PILENE OG OLIEGRENEN, I

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

BERTEL HEURLIN

Første del: STRUKTUR OG KOMPONENTER

Denne analyse er et første resultat af en interesse for rustnings- og nedrustningspolitikkens tilblivelse specielt i USA. To studierejser til Washington i foråret 1972, hvor jeg havde lejlighed til at arbejde i ACDA, det amerikanske nedrustningsdepartement, State Department og i Pentagon, danner – med hensyn til materialeindsamling – baggrunden for nærværende gennemgang*).

Det er tanken, senere at udarbejde en større mere teoretisk og analytisk fremstilling over dette emne med udgangspunkt i ACDA og NSC-systemet (National Security Council). Efterfølgende analyse sigter først og fremmest mod at præsentere en række af de komplicerede problemstillinger, der er forbundet med studiet af et internt system (RN-systemet), der som dette er så nært knyttet til udviklingen i det internationale system og som fremstår ved behandlingen af det enorme materiale, der vedrører dette interne system. Dette nummer af ØKONOMI OG POLITIK bringer første del af analysen: struktur og komponenter. Anden del følger i det kommende nummer, som også indeholder en udvalgt bibliografi. Artiklen har følgende indhold:

Første del: *Struktur og komponenter*

1. Indledning.
2. Præsentation af RN-systemet.
3. RN-systemets komponenter.
4. Den eksekutive faktor.
5. Den lovgivende og kontrollerende faktor.
6. Den administrative faktor.

(*) Jeg bringer Udenrigsministeriet, arbejdsgruppen vedrørende nedrustningsspørgsmål, tak for finansiel støtte til gennemførelse af rejserne. For kritisk gennemlæsning takker jeg professor, dr. phil. Ole Karup Pedersen og professor Eric S. Einhorn, Ph. D, University of Massachusetts.

Andel del: *Påvirkningsfaktorer og karakteristika*

7. Interesse- og pressionsgrupper.
8. Aktørfaktor.
9. Den økonomiske faktor.
10. RN-systemets karakteristika.
11. RN-systemets mål og formål.
12. Konklusion.

1. INDLEDNING

Det amerikanske senats møder indledes sædvanligvis med en bøn. Ved mødet den 15. maj 1972 lød bønnen – formet af senatets præst Edward L. R. Elson – således: »O, du Gud og Skaber, du Hersker over mennesker og nationer . . . vi beder dig, vær særlig med dem, som er tynget af krigens lidelser og dem, der skal bære den tunge byrde at tage beslutninger (The burden of decision making).«

Disse områder, nævnt i denne bøn, er hovedemnet for denne artikel. Nemlig de forhold, som er udtryk for *muligheden* for og *forberedelsen* af krig og på den anden side den mulige *forhindring* af krig. Kort sagt oprustning og nedrustning. Hvad er det for et system, som i USA forener disse to tilsyneladende modsætninger? Hvilken struktur er der, hvilke komponenter eksisterer og hvilken funktion har de? Hvilke processer finder sted?

Formålet er hovedsagelig at beskrive og analysere den del af det amerikanske politiske system, som styrer rustnings- og nedrustningspolitikken. En række valg som vedrører approach, begrænsning, teori og metode må nødvendigvis træffes.

Jeg har valgt – og fundet det formålstjenligt – at betragte den omtalte del af det politiske system som et system i sig selv. Den *tidsmæssige* begrænsning ligger i, at det fortrinsvis er Nixon-administrationen som analyseres. En relativ skarp grænse er trukket udadtil. Det er ikke i første række det *internationale* systems indvirkning på det interne amerikanske system, der tages op til behandling – men effekten, reaktionen og formuleringen af den udenrigs- og forsvarspolitik, der fører til enten et forsøg på at tilpasse sig – eller påvirke det internationale system.

Nixon-administrationen har, bl. a. for at give indtryk af at være en handlekraftig, fremsynet og analyserende regering, bevidst fremhævet ændringerne i det internationale system i de sidste år som epokeskabende. Præsidentens sikkerhedspolitiske rådgiver Henry Kissinger udtrykte det over for senatet fornylig således: »Den internationale situation er undergået en dybtgående strukturel forandring siden i hvert tilfælde fra

midten af 1960erne. Mønsteret for relationerne mellem stormagterne fra verdenskrigens dage var blevet ændret i en sådan grad, at en større revurdering var klart påkrævet, da denne administration kom til magten«.

Accepteres fremkomsten af en sådan strukturel forandring i det internationale system, må den først og fremmest ses i relationerne mellem de to modspillere i det dominerende system: Sovjetunionen og De forenede Stater. Det er da også først og fremmest forholdet til Sovjetunionen, der argumenteres med i det amerikanske sikkerhedspolitiske beslutningssystem – det snævre politiske system, som her skal undersøges. Af praktiske grunde vil dette system, der, som omtalt, vælges at omfatte den del af det samlede politiske system, der styrer rustnings- og nedrustningspolitikken blive benævnt *RN-systemet*. Betydningen af dette forhold, af det internationale system for beslutningssystemet, vil her imidlertid kun sporadisk blive taget op til vurdering.

Denne artikel er primært en generel gennemgang af RN-systemet med alle dets komponenter og disses indbyrdes relationer.

Formålet er således ikke først og fremmest at efterprøve en række teorier inden for disciplinen international politik, men at kortlægge den amerikanske beslutningsstruktur på dette specielle område.

Det har heller ikke været tanken at gå nærmere ind i debatten om og forskningen vedrørende beslutningsprocessen, men at gennemføre undersøgelsen med en systemorienteret fremgangsmåde. Aktørerne i systemet er ikke nærmere undersøgt. Her er det først og fremmest rollerne – og i mindre grad de individuelle personer i spillet, der har interesse.

I en nylig udkommen bog af Bruce Mazlish: »In Search of Nixon«, (1972) behandles problemstillingerne – hvorledes er den virkelige Nixon? Er han kriseorienteret – fjendtlig indstillet – eller er han i bund og grund en fredelig kvæker? Er han upålidelig eller blot misforstået? Denne bog vil således ikke hjælpe på vej, fordi disse spørgsmål efter min opfattelse ikke lader sig besvare uden meget stor usikkerhed. En lige så stor usikkerhed vil herske vedrørende spørgsmålet om svarene kunne have nogen som helst relevans for denne undersøgelse.

Struktur og fremgangsmåde fremgår delvis af indholdsfortegnelsen. Som nævnt trænges fra en generel analyse af det omtalte nedrustnings-rustningssystem (RN-systemet) ned i de politisk relevante underenheder. Analysen indeholder behandling af systemets komponenter, funktion, struktur og processer. Dernæst undersøges de faktorer, der antages at adskille systemet fra andre systemer, og som placerer og karakteriserer det. Endelig betragtes systemets regulering, eksistens, formål og aktørroller.

Undersøgelsens *materiale* er frem for alt det *officielle* materiale, hovedsagelig baseret på kongressens debatter og – af større betydning – kongreskomiteernes høringer, redegørelser og rapporter. Dette materiale er over-

ordentlig omfattende og alsidigt. Hertil kommer mere internt administrativt materiale, først og fremmest fra ACDA, State Department og det amerikanske forsvarsministerium suppleret med samtaler med embedsmænd fra de pågældende statsinstitutioner. Endelig er store dele af den tilkendegivne opinion undersøgt: presse, politiserende tidsskriftsartikler, interesse- og pressionsgrupper. Naturligvis har jeg også støttet mig til den videnskabelige litteratur om det amerikanske beslutningssystem – og om den politiske proces generelt.

2. PRÆSENTATION AF RN-SYSTEMET

Det amerikanske statsvåben er som bekendt en ørn, som i den ene klo holder en oliegren – i den anden et pilebundt. Symbolikken synes indlysende klar: en ædel og stolt nation, (ørnen), som ønsker fred, men som er parat til at forsvare sine interesser med krig. Statssymbolet kan også ses som noget generelt: som et billede på den situation, hver enkelt stat i det eksisterende internationale system er placeret i. Den formelle suverænitet betyder, at hver enkelt stat principielt er ansvarlig for, hvorledes staten skal *fungere* indadtil og i hvilken retning, man ønsker, udviklingen skal gå. Er de ydre vilkår af en sådan art, at de alvorligt hindrer denne interne fredelige udvikling, vil regeringerne være villige til eventuelt at anvende krig som middel. Dertil behøves et forsvar, våben. Der er således i enhver stat en tilsyneladende dobbelthed: bestræbelser i fredelig retning, harmonisering, samarbejde, udvikling, løsning af konflikter uden fysisk voldsanvendelse – internt som eksternt – og på den anden side bestræbelser i »krigerisk« retning, forberedelse til væbnet konflikt for at sikre, bevare og udvide det, man betragter som retfærdigt, rigtigt, sandt og fornuftigt. Disse forhold er *systemskabte,* og afspejler realiteterne i det internationale system – som i de nationale systemer. En række forskere har – i forsøget på at tolke det enkelte statssystem ikke som noget modsætningsfyldt, men som noget integreret – karakteriseret de nuværende samfund som krigssystemer – som samfund, hvis sidste og første mål er at kunne føre krig. En ting er givet: modsætningen krig-fred, oprustning-nedrustning, fordeling af ressourcer til forsvarsformål eller til intern udvikling, »smør eller kanoner« kan synes uovervindelig, men overvindes i realiteten stillet over for »den hårde skal« i statsstrukturen. Modsætningerne *forenes* i statens højeste beslutningscentre. Oliegrenen og pilebundtet er kun *midler* til fortsættelse af statsørnens eksistens – og til opnåelse af dens mål.

Det blev hævdet, at denne problemstilling var generel. Det *specielle* for det amerikanske system er, at det repræsenterer verdens stærkeste, rigeste og mest indflydelsesrige nation, hvis mulighed for at etablere en Pax Ame-

ricana kun er blevet hindret af Sovjetunionen, som har søgt og har opnået at gøre USA rangen stridig.

Dette forhold har medført, at USA har dannet mønster for andre stater verden over. *Specielt* er det videre i denne sammenhæng, at det amerikanske samfund turde være verdens mest heterogene, med de største racemæssige, nationale, etniske, religiøse og sociale modsætninger og skel, et faktum, som er afgørende til forståelse af beslutningssystemet. Er der nogen relation mellem USAs verdensdominans og indre sociale problematik? Sammenhængen mellem USAs ydre status og landets store indre sociale spændinger er af den amerikanske regering blevet kommenteret således, at det synes at være af største vigtighed for USA, at landets indiskutable strategiske dominans svandt bort netop på det tidspunkt, hvor der viste sig stigende modstand på hjemmefronten mod militære programmer og utålmodighed efter at omfordele ressourcerne – fra det nationale forsvar til imødegåelse af de sociale krav.

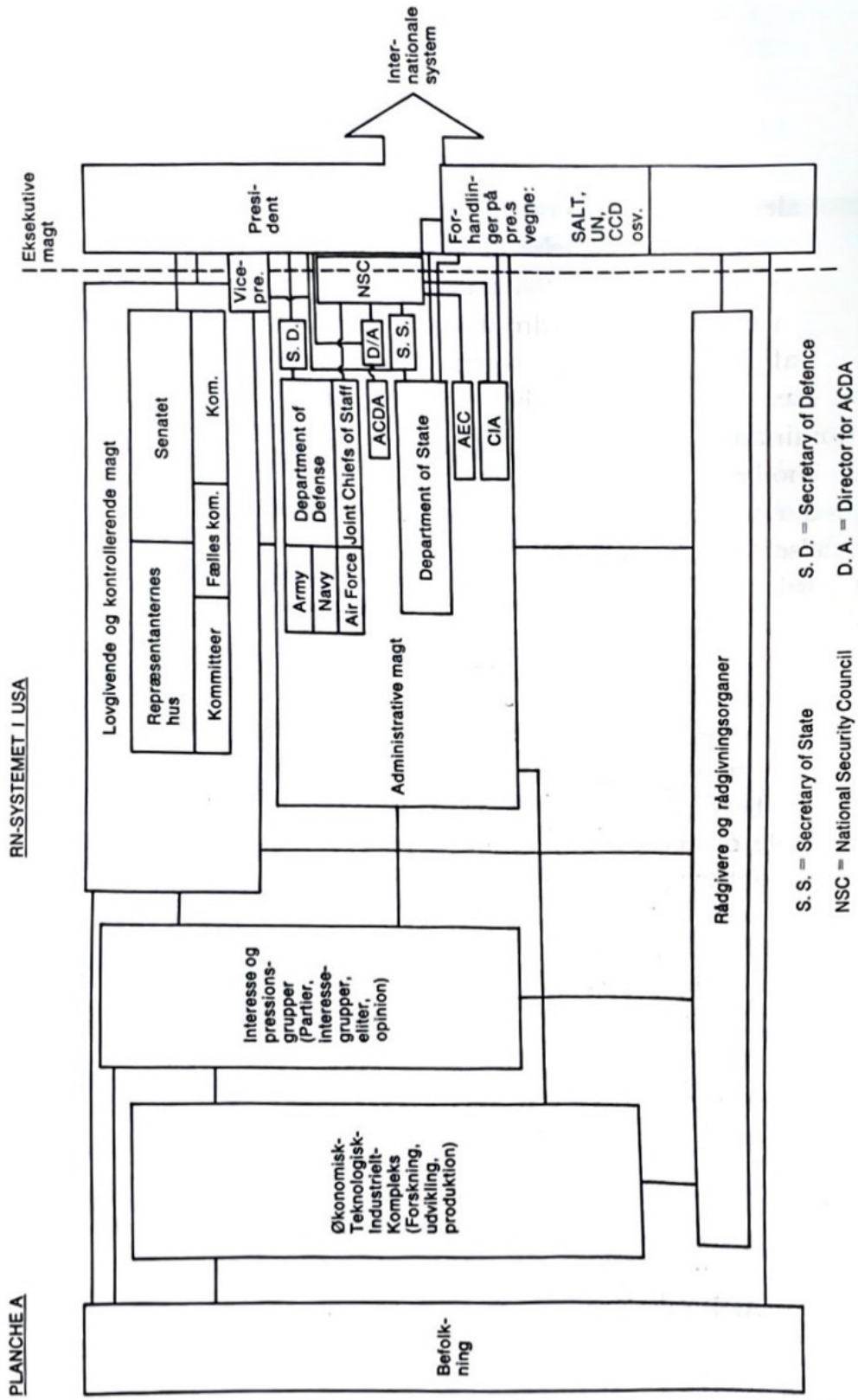
Der turde således med USA tegnende sig for over 40 pct. af verdens samlede våbenudgifter at være indlysende grunde til at underkaste specielt det amerikanske system en nærmere analyse med fastholdelse af, at en række afgørende træk er fælles for alle stater.

Men er det berettiget at tale om »et system« som det her karakteriserede? Er det rimelig at isolere og operere med »RN-systemet«? Det beror på et valg: bevidste udeladelser og bevidste forenklinger. Der vil udpræget være tale om et *analytisk system,* som ikke nødvendigvis af aktørerne eller omgivelserne opfattes som en afgrænset enhed. Udgangsenheden, oversystemet opfattes at være hele det amerikanske politiske beslutningssystem. Her er valgt at se på faktorer i dette system, som vedrører rustning og nedrustning, og se på disse faktorer som en enhed. En kort betegnelse kunne være sikkerhedssystemet – eller forsvarspolitikken, men da tyngdepunktet ligger i nedrustnings- og armscontrolproblematikken, og da forsvars- og sikkerhedspolitiske afgrænsninger ej heller er entydige, fastholdes det nævnte udgangspunkt og den introducerede betegnelse.

De relevante komponenter i dette system ses i planche *A*. I det følgende vil de enkelte enheder og deres indbyrdes relationer blive analyseret. Hovedinddelingen er 1. Den eksekutive faktor. 2. Den lovgivende og kontrollerende faktor. 3. Den administrative faktor som behandles i denne halvdel af undersøgelsen. Anden del indeholder: 1) Interesse- og pressionsgrupper – organisationer og enheder (politiske partier, eliter, snævrere pressionsgrupper, politiske og videnskabelige eksperter, opinionen, den økonomiske sektor, det industrielt-militære kompleks) og 2) Elektoratet.

PLANCHE A

RN-SYSTEMET I USA



3. RN-SYSTEMETS KOMPONENTER

3.1. *Baggrund*

Det er karakteristisk for dette system, at dets styringsmekanisker er meget komplicerede, at kompetencefordelingen stadig undergår forandringer, at traditionen i det amerikanske folk for *ikke* at blive regeret, eller at indskrænke *regeren* til det mindst muligt, et forhold som i konstitutionen er fastsat til følgende områder: opretholde *lov* og sikre indre *orden,* sørge for fælles *forsvar* og fremme den almindelige *velfærd* samt at sikre *friheden* fortsat spiller en rolle i dette system. Hertil kommer at disse forhold – sammenholdt med det faktum, at det amerikanske samfund som et samfund på et avanceret trin i den post-industrielle tidsalder og som derved kræver meget store og omfattende styringsmekanismer, er grundlaget for en permanent konflikt i landet mellem på den ene side kravet om en omfattende og effektiv ledelse af staten og på den anden side kravet om at ledelsen og styringen skal indskrænke sig til det mindst mulige.

Disse karakteristika er bl. a. baggrunden for, at så at sige hver præsident, når han tiltræder med sin nye administration, fremkommer med erklæringer om effektivitet og indsnævring af statsadministrationen. Nixonadministrationen danner i denne forbindelse ingen undtagelse. På en række områder har man forsøgt gennem reorganisation og nyskabelser at imødekomme både kravene om *formindsket* styring og om *effektiv* styring. Nixon udtrykte det i 1969 på denne måde, at den nye administration ville følge to linier på det organisatoriske område, *dels* at skabe nye administrative enheder med den grundlæggende opgave at udvikle og formulere langsigtede mål hvad angår den socio-økonomiske politik, *dels* at for bedre det eksisterende regeringsmaskineri – og gøre regeringen til »en regering af de regerede«.

På samme måde gav Nixon udtryk for angsten for bureaukrati og overadministration. I en tale i september 1969, hvor han opsummerede statens aktiviteter, sagde han »aldrig før i menneskehedens historie er så meget blevet givet ud med et så negativt resultat«. Lignende synspunkter er tidligere blevet fremsat – synspunkter i retning af, at en stor del af det gamle statsmaskineri er på vej til at blive forældet, hvis det ikke allerede er forældet.

3.3. *Beslutningsstruktur*

Et spørgsmål af overordentlig betydning i denne forbindelse i relation til RN-systemet er beslutningsstrukturen. Ved Nixons indsættelse i 1969 opnormeredes det Nationale Sikkerheds Råds system, (NSC) således at det atter kom til at indtage sin særlige fremstående position inden for den nationale sikkerheds planlægning. Det blev dog understreget af præsiden-

ten, at rådet naturligvis ikke tager beslutninger. »*Jeg* træffer beslutningen«, var Nixons ord.

Denne – omend formelle – kendsgerning, at den øverste – og formelt eneste beslutningstager – er præsidenten, skaber naturligvis en række muligheder for frie eller institutionaliserede rådgivningsorganer. Som et *fast* rådgivningsorgan står *regeringen* eller *kabinettet*, men hertil kommer muligheden for at danne uafhængige regeringskontorer (agencies), kommissioner, ad hoc-paneler, råd- og vejledningsorganer, samt naturligvis muligheden for at udvide præsidentens eksekutive kontor. Præsidentens store magt og centrale rolle og hans principielle eneansvarlighed over for eksekutive aktioner har været og er fortsat den mest afgørende faktor – ikke alene i det generelle beslutningssystem, men i *særlig* grad i RN-systemet.

Mange præsidentale beslutninger træffes i realiteten hen over hovedet på den lovgivende og den kontrollerende magt og dermed hen over hovedet på partierne, interessegrupperne, den offentlige mening, elektoratet, og »folket«, omend kongressen med sine debatter kan have skabt *baggrunden* for den præsidentale politik. Beslutningerne er formelt fremstillet som udgående fra præsidenten – som udbeder sig rådgivernes, eksperternes og bureaukraternes opfattelser. På højeste eksekutive plan udvælges de endelige mulige »optioner«, hvorefter præsidenten ene – og med fuld ansvarlighed træffer afgørelsen.

Denne præsidentale eneafgørelse er naturligvis en fiktion – og vil være det, jo mere teknisk, jo mindre væsentlig, jo mere rutinemæssig og med jo færre konsekvenser af politisk art den måtte have, idet den egentlige beslutning da vil være delegeret til lavere placerede enheder i RN-systemet.

3.3. *Udviklingstendenser*

Vi vil senere vende tilbage til præsidentens rolle, idet jeg blot her har villet fremhæve et væsentligt træk ved den Nixonske administration: Den eksekutive magts stigende formelle og reelle beføjelser. Grundene til dette er allerede nævnt: et stadigt mere kompliceret, integreret og indbyrdes afhængigt samfund, et samfund, hvor sociale modsætninger og konflikter accentueres i stadig højere grad og endelig et samfund, som, uanset afspænding, topmøder og rustningskontrol – og nedrustningsaftaler, fortsat er præget af deltagelse i eksterne kriser og direkte involveret i krigeriske handlinger.

Denne stigende magt viser sig i udenrigspolitikken, forsvarspolitikken og i den interne sikkerhedspolitik. For udenrigspolitikkens vedkommende er forholdet blevet udtrykt således »at det ikke længere er korrekt – hvad angår beslutninger om udenrigspolitiske relationer – at karakterisere vor regering som *en* ud af flere af adskilte magter, kontrolleret og afbalance-

ret i forhold til hinanden«. Det er den eksekutive magt, som er i besiddelse af den helt overvejende indflydelse.

For forsvarspolitikkens vedkommende er der ligeledes en udpræget tendens i retning af en styring fra den eksekutive magt.

I den interne sikkerhedspolitik vil Edgar Hoovers død utvivlsom betyde en større underordning af FBI i relation til præsidenten end tidligere, idet der i hans person var repræsenteret en væsentlig magt baseret på indflydelsesrige kredse i kongressen, som i dette embede havde fundet en anvendelig kanal til indflydelse.

Med denne udviklingslinie vender vi tilbage til udgangspunktet: den amerikanske nations (som alle andre nationers) dobbelte identitet: som både en *magt,* engageret i udenrigspolitiske relationer, og et *samfund,* som tjener borgerens interesser, idet det dog må påpeges, at nationen som en *magt* jo også tjener borgernes interesser!

Beslutningssystemet beskrevet her, som dækker netop denne dobbelte identitet, har naturligvis som vigtigste opgave, som output af sin funktion: *allokering af ressourcer.* I USA kan denne politik bl. a. aflæses i de federale budgetter. Det kan som en væsentlig ting – og som en væsentlig del af politikken konstateres, at dobbeltheden i systemet dog virker på den måde, at den ansvarlige ledelse af systemet gør alt for at fremstille ressourcerne til de samfundsmæssige, de interne formål som værende i stigning. Ved den budgetoversigt, som Nixon-administrationen fremlagde i foråret 1972 fremgik det af det – naturligvis bevidst manipulerede talmateriale, at omend forsvarsudgifterne i 1973 er i stigen – er der tale om et fald i den procentuelle andel af det samlede federale budget. I *1965* var den procentvise andel til det nationale forsvar 41.9, i *1970* 40.8 og i *1973* 31.8. Til området »Fysiske ressourcer« og »menneskelige ressourcer« er tallene henholdsvis 42.2, 47.6 og 55.4 procent.

4. DEN EKSEKUTIVE FAKTOR

Den dobbelte identitet er ikke alene karakteristisk for systemet som helhed, men også for systemets top. Der tales om *Nixon*-administrationen, og den benævner sig selv som sådan. Den taler om, at *Nixon*-administrationens år har været *forandringens* år: hvor udviklingen har været fra krig til fred, fra et federalt budget domineret af forsvarsudgifter til et budget domineret af programmer for de menneskelige ressourcer. *Personen* Nixon synes i højere grad at blive fremhævet og fastslået af den siddende administration end det tilsvarende har været gældende for tidligere præsidenter. *Nixon*-doktrinen fra 1969 var ikke et journalistisk eller et analytisk begreb, men et udtryk skabt af administrationen. I senatet har der rejst sig kritiske røster mod denne »US Cult of Personality«, hvor dyrkelsen af

præsidenten – og i særdeleshed Nixon – blev sammenlignet med dyrkelsen af Mao og Stalin.

Men det er, som omtalt, igen først og fremmest præsidentembedet – og dettes dobbelte identitet, som interesserer, ikke personen Nixon. Som før nævnt lægger Nixon-administrationen større vægt end tidligere på præsidentens personlige afgørelser, men dette forhold er naturligvis mere en formalitet: det afgørende er *magtorganisationen* omkring præsidenten.

4.1. *Præsidenten*

Men hvilke opgaver og funktioner har da præsidentembedet? Først de formelle beføjelser: nemlig »Øverste leder af de væbnede styrker« (Commander in Chief) og »Udøver af den højeste udøvende magt« (Chief Executive). Dertil kommer en række beføjelser, som kan sammenfattes som øverste beslutningstager og øverste koordinator med magt til at intervenere og delegere. Problemstillingen her vil da være at søge at fastslå hvorfra og hvordan præsidentembedet får påvirkning m. h. t. varetagelsen af disse funktioner.

Rollen som Commander in Chief har ikke været omdiskuteret, men har naturligvis en afgørende betydning på et tidspunkt, hvor USA reelt befinder sig i krig. Denne krig – Vietnamkrigen – og dens betydning for det undersøgte system vil kun blive behandlet yderst sporadisk her. Det, som imidlertid i denne sammenhæng kunne have interesse er præsidentens kontakt med og rådgivning fra den militære sektor.

4.1.1. *Forholdet til den militære sektor*

Den militære sektor adskiller sig fra de civile sektorer på afgørende punkter, når præsidenten skal vælge rådgivere. Der er ingen egentlige konkurrerende organer (når man ser bort fra konkurrencen mellem de tre værn) og præsidentens valgmuligheder er små – f. eks. sammenlignet med valg til en diplomatisk opgave – når militær rådgivning er på tale – eller f. eks. når den vigtige stilling som Joint Chiefs of Staff skal besættes. Problemet er her kort og godt vanskeligheden ved at finde alternativ militær rådgivning. Grunden er først og fremmest militærets monopol på *information* om de amerikanske styrkers kapacitet og kapabilitet – og tilsvarende for de allierede styrker. Forsvarsministerens egne informationer vil ej heller kunne være alternative, men vil bero på militærets informationsmateriale. I modsætning til sine forgængere har præsident Nixon ingen egentlig militær rådgiver i Det Hvide Hus. Dette forhold er indlysende stærkt knyttet til det problem, som synes at være et af de mest afgørende i systemet for Nixon-administrationen: dette at håndtere det amerikanske militære kompleks – ikke alene verdens største militære organisation, men tillige verdens største organisatoriske enhed. Løsningen har i før-

ste række været at styrke den eksekutive magt ved skabelsen af et stærkt NSC og stærke efterretningsorganisationer samt nye permanente eller provisoriske regerings- og koordinationsenheder. Disse enheder vil blive omtalt nærmere senere i artiklen.

4.1.2. *Den udøvende magt*

Præsidenten har først og fremmest *den udøvende magt*. Med sin administration sørger han for effektueringen og gennemførelsen af love og forordninger på forsvarsområdet, nedrustningsområdet, på udenrigspolitikkens område. Men hvem tager beslutningerne? Præsidenten er blevet karakteriseret som »The Ultimate decisionmaker«. Dette stiller naturligvis helt uoverkommelige krav til præsidenten. For virkelig at kunne beslutte, er det ikke tilstrækkelig at være forelagt papers med nogle få udvalgte optioner: optioner, som ofte er mere fortænkte, formelle og ceremonielle – end reelle valgmuligheder. Præsidenten binder sig her til – ved at give indtryk af at han selv træffer de betydningsfulde beslutninger på grundlag af personlige, dybtgående overvejelser – og dermed demonstrerer en uafhængighed af rådgiverne – at fremstå som en altvidende person, som med en videnskabsmands grundighed har sat sig ind i sagerne. Ved præsidentens fremlæggelse af de to aftaler, som var et resultat af første runde af SALT fremhævede han flere gange sit personlige arbejde med disse aftaler og sine grundige studier. »Jeg har studeret denne situation vedrørende våbenkontrol i de sidste 3 1/2 år. Jeg er fuldstændig overbevist om, at begge disse aftaler er i De forenede Staters sikkerheds interesse og er i våbenkontrollens og verdensfredens interesse.«

4.1.3. *Koordination*

Denne fremgangsmåde har sine begrænsninger: først og fremmest vanskeligheden ved at bevare troværdigheden. Derfor må præsidenten også tage sin næste funktion i brug: magten som øverste koordinator med mulighed for at intervenere og at delegere. Koordinationen er et centralt problem også i beslutningsstrukturen. Netop i RN-Systemet er koordinationen et problem, som er understreget atter og atter. Hvad er det, der skal koordineres? Principielt alle de faktorer, som er opregnet på planchen. Men i første række de regerings- og administrative enheder og organer, som kraftigere eller svagere er knyttet til den eksekutive magt. RN-systemet kan kun fungere rigtigt, det vil sige med en mulighed for at kunne nå til en beslutning uden demonstration af alt for mange modsætninger i systemet, hvis der findes organer, som på tværs af de hidtidige saginddelte administrationer: forsvar, udenrigspolitik, efterretningstjeneste, nedrustningspolitik, kan fungere som koordinationsenheder. Disse enheder placeret direkte under præsidenten er blevet en væsentlig del af den eksekuv

tive magt. Her er SALT-forhandlingerne igen en god illustration. Man *kunne* have valgt at overlade denne sag alene til State Department, til Pentagon, til ACDA eller eventuelt til AEC, (Atomenergikommissionen) således at den udvalgte enhed kunne trække på eksperter fra de andre enheder. Derved ville den eksekutive styring muligvis blive relativ svag. For netop at *markere* departementernes placering i systemet, for at kunne koordinere synspunkter fra de forskellige enheder, som netop ved at blive betragtet som enkeltstående, rådgivende institutioner kunne tillade sig at have markerede og udprægede særstandpunkter, var SALT en naturlig ting at placere på et højt niveau, koordineret af præsidentembedet. Det hedder direkte i argumentationen for dette forhold, at SALT ikke var en af disse sager, hvor *ét* departement kunne tage den ledende rolle.

Koordinationen indebærer muligheden for at intervenere, at gribe ind i systemet, at ændre bestående forhold. En sådan intervention kan naturligvis have forskellige formål: *et* kan for eks. være at fremhæve den præsidentale magt, at demonstrere præsidentens personlige dygtighed, – hæve hans prestige. Der har blandt politiske iagttagere været almindelig enighed om, at de to aftaler, som blev resultat af første SALT-runde kunne være afsluttet flere måneder før end tilfældet var. Men den præsidentale timing ville ikke kunne tillade dette. Dette særlige tilfælde – SALT-aftalerne – skulle udnyttes på særlig vis af præsidentembedet, således at forhandlingerne skulle lægges på den måde tilrette, at der spektakulært kunne blive tale om en præsidental intervention i vanskelige forhandlinger; forhandlinger, som først kunne lykkes, når direkte forhandlinger på allerhøjeste plan var blevet gennemført. Moskva-aftalerne skulle være Nixons værk, og officielt talte han netop om nødvendigheden af den præsidentale intervention. De afsluttende scener umiddelbart efter undertegnelsen ved pressemødet, hvor der tilsyneladende kun fandtes et eksemplar af aftalen – nemlig det, som netop var blevet undertegnet – skulle øge denne interventions troværdighed og understrege dens betydning.

4.1.4. *Delegering*

Med denne bevidste magtkoncentration omkring præsidentens person, dukker atter problemet om *overkommeligheden* op. Præsidenten skal regere, beslutte, koordinere, intervenere – og – som fremhævet af Roger Hilsman – samtidig være den øverste »overtaler«. Han skal fungere som en nationalt tænkende og fungerende maskine, som vælger de rigtige rådgivere – og vælger de rigtige råd, opterer for den rigtige politik, som fremlægges for ham af rådgiverne – som principielt er *alle* de underordnede led: ministre, chefer for bureauerne og cheferne i hans eksekutive kontor. Men muligheden for at overkomme – og praktisk at *styre* tingene – ligger

i delegeringen af magten – og ringen er dermed sluttet. I delegationsordningen ligger naturligvis faren for den magtopsplitning og manglende koordination, som Nixon-administrationen netop har arbejdet på at ville undgå. Men den er en praktisk nødvendighed. Nixon har i RN-systemet oftest brugt Kissinger, som han har udstyret med myndighed til at kunne tale på præsidentens vegne. Det må dog understreges, at det er en sjældent valgt udvej. Normalt er der tale om stiltiende opfattelse af, at ledende ministre og embedsmænd i visse tilfælde udtaler sig på præsidentens vegne. Under SALT-forhandlingerne har Nixon flere gange direkte formuleret, at Kissinger »will be presenting the presidential views.«

Men den direkte magtdelegering er naturligvis fortsat også en styrke for præsidentembedet. Dette gælder for eks. i udenrigspolitikken. Det hedder utvetydigt i den officielle publikation »How The Foreign Policy is made«, at den centrale figur i amerikansk udenrigspolitik er præsidenten. Det endelige ansvar for den politik er hans. Han gennemfører den gennem bl. a. sin udenrigsminister – og gennem sine ambassadører, som karakteristisk nok *ikke* er repræsentanter for De forenede Stater, men er personlige repræsentanter for præsidenten selv. Dette er ikke alene en *formel* ting – men der er mulighed for – og det praktiseres – at ambassadører korresponderer direkte med præsidenten og på eget initiativ aflægger ham besøg, når de opholder sig i Washington. Det vil sige, at der formelt og reelt gives præsidentembedet mulighed for at delegere magt ud til underordnede enheder, og dermed få alternative rå dog informationer, således at dette kan stå som en reel leder af udenrigspolitikken. Dette forhold gælder i særlig grad denne politik, men er i øvrigt en naturlig følge af strukturen i det amerikanske politiske system. Den amerikanske udenrigsminister erkender sin »underordnede rolle« og fremfører atter og atter udenrigspolitikken som præsidentens politik. I en tale i 1971 udtalte han således: »When the retoric has died down, partisanship put aside, and a thoughtful assessment is made of the conduct of our foreign affairs, President Nixon will be acclaimed for his world leadership in the seventies.«

4.1.5. *Præsident og Kongres*

Hvilke muligheder findes nu i RN-systemet for at begrænse denne magtkoncentration omkring præsidentembedet? Formelt ligger muligheden for check-and-balances først og fremmest hos kongressen gennem den lovgivende og kontrollerende myndighed. Den eksekutive magt ser klart nødvendigheden af støtte fra kongressen, men også det ønskværdige i at kunne styre den legislative magt. Problemerne er her *information,* hvor kongressen ofte giver indtryk af at være for svagt funderet; dårligt eller misinformeret.

Et andet problem er effektive konsultationer mellem kongressen og præsidenten. Et tredie er udøvelsen af kongressens konstitutionelle rettighe-

der, og endelig vedrører et fjerde problem de nævnte tre faktorers betydning i en krisesituation. Hvem skal her have den rådgivende funktion, hvorledes kan kongressen gøre sig gældende, når tidspresset er stort?

Den eksekutive magt har erkendt disse problemer – og har søgt at ændre – og bedre forholdet til kongressen – forsøg som næppe kan karakteriseres som at være lykkedes. Et af de alvorligste problemer har været »warpower«-problematikken. På nedrustningsområdet har man søgt et relativt tæt samarbejde med kongressen, hvis flertal oftest fortsat finder dette samarbejde utilstrækkeligt.

Men afgørende må det være i hvor høj grad præsidenten kan få – eller føler at have – *carte blanche* til at handle i presserende situationer og i kriser. Under Nixon-administrationen har det inden for RN-systemet været påfaldende hyppigt, at den eksekutive magt har handlet selvstændigt – således at kongressens muligheder for »check-and-balances« har været ringe. Kongressen har i en række tilfælde følt sig stillet over for et fait accompli. Det gælder SALT, BCW, Havbundstraktaten, ABM-beslutningerne og en række andre tilfælde. Og kan kongressen ikke varetage disse funktioner, hvor ligger da muligheden for kontrol og styring udefra? Muligheden ligger i at gå et trin længere ned i beslutningsprocessen, til den offentlige mening, til »folket«. Herom skrives i New York Times, 30. juni 1971, at den eneste effektive dæmper på den eksekutive politik og magtudøvelse på det nationale forsvarsområde og i sager vedrørende international politik – når der inden for det snævrere politiske system ikke findes andre »checks-and-balances« – ligger i det oplyste borgerskab, i en informeret kritisk offentlig mening, som alene kan forsvare demokratiets værdier.

Denne erkendelse, som også er pressens forsvar for sig selv, vil næppe løse nogen problemer endsige medvirke til ændring af de bestående forhold. Hertil kræves en ændring af den institutionelle struktur og den institutionelle praksis. Men næppe til en struktur og praksis, som administrationerne før Nixon. Disse havde blot *andre* fremgangsmåder til at styrke den eksekutive magt. En mulighed kunne være en større kollektivitet i ledelsen af RN-systemet – og en nærmere specificeret ansvars- og kompetencefordeling.

4.1.6. *Præsidentrollen*

Som systemet er nu, er der imidlertid ikke tale om en personlig magtudøvelse. Præsidentembedet er udpræget en *rolle,* hvis personlige udfoldelsesmuligheder er yderst begrænsede. Embedet er en magtfaktor i realiteten fordi alle øvrige magtfaktorer accepterer og anerkender den som sådan, og *ønsker* at den skal fungere effektivt og opfylde sine bestemmelser. I realiteten er præsidentembedets handlemuligheder begrænsede af en række mere eller mindre institutionaliserede faktorer. Præsidenten må nød-

vendigvis stile mod den størst mulige konsensus inden for de relevante magtfaktorer. Han må acceptere sin rolle med dens indbyggede og situationsgivne begrænsninger. Han må tage hensyn til ansvarets restriktive effekt, bl. a. i relation til sine rådgivere og han må endelig tage hensyn til – og forfølge de nationale mål, som han formulerer i overbevisningen om, at de er udtryk for den mindst mulige fællesnævner for alle de nævnte magtfaktorer. Bliver de opfyldt *bedst* ved at præsidenten har frihed til at vælge sine rådgivere? At han præsenteres for forberedte politiske optioner? At præsidentembedet er stærkt eller svagt?

En ting er givet. Uanset hvilken opfattelse man har af det amerikanske RN-system – må det opfattes som det mest *åbne* i verden. Ingen andre stater har en så åben drøftelse af militære og forsvarsmæssige problemer – og en offentlig adgang til så mange oplysninger. At der alligevel findes en række helt lukkede områder af yderste vigtighed – er en anden sag. Problemet er her, at netop disse områder indeholder oplysninger, som vedrører verdens største ødelæggelseskapacitet, som kan udslette kloden adskillige gange.

4.2. *Præsidentembedets organer*

4.2.1. *Executive Office of the President*

»The Executive Office of the President« omfattede i januar 1972 4.708 ansatte (heri ikke medregnet CIA, hvor ingen officielle tal foreligger). Det er ikke noget stort tal, når man betænker, at USAs »Executive Branch«, omfattende hele det federale bureaukrati, nemlig departementerne, de uafhængige »direktorater« (agencies) og kommissionerne rummer i alt 2.817.000 personer. Opregnes de totale ansatte under Federal Government – altså inklusive den lovgivende og den dømmende magt – er tallet 2.861.000. Ser man imidlertid på tallene fra 1962 og sammenligner med i dag, er der i det samlede antal ansatte sket en vækst på 15 pct. The Executive Office of the President har i samme tidsrum *tredoblet* sit antal ansatte – og den største stigning har været inden for det sidste år. Denne udvikling angiver det stigende behov og ønske om koordinering, centralisering og eksekutiv styring, ikke alene inden for det generelle politiske system, men frem for alt inden for RN-systemet. Som tidligere fremhævet er det – som det fremgår af planchen – etableringen af, eksistensen og udnyttelsen af en række permanente og provisoriske koordinerende og policyskabende organer, som er karakteristisk for Nixon-administrationen inden for RN-systemet. Det vigtigste af dem er *NSC-systemet* – Det nationale sikkerhedsråd og dets underorganer.

Det vigtigste kontor for RN-systemet i »The White House Office« er kontoret for Assistant to the President for National Security Affairs, ledet

af Dr. Henry Kissinger. Kissinger er principielt Assistant to the President – på linie med en række andre medarbejdere i præsidentens stab – med samme titel. Han har langt den største stab af medarbejdere og må betragtes som den vigtigste person i RN-systemet efter præsidenten.

4.2.2. *NSC-Systemet*

Langt den vigtigste funktion udøves gennem det egentlige NSC-system, oprettet i 1947 med den funktion at rådgive præsidenten med hensyn til den nationale sikkerhedspolitik på baggrund af bestræbelser for en integration af indenrigs-, udenrigs- og militærpolitikken, hvor der er tale om relationer til den nationale sikkerhed. Medlemmer af NSC, som under sig har et vidt forgrenet system af komiteer, underkomiteer, ad hoc-arbejdsgrupper og administrative stabe og politiske og videnskabelige rådgivere, er præsidenten, vicepræsidenten, udenrigsministeren, forsvarsministeren og direktøren for »Office of Emergency Preparedness«. Andre højtstående regeringsfolk deltager ofte i møderne, når der er problemer til drøftelse inden for deres sagområde. For eks. er dette tilfældet for direktøren for ACDA, den amerikanske nedrustningsadministration. Knyttet til NSC som »official« er NSCs vigtigste person, Dr. Henry A. Kissinger, Assistant to the President for National Security Affairs. Af andre vigtige organer i RN-systemet kan nævnes Council of Economic Adviser, Office of Emergency Preparedness, Office of Science and Technology, Council on International Economic Policy. Hertil kommer The President's Foreign Intelligence Advisory Board samt The Presidents Science Advisory Committee. Her skal kort behandles organerne for efterretningsindsamling.

4.2.3. *Efterretningsorganer*

Hovedorganet er CIA, Central Intelligence Agency – som har en dobbelt*rolle* som uafhængigt Agency – samt som enhed inden for *Executive Office of the President,* idet det er snævert knyttet til NSC. Tillige har CIA en dobbelt*funktion,* idet det dels skal koordinere efterretningskontorer og enheder i alle andre regeringsenheder, dels skal rådgive og give rekommandationer til NSC. Men siden CIA er blevet oprettet med NSC i 1947 har der været stadig større behov for koordination. En række katastrofale fejlskøn fra de forskellige efterretningsenheders side vedrørende de sovjetiske strategiske styrker, hvor tallene og vurderingerne var vidt forskellige, har bevirket fremkomsten af stadig flere koordineringsorganer. Over CIA er blevet etableret *US Intelligence Board* (USIB) – bestående af repræsentanter fra de vigtigste afdelinger af efterretningsvirksomhed i de førende regeringsorganer: Intelligence Bureau of the Department of State, Defense Intelligence Agency (Department of Defense) National Security Agency (ligeledes Department of Defense), FBI, AEC (Atomic Energy

Commission) og endelig CIA, hvis chef ligeledes er formand for USIB. Herudover har præsidenten sit eget »*The President's Foreign Intelligence Advisory Board*«, oprettet marts 1969, som primært har til opgave at registrere og koordinere den nationale efterretningstjenestes utallige og snørklede veje, til stadig at have overblik over aktiviteterne – og rapportere til præsidenten. Rådet består af ni ledende forretningsfolk og tidligere regeringsembedsmænd. Det spillede en formel rolle i behandlingen af Safeguard ABM-programmet.

Dataindsamling og efterretningsindsamling er en så vigtig del af det amerikanske RN-system, at det samlede antal personer involveret i disse aktiviteter antagelig kommer op på mange hundrede tusinder måske over 1/2 million. De samlede udgifter for USA til efterretningstjeneste er uofficielt opregnet til 2 eller 3 – op til 6 milliarder om året. Ud over de nævnte enheder kan anføres de enkelte værns egne efterretningstjenester, og en række andre regerings- og administrationsgrene har ligeledes kontorer for efterretning. Selv et så lille organ som ACDA har sit eget særlige efterretningskontor. Hertil kommer ad hoc-grupper som den nylig etablerede specielle efterretningsenhed, som løbende skal sørge for, at Sovjetunionen overholder de to aftaler fra Moskvatraktaterne i maj 1972.

Årsagerne til dette virvar af organisationer findes *dels* i det amerikanske politiske systems struktur *dels* i erfaringer fra det hidtidige efterretningsvæsens virke; erfaringer, som måtte pege i retning af ændringer. Systemet, en række relativt uafhængige selvstændige enheder, som hver for sig søger at nå frem til beslutningsenheden, det præsidentale embede med politiske optioner, råd og vejledning tenderer i retning af *dels* at være orienteret om hvad »konkurrenten« foretager sig (intern efterretning) *dels* at søge at erhverve – på egen hånd, og selvstændigt – direkte, pålidelige, af andre enheder ubearbejdede data om andre landes indre forhold, først og fremmest de militære. Under SALT-forhandlingerne er det tidligere problem om den sovjetisk strategiske kapacitet atter dukket op – med en linie tilbage til ABM-debatten, NPT-overvejelserne, MLF-planerne og til Atomprøvestoptraktaten. Debatterne viser en fortsat rivaliseren – og uenighed om facts og data på afgørende felter.

I dette virvar – langt fra 1920ernes situation, hvor den daværende amerikanske udenrigsminister kvalte et lille tilløb til efterretningstjeneste med ordene – »gentlemen læser ikke hinandens breve« – har der været stadigt behov for koordinering – og koordinering af koordinationsorganerne. En væsentlig grund er, som nævnt, CIA – som i halvtredserne og i begyndelsen af 1960erne fik en urimelig stor indflydelse på udenrigspolitikken – og i særlig grad på RN-systemet. Denne udvikling var betænkelig, idet CIAs arbejde var baseret på hemmelighed, totalt tillukkethed, og ukontrolleret budget og ukontrolleret aktivitet. Med den nuværende

udvikling synes intet at tyde på, at CIA har mistet sin indflydelse, hvis man dømmer efter de påvirkningsmuligheder, som direktøren Richard Helms er i besiddelse af – idet han bl. a. er repræsenteret i de vigtigste komiteer under NSC-systemet. Når indflydelsen fortsat er stærk – trods tidligere modstand og modgang – og måske oven i købet er i stigen – hænger det utvivlsomt sammen med, at ledelsen bevidst har undladt at politisere – og kraftigt understreger, at man ikke tager parti i de indre stridigheder i det, vi her betegner som RN-systemet. I en tale til the American Society of Newspaper Editors 14. april 1971 understregede direktør Helms, at CIA ikke kunne og ikke måtte tage parti. Hvis han understøttede en bestemt opfattelse, ville de, som støttede en anden opfattelse utvivlsomt nære den mistanke, at oplysningerne var indsamlet med henblik på at understøtte *hans* opfattelse, og således ville tiltroen til CIA forsvinde. Meget tyder på, at CIA nu bevidst arbejder på denne linie – for at vinde i troværdighed og dermed på længere sigt at vinde i indflydelse.

Som nævnt spiller efterretningsvirksomheden den allerstørste betydning i NSC-systemet, og der ofres mange ressourcer på at fremskaffe og bearbejde adækvate og pålidelige informationer, men også tilfældige og forfalskede. SALT-aftalerne havde ikke været mulige uden denne del af systemet. At dømme efter kyndige vurderinger synes dette punkt – efterretningsproblematikken – på linie med USAs internationale økonomiske problematik – at være områder, hvor Kissingers NSC-system ikke fungerer tilfredsstillende. Resultaterne er »flertydige resultater«, som det hedder i Kissingers eufemistiske sprog. Bl. a. er samarbejdet mellem NSCs stabsrapporter og CIAs ikke tilstrækkeligt koordineret. Kritikken rettes også imod tilbøjeligheden til at overvurdere modstanderes kapabilitet, til fastholdelsen af koldkrigsproblematikken, til at ville dække *alle* områder – og derved blive overfladiske og mindre værdifulde. Kritikken fra NSCs side hævdes videre at dømme CIA til for det første at være for stor, for det andet ikke professionel nok og for det tredie koncentreret udelukkende om de militære værns problemer. Kritikken mod CIA vedrører først og fremmest ensidigheden i bedømmelsen af SALT.

Hemmelige efterretningstjenester synes at være accepteret i alle samfund som et nødvendigt onde. I det amerikanske samfund – og i særlig grad i RN-systemer – har disse tjenester langt større konsekvenser – også på det internationale system – end i andre lande. Det er først og fremmest i det strategiske spil i relation til Sovjetunionen at adækvate informationer er en livsbetingelse. Derfor hæges der i så høj grad om disse organer; de er systemets antenne-aggregater – de billeder, der indsamles og stykkes sammen er afgørende for, hvorledes RN-systemet skal udvikle sig.

Før vi forlader den eksekutive del, må *kabinettet* nævnes. Kabinettets rolle i RN-systemet er beskedent; derimod spiller enkelte dele af det (uden-

rigs- og forsvarsministeren) naturligvis en central rolle. I det amerikanske system er kabinettets rolle frugt af tradition og sædvane og, som det hedder i en officiel redegørelse, »functions at the pleasure of the President«. Kabinettet består af lederne af de 11 eksekutive departementer (ministerierne). Kabinetsmøderne – hvor vicepræsidenten i øvrigt altid er deltager – er relativt sjældne – og har kun i meget få tilfælde haft afgørende betydning for RN-systemet.

5. DEN LOVGIVENDE OG KONTROLLERENDE FAKTOR

Kongressen har derimod en både formel og reel rolle at spille i RN-systemet. Nævnt er allerede problemerne vedrørende information, konsultation, de konstitutionelle retningslinier og de særlige problemer i forbindelse med kriser – problemer, der alle vedrører den legislative magts relationer til den eksekutive.

5.1. *Lovgivning og udnævnelse*

Den eksekutive magt må naturligt indtage den afgørende rolle i RN-systemet. Men hvilke muligheder har kongressen ud over de konstitutionelle rettigheder, samt information og koordination? Først og fremmest *aktioneringsforsøg* – for at virke dæmpende eller udvidende på RN-systemet. Lad os starte med de *konstitutionelle* rettigheder – og de traditionelle funktioner. Her er først og fremmest tale om lovgivningsmæssige rettigheder og funktioner samt om kontrollerende virksomhed. Den afgørende indflydelse ligger selvsagt i lovgivningsvirksomheden. Her er der imidlertid en afgørende forskel på udenrigspolitikken og forsvarspolitikken. Medens udenrigspolitikken er meget lidt udgiftskrævende – i traditionel forstand – hvis man ser bort fra subsidier, udviklingshjælp og militær hjælp – og i realiteten kun er lønninger til de ansatte – er forsvarspolitikken et helt andet problem. Lønninger kan ikke afspejle en politik således som det amerikanske kæmpeforsvarsbudget gør det. Alligevel er det ikke i kongressen selv – i senatet eller repræsentanternes hus, at den mest effektfulde politik foregår. Senator Nelson påpeger, at der i de sidste år ikke har været nogen virkelig kritisk gennemgang af dette det største beløb på det amerikanske federale budget. »Vi har behandlet 70 milliarder-budgetter efter 10 minutters – eller en times diskussion, og uanset om nogle af os prøvede at opnå moderate ændringer, så var det en på forhånd fastsat kendsgerning, hvad resultatet ville blive.«

Den grundige behandling sker imidlertid primært i kongressens forskellige komiteer, (jvf. planchen). Netop på disse områder er den lovgivende magt i besiddelse af en uomtvistet magt. At den ikke udnyttes – eller i højere grad udnyttes til at sætte bevillingerne op – end at reducere dem

– er en anden sag – og må så tolkes som eksistensen af en konsensus mellem den eksekutive og den legislative sektor.

De konstitutionelle opgaver for kongressen er – inden for RN-systemet (tallene henviser til de pågældende paragraffer i konstitutionen) »to provide for the common defense (I,8,1), to define and punish . . . offences against the law og nations (I,8,10), to declare war (I,8,11), to raise and support armies (I,8,13) to provide and maintain a navy« (I,8,13). Specielt for senatet gælder det, at det skal acceptere traktater – med et kvalificeret flertal på 2/3 og at det skal acceptere og godkende præsidentens valg af ambassadører, ministre og konsuler. Det sidste punkt er imidlertid en rettighed, som ret sjældent udnyttes inden for RN-systemet således at den eksekutive magts indstilling omstødes. Af i alt 134.464, udnævnelser under den 91. kongres (1969) på alle områder – blev kun to nægtet godkendelse af senatet. For ambassadørers vedkommende kan der i øvrigt – da ambassadøren repræsenterer præsidenten personligt – gøres gældende til støtte for den eksekutive magts indflydelse, at det må være en person, som i særlig grad har præsidentens tillid.

5.2. *Traktataccept*

Det *centrale* punkt må imidlertid søges i traktataccepten. Med en stadig trussel i erindringen om senatets forkastelse af Folkeforbundstraktaten – og dermed fredstraktaten med Tyskland efter første Verdenskrig – er den eksekutive magt blevet meget omhyggelig med på forhånd at søge at binde kongressen og i særlig grad senatet til accept. Dette kan gøres ved koordinering, information, kontrol – eller direkte deltagelse i den eksekutive magt. SALT-forhandlingerne er et åbenbart eksempel. Resultatet har været, at forhandlingslederen, direktøren for ACDA og andre delegationsmedlemmer har gennemført i alt 30 eksekutive briefingmøder for kongressens forskellige komiteer. En senator, Charles McC Mathias, har direkte – som repræsentant for US Senat – deltaget i forhandlingsmøderne som observatør. De største anstrengelser synes imidlertid at være sket *efter* aftalerne er truffet i Moskva for at sikre senatets 2/3 accept af ABM-traktaten og godkendelse af den 5-årige interimsaftale om offensive våben af kongressens to kamre, der som en »executive agreement« kun kræver simpelt flertal. Den sidste *godkendelse* kunne være undgået, men administrationen har ment det rigtigt at få størst mulig støtte til sin fredelige sameksistenspolitik over for Sovjetunionen og til sin generelle arms control politik. For netop at undgå Wilson-erfaringen, som Nixon direkte henviste til i sin forelæggelsestale, har man taget en række utraditionelle fremgangsmåder i anvendelse: dels ved at præsidenten direkte fra Moskva hastede til den ventende kongres, hvor han fremførte sine resultater, dels ved at etablere to nye taktiske fremgangsmåder: senere at sammenkalde

alle relevante kongreskomitémedlemmer til et stort møde – og her at lade »de eksekutive privilegier« falde – præsidentens eksekutive medarbejderes ret til ikke at stille til høringer i kongressens komiteer. Ved dette møde blev Kissinger, som med sin stab må betragtes som den vigtigste person på amerikansk side i forbindelse med SALT-aftalernes tilblivelse – udspurgt af komitémedlemmerne. For første gang fandt en form for høring sted af ledende embedsmænd og rådgivere inden for den eksekutive gren af den amerikanske regeringsstruktur. Briefingen varede over 3 timer og en række vigtige synspunkter blev præsenteret. Temaet var først og fremmest den *dobbelte* politik – oprustning-nedrustning – kernen i RN-systemet. Senator Fulbright anmodede om forklaring på for eks. det inkonsistente i kravet om større forsvarsudgifter i forbindelse med kravet om og gennemførelsen af våbenkontrolaftaler. Svaret var karakteristisk. Det siger noget om *dels* kongressens muligheder for at få skærpet præsidentembedets formuleringer (Kissinger talte på Nixons vegne) og *dels* om den øverste eksekutive mag stmulighed for at udnytte en situation og fastslå en politik, idet svaret bl. a. var en væsentlig moderering af tidligere udtalelser af forsvarsminister Laird, om nødvendigheden af meget stor oprustning som følge af SALT-aftalerne. (Udtalelse ved en høring 6. juni 1972). Kissinger fremhævede, *at* der ganske vist eksisterer en dobbeltsidig politik, med to programmer, men begge programmer (SALT og flere bevillinger til de strategiske styrker) er programmer på egne betingelser (on their own merits), og at administrationen ikke gør programmerne afhængige af hinanden. Moskvaaftalerne er ret færdiggjort på disses egne betingelser, men administrationen hævder på den anden side også, at de krav den nationale sikkerhed stiller, tvinger den i retning af strategiske programmer.

5.3. *Informationsproblemet*

En række forsøg på at ændre de konstitutionelle retningslinier – og de traditionelle retningslinier – er fremkommet i form af forslag. Disse forslag har først og fremmest været koncentreret om begrænsning af præsidentens »War-Powers«. Endvidere om kongressens muligheder for at kunne kontrollere udenrigspolitiske eksekutive arrangementer. Herudover er foreslået oprettet en Temporary Joint Committee on the National Security State – eller en Joint Executive-Legislative Committee on National Security. Endelig er atter i år genfremsat et forslag om, at udenrigsministeren skal overgive teksten til alle eksekutive aftaler til kongressen senest 60 dage efter at de er trådt i kraft.

Disse forslag er i høj grad rettet imod informationsproblematikken. Med hensyn til de ikke-klassificerede oplysninger, synes informationsflommen fra RN-systemets eksekutive område at være tilstrækkelig omfattende, adækvat og let tilgængelig. Ikke alene kongressen, men hele den offentlige

mening synes velforsynet med informationer om de eksekutive led. En væsentlig undtagelse er dog de højeste beslutningsled – de rådgivende og eksekutive led: nemlig NSC-systemet og som nævnt efterretningstjenesterne. Departementerne og præsidentens eksekutive bureau, samt de uafhængige direktorater skyer tilsyneladende ingen anstrengelser for at informere på en rimelig og let tilgængelig måde. For forsvarsministeriet gælder det, at man – ud over en omfattende publiceringsvirksomhed – har tilrettelagt overskuelige budgetfremlæggelser og rapporter, som klart aftegner mål, midler og vilkår for den nationale sikkerhedsstrategi. Disse rapporter er bl. a. frugter af den i sin tid af McNamara indførte systemanalyse-approach til problemerne. I State Department, som forsøger at gøre Pentagon kunsten efter – har der i Nixon-administrationens tid været en stigning og en effektivisering af informationsvirksomheden. I marts 1971 udkom en særdeles omfattende rapport om US Foreign Policy 1969–1970, som var den første detaillerede omfattende rapport til kongressen om De forenede Staters internationale relationer siden 1896. Dette er fulgt op med endnu en rapport for 1971, udkommet i marts 1972. Udenrigsministeriet og de dertil knyttede direktorater hører til de mest produktive, hvad angår information til offentligheden.

En anden form for information er den, som vedrører halvt hemmeligholdte ting. Disse forhold kan afsløres ved høringerne – måske ved en særlig spørgeteknik – eller ved at den eksekutive magt er indstillet på at svare, hvis spørgsmålet bliver stillet, men kun da. Kongresmedlemmer har ofte klaget over dette forhold: manglende baggrund til at kunne stille de relevante spørgsmål, fordi det ikke har været muligt at få kendskab til et problems komplicerede sagsforhold, da det af sikkerhedsmæssige årsager har været hemmeligholdt. Senator Case spurgte i en høring i 1971 »Vi er stillet over for, for eks. forsvarsministeren, som for ikke så længe siden, da han blev spurgt om – »hvorfor fortalte De os ikke A, B og C?« svarede – »men De spurgte mig ikke.« Og vi havde ingen basis, ingen baggrund på hvilken vi kunne stille spørgsmålet.« Det, der først og fremmest savnes er altså *samarbejde* om informationsbehovet. I øvrigt synes høringerne at give et særdeles godt grundlag for kongresmedlemmerne – både for dem, der i komiteerne kan stille spørgsmål – og de menige medlemmer, som kan stille spørgsmål til komitémedlemmerne i kongressen – altså senatet eller repræsentanternes hus – for at danne sig et billede af den førte politik – og den baggrund, som politikken føres på.

Anderledes med det konfidentielle materiale. En række komiteer i RN-systemet holder lukkede sessioner – og ved offentliggørelsen af disse høringer kan – som det er blevet hævdet – op til 50 pct. af indholdet være blevet slettet af sikkerhedsmæssige årsager. Det vil sige et hemmeligt materiale holdes tilbage for dele af kongressens medlemmer – et forhold som i visse

tilfælde erkendes at være rimeligt. Men på mange punkter – i forbindelse med kongressens udøvelse af sine konstitutionelle pligter – opfatter en række af kongressens medlemmer informationen i sager vedrørende RN-systemet af konfidentiel art at være utilstrækkelig. Kongressen skal for eks. have information om eventuelle trusler mod landets sikkerhed – og om hvilke militære kapabiliteter, det er nødvendigt at mobilisere for at sikre det fælles forsvar. Kongressen må have de præcise facts om fjendtligheder, som vedrører De forenede Stater, for at kunne tage beslutning om, hvorvidt der skal erklæres krig eller ej. Og senatet må blive underrettet om traktatforhandlingernes historiske forløb *før* det beslutter ratifikation. Problemet er fortsat uafklaret, men det må formodes at blive accentueret i takt med den eksekutive magts stadige vækst.

5.4. *Kontrollerende virksomhed*

Informationsproblematikken er i realiteten stærkt sammenhængende med den koordinerende og kontrollerende virksomhed. Denne virksomhed er næsten udelukkende koncentreret om kongressens komiteer og underkomiteer.

Planchen giver et udtømmende billede af disse komiteer inden for eller med tilknytning til RN-systemet. Den kontrol, der udøves – og den koordinering, der tilstræbes – *dels* mellem den eksekutive magts forskellige grene for at forhindre overlappende arbejde og ansvar *dels* mellem kongressen og den eksekutive ledelse – går først og fremmest på, om eksekutivmagtens politik er konsistent – og om den svarer til de opstillede mål. Kritikerne kan klart deles i to grupper: dem, der klart går ind for – og støtter nedrustnings- og arms control og er yderst kritiske over for vækst i forsvarsbudgetterne (for eks. senator Fulbright, som fremhæver – med billedet af den amerikanske statsørn – at pilebundtet er ekstremt kostbart – medens oliegrenen praktisk taget ingenting koster) – og på den anden side gruppen, som er yderst skeptisk over for arms control, og som ønsker stadig større støtte til de militære krav, (for eks. senator McClellan, som er karakteriseret som modstander af arms control og nedrustningspolitik).

Men det er den første form for kritik den fra the »disarmers« som er den oftest udtalte. Under Nixon-administrationen er den mest blevet rettet mod Vietnamkrigen, som dog ikke her nærmere skal omtales. Ellers har problemet været arms-controlforhandlingerne hvor kritikken har gået på, at det gik alt for langsomt med resultater fra SALT, og at man ikke kunne forvente, at Sovjetunionen ville opfatte de amerikanske forhandlinger som alvorlige når man samtidig udbyggede basesystemet i Grækenland og på Bahrain-øerne – samt søgte at opretholde Radio Liberty. Endelig at SALT-forhandlingerne, som de førtes, *ikke* var medvirkende til nedrustning. Tværtimod stimuleredes arms race – våbenkapløbet, fordi begge par-

ter efter beslutningen om at gå i forhandling på de strategiske våbens område har intensiveret udviklingen af nye offensive våben. På den anden side står synspunktet i kongressen, at der er væsentlige områder, som skal være forbeholdt den eksekutive magt, frem for alt forhandlingsfasen i internationale forhandlinger. Disse ting kan være så svævende, flydende, så tekniske, så indforståede, at de »alle bør overlades til præsidenten, og til hans vurdering.«

Til gengæld vil ingen komiteer ønske betegnelsen eller karakteristikken *uansvarlig* på sig. Komiteerne er klar over den eksekutive magts vanskeligheder og dens kompetenceområde, men man ønsker at retten til kritik og til kontrol samt koordinering bliver reel – og ikke blot en formsag. Endvidere at man kan dreje udviklingen i den retning, man ønsker – for eks. at begrænse ABM, MIRV osv. Dette kan imidlertid gøres på en mere aktiv måde end ved at udøve kritik. Kongressen kan direkte aktionere og derigennem – ved resolutioner, rekommandationer, opfordringer – søge at påvirke den eksekutive magt. Det er for eks. karakteristisk, at ACDA formelt er resultatet af en aktion i kongressen. På udenrigspolitikkens område er det en kendt sag, at kongressen på en række vigtige punkter har taget initiativ til aktioner. Det skal her ikke debatteres, hvorvidt der har været tale om »bestilt arbejde« fra den eksekutive magts side. En officiel redegørelse fra udenrigsministeriet fremhæver netop, at »Acts of Congress shape Policy« – og at udviklingen i retning af større US-engagement i verdenspolitikken har udvidet kongressens rolle i formuleringen af udenrigspolitikken. Nævnt er aktionerne til fordel for øgede militære udgifter – men ligeså ihærdige – men mindre succesfulde er forsøgene på at dæmpe – eventuelt at standse den militære udvikling og de militære udgifter. Et typisk eksempel er senatsaktionen for at standse udbygningen og udviklingen af MIRV-systemerne unilateralt. Den endelige rekommandation blev imidlertid frataget sit unilaterale præg, og den placerede problemet til drøftelse under de bilaterale samtaler om SALT.

5.5. *Konklusioner*

Hvad kan der da konkluderes om dette punkt? Dean Ascheton siger i sin bog »A Citizen looks at Congress«, at det centrale problem *ikke* er hvorvidt kongressen skal være stærkere end præsidenten eller omvendt – men hvorledes kongressen og præsidenten begge kan styrkes og udføre det presserende arbejde, som hver part *skal* gøre – og som de skal gøre sammen. Francis O. Wilcox konkluderer i sin bog »Congress, the Executive and Foreign Policy«, at en løsning på problemerne – som her vedrører RN-systemt – ville for eks. være etableringen af begrænsede spørgetimer, hvor udenrigsministeren og forsvarsministeren kunne komme til Repræsentanternes Hus og til Senatet. En række forslag til ændringer er

opregnet i »American Militarism« (1971) først og fremmest en tværgående opstilling af budgettet for forsvaret – som mere går på mål og missioner – end på »forces in being«.

Det synes indlysende, at der eksisterer en dobbelthed i systemet. På den ene side en meget stor åbenhed i systemet – dels ved informationsformidling – dels ved »gennemtrækken« i systemets enheder – hvor de ansatte i de civile sektorer går fra Pentagon – til universiteter, forskningsinstitutioner og til de private erhverv og omvendt. På den anden side et enormt administrativt – (software)-apparat – med også et håndgribeligt, enormt forsvars- og ødelæggelses-(hardware)-system – som kun med vanskelighed kan leve op til det amerikanske politiske systems opfattelse af »democratic government«. Effektiviteten af disse gigantiske apparater kræver en enhedsledelse – en stærk eksekutiv overbygning – men da disse apparater udelukkende tjener bestemte politiske formål – er det lige så vigtigt med en stadig legislativ kontrol og ledelse af *hvad* apparaterne skal være effektive *imod* eller *for*.

6. DEN ADMINISTRATIVE FAKTOR

Betegnelsen bureaukrati har en delvis pejorativ klang. Her er det blot anvendt som betegnelsen for den del af »The Executive Branch«, som har forpligtelsen til – og dermed apparatet til at udføre de beslutninger, som tages i præsidentembedssystemet. For RN-systemets vedkommende er der hovedsagelig tale om State Department, Atomenergikommissionen, Department of Defense samt ACDA.

6.1. *State Department*

Men hvilke relationer eksisterer da mellem State Department og det højeste beslutningscenter, præsidenten? Konstitutionelt er funktionerne helt fastlagt. Præsidenten alene kan beslutte. Han alene er ansvarlig for ledelsen af udenrigspolitikken. »The president has final authority and personally makes the most critical decisions«. Men han kan naturligvis ikke deltage i alle sager vedrørende udenrigspolitikken. Udenrigsministeren er derfor ved delegation af den præsidentiale magt – fastlagt ved lov – præsidentens»principial adviser« hvad angår formuleringen af udenrigspolitikken – og hans »principal agent« med hensyn til føringen af denne politik.

På den anden side er det klart, at udenrigsministeren kun er *en* af mange som rådgiver præsidenten. Udenrigsminister Rogers har selv flere gange fastslået, at det skulle være *mod* konstitutionen, om udenrigsministeren skulle »make foreign policy« med henvisning til, at folket vælger præsidenten – ikke udenrigsministeren. State Department *spiller en rolle* i

denne foreign-policy-making process, lige som NSC og CIA og en række andre organer gør det, men præsidenten *afgør*. Udenrigsministeriet har på mange måder en førende rolle – omend den reelt, uanset en formel styrkelse af sin placering i beslutningssystemet – på en række afgørende punkter – specielt inden for RN-systemet – er i aftagende. Dette skyldes naturligvis styrkelsen af den eksekutive magt og stærk konkurrence fra først og fremmest Pentagon, CIA og fra ACDA. Rogers har vist sig at være langt mere loyal over for Nixon, det vil sige i højere grad har ladet sig styre af det præsidentale beslutningssystem – end for eks. forsvarsminister Laird, som hyppigt har formuleret afvigende tolkninger af den amerikanske politik. Dette forhold er til dels et resultat af strukturen.

Medens State Departments funktioner er af en sådan art, at der ikke er nogen naturlige og vitale relationer til den brede offentlighed, ingen specielle fortalere for departementet hos interesseorganisationerne, hos den offentlige mening eller hos lovgivningsmagten, er situationen anderledes for Pentagon. Veteranorganisationerne, de militære reserveorganisationer, Nationalgarde-organisationerne og en række patriotiske organisationer udgør en stadig støtte for forsvarsministeriet og dets formål. En meget stor gruppe i pressen og i kongressen ser i forsvaret – frem for i udenrigspolitikken – en bestræbelse og et mål, som er værd at fremme. Hertil kommer den omtalte »militære sagkundskab«. Forsvarsministeren er på denne måde *mere* frit stillet over for præsidenten, fordi han i formuleringen af sin politik inden for RN-området kan henvise til denne lange række af interne faktorer, som er af afgørende betydning for hele administrationen – end udenrigsministerposten, som i højere grad kan tendere imod at være præsidentens forlængede arm.

Svækkelsen i State Departments traditionelle rolle skyldes også – set over længere tid – det stadigt stigende antal regeringsorganer involveret i udenrigspolitik. Størrelsesforholdet antyder lidt om dette forhold. Hvis man ser på det samlede antal personer knyttet til de amerikanske ambassader og missioner rundt omkring i verden er kun 16 pct. af disse folk fra State Department. Lederne af de amerikanske missioner – oftest ambassadører – er – oprindeligt ved et præsidentalt memorandum af maj 1961 senere gentaget i 1966 og 1969 – blevet tillagt ansvaret for »The overall direction, coordination and supervision of the United States Government activities overseas.«

I 1961-versionen blev det understreget, at begrebet »*missionen*« omfattede alle regeringsansatte medarbejdere i det pågældende land. Undtagelsen er, at præsidenten for sig selv reserverer den direkte autoritet over de mulige militære styrker i området – i det han som »Commander i Chief« udøver sine funktioner gennem den lokale militære kommandant. Det må dog atter påpeges, at ambassadørerne har en særlig status, nemlig

som personlig ansvarlige – ikke over for udenrigsministeren – men over for præsidenten. En anden uudtalt undtagelse er efterretningstjensterne, som i alle tilfælde opererer selvstændigt – og oftest hemmeligt.

Hvorledes er da udenrigsministerens eget forhold til præsidentembedet? Han er på en måde i besiddelse af en tredobbelt funktion: for det første er han leder af den administrationsgren, som udfører *de* særlige udenrigspolitiske opgaver, som er pålagt denne gren, for det andet spiller han en vigtig rolle i NSC-systemet og han er i kabinettet den minister, der har den højeste rang, for det tredie har han direkte adgang til præsidenten med hensyn til råd – og med hensyn til kritik af de ting, som foregår for eks. i NSC-systemet.

6.1.1. *Forhold til rustningsfaktorer*

En generel karakteristik af udenrigsministerens og udenrigsministeriets indflydelse på RN-systemet må være, at den er relativt begrænset. Ser vi på rustningssiden er de to områder, der er tale om 1) base- og militærhjælpspolitikken og 2) forsvarsbudgettet, begge områder på hvilke State Departement kun har en mindre rolle at spille. Nixon har dog formaliseret tidligere præsidenters mere ad hoc-prægede bestræbelser for at etablere en modvægt til militæret og til Pentagon med hensyn til bl. a. budgetterne, idet den udenrigsministerielle stab arbejder med i budgetprocessen gennem NSC-systemets Defense Program Review Committee.

Denne politik er forsøgt videreført på andre fronter. I februar 1972 oprettedes en stilling som Under-secretary of State for Coordination Security Assistance med den opgave at lede og have overopsyn med sikkerhedsunderstøttelse og militærassistance programmer – således at disse programmer kunne være helt og effektivt integreret både i USA og ude. Også på andre punkter har udenrigsministeriet fået overdraget koordinerende funktioner.

Et vigtigt område er The Bureau of Politico-Military Affairs, det mindste og nyeste kontor i State Department, etableret 1969. Dette kontor har hovedansvaret for State Departments formulering af den nationale sikkerhedspolitik, er altså State Departments bidrag til RN-systemet. Der er fire hovedfunktioner: *at* rådgive udenrigsministeren på dette område – hvor udenrigs- og forsvarspolitik overlapper hinanden, *at* være forbindelsesled mellem udenrigsministeriet og forsvarsministeriet, *at* udvikle udenrigsministeriets synspunkter på dette område i sager, som er under overvejelse i NSC-systemet – *at* have ansvaret og opsyn med de militære assistance programmer – og endelig at kontrollere den kommercielle eksport af våben. Herudover har direktøren for dette kontor formandskabet for en af de seks interdepartementale grupper inden for NSC-systemet, nemlig The Interdepartmental Political-Military Group – den eneste som har en funk-

tionelt motiveret ramme – i modsætning til den geografiske inddeling. Dette punkt synes at være af uhyre vigtighed – og fra udenrigsministeriets side betragtes det som et kardinalpunkt, at ministeriet kan have uafhængigige, klart udtænkte vurderinger på dette område. Kun på denne baggrund kan ministeriet deltage effektivt i de interdepartementale forhandlinger og i NSC-drøftelser om disse emner. En undersøgelse af en række konkrete tilfælde (militærhjælp til fremmede lande, baseproblemer, militærrådgiverstillinger og MAG-operationer viser imidlertid, at State Department må opfattes som den svagere part i RN-systemet i forhold til Pentagon. Udadtil kan det være vanskeligt at påvise større uoverensstemmelser, idet uoverensstemmelser sjældent kommer frem til offentlighedens kendskab. Oftest vil debatterne mellem de to ministerier blive opfattet som »executive privilege« – som holdes på det interne plan – men i visse tilfælde kan en af parterne søge at opnå tilslutning i andre dele af RN-systemet ved at offentliggøre uoverensstemmelsen.

6.1.2. *Forhold til nedrustningsfaktorer*

På nedrustningssiden står State Department ligeledes svagt – idet modspillerne her atter er Pentagon – og på den anden side ACDA. I antallet af ansatte – som beskæftiger sig direkte med nedrustningsproblemet – er talstørrelserne – i en omtrentlig størrelsesorden 300 i ACDA, 10–20 i Pentagon og ca. 50 i State Department. En vis sagfordeling synes at være etableret mellem disse organer, idet dog en række af de vigtigste problemer dyrkes med forskelligt udgangspunkt og varierende mål alle tre steder.

I Politico-Military Affairs-kontorets første sektion »International Security Policy and Planning« forberedes primært State Departments deltagelse i NSCs Defense Program Review Committee og dens arbejdsgrupper – men behandler derudover specielt den amerikanske politik på BC-området. Beslutningen vedrørende biologiske våben fra præsident Nixons side offentliggjort november 1969 – var baseret på studier – dels i dette første kontor – men fortrinsvis på det store studie foretaget i den omtalte Interdepartmental Political-Military Group, ledet af chefen for PMA-kontoret.

Et atomenergikontor koordinerer kernevåbentest-politikken, men den vigtigste sektion i RN-sammenhængen er Office of Disarmament Affairs, som har hovedansvaret for samarbejdet til ACDA, Pentagon og NSC. Tillige er normalt mindst *en* af den amerikanske SALT-forhandlingsdelegation fra dette kontor. Dette kontor deltager i NSCs verifikationspanels arbejdsgrupper, og er derigennem og på en række andre punkter involveret i SALT-forhandlingerne. Det vigtigste forum for de interne SALT-drøftelser har dog været NSC-systemet. Det aktuelle nedrustningsforhandlingsområde, som i særlig grad er blevet State Departments er MBFR (Mutual

and balanced force reductions). Af tre grunde: For det første er det i høj grad et *politisk* – mindre et militært problem – og spørgsmålet er blevet *politiseret* – for eks. har de kredse i kongressen, som ønsker reduktioner af tropperne i Europa, to gange i 1971 foretaget stormløb mod status quo. For det andet er det et problem som har en klar geografisk afgrænsning, idet MBFR kun vedrører Europa – og mest de lande, som ligger umiddelbart op ad demarkationslinien midt igennem det europæiske kontinent – et sagområde, som traditionelt hører under udenrigsministeriet. For det tredie er problemet endnu på det forberedende stade, således at det endnu ikke har opnået en sådan *international* politiseringsgrad, at det er blevet en sag, hvis vigtigste afgørelser falder i NSC.

Over for ACDA synes ingen større modsætninger at være til stede fra State Departments side. Dels er et stort antal af ACDAs medarbejdere tidligere State Department folk – og dels er ACDAs tilknytning til State Department særlig intim. Lokalemæssigt er kontoret helt integreret i State Department. Ganske vist er ACDA institutionelt et uafhængigt organ – men er dog gennem udenrigsministerens særlige kompetence over for organet knyttet snævert til dette. Det synes for eks. ikke at være vanskeligt at skifte fra rollen som talsmand for State Department – til talsmand for ACDA.

6.1.3. *Konklusioner*

Problemerne for State Department i RN-systemet synes først og fremmest at være af defensiv karakter: hvorledes undgå, at *blive* – eller *forblive* et rent teknisk administrationsorgan, hvorfra ingen indflydelse kan trænge frem. Udenrigsministeren er klart interesseret i at *understrege* sit ministeriums store indflydelse, ved for eks. at påpege, at langt størstedelen af de politiske afgørelser træffes af State Department fra dag til dag – uden reference til noget som helst andet organ. Det er hans opfattelse, at dette system fungerer godt og at den amerikanske udenrigspolitik generelt set har succes. Men netop i RN-systemet synes State Department at have vanskeligheder ved at trænge igennem. Grunden til *at* ministeriet – som det hævdes – arbejder langsomt, *at* det først handler efter endeløse forhandlinger med en række forskellige organer, *at* det ofte ikke tilstrækkelig stærkt gennemfører sine beslutninger, *at* det ikke i tilstrækkelig grad udøver *den* stærke ledende og koordinerende funktion vedrørende udenrigspolitikken, som det er tiltænkt, kan ligge i traditionen, i den hastige udvikling og i det amerikanske eksekutive systems ejendommelige struktur. Med de ovennævnte problemer i tankerne, kaldte præsident Kennedy engang State Department for »a bowl full of jelly«.

Et vanskeligt problem har på den ene side været – som allerede omtalt – stadig flere regeringsorganers direkte deltagelse i udenrigspolitikken som

følge af USAs stigende globale engagement – og på den anden side det amerikanske regeringssystems »indbyggede invitation« til at oprette mere eller mindre uafhængige styrelser for spektakulært at understrege ganske bestemte retninger og ledelinier i den generelle politik, den pågældende administration ønsker at føre. Dette gælder for eks. inden for RN-systemet, oprettelsen af ACDA – og mere perifert USIA (Informationsorganet) og AID (organet for den amerikanske udviklingshjælp). Bestræbelserne går derfor i retning af en form for enhedsstyrelse. I en nylig udkommen rapport fra en arbejdsgruppe – nedsat af folk fra udenrigsministeriet – overvejes tanken om integration af alle regeringsorganer som er involveret i udenrigspolitik. Men gruppen har allerede givet op på forhånd. »It is unrealistic to believe that these agencies would allow their foreign affairs responsibilities to be removed from them, and placed in an expanded Department of State without years of struggle and controversy«. Den eneste vej frem for State Department fra blot – også inden for RN-systemet – at forblive eller i endnu højere grad at blive et ekspeditionskontor – er vejen gennem NSC-systemet, hvor faren på den anden side naturligvis er at blive en gidsel i relation til stærkere apparater: Pentagon og præsidentens stab under Kissingers ledelse.

Konklusionen må være, at de to vigtigste organer inden for State Department i RN-systemet er PMB-bureauet og INR (Intelligence and Research)-kontoret – fordi de begge er stærkt involveret og integreret i NSC systemet – begge udfører arbejder, udfærdiger rapporter for NSC og dens undergrupper og fordi den koordinerende rollefunktion synes at have en vis effekt. De to vigtigste personer i State Department er indlysende udenrigsministeren – der, som vi har set – kan udøve og udøver en vis modvægt mod Kissinger – samt understatssekretæren John Irwin II – som på grund af sin placering i de fire vigtigste arbejdsgrupper *inden* for NSC-systemet ville kunne gøre departementets synspunkter gældende – på et højt plan – og efter systemets funktion – på det rigtige sted i beslutningssystemet.

6.2. *Atomenergikommissionen*

Atomenergikommissionen, hvis personelle størrelse svarer til udenrigsministeriets hjemmeværende stab (ca. 7000 ansatte) har haft en enestående placering i RN-systemet. Efter at fremføringsproblematikken for kernevåben – frem for selve atomkraftproblemet – er blevet det vigtigste problem i de sidste 15 år og efter Atomprøvestoptraktaten (som AEC i øvrigt modsatte sig) og Ikke-spredningstraktaten er blevet realiteter, har denne kommission spillet en stadig mindre rolle. På tilsvarende måde har den tidligere så mægtige Joint Committee on Atomic Energy i kongressen mistet indflydelse. På de problemer, som i øjeblikket er fremme i RN-systemet:

SALT–AMB–ULMS–MIRV–B-1–MBFR, øver AEC kun en mindre betydningsfuld indflydelse. Med hensyn til dataindsamling og efterretningsvirksomhed har AECs virksomhed imidlertid fortsat en væsentlig betydning – så meget mere som drøftelser om udvidelse eller totalt eller delvis stop for atomprøver under jorden fortsat er et vigtigt emne til forhandling – både internt – og på det internationale plan. Visse udviklingstrin synes at pege på en løsning i retning af en aftale, som kan accepteres af AEC, nemlig baseret på en aftalt kvote af sprængninger om året begrænset til en vis størrelse.

6.3. *Forsvarsministeriet*

Forsvarsministeriet indtager indlysende en central rolle i RN-systemet. Det er interessant at bemærke, at ministeriet i sin nuværende skikkelse blev oprettet i 1947 som del af et større program med den opgave at sørge for De forenede Staters sikkerhed gennem en integreret politik, NSC-systemet. Funktionerne er for det første at etablere og opretholde væbnede styrker som kan forsvare den amerikanske konstitution mod alle fjender, eksterne som interne. For det andet gennem effektive militære aktioner at sørge for De forenede Staters sikkerhed, dets besiddelser og områder, som er vitale for USAs interesser. For det tredie at opretholde og fremme USAs nationale politik og interesser og endelig for det fjerde at sørge for USAs indre sikkerhed. Ministeriet – som omfatter 1,1 millioner ansatte – må opfattes som verdens største organisatoriske enhed. Hvis man hertil regner de egentlige værnepligtige og frivillige soldater, reserve og nationalgarde samt de civile, som er knyttet til organisationer eller firmaer, der arbejder for det amerikanske forsvar – kommer tallet op på adskillige millioner.

Forsvarsministeriet, DoD, Department of Defense er respekteret og forhadt, er USAs stolthed og dårlige samvittighed, er et udtryk for den amerikanske regerings magt og afmagt. DoD er en naturlig fortaler for det stærkest mulige militære forsvar ud fra målet, som det er opstillet i DoDs sidste budgetansøgning: »Vort mål er at afskrække mod krig. De militære midler til denne afskrækkelse kræver opretholdelse af militære styrker – tilstrækkelige til afskrækkelse og adækvate i størrelse og beredskab til – kombineret med vore allieredes styrker at forsvare vore vitale interesser i tilfælde af konflikt.« Lederen af DoD er civil. Han er præsidentens første rådgiver i spørgsmål vedrørende sager inden for DoDs kompetenceområde. Under præsidentens ledelse forestår han ledelsen af ministeriet. *Formelt* er præsidentens indflydelse mægtig – også inden for DoD, så meget mere som der også i præsidentembedet indgår funktionen som Commander in Chief.

6.3.1. *Forholdet til den udøvende magt*

Men hvordan ser realiteterne ud? Er præsidenten blot en stråmand for »Pentagonismen« for det industrielt-militære kompleks – er RN-systemet i realiteten kun et R-system – et system, som til formål har rustninger – kun for at opnå profit – og dermed magt – og dermed mere profit? Netop i disse år har debatten om disse problemer været stadig mere intensiv. En række indlysende grunde er den ulykkelige Vietnamkrig, som har sat spørgsmålstegn ved militære løsninger, terrorbalancen og de stadig forøgede rustninger, som ud fra et andet synspunkt har sat spørgsmålstegn ved militære løsninger. Endelig de voldsomme sociale spændinger i det amerikanske samfund, som til tider har udløst borgerkrigsagtige konflikter og indsættelse af de væbnede styrker til opretholdelse af ro og orden eller med andre ord at etablere den af regeringen ønskede status quo – begivenheder, som på en tredie måde sætter spørgsmålstegn ved militære løsninger. Problemet er næppe faren for – eller muligheden for et militærdiktatur – idet man må forestille sig, at et militært regime hurtigt må indstille sig på at indgå i rollerne som civile politikere – og dermed søge at varetage samfundets – ikke kun den militære sektors krav og interesser primært på grund af de eksterne og de interne krav. Ej heller ligger faren i en militarisering af samfundet, idet det amerikanske samfund – som alle andre samfund – organiserede i *stater* i sig selv kan opfattes som »militariserede« – det vil sige struktureret – og opbygget med væbnede konflikter mod andre statslige enheder som baggrund. Faren ligger mere i retning af militæret som en gigantisk interessegruppe og pressionsgruppe, som inden for rammerne af de grænser, der er stipuleret for de forskellige indflydelsesgrupper i det politiske system – konstitutionelt som magtpolitisk – forsøger at fremme interesser, der mere er præget af snævert forsvarspolitiske faktorer, frem for bredere samfundsmæssige. Hertil kommer – sammenhængende hermed – det Eisenhowerske spøgelse »Det militært-industrielle kompleks« – og faren for militæret som en »stat i staten.« Det er klart i den militære sektors interesse at erhverve eller bibeholde størst mulig manøvrefrihed – ligesom det er den civile ledelses – og i sidste instans præsidentens interesse at etablere den bedst mulige styring af – og kontrol med den militære sektor. Disse problemer er i realiteten RN-systemets største. Uden at gå nærmere ind i debatten vil jeg dog fastslå, at præsidentembedet – her præsident Nixon – hverken vil opfatte sig selv eller udefra kan opfattes som den militære sektors stråmand. RN-systemets struktur med de mange konkurrerende enheder og organer – under en samlet – stadig stærkere central ledelse, hvor militæret ganske vist spiller en rolle, men ikke den centrale, i forbindelse med eksistensen af det stærke eksekutive interdepartementale organ, NSC-systemet, forhindrer et sådant

forhold. Men hvordan skal den militære sektors rolle bedømmes? En kyndig afbalanceret forsker, som selv har deltaget aktivt i det amerikanske RN-system, Morton H. Halperin, når i en ny undersøgelse til den konklusion, at militærets politiske indflydelse er blevet væsentlig reduceret i de sidste få år. En af grundene er militærets faldende prestige i relation til krigen i Sydøstasien – men vel tillige fordi præsidentembedet har styrket og re-etableret det omtalte NSC-system, som på en række områder har kunnet levere *alternative* løsninger på militære problemer – og ikke blot løsninger, der var baseret på – og udgået fra Defense Department og JCS.

Modsætningsvis har en række folk fra den administrative, fra den videnskabelige og fra den politiske elite hævdet en stadig *stigende* politisk indflydelse fra den militære sektor. Det er for eks. folk som Fulbright, Stone, Scoville og Goodwin.

Sagen er nok først og fremmest den, at det amerikanske forsvar – og dermed hele den militære sektor befinder sig i en *krisesituation* – som er forårsaget af den stærke *politiske* styring af den militære strategiske udvikling – og af den operationelle krigsførelse. Den stadig større udligning mellem de amerikanske og de sovjetiske strategiske styrker søger den politiske ledelse at fastlåse ved at samarbejde med Sovjetunionen – blandt andet ved at indgå SALT-aftaler, men også ved en vis tilnærmelsespolitik til lande, som tidligere blev opfattet som uforsonlige, uomtvistelige og potentielle fjender som Folkerepublikken Kina. Den militære sektor søger derimod at bevare den *størst* mulige afskrækkelse – den størst mulige overlegenhed – blandt andet ved udbygning af MIRV, ved udvikling af ULMS og B-1-bombeflyet. I Indokinakrigen synes den politiske ledelse imidlertid på mange måder at glippe og en række politiske utilsigtede hændelser har fundet sted. Alt i alt har den militære ledelse imidlertid særdeles snævre rammer – fastsat af den eksekutive, politiske ledelse – at operere under. Hertil kommer Nixon-administrationens understregning af og til en vis grad demonstration af at have ført den amerikanske nation fra en tilstand af krig til en tilstand af fred, fra en krigsøkonomi til en fredsøkonomi, fra en konfrontationernes æra – til en forhandlingernes æra. Disse faste linier i Nixon-administrationens politik skal naturligvis modsvares af Nixons »negotiation from strength«-filosofi – som fortsat udtales – og fortsat er gældende. Men det samlede billede tyder imidlertid på, at de militære indflydelseskanaler fortsat er stærke, men at de i højere grad standses af eller må konkurrere med andre regeringsorganer, organer i fortsat vækst. En åbenlys demonstration er netop SALT-forhandlingerne, som frem for alt må karakteriseres som Kissingers værk. Resultatet er da også blevet tolket som at være delvis i modstrid med Laird. Men krisen eksisterer – og den kommende udvikling *kan* naturligvis bevæge sig i retning af en *styrkelse* – frem for en svækkelse af den militære sektor.

6.3.2. *Organisation*

Men hvorledes er den vigtigste del den militære sektor – Department of Defense (DoD) – opbygget på de områder, som vedrører RN-systemet? Umiddelbart under forsvarsministeren og statssekretæren sorterer en række afdelinger: her er tre af særlig interesse: våbenudvikling, international sikkerhed og systemanalyse. The Director of Defense Research and Engineering er ansvarlig for alle forsknings- og konstruktionsaktiviteter i DoD. Lederen, DoDs egentlige forskningschef dr. Foster er blandt de mest indflydelsesrige personer i RN-systemet. Under ham sorterer to organer, som spiller en væsentlig rolle i hele den strategiske problematik: For det første *Advanced Research Projects Agency*. Dette kontor, der er det primære og det centrale organ for udviklingsprogrammer, som – for eks. på kontrakt udføres af de militære ministerier, andre regeringsorganer, private virksomheder, enkeltindivider eller af private forskningsinstitutioner og universiteter. For det andet *Weapons Systems Evaluation Group*, som forsyner DoD med operationelle analyser og evalueringsmuligheder havde angår våbensystemer. En af hovedaftagerne af disse analyser er Joint Chiefs of Staff (JCS).

Den anden vigtige afdeling for RN-systemet er Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs-embedet. Under dette embede hører ansvaret for DoDs deltagelse i NSC-systemet, udviklingen af koordineringen af det samlede forsvars standpunktformulering, politik og planlægning. Endvidere er afdelingen ansvarlig for procedurer på det internationale politisk-militære område – og på området vedrørende udenrigsøkonomi – også inkluderet arms control og nedrustning – for så vidt der er forhold af interesse for DoD. Hertil kommer internationale forhandlinger, traktater og problemer vedrørende militære baser, militære rettigheder og militære faciliteter. Endelig varetages forsvarsministeriets interesser i det interdepartementale organ MSP – Mutual Security Program.

Den tredie er embedet Assistant Secretary of Defense Systems Analysis. System-analysen blev første gang indført af daværende forsvarsminister Robert McNamara, som med sine nyansatte medarbejdere – fra universiteter og forskningsinstitutioner – de såkaldte »Whiz Kids« – søgte at etablere en virkelig enhedsstyrelse af forsvaret. Tillige søgte han at placere forsvaret som begreb og som organisation politisk og økonomisk i det amerikanske samfund – så det på forsvarlig vis kunne imødekomme de krav, der måtte stilles til USA som verdens stærkeste magt. Metoderne var anvendelse af analytiske instrumenter som systemanalyse og her primært »cost-effectiveness approaches«. Sektionens opgaver er nu undersøgelser af kvantitative krav hvad angår væbnede styrker, våbensystemer, udstyr og

udrustning, personel – og frem for alt kernevåben. Endvidere leder og initierer sektionen behov-studier og cost-effectiveness studier.

Under DoD hører ligeledes *Joint Chiefs of Staff* – samt andre fælles organisationer som: Defense Contract Audit Agency og Defense Supply Agency – samt ministerierne for de tre våbenarter: Department of the Army, Department og the Navy og Department of the Air Force.

6.3.3. *Placering i RN-systemet*

Hvis vi følger hierarkiet, ville det være rimeligt at spørge, hvorledes er *forsvarsministeren* placeret i RN-systemet? Vi har omtalt hans forpligtelser og hans arbejdsområder. Under den Nixonske administration har udviklingen været den, at en af de vigtigste indflydelseskanaler til den øverste beslutningsenhed, præsidentembedet, har været via præsidentens stab eller via NSC-systemet. Forsvarsminister Laird har imidlertid ikke udnyttet – eller ønsket at udnytte de muligheder, som er givet ved disse eksekutive – og interdepartementale organer. Grunden må primært formodes at være modvilje mod NSCs arbejde og resultater – som af ministeren er blevet betegnet som »unødvendigt papir og skrivebordsarbejde«. Vietnamkrigens udvikling – og de daglige operative aktioner er forsvarsministerens hovedbeskæftigelse, først og fremmest på grund af disse problemers enorme betydning for den offentlige mening og for den løbende debat i De forenede Stater. NSCs arbejde overlades hovedsageligt til statssekretæren David Packhard. Forsvarsminister Laird fungerer da også *mindre* som præsidentens »principal adviser« i forsvarsspørgsmål; han søger snarere at gennemtrumfe faste synspunkter vedrørende militærpolitik, militære operationer og forsvarsbudgetproblemer. Det er Halperins opfattelse, at Nixon ser på Laird »as a second source of advise on military questions«.

Disse forhold svækker DoD i dets forsøg på at skabe gunstige omgivelser og gunstige betingelser i RN-systemet. Medens forsvarsområdet, våbenudvikling m. v. er relativt uantastet – i relation til tidligere – synes DoDs muligheder for at kunne påvirke andre enheder at være stærkt begrænsede. En kyndig vurdering går ud på, at DoDs muligheder for at øve indflydelse på udenrigspolitikken er den absolut laveste i mange år. Dette manifesteres for eks. i det forsvarsministerielle »International Security Affairs« Bureaus svage stilling inden for det Washingtonske bureaukrati.

Men hvorledes ser det ud med den militære sektors mulighed for at have den størst mulige manøvrefrihed inden for eget område – at være uafhængig af den civile, politiske kontrol? Flere systemskabte vanskeligheder eksisterer i denne sammenhæng.

For det første taler DoD ikke altid med en stemme. Enheden DoD er så gigantisk af omfang – og modsætninger eksisterer for eks. udpræget

mellem de tre værn. Enheden i systemet har i adskillige tilfælde netop været forsøgt etableret – og de-etableret. Skabelsen af JCS var et forsøg på at kunne få en enig militær indstilling, som præsidenten umiddelbart kunne anvende. Dette har i de fleste tilfælde blot ført til et kompromis, som ikke klart har fremstillet de oprindelige præmisser – som indstillingerne fra de tre værn har været bygget på. Enheden i systemet har da blot været tilsyneladende – og har måske bevirket, at væsentlige forhold for præsidentens beslutningsbaggrund er blevet fjernet. En skarpere accentuering af enhedens komponenters synspunkter ville i sidste instans være til fordel for en præsident med et stærkt eksekutivt apparat omkring præsidentembedet – og ville således være en faktor til styrkelse af den civile kontrol med det militære system. Men uenigheden mellem værnene er systemindbygget, idet de er tildelt forskellige opgaver. Det kan i denne forbindelse nævnes, at flåden må have set med stor tilfredshed på resultatet af SALT-forhandlingerne – idet Moskvaaftalerne lagde visse restriktioner på hærens missilstyrke – hvor flådens var mindre ramt. Også i et spørgsmål som forsvarets politik på BCW-politikkens område har meningerne været delte inden for de forskellige grupperinger i DoD og indtil 1969 var ingen samlet analyse af disse våbens betydning og rolle i systemet foretaget fra forsvarsministeriets side.

6.3.4. *Bureaukratisering*

En anden systemskabt vanskelighed er bureaukratiseringen – og dermed også den stigende indflydelse fra medarbejdere og chefer, som ikke er i den militære karriere – altså den civile indflydelse *indefra*. Dette var i særlig grad aktuelt under McNamaras forsøg på netop at ændre den militære bureaukratisering og indføre moderne virksomhedsledelse i DoD blandt andet ved hjælp af sine »Whiz Kids«. Under Nixon-administrationen lyder den samme kritik fra institutionsbevidste DoD-ansatte, idet det påpeges, at der er højstående medarbejdere, som hævdes ikke alvorligt at tro på rustninger og på styrke og som tror, at freden kan etableres blandt andet gennem unilateral nedrustning. Det fremhæves videre, at disse »intellektuelle medarbejdere med deres specialiserede og isolerede uddannelse, med alt for megen teori og for lidt praksis, ikke lever i en virkelig verden. At disse folk ikke som rettesnor for deres politik har kongressen og det amerikanske folk, men deres personlige opfattelse. Og tilmed at disse medarbejdere, når de forlader DoD, kritiserer den politik, som de var ansvarlig for«.

Denne kritik uddyber yderligere de systemskabte vanskeligheder, eller grænser, som sættes for den militære handlefrihed. De vigtigste grænser sættes naturligvis af præsidenten – og præsidentembedet og af kongressen – som i høringer kan mobilisere de andre faktorer – interesseorganisationerne, pressionsgrupperne, den offentlige mening og eliten. Det er ind-

lysende, at modsætningerne mellem dele af kongressen og militæret er meget større end modsætninger mellem præsidentembedet og militæret, med militæret som en udøvende funktion af de af præsidenten skabte beslutninger, og med DoD som det administrerende og rådgivende organ. Det, der adskiller det fra andre ministrielle organer, er, at de operationer, som udføres, de våbensystemer, der opbygges, har en så gennemgribende indflydelse – økonomisk, socialt og eksistentielt – på hele det amerikanske samfund og på den enkelte borger personligt, hvad angår liv og velfærd. Kongressen må da nødvendigvis sammen med den øverste eksekutive magt have væsentlig indflydelse på kontrollen med dette mægtige apparat.

6.3.5. *Mål*

Vanskelighederne opstår allerede i målsætningerne. Som vi har set er DoDs erklærede mål i det store og hele identiske med præsidentembedets. Ligeledes accepteres det – også fra det højeste beslutningsorgan – præsidenten – at USA fortsat ikke vil være *eneste* ledende magt i verden, omend det stadigvæk vil være nr. 1. Forlængst er accepteret muligheden af en tilnærmelsesvis strategisk ligestilling med Sovjetunionen, og i foråret 1971 talte Nixon om 5 magtcentre i verden: USA, Sovjetunionen, Japan, Kina og Vesteuropa. Den egentlige modsætning ligger mellem på den ene side de professionelle militære – og på den anden side de militære kritikere og deres tilhængere i kongressen.

To synspunkter er her afgørende: Skal USA nødvendigvis for at bevare »our liberties« – for fortsat at eksistere so mnation i fremtiden – bibeholde sin militære overlegenhed – og fortsat være en første rangs magt? Er det nødvendigt at forhandle ud fra en *styrkens* position – eller vil det være således, at svaghed nødvendigvis fremmer – eller inviterer til angreb? Spørgsmålene kunne samles i et: kan man overhovedet nedruste? Udgangspunktet: Negotiations from strength – og at USAs sikkerhed er det primære, accepteres af de fleste i RN-systemet. Problemet er først og fremmest: Hvad er styrke – og hvad fremmer og hvad svækker sikkerheden?

Styrke er for forsvarsministeren primært den militære styrke – men som en vigtig del af dette: den teknologiske overlegenhed. Laird fremhævede i et interview fornylig, at han mente, at der for øjeblikket var *adækvate* styrker, men at der for perioden fra 1975 og fremefter – særlig på det teknologiske område – ville blive alvorlige problemer. »Jeg vil ikke have, at nogen fremtidig amerikansk præsident skal komme i den position, at han skal kravle til hvilket som helst forhandlingsbord hvorsomhelst i verden.« Styrke er for modstanderne mere et *politisk* begreb, som hænger sammen med et homogent og retfærdigt opbygget og fungerende indre samfund; en politisk styrke og smidighed, en total politisk kontrol over militæret, særlig

med hensyn til den teknologiske udvikling og våbenudviklingen og en mistillid til troen på værdien af en fortsat arms race.

Sikkerhed er for forsvarsministeren og for de professionelle militære opbygningen af det stærkest mulige militære apparat, hvorimod modstanderne hævder, at det *allerede* eksisterende militære apparat blandt andet er udtryk for en overkillkapacitet, som i stedet for at *øge* – tværtimod *svækker* den amerikanske sikkerhed – og dermed *ikke* varetager de nationale interesser. »Værst af alt,« skriver en kendt kritiker og arms control-fortaler, »har forsvarsministeriet, gennem fortsat aggressiv stræben efter arms race via aktion-reaktion fænomenet i vidt omfang undermineret nationens sikkerhed ved en unødvendig stimulering af sovjetiske bestræbelser for at følge med op.«

Disse forhold afspejler en udpræget modsætning i systemet, et problem, som senere skal blive særskilt behandlet. Afgørende her er det at få placeret den militære sektor i RN-systemet. Som omtalt står denne sektor først og fremmest mellem *kongres og præsident-NSC-system* med kraftig hældning til præsident-NSC. På den anden side er man fra DoDs side fuldt indstillet på at udnytte kongressen, hvis den kan fremme DoDs indflydelse. Laird har nylig udtalt, at hvis der opstår situationer, der som nævnt er forekommet adskillige gange i 1950erne og 1960erne, hvor kongressen bevilger *flere* penge end administrationen søger om til forsvaret – vil han ikke gøre, som den eksekutive magt tidligere har handlet, ikke at anvende de bevilgede beløb, men med kyshånd tage imod og bruge dem. Lignende udtalelser er fremkommet fra adskillige militærfolk, som begrunder denne stillingtagen med, at kongressen repræsenterer det amerikanske folk, som ikke kan siddes overhørig. At denne argumentation ikke benyttes ved beslutninger i kongressen, som går DoD imod, turde det være overflødigt at bemærke.

Styrken for DoD ligger da heller ikke i denne magtkombination, men snarere i en forbindelse til de øverste beslutningscentre.

6.3.6. *Konklusioner*

»Hvem skal i Nixon-administrationen overtage føringen over militæret,« spørges i en omdiskuteret artikel i New York Times. I Eisenhowers tid var det præsidentens egen militære sagkundskab, som var udfordringen. I de følgende 8 år, var det McNamaras »Whiz Kids« som tog føringen. Hvem skal gøre det nu? Artiklen fortsætter med at konstatere, at hverken State Department, eller Kissingers operationer i Det Hvides Hus kældre, ej heller Budget Bureauet, CIA eller ACDA viser evne til at modbalancere »The Laird-JCS-Power-combine«. Der henvises til, at det må være kongressen – og den alene, som er i stand til – har magt, indflydelse, prestige til at modvirke denne kombination. Denne påstand har vist sig ikke at holde

stik. Ganske vist er Nixon-administrationen fuld af eksempler på kongressens og dens udvalgs indgående initiativer og drøftelser af militære problemer. Men det har vist sig, at præsidentembedet – naturligt ifølge sin konstitutionelle funktion – alvorligt har søgt – og også *vist* at kunne styre den militære sektor til den grad, man har fundet acceptabel. Og endvidere er det et spørgsmål, om den omtalte Power-combine er en realitet. Som tidligere påvist er der stærke modsætninger i denne Power-combine. Ser vi på DoD alene, må dets indflydelse siges at være i defensiven. Men selve den militære faktor i *bred* betydning er imidlertid vanskeligere at bedømme. Måske er de spektakulært fremhævede, men i realiteten beskedne arms-control-aftaler – som tillige tillader – og fremskynder til oprustning på ikke-forbudte områder – *dog* et udtryk for en restriktion på dele af den militære udvikling, som *kan* komme til at betyde en større – og mere kvalificeret civil og politisk indflydelse på og indsigt i det komplicerede militære maskineri.