre in-puts er personel. Dertil kommer ressourcer af materiel art, nemlig penge til at opretholde RN-systemet – som kommer ind via skatter og afgifter. Endelig kommer et tilsvarende in-put af holdninger, værdier og opinion, som i alt væsentligt er et feed-back i sager direkte vedrørende RN-systemet. Men hvor står den enkelte borger, som også med en del af *sig selv* er med i RN-systemet? Også han må formodes at kunne opleve et out-put in-put inde i ham selv. Men de samme modsætninger som eksisterer i RN-systemet –

og den samme interaktion mellem systemet og omgivelserne tænkes at kunne finde sted med fortsat opretholdelse af den personlige enhed. Uden større psykologisk indsigt kan man imidlertid forestille sig, at de samme personer som kritiserer militæret – og er utilfredse med RN-systemet, samtidig kan formodes at ville kritisere militæret, når det ikke fungerer i en krigs- eller angrebssituation. Ligeledes vil man kunne se folk bekende sig til fred, og fredelige tilstande – og fornægte RN-systemet, samtidig med, at de vil være villige til at tage RN-systemet i anvendelse eller skabe et alternativt RN-system – tage våben i hånd for at forsvare eller gennemføre ideer, synspunkter, værdier, materielle som idelle og forsvare eller gennemføre en særlig livsform for at kunne forsvare eller bekæmpe et eksisterende samfund.

10.7. Tidsfaktoren

Som en sidste faktor i opregningen af de forhold, der sætter skel i forhold til omverdenen nævner Young tidsfaktoren. Er der tale om, at systemet ændres over tid? Ændringer finder helt indlysende sted – selv inden for en så snæver tidsperiode som Nixon-administrationen. For et system som RN-systemet er det karakteristisk, at det er et undersystem, som altså kan ændres ved indgreb udefra – både med hensyn til dets struktur, dets funktioner og dets processer. Med Nixon-administrationens overtagelse af magten undergik RN-systemet betydelige ændringer – primært med placeringen af NSC i centrum af RN-beslutningsprocessen. Hertil kom væksten i indflydelsen af præsidentens personlige stab i forbindelse med NSC-systemet (Henry Kissinger). En anden ændring af organisatorisk art var opgraderingen af State Department, som imidlertid var mere af formel end reel betydning.

En række mindre ændringer er sket inden for DoD, SD, ACDA og andre agencies, således som det er fremgået tidligere i denne gennemgang. Ligeledes er ændringer sket inden for den legislative magt.

Et forsøg på at undersøge ændringen af administrationens politik inden for RN-systemet er i et enkelt tilfælde blevet gjort af kongressen, nemlig via Committee on Foreign Affairs, som har sammenlignet præsidentens årlige »Foreign Policy Reports to Congress.« Resultatet er, at for arms control- og forsvarsproblemer er de to sammenlignede rapporter »similar in many ways«. Det er særlig »Building-Block-systemet« ved den amerikanske administrations beslutningscenter: NSC-systemet, som går igen. SALT-forhandlingerne har fremskyndet til dannelsen af en »Verification-panel«, under ledelse af Henry Kissinger, et organ, som har haft overordentlig stor indflydelse på USAs stilling i SALT-spørgsmålet. Inden for dette panel har man arbejdet med »byggeelementsystem«, idet begrænsninger af særlige våbensystemer er blevet undersøgt med henblik på at be-

stemme deres strategiske resultater og hvilke verifikationsforanstaltninger, som er nødvendige. De forskellige byggeelementer kan således derefter kombineres i forskellige mønstre for at kunne præsentere alternative forhandlingsforslag. Men egentlige *ændringer* over tid har der ikke været tale om.

Det er i denne forbindelse dog værd at understrege vigtigheden af at skelne mellem de ændringer, der sker som følge af indflydelse fra det omgivne internationale system eller fra det omgivne interne, nationale system. En række andre indflydelsesfaktorer kunne nævnes, men på den ene eller anden måde vil disse kunne indeholdes i disse to systemer. En faktor er dog taget frem og tildelt en særlig rolle: den tekniske udvikling.

10.7.1. Eksterne og interne årsager

Det internationale system har klart været medvirkende til at skabe NSC-systemet og dets underorganisationer, f. eks. »The Verficationpanel«, (også NS-systemet har medvirket). De forventninger, der lå i det internationale system (delvis skabt af Sovjetunionen og De forenede Stater selv) til en reduktion i de strategiske våben også som en modydelse for ikkespredningstraktaten – måtte modsvares seriøst – dvs. både politisk, administrativt og videnskabeligt-teknisk ved et stort tilbudsforhandlingsmateriale – som var samordnet og politisk koordineret. Ingen måtte kunne sige, at USA mødte frem til forhandlingerne uforberedt – eller internt splittet. Dette blev modvirket blandt andet ved verifikationspanelet.

Går vi tilbage i tiden til oprettelsen af ACDA, var det ligeledes en pression fra det internationale system, som var en af hovedårsagerne til realisationen af dette forslag. Sovjetunionen var blevet normskaber i IS på nedrustningsområdet med sit forslag om GCD, General and Complete Disarmament, almindelig og fuldstændig nedrustning, et forslag hvis endemål – men ikke dets indhold – efterhånden fik universel tilslutning – også fra De forenede Stater. *For* at vise sin gode vilje – og sine særlige interesser i dette spørgsmål, *for* ikke at fremstå så uforberedt, som man havde gjort det i så mange tilfælde i 1950'erne, *for* at stille et modstykke op til Sovjetunionen, som man ikke ønskede skulle stjæle det »nedrustningsmonopol« som USA havde haft i tiden efter anden verdenskrig, oprettede man ACDA.

ACDA har også siden været udsat for ændringer over tid med indflydelse fra IS: men en ting har det internationale systems pression på strukturen *ikke* kunnet bevirke: oprettelsen af et særligt kontor – eller arbejdsgruppe som beskæftiger sig med GCD. Efter at USA havde gjort sin »kontribution« til GCD-målsætningen ved at formulere et detailleret program til »general and complete disarmament in a peaceful world«,

har så at sige ingen i den amerikanske administration beskæftiget sig med dette problem.

Et andet eksempel på ændringer over tid med IS som initiator er f. eks. ABM-problematikken. Her er der ikke primært tale om strukturelle ændringer – men om ændringer i balancen i USAs RN-system. Præsident Nixon har klart udtalt – og dermed formuleret de problemer, der er forbundet med mulige ændringer: »Indtil det bliver klart, at en aftale, som på adækvat måde holder den russiske trussel mod vore gengældelsesstyrker tilbage, kan opnås, vil programmerne (vedrørende udviklingen af ABM og MIRV) fortsætte på den planmæssige måde – og efter tidsplanen. Ved at gøre *mere* ville vi kunne reducere chancen for at opnå succes med SALT, ved at gøre *mindre* ville vi kunne undergrave vor sikkerhed, og ville derved kunne reducere det russiske incitament til på alvorlig måde at forhandle SALT«.

Endvidere har de sidste års ændring af det internationale system givet sig udtryk i en stigende magt – først og fremmest økonomisk – men også politisk og militært for Vesteuropas, Japans og Kinas vedkommende. Denne udvikling er ikke uden påvirkning fra det amerikanske RN-system, som har vist en stadig stærkere koncentration om det hjemlige forsvar, bevidst styret den tekniske udvikling i retning af større uafhængighed af baser på fremmed territorium, bevidst søgt forhandlingsløsninger frem for konfrontationer, (»to move from an era of confrontation toward an era of negotiation«) uden dog at ville forhandle fra en svag position, men bestandig ud fra en opfattelse af at »være verdens stærkeste stat«, og dermed med en særlig ansvarlighed, idet »amerikansk svaghed ikke vil styrke freden«.

Ændringerne i NS ud fra ændringer i det internationale politiske system er allerede nævnt: kravet *om* koordinering af sikkerhedspolitikken, kravet *om* balance mellem mulighederne for de enkelte regeringsorganer at komme til orde og gøre synspunkter gældende, kravet *om* planlægning på længere sigt også på dette område, og kravet *om* gennemarbejdede alternative planer for præsidentembedet at vælge imellem. Alt i alt har alle disse krav, som rejses af store dele af det omgivne politiske system, bevirket genindførelsen af NSC-systemets magtstilling, og en fortsat udbygning og intensivering af dette arbejde – i form af komiteer, subkomiteer, paneler og ad hoc grupper. Vanskelighederne er primært den økonomiske politik og efterretningsvirksomheden, som det ikke har været muligt i tilstrækkelig grad at få kontrol med for præsidentembedets stab.

10.7.2. Teknisk udvikling som årsag

Som sidste faktor står den tekniske udvikling. Den kan *ikke* betragtes som en selvstændig faktor på længere sigt. På kort sigt er det imidlertid

muligt at isolere denne faktor, der som feed-back fra RN-systemet virker tilbage og forårsager konfrontationer, udfordringer og i mange tilfælde ændringer. Synspunktet er det enkle, at den tekniske udvikling, og herunder våbenudviklingen og den tilsvarende teknisk-videnskabelige udvikling på at etablere kontrol med disse våben – og konstruere modvåben, som kan opveje dem, *ikke* er en selvstændig frit løbende udvikling, men i høj grad en styret udvikling. Det er beslutningerne i RN-systemet, som allokerer ressoucer til de forskningsprojekter, som ud fra et politisk, strategisk, militært, økonomisk og teknisk skøn har mulighed for at imødekomme netop de krav, der stilles til våbensystemer på et bestemt tidspunkt i en bestemt situation. Nogle udviklingsprogrammer lykkes teknisk – men ikke politisk, fordi de politiske vilkår har ændret sig under udviklingsfasen. Men givet er det, at en teknisk udvikling, som er sat i gang – og som til stadighed støttes af RN-systemets beslutninger – vil virke tilbage – og kan ændre systemets funktion, dets struktur og processer.

Det må naturligvis fremhæves, at det ikke alene er med rustningsproblemer, der forskes, også nedrustningstekniske problemer er genstand for langtidsforskning – omend denne forskning kun er en diminutiv del af den samlede militære teknologiske forskning. Det muligt kommende nye teknologiske gennembrud – som radikalt kan ændre det amerikanske RN-system er LASER-strålerne, omend disse forskningsprogrammer hævdes at være et af de mest velbevogtede militære hemmeligheder, idet kun ganske få top-folk i administrationen er kendt med det fulde LASER-program og dets resultater. Det er først og fremmest luftvåbnet, som arbejder på disse våben, og det fremhæves fra autoritativ side, at udviklingen af supersoniske bombefly B–1, et program til 45 million dollars kan medføre, at dette fly udstyres med en LASER-kanon, som kan være operativ i 1979 – og dermed kunne gennemtrænge ethvert kendt forsvarssystem.

10.8. Forudbestemthed i systemet?

Det er indlysende, at ændringer over tid med udgangspunkt i det lille spand af år, der her behandles – 4 år – ikke kan give signifikante udslag. Betragter man imidlertid situationen for f. eks. 75 år siden – og ser på det amerikanske RN-system omkring århundredskiftet – er der naturligvis en markant forskel. Men er der noget i det amerikanske system, som tyder på *determinisme* – en indbygget forudbestemthed i systemet? Der findes mange opfattelser, som styrker determinismen – først af alle: accepten af *arms race* begrebet – og dermed den selvforstærkende virkning af oprustningen. Sammenhængende hermed er action-reaction-problematikken, som også har selvforstærkende effekter gemt i problemformuleringen eller i formuleringen af begrebet. Det ejendommelige er, at staterne selv – også De forenede Stater accepterer arms race og action-reaction-begreberne,

og dermed tilsyneladende skyder en række problemer ud til en frit svævende, systemindbygget kraft, som på en række essentielle områder styrer udviklingen eller påvirker den kraftigt i de enkelte landes RN-systemer.

Med denne opfattelse erkendes, at der egentlig slet ikke er tale om RN-systemer, men kun om R-systemer – et system, som tvinger staten til stadig mere avancerede våben, mere kostbare våben, mere ødelæggende våben, som måske tilsidst slutter i katastrofen, således at systemet er rettet mod sin egen afslutning. Utallige gange har man advaret fra de amerikanske ansvarlige politikers side mod denne udvikling. Det mest kendte er præsident Kennedys advarsel mod det Damoklessværd, som hænger over hovedet på verdens befolkning – i form af de moderne masseødelæggelsesvåben.

Problemet kan ses fra to sider. Et forsøg på at få et »objektivt« billede af, hvorvidt der er tale om reel forøgelse af rustningsbyrderne – er naturligvis uhyre vanskeligt og kompliceret. Et forsvarligt og gennemargumenteret standpunkt er det imidlertid at hævde, at rustningsbyrden *ikke* er stigende. Set i relation til den tekniske og den industrielle udvikling er de ressourcer, der specifikt anvendes til forsvarsforanstaltninger, ikke nødvendigvis i stigen, skønt en række alarmerende tal kunne tyde på en katastrofal udvikling i denne henseende.

Fra en anden side kunne staternes – her USAs – argumentationer inden for RN-systemet undersøges nærmere. Hvad er baggrunden og hvad er formålet med denne intensive »arms race-argumentation«?

Baggrunden er primært det billede, USA har skabt af sig selv, som verdens stærkeste magt, som forsvareren af freden og skaberen af freden, som beskytteren af alle landes frihed, integritet og selvstændighed, og samtidig som landet med verdens stærkeste og mest frygtelige våben, som skal kunne afskrække alle andre. Dette billede er blevet nuanceret ved, at USA har tilbudt – og ønsker at være fritaget for disse våbensystemer, kostbare og belastende, i form af en almindelig og fuldstændig nedrustning under streng international kontrol i en fredelig verden – et system som – hvis det blev realiseret ville bevare den amerikanske ledende stilling som stat. De totale våben er en manifestation af total overlegenhed – undtagen over for Sovjetunionen, som har tilsvarende totale våben. Når USA accepterer, at der eksisterer en arms race – er det primært begrundet i, at *skylden* for arms race alene er hovedmodstanderens, Sovjetunionen, som anfægter USAs status som verdens stærkeste magt. USA må således sørge for – som beskytter af frihed, fred og demokrati og de små staters integritet – at være i besiddelse af tilstrækkelige styrker til at kunne overleve og gengælde et sovjetisk angreb. Arms race er modstanderens skyld. Selv bygger man – eller udvikler man ikke flere våben end »tilstrækkeligt«. Arms race er da ikke alene at opfatte som en selvstændig

kraft, men som fænomen med rødder i modstanderens manglende accept af ens overlegenhed.

Som RN-systemet fungerer, opfatter det ikke sig selv og kan vanskeligt opfattes som »deterministisk«.

Det opfattes som et rationelt fungerende instrument, nødvendigt for at varetage livsvigtige funktioner for samfundet i relation til det internationale system. Det opfatter sig selv som i høj grad styrbart – som en funktion af – og en manifestation af den herskende administrations opfattelse af USAs militære og politiske stilling i det internationale system. Dommedagstanken opfattes som tankespind, som kommer fra visse forskere og analytikere, som ikke kan indse nødvendigheden af stadig at være ledende på hele det teknologiske, videnskabelige våbenudviklingsspektrum; til stadighed at være førende i det, som gerne skulle være kapløbet uden ende: våbenkapløbet. Samtidig erkender man, at *kan* man opfatte overkill-kapaciteten som rationel – vil man også kunne forestille sig en gensidig regulering – kontrol med, eventuel tillige en begrænsning af denne kapacitet – en forestilling som ligeledes vil kunne opfattes som rationel. Det er denne tanke, som nedfældes – og realiseres i nedrustnings- og arms control-forhandlingerne og foranstaltningerne.

Prøver man at anlægge et marxistisk syn på det amerikanske RN-system, må resultatet blive, at det vil destruere sig selv. Med systemets snævre sammenhæng med den kapitalistiske våbenindustris profitmål, vil det nødvendigvis bryde sammen. Og som påvist eksisterer denne sammenhæng, og den anses for ønskelig af den amerikanske regering. Men spørgsmålet må herefter blive: ville det amerikanske RN-system blive væsentlig anderledes, hvis det var baseret på et samfund opbygget efter socialistiske principper. Det vil næsten være overflødigt at svare bejaende på dette spørgsmål. På den anden side må det dog påpeges, at mange af processerne og funktionerne ville være de *samme* – omend strukturen ville være totalt anderledes. Dette kan passende vises ved en sammenligning af det sovjetiske og det amerikanske RN-system, som – omend sammenligningen ville være vanskelig at føre til bunds – kunne vise at det i højere grad er det internationale system, som fastsætter karakteren af RN-systemet frem for det nationale system.

Konkluderende må det fastslås, at hvis man fastholder suverænitetsbegrebets stærke tilknytning til konfliktbegrebet, og opfatter det eksisterende nationale systems struktur og funktion som sammenhørende med disse systemers opfattelse af krige som en realistisk mulighed i det internationale system, vil RN-systemerne eksistere sålænge det internationale system bevarer sin nuværende opbygning.

11. RN-SYSTEMETS MÅL OG FORMÅL

RN-systemet vil blandt andet eksistere på baggrund af sit formål – og på baggrund af de mål, systemet formulerer. Det amerikanske RN-systems formål ligger indlysende i at opretholde, udvide og styrke – eller indskrænke og svække det amerikanske rustningsniveau, med henblik på ved denne manipuleren at opretholde De forenede Stater som en stat i det internationale system, og øge dens integritet, dens materielle status, dens selvstændighed, dens handlemuligheder og dens påvirkningsmuligheder. Dette formål er identisk med, hvad man analytisk kunne betegne som alle staters mål. Men hvad er nu specifikt for det amerikanske RN-system? Kan man konstatere forskelle på de kort- og langsigtede mål, på mål formuleret af forskellige dele af RN-systemet, på abstrakte og konkrete mål? Først må det gøres klart, at det, der skal undersøges, er det, som *specifikt* er RN-systemets mål – som, skønt det er integreret stærkt i det generelle politiske system, dog kan isoleres – ikke alene analytisk, men også kan isoleres i praksis, og *bliver* isoleret.

11.1 Generelle mål

Ser vi på de enkelte dele, synes udenrigsministeriet og præsidenten at formulere det mest generelle mål – og dermed de langsigtede mål. Den verden, det amerikanske RN-system ønsker at se sig omgivet af, er en verden i fred. En verden åben for ideer, åben for fri bevægelse for mennesker og for varer. En verden af uafhængige nationer, med institutioner efter eget valg og med samarbejde med hinanden til fælles fordel. En verden, som sikrer midler for fredelige løsninger af stridigheder og som stadig går i retning af »a rule of law«. En verden fri for had og diskrimination. En verden med lige rettigheder og lige muligheder for alle i hvilken den personlige frihed, som er væsentlig for menneskets værdighed, er sikret. Dette er de generelle mål, som RN-systemet skal rette sig efter, det er de mål, som administrationen formulerer som det amerikanske folks mål, mål, som langt fra er nået inden for den amerikanske nation. Over for disse fjernmål om den verden, som USA ønsker etableret for sig selv og for hele verden – står de mere direkte mål, som RN-systemet skal forsvare. De er udtrykt således i en tale af præsident Nixon, som svar på spørgsmålet, om det nu betyder noget, om USA er nummer ét eller ej. »Det betyder meget for USA at fortsætte med at være lederen af verden og at være nummer ét. Primært på udenrigspolitikkens område. Se på den frie verden. Der er ingen anden nation i verden som har styrken og potentiellet til at forsvare friheden rundt omkring i verden og til at forhandle for at opnå freden. Derfor må De forenede Stater bevare den styrke, hvis vi ønsker en generation af fred, og det vil vi.« ». . . Hvis noget folk resignerer – og

accepterer at blive den anden – tredie – eller fjerdebedste – vil det ophøre at være et stort folk.«

Det er vigtigt at konstatere, at denne udtalelse ikke er en retorisk floskel, men et politisk standpunkt, som fremtræder atter og atter. RN-systemet skal garantere, at De forenede Stater bibeholder sin førerstilling i det internationale system. Under denne synsvinkel skal alle bevægelser på balancen inden for RN-systemet ses. Hvorledes kan dette nu sikres, hvorledes forestiller Nixon-administrationen sig denne målopfyldelse? Først og fremmest ved – som det er udtrykt flere gange tidligere – »ved magt (eller styrke), ikke for magtens egen skyld, som et mål i sig selv, men som magt, som er adækvat til formålet, og formålet er fred«. Adækvatsbetragtningen er karakteristisk for Nixon-administrationens formulering af RN-systemets mål. Selv om det er målet at bevare USA som verdens stærkeste stat, som den førende magt i verden, har man ikke fundet det opportunt at operere fortsat med begrebet overlegenhed. Som det blev udtrykt af præsidenten på en pressekonference 27. januar 1969, hvor den militære magt var på tale, »I think 'sufficiency' is at better term, actually, than either 'superiority' or 'parity'«.

11.2. Karakteristik af målformulering

Skal man kort karakterisere målformuleringen for RN-systemet under Nixon-administrationen, vil følgende iagttagelser, baseret på gennemgang af det relevante materiale vedrørende formuleringen af disse mål kunne gøres: Målene formuleres oftere, mere nuanceret, direkte som overordnede principper, hvoraf man afleder de handlinger, der er foretaget, eller de politiske linier, man ønsker at følge. Det er videre karakteristisk, at målene formuleres detailleret og prioriteret i forhold til andre mål. De opstilles ofte som målprogrammer i forbindelse med konkrete forslag fra administrationen til opfyldelse af disse mål og med fremhævelse af de allerede opnåede resultater. Hertil kommer at målene stærkere end tidligere understreger R-delen i RN-systemet, uanset at Nixon-administrationen er *den* amerikanske administration, som har set flest resultater på arms control-fronten, og hvor de mest intensive forhandlinger er blevet ført.

Det fremgår f. eks. deraf, at den stærkeste understøttelse til arms control- og disarmament-bestræbelserne, som administrationen kan mande sig op til, f. eks. er at udtale, at »intelligent udførte arms control og armament tiltag er et vigtigt element i amerikansk udenrigspolitik og er væsentlig for den nationale sikkerhed«. I en meddelelse til kongressen i anledning af den sidste rapport fra ACDA udtalte præsidenten, at han er overbevist om, at det kommende år (1972) vil opretholde det amerikanske lederskab med hensyn til at opnå arms control-foranstaltninger, som vil øge både den nationale sikkerhed og verdenssikkerheden og være medvirkende

til at skabe en varig fred. Det er også karakteristisk, at ordet *disarmament* næsten totalt er forsvundet fra den øverste eksekutive ledelses erklæringer. Her tales udelukkende om 'arms control'.

11.3. Nedrustningsmål

Der har været stærk kritik af netop dette forhold. I kongressen er problemet blevet rejst flere gange. Karakteristisk er en udtalelse om, at siden mordet på præsident Kennedy er ordet 'disarmament' blevet et uartigt ord. Tidligere var det også med i titlen på den underkomité for senatet, som udtalelsen falder i, men senere er ordet blevet taget ud. Tilbage er nu kun termen 'arms control'. Det hævdes videre, at man aldrig hører nogen i Det Hvide Hus eller i Pentagon, der taler om disarmament – de taler om arms control – og med nogen forskel i indholdet. »Jeg mener, at vi bør komme tilbage til den tid – for ikke længe siden under Kennedy og Eisenhower-administrationen, hvor vi var aktive ledere på nedrustningsområdet«, hedder det i en kritisk udtalelse fra kongressen.

Alvorligere forekommer det, at repræsentanter for administrationen åbenlyst erkender at det, som De forenede Stater – blandt andet ved deres tilslutning til FN-deklarationer og ved internationale traktater indføjet i præamblerner til de seneste arms control-aftaler – erklærer som et af de vigtigste internationale mål: almindelig og fuldstændig nedrustning – i virkeligheden *ikke* påagtes – eller ofte helt ignoreres – hvis det ikke ligefrem modarbejdes i det amerikanske RN-system. Dette forhold kom meget klart for dagen under høringerne vedrørende NPT, hvor direktøren for ACDA øgede mistanken til De forenede Stater for overhovedet ikke at beskæftige sig med GCD, skønt det er landets officielle politik.

Det er rigtigt, at som et problem mellem De forenede Stater og Sovjetunionen er GCD nu af mindre interesse. Sovjetunionen fremhæver fra tid til anden fortsat sit monopol på GCD-tanken, og skoser USA for kun at ville acceptere arms control – men problemet synes nu at være af større vigtighed over for andre stater. Her tænkes primært på stater som deltager i Nedrustningskonferencen i Geneve, som nu i de sidste år atter har fremdraget målet, GCD.

En kendsgerning er det, at RN-systemet i USA har tabt den spektakulære, udadvendte internationale del af N-delen af systemet, som taler om nedrustning – og videre om almindelig og fuldstændig nedrustning – og at det kun yderst sjældent – og lidet bindende tages op inden for Nixon-administrationens RN-system.

11.4. Administrationens »realistiske mål«.

Så meget mere er vægten lagt på en »realistisk« målsætning, som understreger, at RN-systemet både over for det nationale system – og over

for det internationale system vil stå som et system, der arbejder ud fra hard facts – businesslike – men dog med »freden« som endemålet – og »forhandlinger« som et væsentligt middel. En illustration af den systematik og overskuelige modelopbygning, som præger målformuleringen – gennem RN-systemets mange led skal gives ved at afbilde summeringen af målene i forsvarsministerens årlige Defense Department Report, Fiscal Year 1973: National Security Strategy of Realistic Deterrence:

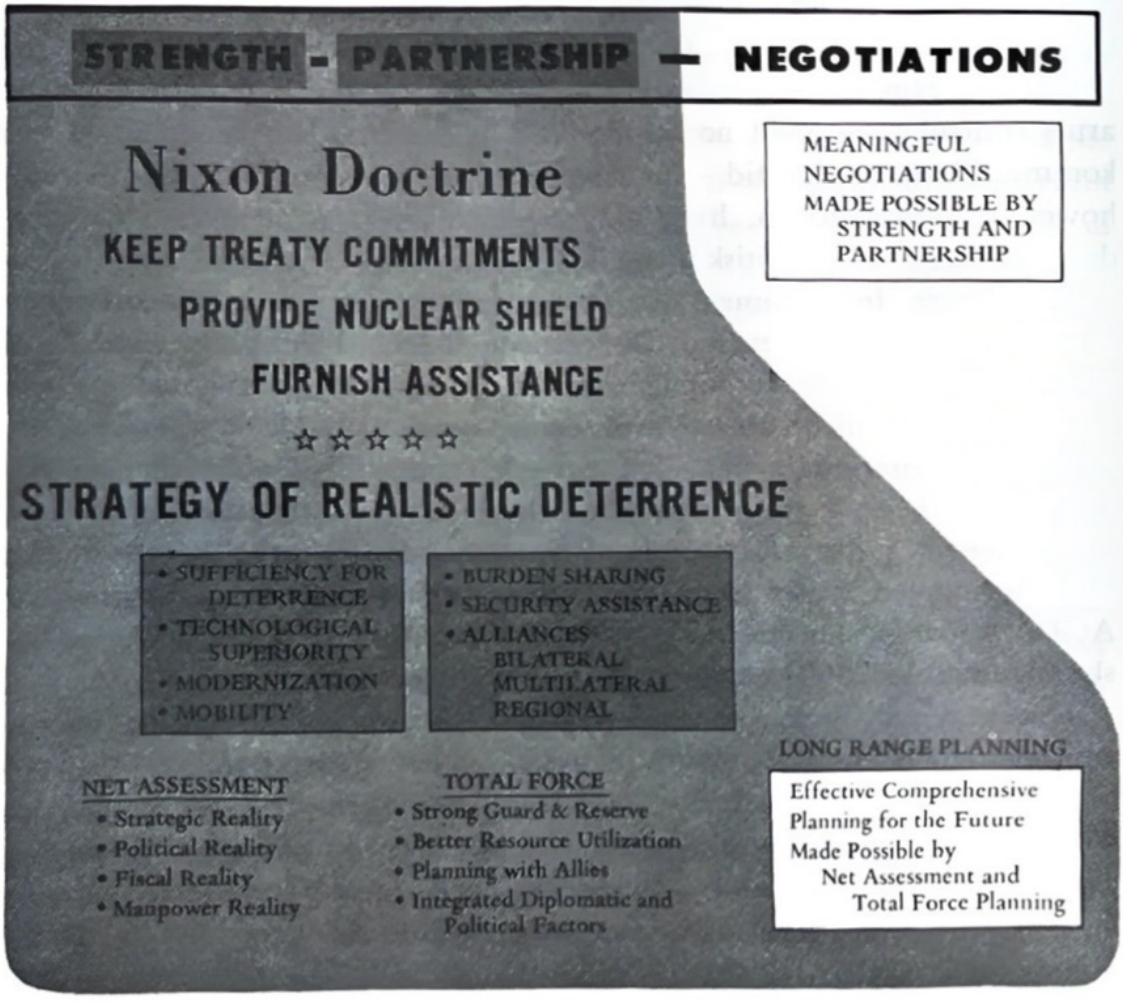


Planche D

For forsvarsministeriet ser målene ud som følger, idet ministeriet tager fat på STRATEGY OF REALISTIC DETERRENCE fra præsidentens strategi og udformer denne i detailler:

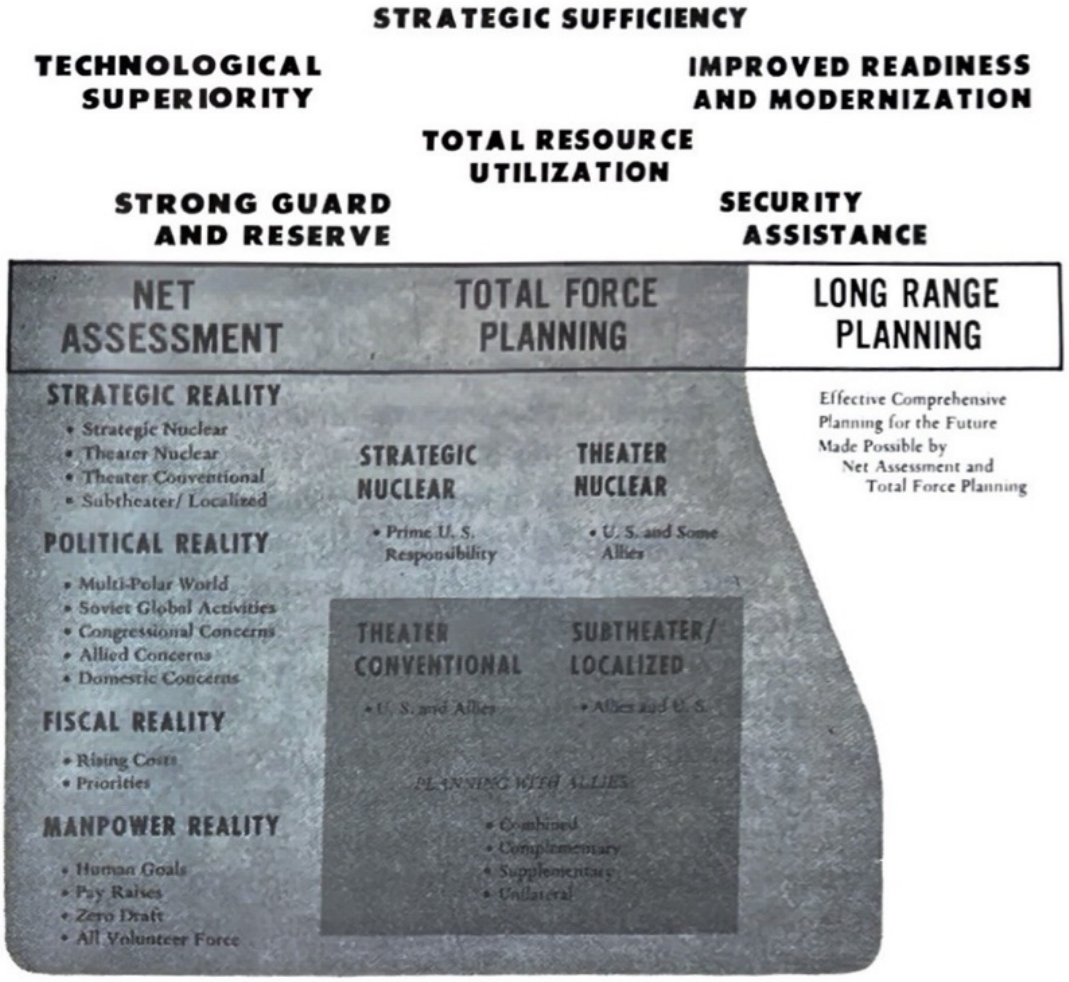


Planche E

Endnu mere detailleret og oversigtsmæssigt klart formuleret bliver de enkelte underpunkter.

For at fremme målene for det nationale forsvar er der følgende program: formulering af en ny national sikkerhedstrategi, større udvikling – og moderniseringsbestræbelser; reduktion af amerikanske tropper i Vietnam med 87 pct.; etableringen på længere sigt af en helt igennem frivillig styrke; reform for at fjerne uligheder, sålænge der er værnepligt (forventes afskaffet i 1973). I 1973-budgettet er foreslået følgende foranstaltninger, som imødekommer disse mål: substantiel forbedring af det nationale forsvar, opretholdelsen af en stærk og beredt aktiv styrke, styrkelse af den strategiske, nukleare afskrækkelsesstyrke, bevarelse af den teknologiske overlegenhed; fortsættelse af moderniseringen af de almindelige styrker (general purpose forces); fortsættelse af overførelsen af Vietnam-operationer til Sydvietnam; styrke kapabiliteten for Nationalgarden og Reserven for derved at øge de aktive styrker.

Resultaterne ser for DoD således ud: En stigning på 6,3 milliarder dollars

på budgettet for 1973 i relation til 1972-budgettet. En stigning på 16 pct. i de strategiske programmer i 1972. En stigning på 838 millioner dollars på 1973-budgettet i forhold til 1972 på området forskning og udvikling. En stigning på budgettet på over 1,1 milliard dollars fra 1971-budgettet til 3,6 milliarder i 1973. Forøgelse af de frivillige indkaldtes lønninger effektiv fra november 1971. Store fremskridt på Vietnamiseringsområdet.

Disse mål og disse resultater er interessante – og må bedømmes ud fra deres sammenhæng med udgangspunktet, at sørge for det nationale forsvar. Når de bliver afvejet med mere overordnede mål – som sikrer eller garanterer den nationale sikkerhed – eller med nationale mål *uden* for RN-systemet – eller som ikke alene omfatter RN-systemet – som sikring af nationens velfærd og velstand, kort sagt folkets materielle status, bliver billedet mere nuanceret. Forsvarsministeriet er på dette sted interesseret i at vise, hvor meget der gøres for at opretholde og styrke det amerikanske nationale forsvar. Men vi har allerede set, hvorledes andre dele af RN-systemet netop understreger 1973-budgettet som et udtryk for en *nedgang.* Det påvises, at skønt der er en numerisk stigning, må det tolkes som en reel nedgang, og budgettet fremviser da også den laveste procentdel af bruttonationalproduktet siden Koreakrigen. Et andet sted i DoDs redegørelse for budgettet fremhæves ganske rigtigt også, at man i det lange løb stiler imod at nedsætte antallet af væbnede styrker, således at det samlede antal bliver 2,5 millioner frivillige – støttet af Nationalgarde og Reserve. Et andet vigtigt mål er en allokering af højest 7 pct. af bruttonationalproduktet til det nationale forsvar.

Det er dog karakteristisk, at forsvarsministeriet med disse mål ikke opererer med svækkelse af forsvarets styrke. Der tales om en *reorganisation,* en optimal udnyttelse af de ressourcer, der stilles til rådighed.

I sin indsættelsestale i 1969 fremsatte præsident Nixon den erklæring, at hans højest prioriterede mål var, at etablere en effektiv strategi for freden og at forøge 'the quality of life'. Det amerikanske RN-system har fortrinsvis taget sig af det første mål, og et velordnet system af det mål, som viser enhedernes indbyrdes præference og afhængighed, er etableret. RN-systemet har således sat sig selv ikke alene brede og vidt tolkelige mål – men også meget konkrete mål – hvis afgørende – og vigtigste ledetråd har været at styrke *RN-systemet.* Hvis man ved nedrustning forstår en svækkelse, ikke blot en sænkning af det militære niveau, men en egentlig reduktion, som opfattes som en reel og bevidst svækkelse, er der intet, der tyder på at det amerikanske RN-system – således som det fremgår af dette systems øverste autoritative beslutninger – har *nedrustning hverken som mål eller som interesseområde.*

12. KONKLUSION

Undersøgelsen har haft et generelt sigte: at definere et RN-system på et tids- og stedsmæssigt begrænset område: Nixonadministrationen i USA (1969–1972), således at RN-systemet blev opfattet som den del af det interne amerikanske politiske system, som beskæftiger sig med rustnings- og nedrustningsproblematikken. Undersøgelsen har søgt at ville beskrive og analysere dette system, primært relationerne mellem dets komponenter samt dets placering og rolle i det samlede politiske system og i relation til det omgivne internationale system.

Følgende resultater af undersøgelsen forekommer væsentlige:

12.1. Forskningsmæssige resultater:

Undersøgelsen synes at vise, at RN-systemet har været en acceptabel begrebsdannelse, som har muliggjort et analytisk snit gennem det politiske system, som dermed har frembragt interessante approaches vedrørende sammenhæng og modsætning, in-put og out-put, indflydelse og kompetence. Det har været muligt at give et overblik over det beslutningssystem, som i Nixon-administrationens USA beskæftiger sig med rustnings- og nedrustningsproblemer.

Den største vanskelighed med begrebet RN-systemet har været den usikre afgrænsning. Gennemgangen synes også at vise, at komparative studier mellem forskellige landes RN-systemet skulle kunne være mulige. Endvidere, at de valgte systemundersøgelsesfaktorer – og approaches – deres undersøgelseskataloger – med visse modifikationer er anvendelige også på RN-systemet, som det her er defineret. Endvidere peger undersøgelsen på en række forhold, som med et vist udbytte formodentlig kunne undersøges ud fra linkage-teorier, bureaukratiske modeller og ud fra ressourcemodeller.

12.2. Resultater vedrørende RN-systemets relationer til det interne system:

a) RN-systemet er primært et R-system, et rustningssystem. Nedrustningssiden – forstået som en svækkelse af det militære niveau, er så at sige *ikke* inddraget i RN-systemets beslutninger. Forstået som en *ændring* af balancen i RN-systemet, kan nedrustningsbegrebet imidlertid komme på tale. Det vil da *ikke* blive omtalt som nedrustning.

b) RN-systemets beslutninger manifesterer et ønske om styrke, overlegenhed, forøgelse af sikkerhed og en fortsat placering af De forenede Stater som nr. 1, som førende i det internationale system.

c) RN-systemets balance med hensyn til rustningsniveauet reguleres – det vil sige sænkes svagt i relation til GNP (BNP) – en sænk-

ning, som ikke argumenteres med i relation til de mange arms control-aftaler, men i ønsket om at lede flere ressourcer frem til området »Human Goals« og »Environmental Goals«.

d) Som det er defineret, er RN-systemet heterogent – et tværsnit gennem det politiske system. Alligevel er der overraskende stor enighed om strukturer, processer og resultater af RN-systemet. Det kvantitative og kvalitative i indholdet af den kritik, der øves, er af ringe omfang, når man tager i betragtning, at RN-systemets centrale del Department of Defense, er verdens største organisatoriske enhed.

e) Styringen af RN-systemet foretages i stigende grad af præsidentembedet. Defense Department og State Department er i defensiven. Inden for præsidentembedet er det primært NSC-systemet og de førende interdepartementale komiteer i snævert samarbejde med Kissingers eksekutive kontor i Det Hvide Hus som har den største indflydelse. Det er karakteristisk for magtrelationerne inden for RN-systemet, at Henry Kissinger er formand for de fem vigtigste interdepartementale NSC-komiteer, der alle som deltagere har en repræsentant for State Department, Department of Defense, JCS og CIA.

f) Komponenter ud over administrationen har kun i ringe omfang indflydelse på RN-systemets beslutninger. Kongressen og kongressens udvalg fungerer mindre som lovgivende og styrende organ inden for RN-systemet, og mere som et kontrollerende organ.

g) Eksistensen af et militært-industrielt kompleks er uomtvisteligt inden for RN-systemet. Administrationen finder komplekset ønskeligt, hvis det vel at mærke fungerer således, at begge komponenters selvstændighed og handlefrihed bevares. Med de stadig større, krævende og avancerede våbenudviklingsprojekter bliver denne ønskværdige adskillelse mere og mere tvivlsom.

12.3. Konklusioner vedrørende RN-systemets relationer til det internationale system:

Det internationale systems struktur er den egentlige grund til RN-systemets eksistens. RN-systemets placering, rolle og funktion i det generelle politiske (nationale) system er stort set svar på processer og relationer i det internationale system. Koncentrationen og koordinationen af magten i RN-systemet ved interdepartementale organer i nær tilknytning til præsidentembedet er blandt andet forårsaget af forhandlingsfasen med Sovjetunionen, som må ses i forbindelse med dette lands kraftige forøgelse af sine strategiske styrker, som er resulteret i SALT-aftalerne i Moskva. En anden årsag er forholdet til Kina og udviklingen af konflikten i Indokina.

FORKORTELSESLISTE

Forkortelse	Betydning	Forklaring
ABM	Anti Ballistic Missile	Forsvarssystem mod kernevåben-raketter
ACDA	Arms Control and Disarmament Agency	Det amerikanske nedrustnings-departement
AEC	Atomic Energy Commission	Den amerikanske atomenergikom-mission
AID	Agency for International Development	Det amerikanske udviklings-hjælp-departement
B_1	Kode	Avanceret bombefly under udvik-ling til afløsning af B 52
BCW	Biological and Chemical Weapons	Biologiske og kemiske våben
CCD	Conference of the Committee of Disarmament	Nedrustningskonferencen i Genève
CIA	Central Intelligence Agency	Det centrale amerikanske efterret-ningsvæsen
CTB	Comprehensive Test Ban	Altomfattende forbud mod atomforsøg
DoD	Department of Defense	Forsvarsministeriet (= Pentagon)
FBI	Federal Bureau of Investigation	Det federale politis efterretnings-tjeneste
GCD	General and Complete Disarmament	Almindelig og fuldstændig ned-rustning
IS	International System	Det internationale system
JCS	Joint Chiefs of Staff	Forsvarsstaben
MAG	Military Advisory Group	Militær rådgivningsstab i udlandet
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions	Gensidige, balancerede militære styrkereduktioner i Europa
MIRV	Multiple individually-target able re-entry vehicle National System	»Klase«-kernevåben
MLF	Multilateral Force	Forslag om fælles NATO atomstyrke
NPT	Non-nuclear Proliferation Treaty	Ikkespredningstraktaten
NS		Det interne nationale politiske system i USA
NSC	National Security Council	Det nationale sikkerhedsråd
NTB	Nuclear Test Ban	Forbud mod forsøg med kerne-våben
RN-systemet	Rustning – Nedrustnings systemet	

SALT	Strategic Arms Limitations Talks	Forhandlinger mellem supermagterne om begrænsning i de strategiske våben
SD	State Department	Udenrigsministeriet
SS	Secretary of State	Udenrigsministeren
ULMS	Undersea-long-range-missile-system	Undervandsraketsystem (efter 1972 er navnet ændret til »Trident«)
USIA	United States Information Agency	Det amerikanske Informationsdepartement
USIB	United States Intelligence Board	Den amerikanske efterretningsstyrelse

BIBLIOGRAFI

Af pladsmæssige og redaktionelle grunde er denne dobbeltartikel ikke blevet forsynet med noteapparat. For at afbøde denne mangel er udarbejdet en omfattende bibliografi vedrørende studiet af RN-systemet i USA. Bibliografien er vejledende og selektiv og sigter således på ingen måde mod fuldstændighed.

Først er medtaget bøger, artikler, pjecer og kildemateriale, som direkte er anvendt i artiklen. Derudover er opregnet et udvalg af den vigtigste nyeste litteratur, som vedrører dette særlige område. Udvalget er tidsmæssigt begrænset – som artiklen er det: det drejer sig først og fremmest om tiden fra 1969–1972, den første Nixonadministration.

Enkelte værker af specifik interesse, som omhandler tidligere administrationer er medtaget. For at lette anvendelsen af bibliografien, er den inddelt i en række kategorier, som i hovedsagen svarer til artiklens hovedafsnit.

Bibliografien består af: *A.* Litteratur. *B.* Officielt kildemateriale. *C.* Aviser.

A. LITTERATUR

I. TEORI OG METODE

Allison, Graham T., »Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis«, *American Political Science Review,* Sept. 1969, p. 689–718.

Allison, Graham T. and *Halperin, Morton A.,* »Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications«, *World Politics,* Vol XXIV, Supplement, Spring 1972, s. 40–79.

Archibald, K. A.: »Three Views of the Expert's Role in Policy-making: Systems Analysis, Incrementalism, and the clinical Approach«. *Policy Sciences,* vol. 1, nr. 1, Spring 1970, s. 73 ff.

George, Alexander L., »The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy«. Comment by I. M. Destler, Rejoinder by Alexander L. George. *American Political Science Review,* Vol. LXVI, September 1972, nr. 3, s. 751–795.

Griffiths, Franklyn: »Transnational Politics and Arms Control«. *International Journal.* Vol. XXVI, nr. 4, Autumn 1971, p. 640–674.

Keohane, Robert O. and *Nye, J. S.* (eds).: »Transnational Relations and World Politics«. Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1972.

Krippendorf, Ekkehart: »Die amerikanische Strategie. Entscheidungsprozess und Instrumentarium der amerikanischen Aussenpolitik«. Frankfurt, 1970.

Lindblom, Charles E.: »The Science of 'Muddling Through'«. *Public Administration Review,* Vol. 19, 1959.
Lindblom, Charles E.: »The Policymaking Process«, Englewood Cliffs, N. J., 1968.
Mill, C. Wright: »The Power Elite«. 1956.
Pruitt, D. G. and *Snyder, R. C.:* »Theory and Research on the Causes of War«. N. J. Englewood Cliffs, 1969.
Rosenau, James N. (ed.): »Domestic Sources of Foreign Policy«. New York, 1967.
Schelling, Thomas C.: »Arms and Influence«. Yale, 1966.
Young, Oran R.: »Systems of Political Science«. Englewood Cliffs, N. J., 1968.
Young, Oran R.: »A systemic approach to international Politics«. København 1970.

II. RN-SYSTEMET. GENERELT

»Arms Control«. Særnummer af *Stanford Journal of International Studies.* Vol. VII, Spring, 1972.
Baldwin, H.: »Strategy for Tomorrow«. New York, 1971.
Bauer, Raymond A. and *Gergen, Kenneth J.* (eds.): »The Study of Policy Formation«, New York, 1968.
Donovan, John C.: »The Policy Makers«. New York, 1970.
Gray, Colin S.: »The Arms Race Phenomenon«. *World Politics,* Vol. XXIV, nr,. 1, Oct. 1971, s. 39 ff.
Hilsman, Roger: »To Move a Nation«. New York, 1967.
Hilsman, Roger: »The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs«. New York, 1971.
Hoffmann, Stanley: »Gulliver's Troubles, or the Setting of American Foreign Policy«. New York, 1968.
Holsti, Ole R.: »Crisis, Escalation, War«. Montreal, 1972.
Roberts, Chalmers M.: »The Nuclear Years: The Arms Race and Arms Control, 1945–70«. New York, 1970.
Rothstein, Robert L.: »Planning, Prediction, and Policymaking in Foreign Affairs. Theory and Practice«. Boston, 1972.
Sapin, Burton M.: »Contemporary American Foreign and Military Policy«. Glenview, Ill., 1970.
Scoville, Herbert Jr., Lall, Betty G. and *Hunter, Robert E.:* »The Arms Race: Steps Toward Restraint«. *International Conciliation.* March, 1972, nr. 587.
Smith, Dwight L. and *Garrison, Lloyd W.* (eds.): »The American Political Process«. Vol. 1–4.

III. DEN EKSEKUTIVE MAGT

a) *Generelt*

Davis jr., James W.: »The National Executive Branch«. New York, 1970.
Davis, Vincent: »American Military Policy: Decision-making in the Executive Branch«. *Naval War College Review,* May 1970, s. 4–23.
Destler, Irving M.: »Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy«. Princeton, N. J., 1972.
Fox, Douglas M. (ed.): »The Politics of US Foreign Policy Making: A Reader«. Pacific Palisades, Calif., 1971.
Mosher, Frederick C. and *Harr, John E.:* »Programming Systems and Foreign Affairs Leadership; An Attempted Innovation«. New York, 1970.
Rowen, Henry S. and *Williams, Albert P.:* »Policy Analysis in International Affairs«. Washington, GPO, Nov. 1969.

b) *Præsidentembedet*

Clark, Keith C. and *Legere, Lawrence J.* (eds.): »The President and the Management of National Security«. New York, 1969.

Cronin, Thomas E. and *Greenberg, Stanford D.* (eds.): »The Presidential Advisory System«. New York, 1969.

Halperin, Morton H.: »The President and the Military«, *Foreign Affairs,* nr. 50, jan. 1972, s. 310–324.

Neustadt, Richard: »Presidential Power«, New York, 1960.

Sorensen, Theodore C.: »Decision-Making In The White House«. Colombia University Press, New York, 1963.

Sullivan, Robert R.: »The Role of the Presidency in Shaping Lower Level Policy making Processes«. *Polity,* III, nr. 2, 1970, s. 201 ff.

Thayer, Frederick C.: »Presidential Policy Processes and 'New Administration': A Search for Revised Paradigms«. *Public Administration Review,* 31, Sept./Oct. 1971, s. 552–561.

Wildavsky, Aaron (ed): »The Presidency«, Boston, 1969.

c) *NSC-systemet*

Falk, Stanley: »National Security Council under Truman, Eisenhower, and Kennedy«. *Political Science Quarterly,* 79, Sept. 1964, s. 403–434.

Johnson, Robert H.: »The National Security Council: The Relevance of Its Past to Its Future«. *Orbis,* 13, Fall, 1969, s. 709–735.

Kolodziej, E. A.: »The National Security Council: Innovations and Implications«. *Public Administration Review,* 29, Nov-Dev., 1969, s. 573–585.

Leacocos, John P.: »Kissinger's Apparat«. *Foreign Policy,* nr. 5, Winter 1971/72, s. 19 ff.

Nihart, Brooke: »National Security Council System After One Year«, *Armed Forces Journal,* April 4, 1970.

Shvedkov Y. A. (USSR): »Reorganization of the National Security Council System«, i *USA, Economic, Politics, Ideology.* Vol. I, nr. 2., Febr. 1970.

IV. DEN LOVGIVENDE MAGT, KONGRESSEN

Fisher, Louis: President and Congress. Power and Policy. New York, 1972.

Moe, Ronald C.: »Congress and the Presidency: Allies and Adversaries«. Pacific Palisades, Calif., 1972.

Wilcox, Francis O.: »Congress, the Executive and Foreign Policy«. New York, 1971.

Yarmolinsky, Adam: »The President, Congress and Arms Control«. *Paper Center for Policy Study,* University of Chicago, Dec., 1971.

V. DEN ADMINISTRATIVE MAGT

a) *Generelt*

Altschuler, Alan A. (ed.): »The Politics of the Federal Bureaucracy«. New York, 1971.

Halperin, Morton H.: »Why Bureucrats Play Games«, *Foreign Policy,* May 1971, s. 70–90.

Halperin, Morton H.: »Bureaucratic Politics and Foreign Policy«, Brookings Institutions. udkast til kommende bog.

Kissinger, Henry A. and *Brodie, Bernard:* »Bureaucracy, Politics and Strategy«. *Security Studies Papers,* nr. 17, University of California, Los Angeles, 1968.

Krasner, Stephen D.: »Are Bureaucracies Important? (or Allison Wonderland)«. *Foreign Policy,* nr. 7, Summer, 1972, s. 159–179.

Rourke, Francis E.: »Bureaucracy, Politics, and Public Policy«, Boston, 1969.

Rourke, Francis E.: »Bureaucracy and Foreign Policy«. Baltimore, 1972.
Shvedkov Y. A. and *Lesnof P. T.* (USSR): »Washington's Administrative Concerns«. *USA: Economics, Politics, Ideology,* nr. 11, Nov. 1970, s. 38 ff.

b) *State Department*

Borklund, C. W.: »The Department of State«, New York, 1968.
George, A. L.: »Limits of Coercive Diplomacy«. Boston, 1971.
Henry II, John B. and *Espinosa, William:* »The Tragedy of Dean Rusk«. *Foreign Policy,* nr. 8, Fall, 1972, s. 166–189.
Sapin, B. M.: »The Politico-Military Approach to American Foreign Policy«. I *Rosenau, J. N. et al* (eds.): »The Analysis of International Politics«, N. Y., 1972.
Viorst, Milton: »William Rogers Thinks Like Richard Nixon«, *New York Times Magazine,* Febr. 27, 1972.
Wolf Jr., Charles: »Is United States Foreign Policy Being Militarized?« *Orbis,* vol. XIV, Winter 1971, nr. 4, s. 818–828.

c) *Department of Defense*

Ballagh, Robert S.: »The JCS Challenge«. *Military Review.* Vol. 51, April, 1971, s. 25–34.
Congressional Quarterly Inc. (publ.): »Power of the Pentagon«. CQ paperback. Washington, 1972.
Davis, V.: »The Office of the Secretary of Defense«. I *Rosenau, J. N. et al* (eds.): »The Analysis of International Politics«, N. Y., 1972.
Dmitrieu, B.: »Behind the plans to reorganize the Pentagon«. *International Affairs* (Moscow). Nr. 12, Dec. 1970, s. 78 ff.
Fulbright, William J.: »The Pentagon Propaganda Machine«. New York, 1970.
The Senator Gravel Edition: »The Pentagon Papers, Beacon Press, 1971.
Hitch, Charles: »Decision Making for Defense. Los Angeles, 1965.
Roherty, James M.: »Decisions of Robert S. McNamara. A Study of the Role of the Secretary of Defense«. University of Miami Press, 1970.
Quade, E. S. and *Boucher, W. I.:* »Systems Analysis and Policy Planning. Applications in Defense«. New York, 1968.

d) *ACDA*

Barnet, Richard J.: »The US ACDA«. *Disarmament and Arms Control.* Vol. 3, Spring, 1965, s. 50–62.
Clarke, Duncan L.: »The Role and Influence of the US ACDA in National Security Policy Formulation«. *Paper to the Conference on Executive-Legislative Interactions in US Foreign Policy,* Washington, May 1972.
McCoole, D. A.: »Factors in the Formulation of US Arms Control Policies«. Upub. MA-Thesis, San Diego State College, Aug., 1971.
Scoville, Jr. Herbert: »The Politics of the ABM-Debate. The View from the Arms Control and Disarmament Agency«. *Paper to The American Political Science Association.* Sept., 1970.

e) *AEC*

Metzger, Peter H.: »The Atomic Establishment«. New York, 1972.
Lewis, Richard S.: »The Nuclear-Power Rebellion. Citizens vs. the Atomic Industrial Establishment«. New York, 1972.

VI. PARTIER, INTERESSEORGANISATIONER, OFFENTLIG MENING

Almond, Gabriel A.: »The American People and Foreign Policy«. N. Y., 1962.
Chittick, William O.: »State Department, Press and Pressure Groups. A role analysis«. New York, 1970.

McGinniss, J.: »The Selling of the President 1968«. London, 1970.
National Journal (publ.): »The Pressure Groups«. Washington, 1972.
Tucker, Robert W.: »The Radical Left and American Foreign Policy«. London, 1971.

VII. AKTØRER

Barnet, Richard J.: »Roots of War«. Atheneum, 1972.
Dörfer, Ingemar: »Henry Kissinger och freden«. *Världspolitikens dagsfrågor,* 1973, 1.
Johnson, Lyndon B.: »The Vantage Point«, New York, 1971.
Landau, David: »Kissinger, the uses of Power«, Boston, 1972.
Mazlish, Bruce: »In Search of Nixon«. Washington, 1972.
Rivera, Joseph H. de: »The Psychological Dimension of Foreign Policy«. Ohio, 1968.
Wills, Garry: »Nixon Agonistes: The Crisis of the Self-Made Man«. Boston, 1970.

VIII. TEKNOLOGI. ØKONOMI. MILITÆRT-INDUSTRIELLE KOMPLEKS

Barnet, Richard J.: »The Economy of Death«. New York, 1969.
Bingham, Jonathan B.: »Can Military Spending be controlled?« *Foreign Affairs.* Vol. 48, nr. 1, Oct. 1969, s. 51–66.
Bosch, Juan: »Pentagonism: a substitute for imperialism«. (Translation). New York, 1968.
»Defense Commentary. Stopping the Incredible Rise in Weapons Costs«. *Business Week,* nr. 2216, Febr. 1972.
»Defense Spending«. Artikler af Morton H. Halperin, Laurence J. Legere and Robert J. Art i *Foreign Policy,* nr. 6, Spring, 1972, s. 69–114.
Donovan, James A.: »Militarism, USA«. New York, 1970.
Enthoven, Alain C. and *Smith, K. Wayne:* »How Much is Enough? Shaping the Defense Program, 1961–69«. New York, 1971.
Fulbright, J. William: »The Crippled Giant«. Paperback V 846, 1972.
Galbraith, John Kenneth: »How to Control the Military«. 1969.
Javits, Jac. K., Hitch, Charles J. and *Burns, Arthur F.:* »The Defense Sector and the American Economy«. New York, 1968.
Kaufman, Richard F.: »The War Profiteers«. Paperback A 837, 1972.
Knoll, Erwin and *McFadden, Judith Nies:* »American Militarism 1970«. New York, 1969.
Lapp, Ralph E.: »The Weapons Culture«. New York, 1968.
Lapp, Ralph E.: »Arms Beyond Doubt: The Tyranny of Weapons Technology«. New York, 1970.
Lens, Sidney: »The Military-Industrial Complex«. Philadelphia, 1970.
Melman, Seymour: »Pentagon Capitalism: The Political Economy of War«. N. Y., 1970.
Melman, Seymour (ed.): »Conversion of industry from a military to civilian economy«. A series of 5 vol., 1970 ff. (*Praeger Special Studies in US-Economic and Social Development).*
Melman, Seymour: »Alternative strategies and budgets for military security«. *Paper, Center for Policy Study,* University of Chicago, Dec. 1971.
»The Military-Industrial Complex: USSR–USA«. Særnummer af *Journal of International Affairs,* Vol. XXI, nr. 1, Spring, 1972.
Moskos, Charles C. Jr.: »The Military-Industrial Complex Concept: An Overview«. *Paper, Center for Policy Study,* University of Chicago, Dec., 1971.
Proxmire, William (senator): »Report from Wasteland. America's Military-Industrial Complex«. New York, 1970.

Russet, Bruce M.: »What Price Vigilance? The Burdens of National Defense«. New Haven, Yale, 1970.
Schiller, H. I. and *Phillips, J. D.* (eds.): »Super-state: Readings in the Military-Industrial Complex«. Illinois Press, Urbana, 1970.
Schultze, Charles L. (et al.): »Setting Nationale Priorities, the 1971 Budget«. *The Brookings Institution,* Washington, 1970.
Wolf, Charles Jr.: Military-Industrial Simplicities, Complexities and Realities«. *Paper, Center for Policy Study,* University of Chicago, Dec. 1971.
York, Herbert: »Race to Oblivion. New York, 1970.
Yarmolinsky, Adam: »The Military Establishment. Its Impacts on American Society«. New York, 1971.

IX. RELATIONERNE MELLEM RN-SYSTEMET OG DET INTERNATIONALE SYSTEM

Chayes, Abram: »An Inquiry Into the Workings of Arms Control Agreements«, *Harvard Law Review,* Vol. 85, nr. 5, March 1972, s. 905–969.
Coffey, J. I.: »Strategic Power and National Security«. Pittsburgh, 1971.
Gray, Colin S.: »Strategic Sufficiency. A Question of Faith? *Air Force Magazine,* April 1972, s. 27–32.
Le May, Curtis E. (General) and *Smith, Dale O.* (Major): »America is in Danger«. New York, 1968.

X. CASES

Allison, Graham T.: »Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis«, Boston, 1971.
Allison, May and *Yarmolinsky:* »Limits to Intervention«. Foreign Affairs, Jan., 1970.
Halperin, Morton H.: »The Decision to Deploy the ABM: Bureaucratic Politics in the Pentagon and White House in the Johnson Administration«, *Paper to American Political Science Association,* Sept. 1970.
Holst, Johan Jørgen and *Schneider, William Jr.,* (eds.): »Why ABM? Policy Issues in the Missile Defense Controversy«. New York, 1968.
Kintner, W. R. and *Pfaltzgraff, Jr. Robert L.:* »Assessing the Moscower SALT-Agreements«. *Orbis,* Summer 1972, nr. 2.
Kintner, William R. and *Pfaltzgraff Jr., Robert L.:* »SALT: Implications for Arms Control in the 1970's«. University of Pittsburgh Press, Penn., 1972.
Lepper, Mary Milling: »Foreign Policy Formulation. A case study of the Nuclear Test Ban Treaty of 1963«. Ohio, 1971.
Newhouse, John: artikelserie om beslutningsprocesserne i USA om SALT. Publiceres i *New Yorker Magazine,* March–April, 1973.
Orr, Samuel C.: »Defense Report / National Security Council Network Gives White House Tight Rein over SALT Strategy«. National Journal, 3, April 24, 1971, s. 877–886.
Steinbruner, John D.: »The Mind and Milieu of Policy-makers: A Case Study of the MLF«, Ph. D. Diss., MIT, Febr. 1968.

B. OFFICIELT KILDEMATERIALE

I. PERIODISKE UDGIVELSER

Congressional Directory (udkommer årligt).
Annual Report to the Congress (udkommer årligt fra ACDA).

Summary Presentation. Legislative Program (udkommer hvert andet år ved ACDA).
United States Government Organization Manual (udkommer årligt).
US Congress. House. Committee on Appropriations, Subcommittee on Departments of State, Justice, Commerce, The Judiciary, and related Agencies (udkommer årligt).
US Congress. Senate. Committee on Appropriations. Department of State, Justice, and Commerce, The Jurisdicary, and Related Agencies (udkommer årligt).
US Congressional Record (udkommer dagligt).
Weekly Compilations of Predidential Documents.
Congressional Quarterly Weekly Report.
The Department of State Bulletin.
Arms and Disarmament in Congress (udkommer ugentlig ved ACDA).
Code of Federal Regulations.
Todays News of ACDA Interest (udkommer daglig ved ACDA).
Documents of Disarmament (udkommer årligt ved ACDA).
Arms Control and Disarmament (Bibliografi, udkommer 4 gange årligt ved ACDA).
World Military Expenditures (udkommer årligt ved ACDA).
Report to Congress about US Foreign Policy by the President (offentliggøres årligt i februar).
Public Papers of the President (udkommer årlig).

II. HØRINGER

Nomination of Gerard C. Smith to be Director, ACDA. Hear. CFR, Febr. 1969.
Military Implications of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Hear. CASS, Febr. 1969.
Briefing by Secretary of State Will. P. Rogers. Hear. CFR, March, 1969.
Strategy and Science. Toward a National Security Policy for the 1970's. Hear. SCNSPSD, March 1969.
Strategic and Foreign Policy Implications of ABM-systems. Hear. SCIODA, Part I–III, March 1969–July 1969.
Chemical and Biological Warfare. Hear. FRS, April 1969.
Safeguard ABM System. Hear. SCCAHR, May 1969.
Intelligence and the ABM. Hear. CFR, June 1969.
Psychological Aspects of Foreign Policy. Hear. CFR, June 1969.
Underground Weapons Testing. Hear. CFR, Sept. 1969.
Chemical-Biological Warfare: US Policies and International Effects. Hear. SCNSPSD, Nov–Dec. 1969.
Acquisition of Weapons systems. Hear. SCEGJEC, Part I–II, Dec. 1969 – May 1970.
US Foreign Policy for the 1970's. Hear. (on a message from the President), CFA, Febr.–Dec. 1970, I–II.
ABM, MIRV, SALT and the Nuclear Arms Race, Hear. SCACILO, March–June 1970.
The Limitation of Strategic Arms. Hear. SCSALTCAS, May, 1970.
Navy Nuclear Propulsion Program, 1971. Hear. JCAE, March, 1971.
International Negotiation. Hear. SCNSIO, April, 1971.
US Government Information Policies and Practies. Part 1–8. (1–3 omhandler The Pentagon Papers, 4–6 Freedom of Information Act, 7 Security Classification, 8 Kongressen og information fra the Executive Branch). Hear. SCCGO, June 1971–june 1972.
War Powers Legislation. Hear. SCNSPSD, June 1971.

Prospects for Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty. Hear. SCACILO, July 1971.
Transmittal of Executive Agreements to Congress. Hear. CFR (on S. 596), Oct. 1971.
Weapon Systems Acquisition Process. Hear. CASS, Dec. 1971.
Additional Protocol to the Latin American Nuclear Free Zone Treaty. Hear. CFR, 1971.
Arms Control Implications of Current Defense Budget. Hear. SCACILO, 1971.
National Security Act Amendment. Hear. CFR, March–April 1972.
Defense Industry Profit. Study of the General Accounting Office. Hear. SCCGO, March 1972.
Toward a Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty. Hear. SCACILO, May 1972.
International Executive Agreements. Hear. SCNSPSD, June 1972.
Military Implications of the Treaty on the Limitation of ABM and the Interim Agreement . . . Hear. CASS, June–July 1972.
Strategic Arms Limitation Agreements. Hear. CFR (On Executive L . . .), June, July 1972.
Agreement on Limitation of Strategic Offensive Weapons. Hear. CFA (Joint Resolutions), July, Aug., 1972.
Full Committee Hear. (On the Military Implications of the SALT Agreements), CASHR, July, 1972.
Supplemental Hear. (On Defense . . . relating to SALT-agreements), CASHR, July 1972.

III. ANDRE OFFICIELLE PUBLIKATIONER

Blue Ribbon Defense Panel. Report to the President and the Secretary of Defense on the Department of Defense. July 1970.
Diplomacy for the 70's. Summary. A program of management reform for the Department of State. Dept. of State Publication. December 1970.
Diplomatic and Strategic Impact of Multiple Warhead Missiles. A Report of SCNSPSD, Juli–Aug. 1969.
Fiscal Year 1972 Authorization for Military Procurement, Research and Development, Construction and Real Estate Acquissition for the Safeguard ABM and Reserve Strengths, 1972.
How Foreign Policy is made. Department of State, 1971.
International Negotiation. The Impact of the Changing Power Balance. (Selected Comment). Compiled by SCNSIO, 1971.
International Negotiations. Some Operational Principles of Soviet Foreign Policy. Memo . . . SCNSIO, Jan. 1972.
The National Security Council, Comment by Henry A. Kissinger. March 3, 1970.
The National Security Council. New Role and Structure. Submitted by SCNSIO, Febr. 1969.
Negotiation and Statecraft. A selection of readings. Compiled by SCNSIO, 1970.
Our American Government. 185 Questions and Answers. 1971.
Planning, Programming, Budgeting. Defense Analysis submitted to SCNSIO, 1969.
Remarks by the President at a congressional briefing on arms limitation treaty and agreement yesterday. Washington Post, June 16, 1972, A 18.
Science, Technology and American Diplomacy. The Evolution of International Technology. Prepared for SCNSPSD, Dec. 1970.
Seabed Arms Control Treaty. Report . . . to acc. Ex H., Febr. 1972.
The Senate Role in Foreign Affairs Appointments (A study of the privisions of the Constitution and Law requiring confirmation of nominations in the foreign relations field). Prepared for the use of CFR, Aug. 1971.

Sentiel ABM-system. Briefing before the CAHR, jan. 1969.
Statement of Secretary of Defense Laird before Senate Armed Services Committee on FY 1973. Febr. 15, 1972.
Supplemental Statement to the Report of Blue Ribbon Defense Panel. Submitted to the President and the Secretary of Defense, 1970.
The US Budget in Brief. Fiscal Year 1973, 1972.
US Foreign Policy 1971. A Report of the Secretary of State, 1972.
United States Foreign Policy for the 1970's. A Comparison of the President's 1970 and 1971 Foreign Policy Reports to Congress. Prepared for SCNSPSD, July, 1971.
US General Accounting Office. Report to Congress. Defense Industry Profit Study, B–159896. By the Comptroller General of the US. March, 1971.

Forkortelsesliste til II og III

CASHR = Committee on Armed Services, House of Representatives.
CASS = Committee on Armed Services, US Senate.
CFA = Committee on Foreign Affairs, House of Representatives.
CFR = Committee on Foreign Relations, United States Senate.
JCAE = Joint Committee on Atomic Energy.
SCACILO = Subcommittee on Arms Control, International Law and Organization of the Committee on Foreign Relations, US Senate.
SCCAHR = Subcommittee of the Committee on Appropriations, House of Representatives.
SCCGO = Subcommittee of the Committee on Government Operations United States Senate.
SCEGJEC = Subcommittee on Economy in Government of Joint Economic Committee.
SCIODA = Subcommittee on International Organization and Disarmament Affairs of the Committee on Foreign Relations, US Senate.
SCNSIO = Subcommittee on National Security and International Operations of the Committee on Government Operations United States Senate.
SCNSPSD = Subcommittee on National Security Policy and Scientific Developments of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives.
SCSALTCAS = Subcommittee on SALT of the Committee on Armed Services.

C. AVISER

Baltimore Sun. New York Times. The Wall Street Journal.
Boston Globe. New York Post. Washington Post.

Denne dobbeltartikel er et resultat af nedrustningsstudierne ved Københavns Universitets Institut for Samfundsfag og Københavns Universitets Institut for Samtidshistorie. Disse studier støttes finansielt af Dansk Udenrigspolitisk Institut. Hermed bringes en tak for denne støtte.