NEDRUSTNING OG NEDRUSTNINGSFORSKNING

BERTEL HEURLIN

I. *Intentioner og problemstillinger*

Det er hensigten med denne artikel at behandle begrebet *nedrustning* med henblik på, hvorledes det anvendes, studeres og hvorledes det influerer på den internationale politik[1]). Da nedrustning fremtræder som et mangetydigt begreb, er det vigtigt at finde frem til, på hvilke måder og i hvilke betydninger det bruges af statsmænd, administratorer og videnskabs-

[1]) Artiklen er baseret på et studium af dokumentarisk materiale vedrørende staternes rustnings- og nedrustningspolitik, på fremstillinger og analyser af nedrustningsforhandlingerne og af nedrustningsproblematiken samt på teoretiske studier om international politik. En oversigt over det *dokumentariske materiale* findes i *Hermann Volle und Claus-Jürgen Duisberg:* »Probleme der internationalen Abrüstung«, Schriften des Forschungsinstituts der deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V. Bonn, Band 1/II, Berlin 1964. De vigtigste dokumentserier er »Documents on Disarmament« udgivet af United States Arms Control and Disarmament Agency, Washington D. C. og »Documents Relating to the Conference of the 18-Nation Committee on Disarmament«, Her Majesty's Stationery Office, London. På dansk er en række dokumenter offentliggjort i serien »Beretning til udenrigsministeren om nedrustningsudvalgets virksomhed og den internationale udvikling med hensyn til nedrustning«, København. Der er hidtil kommet fire af disse standpunktsrapporter, 1963, 1964, 1965 og 1966. Dokumentarisk materiale på dansk findes ligeledes i den årlige beretning til folketinget om de Forenede Nationers generalforsamling.

Nedrustningslitteraturen efter 1964–65 er systematisk blevet registreret i »Arms Control and Disarmament«, A Quarterly Bibliography with Abstracts and Annonations, Prepared by the Arms Control and Disarmament Bibliography Section Library of Congress, Washington, D. C. Volume 1, nr. 1 udkom ved årsskiftet 1964–65. »Peace Research Abstracts Journal«, The Canadian Peace Research Institute, Clarkson, Ontario forsøger fremover at dække den hidtil udkomne litteratur på dette område under SECTION II, LIMITATION OF ARMS. Nedrustnigslitteraturen på dansk er begrænset. Her kan nævnes *Erik Seidenfaden* og *David Jens Adler:* »Nedrustning«, København, 1962; *David Jens Adler:* »18-magts konferencen. Nedrustningsforhandlingerne, NATO og de nye lande«, København 1965. *Atomoplysningsudvalget:* Atomvåbenproblemer«. Betænkning nr. 334, København 1962; *Erling Bjöl:* »Atomvåbnene og fremtiden«, København, 1963. Mindre afhandlinger: *N. J. Haagerup,* »Nedrustning og rustningskontrol«, Økonomi og Politik, 1961, pag. 177–199. *Bertel Heurlin:* »Nedrustningsforhandlingerne efter Cubakrisen«, *Økonomi og Politik,* nr. 2, 1964, pag. 105–134, samme: »Spredning af kernevåben«, *Økonomi og Politik,* nr. 2, 1966, pag. 150–193.

Vedrørende litteraturen om *den internationale politiks teori* henvises til *Ole Karup Pedersen:* »Studiet af internationale Konflikter efter 1945«, *Historisk Tidsskrift,* 12. række, bind II, hefte 1, pag. 123–38.

mænd. Derfor er artiklens første afsnit et forsøg på en begrebsanalyse. For at forstå begrebet nedrustning, må modpolen – oprustning ligeledes drages ind i synsfeltet. Herved må overvejes, hvad en stats *rustningskapacitet* står for. Videre stilles spørgsmålet: er begrebet nedrustning anvendeligt som redskab i en kritisk analyse af de internationale relationer – eller er nedrustning selv et politisk redskab, som benyttes af staterne til at fremme deres politik?

I det følgende afsnit redegøres for hovedlinierne og tendensen i den videnskabelige forskning, som beskæftiger sig med nedrustningsproblemer. Problemstillingen er formuleret således: er denne forskning primært ledet af erkendelsesmæssige kriterier – her forstået som ønsket om at nå frem til en større viden og indsigt i, hvilken rolle nedrustning spiller i den internationale politik? Eller er forholdet snarere det, at flertallet af nedrustningsstudierne kan opfattes som et led i den politiske proces, er et udtryk for et ønske hos forskeren om at påvirke sine omgivelser i en ganske bestemt retning – som i sidste instans står i relation til forskerens nationale tilknytning?

Det tredie afsnit forsøger at pege på, hvorledes nedrustning indgår i den politik, som staterne fører over for hinanden og hermed er en del af strukturen i international politik. Hvilken funktion har staternes målsætninger på nedrustningsområdet? Hvad er baggrunden for at staterne til stadighed – og med stor intensitet – forhandler nedrustningsproblemer? er spørgsmål, som søges belyst.

Artiklen afsluttes med en række konklusioner, som berører mulighederne for gennemførelse af nedrustningsforanstaltninger.

II. *Hvad er nedrustning?*

DEFINITION

Ved nedrustning forstås almindeligvis den proces, som medfører, at et givet rustningsniveau sænkes. Dette udgangspunkt vil straks rejse en række spørgsmål. Er der ikke i begrebet nedrustning – som tilfældet er i det modstående begreb oprustning – indeholdt en række positive værdier, som brugeren af begreberne går ind for eller bekæmper eller på anden måde benytter i politisk øjemed? Er selve nedrustningsprocessen et rimeligt udgangspunkt for en beskrivelse af en analyse? Eller kan nedrustning ikke også betragtes og undersøges som en tilstand, et statisk forhold?

DEN MILITÆRE KAPACITET

Før vi går nærmere ind på disse problemer, må det mere neutrale ord – rustning – undersøges. Rustning kan opfattes som den militære kapacitet,

der til enhver tid er til rådighed for en stat. Med denne opfattelse er det fastslået, at der opereres med stater som handlende enheder i nedrustningsspørgsmålet. Den *militære kapacitet* er de midler, en stat har til rådighed og vil kunne benytte i en væbnet konflikt med en anden stat. Skønt begrebet militær kapacitet på ingen måde er entydigt, vil jeg her forsøge groft at skitsere de faktorer, som almindeligvis opfattes at indgå. Den første faktor er *soldater* eller væbnede styrker. Her er antallet ikke alene afgørende. Også uddannelse, bevæbning, træning og organisation vil være af betydning når værdien skal vurderes. Ud over de regulære beredskabsstyrker vil der være reservister, hjemmeværn, para-militære korps, politistyrker og private korps, som i krigstilfælde vil kunne indgå i de statslige væbnede styrker. Videre vil en afgørende del af den militære kapacitet være *destruktionsmateriale*. Først og fremmest ammunition af enhver art: sprængladninger i form af bomber, granater, projektiler – både konventionelle og atomare, endvidere bakteriologiske og kemiske ladninger – herunder krigsgasser. Som tredie faktor kan nævnes *fremføringsmidlerne*. Her tænkes på fremføringsmidler både for soldater og for destruktionsmateriale: skibe, fly og køretøjer af enhver art – og geværer, kanoner og raketter. Væsentlig er ligeledes *infrastrukturen*: kommunikationslinier – og midler, depoter og forsyningsveje, organisation og administration. Endelig er som en nødvendig bestanddel af den militære kapacitet det, som med en bred betegnelse kan benævnes som de *økonomiske og industrielle resourcer*. Her indgår den industrielle kapacitet, de økonomiske muligheder, produktionen og oplagringen af vigtige produkter som uran, olie, kul, jern; kort sagt – alle energiskabende produkter.

Finder en svækkelse eller en sænkning sted inden for en eller flere af de fem nævnte faktorer, som tilsammen danner den militære kapacitet, som ikke modsvares af en tilsvarende styrkelse inden for de andre faktorer, må denne proces betegnes som en nedrustning. Det skal nævnes, at en sådan svækkelse kan foregå på mange måder – både regionalt eller globalt, procentvis eller absolut, partielt eller totalt.

MÅLING AF DEN MILITÆRE KAPACITET

Med denne definition af nedrustning er begrebet placeret i et stadigt relativt forhold til et givet rustningsniveau. Hvad man på et givet tidspunkt opfatter som værende en regions, et lands, en verdensdels eller verdens militære kapacitet er det udgangspunkt, der tages for at konstatere – om der finder en oprustning – en forøgelse af niveauet – eller en nedrustning – en svækkelse af niveauet sted. Men hvordan skal dette konstateres? Kapaciteten må kunne måles. Der har været gjort utallige forsøg

– og en række forskellige metoder har været bragt i anvendelse[2]). Men det siger sig selv, at sådanne målinger er overordentlig vanskelige og usikre. Hvor skal skellet sættes mellem den civile og den militære sektor? Hvor vanskeligt er det at ændre et civilfly til et militærfly? Hvor meget af den civile vognpark indgår i den militære planlægning? Hvor hurtigt kan en civil kraftreaktor omdannes til at producere spalteligt materiale, som er direkte anvendeligt i en kernevåbenfremstilling? Hvilken betydning har den industrielle kapacitet i forbindelse med den militære planlægning? Hvorledes skal antallet af soldater angives – skal f. eks. hele styrken af civilansatte ved forsvaret medregnes – en styrke, som f. eks. for De forenede Staters vedkommende vurderes til flere millioner mand? Hvilken rolle spiller den tekniske videnskabelige forskning for den militære kapacitet?

Alene disse få spørgsmål viser, hvor kompliceret problemet er. Vi må altså konstatere, at det er meget vanskeligt at få objektive kriterier for den militære kapacitet i de enkelte lande. Det er helt indlysende, at disse problemer spiller en afgørende rolle i enhver forhandling om nedrustningsproblemer.

En faktor, som hidtil ikke har været nævnt – den psykologiske – er umulig at måle og behæftet med så mange usikkerhedsmomenter, at jeg her vil se bort fra den. Det skal dog nævnes, at den psykologiske side af rustningsproblemet har været inddraget i nedrustningsforhandlingerne. I 1962 forelagde Sovjetunionen et forslag om forbud med krigspropaganda, som blev modtaget med stor skepsis hos de vestlige stater, i første række p. g. a. forslagets vage ordlyd og bestemmelser og dets udadvendte, propagandamæssige præg. Imidlertid skiftede vestmagterne standpunkt og man accepterede et noget ændret sovjetisk forslag. Forslaget blev dog ikke til overenskomst, da Sovjetunionen kort efter selv sagde fra. Dette fænomen viser, at beskæftigelsen med psykologisk nedrustning – og oprustning kan være en faktor, som kan benyttes som instrumenter i den politik, staterne fører over for hinanden.

Når det er meget vanskeligt at erhverve et objektivt skøn over den militære kapacitet, må et udgangspunkt kunne være den enkelte stats egne oplysninger. Men det er indlysende, at de enkelte stater i deres oplysninger vil være afhængige dels af den indenrigspolitiske situation og dels af ønsket om at give omverdenen en ganske bestemt opfattelse af forholdene. Der kan være tale om at vise eventuelle modparter, i hvor høj grad man har nedrustet eller modsat at virke afskrækkende med sit store militære potentiel. Det må altså bero på et skøn, når man skal bedømme, hvorvidt der oprustes eller nedrustes. Staternes muligheder for i denne henseende at kontrollere hinanden er forholdsvis begrænsede.

[2]) Se f. eks. E. Björklund: Analyse af Krigspotentiellet i Vest og Øst. *Militært Tidsskrift*, 1963, p. 295–315.

MILITÆRE UDGIFTER

De *tilgængelige* oplysninger, som imidlertid ikke kan verificeres, findes i hovedsagen i udgiftsposterne til de militære sektorer og sektorer, med umiddelbar tilknytning til de militære på statsbudgettet. Vil en sænkning af disse beløb ikke umiddelbart indicere en nedrustning? Når Danmark ved forsvarsordningen af 1932 reducerede sit forsvarsbudget med 7 millioner kr. til 35 millioner kr. om året, kan det vel fastslås, at der virkelig er tale om en nedrustningsproces. Når Sovjetunionen erklærede at ville gennemføre en reduktion af militærbudgetterne med 600 millioner rubler om året i 1964 – og når De forenede Stater kort efter bebudede en lignende nedskæring af udgifterne til forsvaret, må det ligeledes kunne karakteriseres som en nedrustning.

Det afgørende ved behandlingen af disse problemer er imidlertid: hvad er de politiske intentioner og de politiske forventninger? For supermagternes nedskæringer gælder det således, at de viste sig at være meget tidsbegrænsede. Indskrænkningerne blev meget hurtigt til forhøjelser – ikke alene relativt, men også absolut.

Et andet problem i denne forbindelse er de direkte forsvarsudgifters omfang i forhold til den samlede militære kapacitet. Man kan f. eks. tænke sig en styrkelse af den samlede militære kapacitet ved at forsknings- og udviklingssektoren udvides betydeligt, medens de direkte militære udgifter reduceres. Endnu et problem er: hvorledes posteres de forskellige udgifter? Hvorledes er statsbudgettet opstillet? Konkluderende kan det imidlertid siges, at den tilnærmelsesvis bedste målemetode – med alle de usikkerhedsmomenter, der indgår – er en sammenstilling og en bearbejdning af udgifterne til militære formål. Til at bestemme, hvor relativt stor den militære kapacitet i givet fald *kan* blive, er bestemmelsen af det enkelte lands energiforbrug imidlertid formentlig den mest velegnede metode.

STATENS OPFATTELSE AF NEDRUSTNING

Men hvordan ser staterne på nedrustning – og hvorledes anvender de begrebet? Præsident Eisenhower har givet udtryk for en opfattelse, som formentlig vil kunne få tilslutning fra de fleste stater i verden, idet en række stater er fremkommet med lignede udtalelser: at *nedrustning under gensidig tillid er et stadigt imperativ*. I en resolution fra De forenede Nationer i november 1965, som fik tilslutning fra alle FN-medlemsstater[3]) hedder det, at generalforsamlingen »bekræfter den altoverskyggende betydning, som nedrustningen vil have for vore dages verden, og den bydende nød-

[3]) Frankrig afholdt sig dog fra at stemme, og Formosa-Kina deltog ikke i afstemningen.

vendighed af at opnå dette mål«. Endvidere tror generalforsamlingen, »at det er bydende nødvendigt at udfolde yderligere bestræbelser henimod en aftale om almindelig og fuldstændig nedrustning under effektiv international kontrol med henblik på at skabe varig fred i verden«. Endelig er generalforsamlingen »overbevist om, at alle lande bør bidrage til gennemførelsen af nedrustning og samarbejde om at træffe øjeblikkelige foranstaltninger med henblik på at opnå fremskridt på dette område«[4]).

Med disse synspunkter skulle det se ud som om, en nedrustningsproces skulle være umiddelbart forestående. Er det da således, at der består en modsætning mellem staternes smukke målsætninger – som de kommer til orde i den citerede resolution – og den praktiske politik? Først skal man gøre sig klart, hvad staterne i virkeligheden har bundet sig til ved disse målsætninger. En nøje analyse af indholdet i staternes udtalelser viser, at de er affattet i meget generelle vendinger og med tilføjelser, som sætter ganske bestemte betingelser. Hele den amerikanske politik ligger f. eks. skjult i ordene »under gensidig tillid« i Eisenhowers udsagn.

De følgende eksempler skal antyde, at der ingen formel modsætning er mellem hvad staterne siger og hvad de gør på nedrustningsområdet. Det afgørende er, at betingelserne for og indholdet af begrebet nedrustning veksler fra stat til stat.

Det var nedrustning, da Tyskland efter første verdenskrig måtte demobilisere og kun måtte opretholde en hær på 100.000 mand. Det var nedrustning, da Sovjetunionen fra 11.3 millioner mand umiddelbart efter anden verdenskrig gik ned til 2,8 millioner i 1948. Og når man derefter – efter i den kolde krigs første år at have forøget troppestyrkerne til 5,7 millioner – atter nedskærer til 2,4 millioner mand[5]). Det betragtes ligeledes som nedrustning, at man enedes om at gennemføre atomprøvestoptraktaten og de øvrige aftaler på rustningsområdet i 1963–64.

Men lad os se nærmere på de enkelte eksempler. For Tysklands vedkommende viste det sig, at det lykkedes for de tyske myndigheder at skabe substitutter for den pålagte nedrustning, således at den ikke blev effektiv. I det sovjetiske eksempel er det karakteristisk, at da Khrushchev over for det øverste Sovjet skulle motivere nedskæringen af de væbnede styrker, var det med understregning af, at med missilernes indførelse i det sovjetiske forsvar ville Sovjetunionen kunne tillade sig denne reduktion. Man ville endda stå stærkere end før – både politisk og militært.

Atomprøvestoptraktaten var ikke nedrustning i egentlig forstand. Der blev ikke skåret ned på noget. Det, der var tale om, var snarere en art

[4]) Cit. fra Beretning til Udenrigsministeren om nedrustningsudvalgets virksomhed i 1965«, København, 1966, pag. 82.

[5]) De nævnte tal er opgivet fra sovjetisk side under nedrustningsforhandlingerne i Genève.

fastfrysning på en bestemt afgrænset form for våbenudvikling. De tre oprindelige atommagter mente hver for sig at have udført tilstrækkelige store kernevåbenforsøg – men forbeholdt sig ret til efter traktaten at videreføre de vanskeligere, mere avancerede forsøg i laboratorier og under jorden. Det er interessant at se, at de tre forhandlende stater – De forenede Stater, Sovjetunionen og Storbritannien alle lagde vægt på, at traktaten ikke betød nogen svækkelse i landets militære position, men at den tværtimod ville betyde en udvidelse på andre felter. Fastfrysningen på et område var således blevet til en udvikling på andre områder.

SELVFORSTÆRKENDE OPRUSTNING?

Er det da sådan, at vi, på trods af forsøgene på at regulere eller begrænse rustningerne lever i en stadig mere oprustet verden? At vi – som det udtrykkes af den svenske nedrustningsminister Alva Myrdal – skal lære at bremse menneskets egen ødelæggelseskraft i stedet for at være slave af en ekspansion for ekspansionens skyld på det våbentekniske område[6])? Tanken er, at vi bør standse den stigende rustningsspiral. Men findes en sådan? Hvis det er tilfældet, kan nedrustning opfattes som et relativt entydigt begreb – og ikke blot som et ord, der bruges af statsmændene som et middel til bevidst varetagelse af egne interesser og til markering af egne politiske mål. Kan man virkelig påvise en stadig accelererende, selvforstærkende spiralbevægelse opad mod så store rustninger, at det til slut vil bryde ud i det rene Ragnarok – kan man med rimelighed sætte nedrustning lig med standsning af rustningsspiralen – eller endnu videre – med foranstaltninger som tvinger den nedad.

Men spørgsmålet er, om denne rustningsspiral ikke blot er et vrængbillede af de hidtidige historiske erfaringer om oprustning, som er anvendeligt i forhandlingerne og i den politiske debat?

Kan man virkelig måle, at med f. eks. indførelsen af moderne masseødelæggelsesvåben, er rustningsudgifterne blevet større? Tager man et typisk eksempel som Frankrig, som har taget springet til at blive en selvstændig atommagt – uden den mindste hjælp udefra – skulle man forestille sig, at det ville være ensbetydende med helt fantastiske økonomiske ofre fra befolkningens side. Tallene viser imidlertid, at i procent af statsbudgettet er forsvarsudgifterne i perioden fra 1960 – hvor den første kernevåbensprængning fandt sted – til 1965 faldet med 10–15 pct. Frankrig havde tilmed betydelige projekter i gang i 1965. Der var skabt en luftbåren atomstyrke – og man var allerede i gang med den næste fase: oprettelsen af landbaser med mellemdistanceraketter anbragt i siloer under jorden.

[6]) *Alva Myrdal:* »Nedrustning, realitet eller utopi?« *Försvar i nutid,* 4. 1965, pag. 6 f.

Eksperimentelt arbejdedes med den tredie fase: skabelsen af en flåde af atomundervandsbåde udstyret med kernevåben. At militærudgifterne ikke desto mindre kan udvise denne nedgang skyldes bl. a. nedskæringen af de konventionelle styrker – samt den almindelige økonomiske fremgang i Frankrig[7]).

Tager man et almindeligt overblik over militærudgifterne efter anden verdenskrig er langtidsvurderingen den, at udgifterne er ret jævne. Der er stigninger op mod visse konfliktsituationer i den internationale politik, men derefter finder atter en udjævning sted. Stormagterne bruger stort set 9 pct. af nationalproduktet til militære udgifter, medens de mindre magter bruger omkring 5 pct. Med mindre afvigelser er disse tal overraksende stabile[8]).

Det vil altså være vanskeligt at påvise en rustningsspiral. Som situationen er for øjeblikket, vil det være rigtigere at sige, at vel sker der stadige ændringer i rustningerne, nye våben, nye systemer gennemprøves, de mange nye stater får i kraft af deres selvstændighed en national oprustning – men set i forhold til den økonomiske og tekniske udvikling i verden finder ingen forholdsvis stigning i rustningerne sted.

Kan man da heller ikke tale om kaprustning – hvis eneste rimelige og rationelle alternativ måtte være en standsning – og en nedrustning? Kaprustningen betyder oftest de store staters konkurrence på rustningsområdet, hvor det gælder om stadigvæk at overgå hinanden. Det er rigtigt, at parterne hver for sig forsøger at forfine, ændre og nyskabe deres militære apparatur og midler inden for alle de relevante sektorer. Hermed forsøges til stadighed at forbedre den militære status. I denne situation spiller forholdet til modpartens udvikling en betydelig rolle. Men denne udvikling vil foregå inden for visse rammer – den vil tilpasses de pågældende samfunds økonomiske og sociale struktur. Konkurrencen – om man vil kaprustningen – er i realiteten en del af rustningspolitikken og er normalt ikke ensbetydende med en total eller relativ forøgelse af rustningerne. Det er naturligvis fortsat muligt, at et land kan se sin interesse i at beslutte en voldsom og omfattende oprustning, så man når op på et langt højere udgiftsniveau, men sådan beslutning vil ikke nødvendigvis sætte en kædereaktion i gang. På længere sigt vil rustningsniveauet stabiliseres. En sådan ud-

---

[7]) *Bengt Ahslund–Kurt Samuelsson:* »Frankrikes kärnvapen: fakta, filosofi, finansiering«, *Strategisk Bulletin,* 1966, nr. 4.

[8]) *Adler:* »18-magtskonferencen«, pag. 206. Den nyeste større undersøgelse af militærudgifterne er »Worldwide Defence Expentitures and Selected Economic Data«, 1964, Arms Control and Disarmamant Agency, Washington, jan. 1966. Resultaterne er offentliggjort i *Bulletin of the Atomic Scientists,* Vol. XXII, number 7, September 1966, pag. 44–48. Skønnede opgivelser over de enkelte landes militære styrker og militærudgifter findes i den årlige publikation fra Institutet for strategiske studier i London, »The Military Balance«.

vikling ville endvidere lige så let kunne ske i en mere nedrustet verden, i en verden, hvor det samlede militære potentiel var mindre.

Når der fra mange sider tales om, at rustningen foregår med selvforstærkende virkning, må man i virkeligheden forestille sig, at der er kræfter i gang, som mennesket – og staterne ikke selv er herre over. Det ville være ensbetydende med, at tekniske og økonomiske kræfter ville drive staterne i en retning og ind i en udvikling, som de ikke ønsker. Det er rigtigt, at våbenfabrikanter og våbenindustri i nogle lande kan få betydelig indflydelse, og det er rigtigt, at den tekniske udvikling har ført i retning af totale våben – der dog ikke er mere totale, end at de har en meget hurtig forældelse. Men afgørende er den *politiske* beslutning – truffet af mennesker – i bevidst varetagelse af, hvad de mener er i deres interesse at gennemføre. Det er den politiske afgørelse, som medfører, at det og det våbensystem skal produceres og udvikles. Den tekniske udvikling er i sig selv afhængig af – og formes af de afgørelser, der træffes af de politiske beslutningstagere. Den er ikke et mystisk væsen, der driver os hid og did. Mennesket er herre over den tekniske udvikling, lige som man også er herre over den økonomiske. Udbryder økonomiske kriser – på grund af nedrustning – f. eks. efter en krig – vil de politisk ansvarlige myndigheder altid kunne gribe ind. En anden sag er, at det ikke er altid, at man ønsker eller rettere, at man kan nå til enighed om at foretage indgreb. Enhver politisk beslutning vil altid være til større fordel for visse grupper end for andre. Videre vil man til stadighed være afhængig af den politiske omverden – de omkringliggende lande. Denne afhængighed eksisterer på alle områder – først og fremmest økonomisk og politisk. Derfor kan rustningsprocenten set over en længere årrække være stabil.

RUSTNINGSGRADEN SOM POLITISK FAKTOR

Rustningerne er således en integreret del af et samfunds mønster – og ikke et fremmedelement. Ændringerne i rustningerne er betinget af de samme faktorer, som bevirker ændringer i andre dele af samfundsudviklingen. Hvilke ændringer kan der være tale om? Der kan være rent samfundsmæssige ændringer – som f. eks. overgangen fra professionelle hære – til værnepligtshære og omvendt. Der er tale om nye former for fremføringsmidler – biler, fly og raketter. Og der kan være tale om nye sprængladninger – som f. eks. udviklingslinien trotyl – atomladninger til brintvåben. Enhver ændring inden for den ene sektor vil medføre at de andre rustningssektorer må tilpasse sig den nye situation.

Vi kan foreløbig konkludere, at ligesom rustning – eller oprustning er politiske fænomener – således er nedrustning et politisk fænomen – og

samtidig et begreb, som er så værdiladet, at det er vanskeligt at operere med som begreb i den internationale politik.

Det er vigtigt, i hvert enkelt tilfælde at gøre sig klart, hvorledes det anvendes, idet nedrustningsbegrebet optræder som et politisk redskab, som benyttes af staterne til fremme af deres politik.

SELVFORSTÆRKENDE NEDRUSTNING

Hvorledes kan nedrustning iværksættes? Det er blevet fremhævet, at ligesom der kun skal en gnist til at antænde krudttønden – sætte verdensbranden igang, således skal der også kun en nedrustningsgnist til at sætte en afrustningsreaktion igang. Herved vil man kunne bryde oprustningens onde cirkel.

Her findes igen troen på en selvforstærkende virkning – som også har fundet udtryk på højt politisk plan – nemlig i de sovjetiske nedrustningsforslag. Her går man ud fra, at nedrustning i sig selv, når den gennemføres, skaber mindre spænding mellem staterne. Når denne afspænding bliver mere og mere mærkbar fører det til et mindre behov for militær kapacitet – altså en yderligere nedrustning. Denne virker tilbage igen – og processen vil medføre realiseringen af drømmen: almindelig og fuldstændig nedrustning.

Denne opfattelse – at bryde oprustningens onde cirkel og den selvforstærkende nedrustningsproces – er et forsøg på – i håb om politisk virkning – at påvirke i en bestemt retning. Men den svarer næppe til de virkelige forhold. Her er intet, som tyder på, at noget sådant vil kunne ske.

Det eneste tidspunkt, hvor nedrustningen kommer som en lavine, der tilsyneladende river alt med sig, er umiddelbart efter en krig. Aldrig har så omfattende en nedrustning – ensbetydende med en svækkelse af den direkte militære kapacitet – fundet sted, som efter anden verdenskrig. Men der var ikke tale om en automatik. Havde de enkelte lande ønsket det, kunne de have opretholdt det høje rustningsniveau. Men da den direkte årsag til dette niveau, krigshandlingerne, var ophørt, og da man måtte anse andre opgaver for mere påtrængende – fandt nedrustningen sted. Ikke traktatmæssigt efter internationale aftaler, men som en hensigtsmæssig foranstaltning ud fra hver enkelt stats aktuelle interesser. Den traktatmæssige nedrustning kom kun til at vedrøre de besejrede magter – for Tysklands vedkommende ved Potsdamaftalerne i 1945 og for de øvrige deltagere på aksemagternes side i Europa – ved egentlige traktater i Paris 1947.

ARMS CONTROL

De foranstaltninger, som er gennemført på baggrund af den nye situation i den internationale politik – med Sovjetunionen og De forenede Stater

som supermagter, som hver for sig forsøger at få andre lande til at understøtte deres politik – er af en ganske anden karakter. Her er tale om overenskomster på områder, som af disse magter ikke tillægges nogen betydning for deres sikkerhed. Her er tale om, at supermagterne over for omverdenen ønsker at demonstrere en vis interessefællesskab, som imidlertid i realiteten er meget spinkelt. Beslutningen om at sydpolarområdet – ved Ankarktistraktaten – skulle opretholdes som et demilitariseret område fra 1959 – er et sådant eksempel. Det gælder ligeledes Atomprøvestoptraktaten, beslutningen om ikke at anbringe masseødelæggelsesvåben i det ydre rum, den direkte telefonlinie mellem Moskva og Washington, reduktionen af produktionen af spalteligt materiale og nedskæringerne af militærbudgetterne, alle vedtaget i 1963–64. Her er ikke tale om en *svækkelse* af den samlede militære kapacitet, men om en *rustningskontrolforanstaltning* – i De forenede Stater kaldet arms control.

Efter forsøget på at indkredse begrebene nedrustning og militær kapacitet og deres anvendelse i den politiske proces vil det være interessant at se, hvorledes den politiske forskning behandler disse problemer.

III. *Studiet af nedrustning*[9])

BAGGRUNDEN

I lyset af staternes almindeligvis positive målsætninger med hensyn til ønsket om at gennemføre nedrustning, kan det ikke undre, at nedrustningsproblemet er genstand for megen debat og er studieobjekt for mange forskere. Hvad staterne ønsker at lægge i begrebet nedrustning – og hvilke betingelser de stiller er i denne forbindelse ikke afgørende. Det er karakteristisk, at særlig efter anden verdenskrig har studiet af nedrustningsproblemer taget et enormt opsving. Litteraturen om nedrustning var betydelig allerede i mellemkrigstiden, en periode, hvor det blev mere og mere almindeligt at forsøge på at analysere de internationale forhold. Men efter 1945 – efter afslutningen på den mest omfattende krig i historien og efter demonstrationen og anvendelsen af det dengang mest omfattende og effektive masseødelæggelsesvåben, er der startet en lavine af skrifter, der behandler freds- og nedrustningsproblematikken. Et fredsforskningsinstitut har således rapporteret, at det drejer sig om bøger, artikler, skrifter osv. i et antal af over 100.000.

[9]) Dette afsnit udgør i sammentrængt form dele af et foredrag om nedrustningsstudier holdt på Dansk Selskab for Statskundskabs årsmøde i Århus i november 1966.

GENEREL KARAKTERISTIK

Det er dog ikke umuligt at få et overblik over litteraturen. Man kan groft skelne mellem to måder at studere nedrustning på. To måder, som begge er målforskning, dvs. forskning som på forhånd stiller krav om ganske bestemte praktisk anvendelige resultater af undersøgelserne. Man kan tale om den forskning som har *nedrustning og fred* som umiddelbar målsætning, og om den forskning, der som mål har sikringen af eller maximeringen af den *nationale sikkerhed* for det pågældende land[10]).

Karakteristisk for disse former for forskning er, at man vil *løse* en række problemer: man vil generelt løse nedrustningsproblemet, løse spredningsproblemet, atomstopproblemet eller løse problemet ved overraskelsesangreb. Det er endvidere karakteristisk, at der i mange tilfælde er tale om »applied policy«, anvendt videnskab, det vil sige, at resultaterne er direkte anvendelige – og forskeren ønsker dem anvendt – i praktisk politik.

FREDS- OG NEDRUSTNINGSSTUDIER

Den førstnævnte målsætning – fred og nedrustning – er formuleret adskillige steder som det eneste rimelige udgangspunkt for enhver beskæftigelse med de aktuelle forhold i den internationale politik. I Arthur Herzogs bog, The War-Peace Establishment, hedder det således, at pligten til med al magt at arbejde i retning af fred, binder alle. Det er simpelthen fornuftens og moralens diktat[11]).

En anden forsker, John W. Burton, stiller endnu mere vidtgående krav i sin bog, Peace Theory. Her understreges ikke blot den moralske forpligtelse til fred. Han skriver, at med mindre videnskabsmanden, som beskæftiger sig med international politik, kan angive præcise mønstre for stabile betingelser for fred, med mindre politikeren kan blive præsenteret for et billede af en nedrustet verden, i hvilken der ikke vil være nogen tendenser til genoprustning, vil opnåelsen af fredelige relationer mellem staterne være fuldstændig tilfældig[12]).

Således kunne nævnes eksempel efter eksempel på forskning, som direkte

---

[10]) En oversigt over studiet af international politik, herunder nedrustningsproblemer, findes i »Forskning af international politik«, Nordisk udredningsserie, 1965 : 4, Stockholm 1965. Der henvises særlig til *Sven Henningsen:* »Memorandum angående studiet af international politik i Vesteuropa og De forenede Stater«, pag. 34–84.

[11]) *Arthur Herzog:* »The War-Peace Establishment«, New York, 1965, pag. IX.

[12]) *John W. Burton:* »Peace Theory. Precorditions for disarmament«, New York, 1962.

sigter mod fred og nedrustning[13]). Hovedtendensen er at vise vej til nedrustningsforanstaltninger – og dermed er underforstået, at nedrustning er en vej til fred mellem nationerne. Der arbejdes på at producere forslag til nye løsninger, der studeres tekniske og videnskabelige vilkår for at finde frem til kompromisser, som formodes at tilfredsstille de modstående parter – først og fremmest stormagterne – i nedrustningsforhandlingerne.

Formålet med disse publikationer er således at argumentere for – og overbevise opinionen og regeringerne om, at det ud fra den ene eller den anden opfattelse kan betale sig at nedruste eller afruste. Eller endnu videre: Verden går sin undergang i møde, hvis der ikke snart sker nogen fremgang på nedrustningsfronten. Hvis oprustningen fortsætter vil den accelerere mod Ragnarok.

Denne opfattelse har formentlig to hovedårsager – årsager, som først og fremmest skyldes anden verdenskrig og tiden umiddelbart efter. For det første blev oprindelsen og udbruddet af anden verdenskrig modtaget som et nederlag for den opfattelse, at det politisk handlende menneske var ledet af rationelle overvejelser. Derfor måtte en effektiv forhindring, f. eks. gennem en effektiv nedrustning, forekomme som en sikring mod en gentagelse af mellemkrigstidens og anden verdenskrigs irrationalitet. Udtrykt paradoksalt: I en irrationel verden måtte nedrustningen blive den eneste rationelle løsning. For det andet fremkaldte kernevåbnene en katastrofestemning, som bevirkede, at al krig herefter måtte opfattes som absurditet. Også i dette tilfælde måtte nedrustning blive et afgørende alternativ.

NATIONALE SIKKERHEDSSTUDIER

Den anden gruppe studier – sikkerhedsstudierne – arbejder ud fra en snævrere national synsvinkel. Mens freds- og nedrustningsstudierne

[13]) Til belysning af denne påstand kan eksempelvis anføres professor *Salvador Madariganas* berømte bog fra 1929: »Disarmament«. Han skriver, at bogen er skrevet for at give »suggestion and inspiration«. Forståelse for problemerne er, hævder han, vigtigere end viden, hvis nedrustningsproblemerne skal løses. En af de allernyeste fremstillinger *Jeremy J. Stones:* »Containing the Arms Race«, New York, 1966, har som målsætning – »to consider, from a technical point of wiew, how the United States and the Sovielt Union might reach various arms-control agreements«. Afgørende er opfattelsen, at »the chapters attempt to predict policies. It is impossible to study arms control without such predictions« (pag. 5). *Richard A. Falk* and *Richard J. Barnet* opstiller i deres bog »Security in Disarmament«, Princeton, 1965, spørgsmålet, på hvilke områder er der størst mulighed for nedrustningsforanstaltninger i de nærmest kommende år? som udgangspunkt. Hvad angår målsætningen »fred« er det udtrykt således i »An Editorial« i det første nr. af Journal of Peace Research (1, 1964), at GCD (General and complete disarmament) er en af vejene, som fører til GCP (General and Complete Peace).

Adler og Seidenfaden har i deres bog »Nedrustning« angivet den samme problemstilling i undertitlen: »Genvej eller blindvej til fred?«.

forestiller sig eller ønsker at fremkalde en universel bevidsthed og hermed en målsætning for verdenssamfundet, f. eks. at alle lande ønsker fred og nedrustning, har sikkerhedsstudierne først og fremmest til formål at sikre det pågældende lands integritet og selvstændighed. Hvordan kan det forenes med nedrustning? Sikkerhedsstudierne forsøger primært at indpasse nedrustningspolitikken som en del af udenrigspolitikken med det formål at tage stilling til, om disse eller hine nedrustningsforslag fremmer eller svækker det pågældende lands politik. Bliver resultatet af studiet, at foranstaltningerne svækker den totale sikkerhed, må de naturligvis forkastes. Der kan i studierne være afvigende opfattelser af, hvad statens interesser og målsætninger er. Nogle lægger vægt på stabile internationale omgivelser, andre på statens militære overlegenhed i forhold til andre staters, evt. i forbindelse med en såkaldt aktiv udenrigspolitik. Afgørende er det, at man forsøger at formulere og nå frem til det, en amerikansk forsker, David Singer, kalder en *syntese i national sikkerhedspolitik*[14]).

Denne problemstilling er mest fremherskende i De forenede Stater. Det har derfor været nødvendigt at skabe sig et udvidet begrebsapparat indenfor nedrustningsproblematikken. Udover nedrustning, disarmament, opereres med rustningskontrol, arms control, som en fast term i rustningsdebatten. Hermed menes hovedsagelig gennemførelse af foranstaltninger – mest i forbindelse med den militære sektor – som virker stabiliserende og krigsforebyggende, men som ikke nødvendigvis behøver at omfatte nedrustning. Udgangspunktet – den nationale sikkerhed – for disse nedrustningsstudier medfører, at de spørgsmål, som stilles, er sådanne som: Kan vi tillade nedrustning eller arms control i de nærmeste år? Hvilken form for nedrustning fremmer bedst de amerikanske udenrigspolitiske målsætninger? Hvordan vil den og den nedrustningsforanstaltning virke på det amerikanske system? Men, som omtalt, er der ikke enighed om, hvordan sagen skal gribes an, og hvad der er bedst for, i dette tilfælde De forenede Stater. Der er tværtimod tale om en forrygende debat mellem f. eks. armers og disarmers. Man opererer med betegnelser som høge og duer, afskrækkere, strateger, analytikere, realister, eksperimentalister, peacemovers og armscontrollers[15]).

FORSKNINGEN SOM FUNKTION AF SAMFUNDET

Det er ikke tilfældigt, at De forenede Stater er det land, som har produceret langt de fleste bøger, fremstillinger og studier på nedrustningsom-

[14]) *J. David Singer:* »Deterrence, Arms Control and Disarmament. Toward a Synthesis in National Security Policy«, Ohio, 1962.

[15]) Se f. eks. *Robert A. Livine:* »The Arms Debate«, Cambridge. Massachusetts, 1963.

rådet, både på det ene målforskningsområde, fred og nedrustning, og på det andet, den nationale sikkerhed. Det er nemlig i god overensstemmelse med den førte nedrustningspolitik og amerikansk tradition. Gang på gang har De forenede Stater i de internationale forhandlinger om nedrustningsproblemer fremført, at nedrustningen skulle starte med omfattende og indgående tekniske studier af nedrustningsproblemerne. Mens Sovjetunionen modsat har ønsket af fastlægge den endelige målsætning i en traktat, som man hurtigt skulle blive enige om, hvorefter man så senere kunne drøfte og studere enkelte detaljer, har man fra amerikansk side gjort gældende – som en nedrustningsforhandler fra De forenede Stater udtrykte det. At man må se pigen først og derefter gifte sig. Man kan ikke binde sig til noget, som ikke på alle måder er gennemforsket og debatteret. Daværende senator Humphrey har karakteriseret de to modstående – det sovjetiske og det amerikanske forslag om almindelig og fuldstændig nedrustning – ved at fremhæve, at det sovjetiske forslag indeholdt en række nedrustningsforanstaltninger, lidt kontrol og ingen studier, hvorimod det amerikanske bar præg af ønsket om en mængde studier, nogen kontrol og vage og ubestemte forestillinger om nedrustningsforanstaltninger.

Det vil således kunne fastslås at nedrustningsstudierne i De forenede Stater ikke alene er udtryk for et vist videnskabeligt, traditionelt ideologisk milieu, men også udtryk for den amerikanske politik over for omverdenen. Hvorledes det? Det forholder sig vel således, at for at en intensiv forskning skal kunne drives, det være sig mål- som grundforskning, skal mulighederne, faciliteterne, være til stede, først og fremmest de økonomiske. En meget stor del af forskningen i U.S.A. ved universiteterne og forskningsinstitutionerne baseres på kontrakter, enten fra privat side – ofte store firmaer med indflydelse i rustningsindustrien – eller fra regerings- og administrationsorganernes side. Eksempelvis er en af de førende atomstrategieksperter, Hermann Kahns, nyeste bog – om eskalation – således blevet til ved en kontrakt mellem Kahns institut, Hudsoninstituttet og fly- og rumforsningsafdelingen af Martin Marietta Corporationen. Det er betegnende, at Kahn i sit forord skriver, at firmaet på ingen måde influerede på værkets karakter, ligesom resultaterne ikke nødvendigvis repræsenterede firmaets opfattelser[16]).

Det er i øvrigt indlysende, at eksistensen af et så omfattende regeringsorgan som Arms Control and Disarmament Agency, afdelingen for rustningskontrol og nedrustning, med flere hundrede ansatte, må spille en rolle inden for nedrustningsstudierne. Afdelingen udfører selv en række forskningsopgaver, men har derudover en omfattende virksomhed som

[16]) *Herman Kahn:* »On Escalation«, Hudson, 1965. De anførte bemærkninger mht. forholdet til den financielle støtte til et forskningsprojekt er meget almindelige i de amerikanske studier.

forskningsfordeler, et slags forskningsråd, som direkte bortliciterer opgaver til forskningsinstitutioner i De forenede Stater. Sådanne forhold må nødvendigvis sætte sit præg på retningen og målsætningen for de amerikanske studier.

Det vil føre for vidt at komme ind på studierne i andre lande. Det skal blot fastslås, at kvantitativt ligger De forenede Stater ganske overlegent i spidsen. Det skal videre fastslås, at opfattelsen af, at studierne i f. eks. Sovjetunionen, skulle være betydeligt mere politiserende – ved at understøtte og argumentere for den eksisterende udenrigspolitik, herunder nedrustningspolitik, i forbindelse med ønsket om at påvirke udviklingen i en ganske bestemt retning, næppe er rigtig. I begge lande er forskningen af disse problemer stærkt præget af ønsket om at påvirke politisk og at overbevise andre. Forskellen er snarere den, at der i De forenede Stater eksisterer en politisk, social og økonomisk struktur, som så at sige indebærer, at studierne dels præges af en tendens til at understøtte den gældende nedrustningspolitik, men dels også opstiller alternative muligheder, som efter den ene eller den anden gruppes synspunkter bedre og mere effektivt og rigtigt varetager De forenede Staters interesser i den internationale politik. I Sovjetunionen står regeringspolitikken som det eneste udgangspunkt.

Med disse bemærkninger er det væsentlige problem ved beskæftigelsen med studier af denne art fastslået: Vanskeligheden ved at trænge igennem de moralsk-etisk-ideologisk argumenterende værdilag, som for mange stater synes politisk nødvendige, når man udtaler sig på nedrustningsområdet. At staternes regeringer er interesserede i at få en understøttelse på det videnskabelige plan i den førte politik er vel indlysende.

FORSKNINGSMETODER

Der er grund til nærmere at undersøge de foretagne studiers metode og fremgangsmåde. Nedrustningsstudierne er i vidt omfang blevet drevet interdisciplinært, dvs. man har forsøgt at nærme sig problemerne fra en række forskellige videnskabsgrene for at få de bedst mulige resultater. Matematiske, antropologiske, juridiske, økonomiske, psykologiske, sociologiske metoder tages i anvendelse, og ofte søger man at behandle det samme problem fra alle de nævnte sider[17]).

F. eks. kan dette spørgsmål stilles: Hvorledes er våbenkontrol og inspektion forenelig med det amerikanske samfund; er hele det amerikanske system med politi, retssystem og love indstillet på sådanne foranstaltninger? Resultatet bliver et lærd studie på flere hundrede sider, hvis konklusion

[17]) Her henvises særlig til tidsskriftet: *The Journal of Conflict Resolution.* A Quarterly for Research Related to War and Peace udgivet af The Center for Research on Conflict Resolution, The University of Michigan, Ann Arbor, Michigan, USA.

lyder: Hvis den amerikanske befolkning og ledelse viser tilstrækkelig initiativ, intelligens, fremsyn, mod og udholdenhed til at gøre det yderste for at opnå våbenkontrol, så vil rets- og lovsystemet også muliggøre det[18]). Eller problemet kan være at undersøge, hvorledes en almindelig og fuldstændig nedrustning vil virke på de økonomiske systemer i de enkelte lande: og resultatet er en række dybtgående studier, som i hovedsagen konkluderer, at heller ikke her synes der at være vanskeligheder som ikke kan overvindes. Matematiske og statistiske metoder kan anvendes til at konstruere modeller til at vise, hvorledes magtbalancen svinger under forskellige faser af en eventuel nedrustning. Man kan endvidere undersøge opinionen i de enkelte lande med henblik på deres stillingtagen til nedrustning. Anvendelsen af simulationsspil, hvor en række forsøgspersoner får til opgave at agere statsledere er også en mulighed. Man spiller et spil igennem, f. eks. den situation, at flere og flere lande får kernevåben, hvorefter man så aflæser reaktionen hos de agerende personer, og dermed håber man på at kunne få et fingerpeg i regning af, hvordan udviklingen vil gå i det internationale system[19]).

Således kan man fortsætte med at nævne eksempler på studier. Der er blandt visse forskere af international politik en tendens til at stemple mange af disse studier som irrelevante, ligegyldige eller forfejlede. Man må fastslå, at der ofte er tale om studier af meget høj intellektuel standard, studier, som ofte er udtryk for en meget avanceret tankegang og fremgangsmåde, der i mange tilfælde har kostet en meget stor materiel og personel indsats. Jeg vil mene, at man må stille sig åben over for alle muligheder og ikke uden videre afvise de mange forskelligartede forskningsresultater.

NEDRUSTNINGSSTUDIER OG INTERNATIONAL POLITIK

Når sagen at studere nedrustning skal gribes an, må valget imidlertid træffes: er udgangspunktet nedrustning for nedrustningens skyld, dikteret af ønsket om nedrustning eller fred, eller er udgangspunktet ønsket om at udvide erfaringsområdet m. h. t. hvorledes stater handler over for hinanden, hvorledes det internationale system fungerer, specielt på nedrustningens og nedrustningsforhandlingernes område. Er det sidste tilfældet, må udgangspunktet være den videnskabelige disciplin international politik. Inden for dette fags afgrænsninger, med dette fags begrebsapparat og metode,

[18]) *Lous Henkin:* »Arms Control and Inspection in American Law«. New York, 1958.
[19]) *Richard A. Brody:* »Some Systematic Effects of the Spread of Nuclear Weapons Technology: A Study Through Simulation of a Multi-Nuclear Future«. Unpublished Ph. D. dissertation, Northwestern University, USA, 1963.

om de er nok så uprøvede og ufuldstændige, må nedrustningsstudierne drives.

KRITIK AF MÅLFORSKNINGEN

Med dette udgangspunkt vil både de egentlige freds- og nedrustningsstudier og sikkerhedsstudier, der drives som målforskning ikke kunne være nogen egentlig støtte.

Sikkerhedsnedrustningsforskningen er i sit udgangspunkt national, men søger naturligvis at overføre det enkelte lands målsætning og interesser på hele det internationale system og vil hævde, at det internationale system vil være tjent med at følge den angivne politik. Det er klart, at sådanne studier, hvor værdifulde de end måtte være for de enkelte landes regeringer, ikke kan påberåbe sig at give større indsigt i, hvorledes staterne handler eller hvorledes det internationale system fungerer.

På samme måde med freds- og nedrustningsstudierne. I det øjeblik man f. eks. driver nedrustningsstudier med henblik på at undgå krig ved at angive muligheder og fremgangsmåder til at skabe en mere harmonisk verden, har man i virkeligheden påtaget sig en *politikers* rolle i ønsket om at lede udviklingen i en ganske bestemt retning. Man vil i højere grad overbevise end som forskeren, bevise. Man vil overbevise regeringerne og befolkningerne om, at fred og nedrustning er så elementære menneskelige mål, at alle stater bør prioritere dem højest.

En sådan fremgangsmåde er fuldt ud forsvarlig og forståelig; man må blot gøre sig klart, at man hermed er gået ud over rollen som forsker. Den videnskabelige opgave må være at iagttage, beskrive og analysere, hvad nedrustning og rustning er, hvorledes og hvorfor den iværksættes, forhandles og benyttes i den internationale politik. Endelig må studiernes udgangspunkt være, at der *ikke* kan påvises noget samstemmende universelt krav, ej heller ikke om fred og nedrustning udover det elementære krav om opretholdelse af klodens eksistens. Skønt alle lande officielt går ind for fred og nedrustning, er ingen lande parate til at ofre væsentlige nationale interesser for denne udtrykte fælles målsætning. De nationale stater er for øjeblikket ikke til sinds at indskrænke deres handlefrihed med henblik på rustningernes størrelse eller med mulighederne for at føre krig.

IV. *Nedrustning som en faktor i den internationale politik*

I de to foregående afsnit har det været forsøgt at vise, at det er uhensigtsmæssigt og lidet givende at se på nedrustning som et isoleret fænomen. Ligeledes er det blevet fremhævet, at nedrustning i sig selv er et meget værdiladet ord, som benyttes på højst forskellig måde og med højst for-

skelligt indhold. I dette afsluttende afsnit er det hensigten at anskueliggøre, hvilken rolle nedrustningen spiller, taget ud af isolatioenen og set som en faktor i den internationale politik. Hermed vil det kunne påvises, hvorledes staterne bruger nedrustningsdrøftelserne som redskaber for deres politik.

NEDRUSTNINGSFORHANDLINGER: EN NY FORM FOR DIPLOMATI

Hvorfor tillægges de internationale nedrustningsforhandlinger så relativ stor betydning? At forhandle om nedrustning er blevet en særlig del af det internationale diplomati. Det er i efterkrigstiden i højere grad end tidligere blevet en måde, hvorpå man over for sin modstander udtrykker sin politik og søger tilhængere til sine politiske målsætninger. Mens mellemkrigstiden lagde megen vægt på ikke-angrebs-, sikkerheds- og garantipagter, har tiden efter anden verdenskrig andre fremtrædelsesformer. Udviklingen af masseødelæggelsesvåben, først og fremmest i U.S.A. og Sovjetunionen har i disse lande skabt et ønske om at understrege disse våbens enorme ødelæggelseskraft og skæbnesvangre betydning. Hermed er også skabt et grundlag for det modsatte – disse våbens afskaffelse.

Det er interessant at se, at det første store forslag til en gennemgribende nedrustning, nemlig afskaffelse af kernevåben, kom fra De forenede Stater ved Baruchplanen fra 1946. Planen gik ud på, at atomhemmeligheden og al fremtidig udnyttelse af atomkraften skulle stilles til rådighed for et internationalt organ. At planen i realiteten for al fremtid ville monopolisere den amerikanske besiddelse af atombomben – U.S.A. ville få den afgørende faktiske indflydelse i det påtænkte internationale organ – undgik naturligvis ikke Sovjetunionens opmærksomhed. Man sagde nej til forslaget – også af den grund, at forslagets kontrolforanstaltninger ville være utænkelige i det sovjetiske samfund og i øvrigt straks standse den allerede fremskredne sovjetiske atomproduktion. Sovjetunionen fremsatte et modforslag, som var helt uacceptabelt for De forenede Stater. I dette mønster har forslagene tegnet nedrustningsforanstaltningernes historie efter anden verdenskrig til i dag. Når man stiller spørgsmålet, hvorfor forhandler staterne så ivrigt og intensivt, kan svaret være, at med de såkaldte absolutte våben ser stormagterne en interesse i at fremkomme med forslag, som nærmer sig absolutte løsninger. Hermed har man kunnet opnå at vise sin egen styrke, at demonstrere sin egen overlegenhed, men samtidig sin vilje til at give afkald på denne overlegenhed, men under betingelser, som man ved aldrig vil kunne accepteres af modparten. Er forhandlingerne da kun et skuespil, et spilfægteri, som dækker over, at staterne aldrig vil kunne enes?

Forhandlingerne er reel og praktisk politik. De store stater har skabt et billede af deres politik, som går ud på, at man i sidste instans ønsker fred

og nedrustning. Dette mønster må til stadighed følges op. Overfor de mindre stater må stormagterne søge at leve op til den forestilling, at når disse magter skriver sig for langt de største dele af den militære kapacitet i verden, må initiativet til nedrustning også komme derfra.

STORMAGTERNES NEDRUSTNINGSPOLITIK

Hvilke initiativer er der så kommet? Og hvorledes er forslagene? Begge supermagter har fremsat forslag om, hvorledes man skal nå frem til en almindelig og fuldstændig nedrustning. Der er enighed om, at nedrustningen skal foregå i tre faser, at den skal balancere, således at ingen af de deltagende parter på noget tidspunkt får fordele fremfor andre. Der er endvidere enighed om, at nedrustningen skal være kontrolleret. Men forlader man disse meget generelle udgangspunkter, er der naturligvis afgørende forskelle: F. eks. mener U.S.A., at der er tale om balance, når alle våben reduceres lige meget under alle tre faser, således at første fase f. eks. begynder med ødelæggelse af en trediedel af alle fremføringsmidler af kernevåben. For Sovjetunionen opfattes det som balance, når alle fremføringsmidler fjernes i første fase, bortset fra et ganske lille antal, som bevares, indtil hele nedrustningen er gennemført. Også kontrollen opfattes forskelligt. De forenede Stater kræver en kontrol, der efter Sovjetunionens opfattelse er så omfattende, at den må sidestilles med spionage. Mens Sovjetunionen kan acceptere kontrol med at de enkelte aftalte nedrustningsfaser gennemføres – således at det kontrolleres, at soldaterne hjemsendes og at kanoner og raketter fjernes og ødelægges – vil man ikke gå med til en yderligere kontrol, som efter amerikansk ønske også skal omfatte de *tiloversblevne* styrker og våben. De forenede Stater ønsker i realiteten at kunne kontrollere hele det sovjetiske samfund for at have en sikkerhed for, at en nedrustningsforanstaltning ikke efterfølges af en tilsvarende oprustning, som finder sted i hemmelighed. Modsat er det det sovjetiske standpunkt, at en sådan kontrol er absolut uforenelig med, hvad en suveræn stat kan acceptere.

Blot med disse få divergenser må det være klart, at det bliver vanskeligt, for ikke at sige umuligt, at nå frem til en traktat, som fører frem til egentlig nedrustning. Spørgsmålet er jo også om det er det, staterne ønsker, når de forhandler og stiller forslag. Motiverne er vel mere, som tidligere nævnt, at *demonstrere* og *manifestere* sine politiske positioner og intentioner. Lad mig give nogle eksempler fra de såkaldte partielle foranstaltninger, forslag om nedrustning og rustningskontrol, som tænkes gennemført uafhængigt af andre forslag. Når De forende Stater foreslår at 480 bombefly af den amerikanske type B 47 og et lignende antal af den sovjetiske type TU 16 skal ødelægges, viser det bl. a., at De forenede Stater har mindre brug for disse bombefly, som for øvrigt nu er på vej ud af de operationelle flys rækker,

end Sovjetunionen, som samlet har et langt ringere antal strategiske bombefly. Man kunne nævne andre eksempler. Da det blev kendt, at De forenede Stater ville tilbyde samtlige NATO-magter raketter med atomsprænghoveder, som dog skulle forblive under amerikansk kontrol, fremkom en række forslag om atomfri zoner. Først og fremmest Rapackiplanen. Den var rettet mod Vesttysklands formodede accept af disse våben: De to Tysklande, samt Polen og Tjekkoslovakiet skulle være et atomfrit område. Dette ville være ensbetydende med, at vestmagterne gav afkald på deres plan og på en betydelig handlefrihed. Det østlige forsvar ville øjensynligt ikke blive berørt, idet de sovjetiske atomraketter rettet mod Vesteuropa befandt sig inden for den sovjetiske grænse. Planerne om et atomfrit Centraleuropa er siden med mellemrum blevet genfremsat i mange forskellige former. Men de forhandlende vestmagter har til stadighed stillet sig afvisende, da disse planer ville være ensbetydende med en svækkelse af den militære position over for Sovjetunionen. Det samme var f. eks. tilfældet med en sovjetisk plan for 1963, da de atomvåben, som var stationeret i Tyrkiet og Italien, blev fjernet, dels af strategiske, men også af politiske årsager. Planen var rettet mod de tre Polarisubåde, som skulle afløse de tidligere atombaser på land. Rimeligt nok gik den ud på at Middelhavet skulle anerkendes som atomfri zone[20]).

Vi ser af disse enkelte eksempler, at nedrustningsforhandlingerne ikke alene afspejler eller er en konstatering af den aktuelle politiske og strategiske situation, men at udvekslingen af forslag endvidere direkte er instrumenter for de pågældende lande til at fastslå og demonstrere deres stilling og forsøge at lede udviklingen i den retning, de ønsker.

ØNSKER STATERNE NEDRUSTNING?

Vil staterne overhovedet nedruste? Det turde være klart, at hvis forhandlingerne kun var propaganda og parade, ville de for længst være løbet ud i sandet. Hvis parterne, som forhandler, ikke mener, at der er noget væsentligt opnået ved at forhandle, hvis der ikke er væsentlige politiske fordele forbundet dermed, ville man ikke fortsætte. Et enkelt land har demonstrativt taget konsekvensen af sin opfattelse af forhandlingerne i Genève: Frankrig. Frankrig har tilkendegivet, at 18-magtskomiteen i Genève ikke er det rette forum til drøftelse og forhandling af disse problemer. Dermed er ikke sagt, at Frankrig er uinteresseret i nedrustningsforslag og forhandlinger. Det sker for Frankrigs vedkommende blot på andre måder, ad

[20]) Et forsøg på en vurdering af zonenedrustningsplanerne findes i *Bertel Heurlin:* »Nuclear-free Zones. An Attempt to Place Suggested and Established Nuclear-free Zones within the Framework of International Politics«, Cooperation and Conflict, vol. 1, nr. 2, pag. 11–30.

andre kanaler: f. eks. gennem bilaterale drøftelser, gennem De forende Nationer og gennem præsidentens regeringserklæringer.

Staterne vil gerne nedrustning, vel at mærke, hvis det sker på egne betingelser. Traktater på egne vilkår er velkomne, men det er på den anden side givet, at opfattelsen af, hvad modparten vil eller ikke vil accptere, spiller en rolle ved udformningen af forslagene og indlæggene i debatterne.

NEDRUSTNING SOM UDENRIGSPOLITIK

Når man skal vurdere nedrustningsforhandlingerne, har det mindre interesse hovedsagelig at spørge efter konkrete nedrustningsresultater, som skulle være udgået af forhandlingerne. Tilmed synes forhandlingsgangen at vise, at de få konkrete resultater udmærket kunne være blevet til uden det store, eksisterende nedrustningsapparatur. Atomprøvestoptraktaten blev f. eks. afsluttet helt uden for nedrustningskomiteens rammer. Spørgsmålet må snarere lyde: Hvad er baggrunden for betingelserne og betydningen af forhandlingerne i den konkrete politiske situation? Hvilke politiske problemer er afgørende i det øjeblikkelige politiske system og hvorledes kommer dette til udtryk, specielt i nedrustningsforhandlingerne? Forhandlingerne om nedrustning må opfattes som et udtryk for den udenrigspolitik, der føres. Det er i denne forbindelse væsentligt, at de fleste nedrustningsforhandlinger er offentlige, at forhandlingerne føres for åbent tæppe. Begrundelsen herfor ligger i den opfattelse, at målene menes at have en vis appel til offentligheden. Her er de bedste muligheder for utopiske forslag, her kan man for alverden tilkendegive sine yderste målsætninger.

Med offentligheden i forhandlingerne følger også, at der i drøftelserne fremdrages en række påstande, som skal underbygge det billede, det enkelte land ønsker at skabe af sin politik, både over for sin egen befolkning og de øvrige landes regeringer og befolkninger.

Men prøver man at se bag disse billeder, som staterne ønsker at give af sig selv, og prøver man at analysere den konkrete politik som føres, vil nedrustningspolitikken fremtræde i et ganske andet lys.

V. *Konklusioner*

VÅBEN OG POLITIK

Jeg skal forsøge kort at gøre rede for enkelte af de opfattelser, jeg er nået frem til.

Våbnene er politiske. Derfor er enhver tale om at anskaffe disse ligeledes politisk. Der er ingen automatik eller selvforstærkende virkning i våbenudviklingen eller i staternes anvendelse af disse våben. På lignende måde

er der ingen selvforstærkende nedrustningsvirkning. Staterne bestemmer selv deres rustningsgrad, naturligvis i stærk afhængighed af deres muligheder, herunder afhængigheden af omgivelserne, af de politiske systemer, de befinder sig i. Der eksisterer intet våbenkapløb i den forstand, at man driver hinanden op til vanvittige og urealistiske præstationer på rustningsområdet. Rustningsniveauet vil altid være en funktion af den politik, der føres. Spørgsmålet for staterne er, hvorledes kan *de* bedst sikre gennemførelsen af *deres* udenrigspolitik, i særlig grad over for de lande, som er deres modparter, dvs. de lande, som mest effektivt forhindrer dem i at føre den politik, de ønsker at føre. En overvejelse af alle disse faktorer, som spiller en rolle, herunder hensynet til statens indre struktur, fører til en fastlæggelse af rustningsniveauet. At denne fastlæggelse kan blive lavere end den umiddelbart foregående er naturligvis indlysende. I et sådant tilfælde er der altså tale om nedrustning.

STATERNES INTERESSER OG MÅL

For den enkelte statsmand er spørgsmålet ikke, hvorledes kan jeg bedst fremme nedrustningen i verden? men derimod hvorledes varetager jeg bedst de interesser, min stat har over for andre stater? For de fleste stater er udgangspunktet for disse interesser først og fremmest spørgsmålet om at bevare sin integritet, sin selvstændighed og sin indre sociale struktur samt sine ydre gevinstmuligheder. Føler staterne, at dette bedst sker gennem nedrustning, vil det blive gennemført. I en sådan beslutning vil naturligvis indgå en række andre faktorer, som kræver medindflydelse: de økonomiske, sociale og teknsike muligheder og endelig som det afgørende: mulighederne i det undersystem eller oversystem, staterne er bundet af og som de må operere i overensstemmelse med. Men formelt står hver enkelt stat fuldstændig frit. Khrushchev har engang udtalt: »Sovjetunionen vil aldrig give afkald på retten til at garantere sin sikkerhed. Vi anerkender at andre lande gør brug af denne uafhændelige ret«.

Ligesom staterne ikke, skønt de officielt giver udtryk for det, har nedrustning som vitalt mål, har de fleste stater ej heller fred som en målsætning, der afgørende dikterer deres politik. Staterne vil ikke give afkald på at bruge alle midler til fremme af deres politik, ej heller det yderste, hvis man ved en rationel overvejelse kommer til det resultat, at dette middel, krig, er anvendeligt.

DE NYE VÅBEN

Det er naturligvis givet, at masseødelæggelsesvåbnene i efterkrigstiden har skabt nye mønstre og fremgangsmåder for landenes udenrigspolitik,

men grundelementerne er de samme. De absolutte våben har skabt nye former i den internationale adfærd, og en af disse nye former er nedrustningsforhandlingerne. Disse forhandlinger er blevet institutionaliseret i endnu højere grad end tidligere. For stormagterne er dette et udtryk for ønsket om at understrege deres stilling som særligt ansvarlige og derved også med en særlig ret til at udforme udviklingen i det internationale system. For de mindre staters vedkommende er det et forsøg på at påvirke stormagterne til at føre en politik, som vil gavne disse mindre stater. F. eks. ville en nedrustning først og fremmest ramme stormagterne og de højst industrialiserede lande, idet langt den største del af verdens samlede militære potentiel findes netop i disse lande.

MINDSKER NEDRUSTNING MULIGHEDEN FOR KRIG?

Men selv de mindre stater har heller ingen forestilling om, at nedrustning i sig selv mindsker faren for krig. Opfattelsen af, at hvis blot alle våben afskaffes, vil krig være umulig, opfattes næppe af nogen stat som realistisk. I det store nedrustningsforslag, som Sovjetunionen fremsatte i 1959, hedder det, at de samme hænder, som er i stand til at skabe våbnene også kan ødelægge dem. Men en sådan ødelæggelse fører ikke nødvendigvis til, at de forskellige grupperinger af mennesker i verden står uden konflikter over for hinanden. Man kan ræsonnere tilbage igen: De hænder, som ødelagde våbnene, vil kunne skabe dem igen. Det er ikke våbnenes tilstedeværelse, som er krigens årsag, derimod er oprustning snarere et symptom på et modsætningsforhold. Man vil over for modparten tilkendegive, hvor stor vægt man lægger på den eller den politik. Og oprustning fører ikke nødvendigvis til krig. Man kunne som eksempel nævne situationen i sommeren 1961, som mundede ud i krisen i Berlin i august, hvor muren blev bygget. I disse måneder havde både Sovjetunionen og De forenede Stater foretaget betydelige ekstraindkaldelser og foretaget omfattende forøgelser i de militære beredskaber.

NEDRUSTNINGSFORHANDLINGERNES BETYDNING

Nedrustning får kun mening, når det sættes i relation til oprustning, som igen kun får mening, når det sættes i relation til den internationale politik. Nedrustning er et begreb, som bruges i politisk øjemed, som er vanskeligt anvendeligt i beskrivelsen og analysen af den politiske proces.

Men opfattet som en svækkelse af et lands militære kapacitet er nedrustning en proces, som har fundet sted i adskillige tilfælde og som også vil finde sted i fremtiden. Opfattet som en målsætning som alle lande bør stræbe mod for at nå frem til en afrustet verden, er nedrustningsbegrebet

blevet en appel, et krav til gennemførelse, som ikke umiddelbart synes at have nogen udsigt til virkeliggørelse. En anden sag er, at staternes udtrykte mål – nedrustning hvad der så end lægges i ordet – til en vis grad vil binde dem i politisk henseende. Der vil fremover være nedrustningsforhandlinger – og der vil under denne forhandlingsparaply være visse manøvremuligheder, muligheder for at forhandle sig gennem konflikter, muligheder for – konfronteret med modparten – at klargøre sig sin politik.

MULIGHEDER FOR NEDRUSTNING

Forhandlingerne føres i alle tilfælde af staterne for at opnå noget. Om dette også kan blive nedrustning, vil kun fremtiden kunne sige.

Med baggrunden i staternes politik over for hinanden – herunder alle de nedrustningsforhandlinger, som har fundet sted i tiden efter anden verdenskrig, er det næppe tænkeligt, at man i det nuværende internationale system kan enes om traktatmæssige foranstaltninger, som afgørende svækker den militære kapacitet. Så længe der eksisterer suveræne stater vil disse ikke – alene eller i alliance med andre – give afkald på i sidste instans at kunne fremme deres politiske mål ved krig eller ved trussel om krig. Til at give en sådan trussel eller aktion indhold er militær kapacitet fortsat det bedste middel.

Nedrustning er et virksomt politisk middel – men effektivt gennemført nedrustning ensbetydende med en afgørende svækkelse af den samlede militære kapacitet forudsætter ganske andre betingelser end dem, der eksisterer for det nuværende verdenssamfund.