NEDRUSTNINGSFORHANDLINGERNE EFTER CUBAKRISEN

BERTEL HEURLIN

I. Nedrustningsforhandlingerne. Problematik og resultater

OPRUSTNING . NEDRUSTNING

I et nedrustningsbudskab fra sommeren 1962 fremdrog ministerpræsident Khrushchev resultatet af en amerikansk undersøgelse af nedrustningsforhandlingerne efter krigen. I tiden fra 1946 til 1962 var 863 internationale nedrustningsmøder blevet afholdt, og 18 millioner ord var blevet udtalt og havde lagt beslag på 17.000 timer. Khrushchev bemærkede til tallene, at medens de millioner af ord om nedrustning sank ned i historien som værdiløse slagger, forøgedes våbenproduktionen. Ordene var værdiløse. Nedrustningsforhandlingerne udartede til en talebutik, og bag de tomme ords røgslør havde krigsproduktionen de bedste muligheder for at udfolde sig.

Spørgsmålet om den sovjetiske ministerpræsident har ret i sin bedømmelse af forhandlingerne synes umiddelbart let at besvare. Enhver, som har beskæftiget sig blot det mindste med nedrustningens problemer, må indrømme, at hvis nedrustningsforhandlingernes første og største mål er afsluttelsen af en række omfattende aftaler, som bevirker, at staterne virkelig nedruster, så er Khrushchevs pessimistiske udtalelser på mange måder rammende. Et tilbageblik på forhandlingsprotokollerne fra 1930'ernes indgående og omfattende nedrustningsdrøftelser i Genève giver let associationer til den værdiløse slaggebunke. Men tæller de opnåede resultater slet ikke? Er Genèvedrøftelserne i dag at betragte som skalkeskjul for øgede rustninger? Har forhandlingerne ingen positiv betydning, og hvilke kriterier skal man benytte ved bedømmelsen?

FORHANDLINGSRESULTATER

Det er indlysende, at de konkrete forhandlingsresultater i første række må være et væsentligt bedømmelsesgrundlag. Frem til 1962 sås ingen resultater af nedrustningsforhandlingerne. Antarktistraktaten af 1959 fast-

slog området om sydpolen som en demilitariseret zone, men forhandlingerne førtes separat mellem de direkte implicerede parter og tog i første række sigte på at institutionalisere en bestående tilstand. Traktaten med Vesttyskland af 1955, som pålagde landet en række restriktive forpligtelser om våbnenes art og størrelse, kan heller ikke med rette betragtes som en nedrustningsaftale, da det primære formål med traktaten var Forbundsrepublikkens oprustning. Aftalen af 1961 mellem De forenede Stater og Sovjetunionen, som fastlagde linierne for en kommende traktat om almindelig og fuldstændig nedrustning, var i sig selv betydningsfuld, men bedømt som et forhandlingsresultat stod den blot som en arbejdsdisposition for den kommende traktat, en disposition, som de modstående parter i øvrigt tillod sig at tolke på hver sin måde. At betragte det frivillige atomprøvestop fra 1958 til 1961 som et forhandlingsresultat er næppe heller forsvarligt, når man ser på aftalens helt løse form og korte varighed. Først året 1963 bød på egentlige resultater på nedrustningsforhandlingernes område. I juni vedtoges oprettelsen af en direkte kommunikationslinie mellem regeringerne i Washington og Moskva bl. a. med det formål at reducere mulighederne for krig ved fejltagelse, i august fulgte det hidtil vigtigste forhandlingsresultat: atomprøvestoptraktaten gældende forsøg i atmosfæren, det ydre rum og under vandet, og i efteråret opnåedes enighed mellem De forenede Stater og Sovjetunionen om ikke at ville placere kernevåben i det ydre rum, en enighed som kort efter bekræftedes af en enstemmig FN-resolution. Omkring årsskiftet forlød det både fra amerikansk og sovjetisk side, at de to landes regeringer – unilateralt – agtede at nedskære deres militærbudgetter. Der var dog kun tale om en begrænset reduktion.

Det indeværende år har ikke været frugtbart. Bortset fra Johnson-Khrushchev aftalen fra april som i ensidige, samtidige erklæringer fra de to landes regeringer bekendtgjorde en fastfrysning og i visse henseender en begrænsning af produktionen af spalteligt materiale, er ingen resultater blevet opnået.

CUBAKRISENS BETYDNING

Det er karakteristisk, at de nævnte resultater alle er opnået uden direkte medvirken af de officielle forhandlingsorganer. Det er endvidere karakteristisk, at resultaterne skriver sig fra 1963. Årsagerne til dette forhold må søges i den internationale politiske udvikling. Der er grund til at tro, at begivenhederne i oktober og november 1962 – Cubakrisen – indirekte har bidraget til skabelsen af en stor del af de forudsætninger, som var nødvendige for disse overenskomster. Det er endnu vanskeligt med sikkerhed at fastslå konsekvenserne og betydningen af Cubakrisen. Det tilgængelige kildemateriale kan ikke give grundlag for en dybtgående udredning. Men visse

kendsgerninger kan fremdrages. Ved brevvekslingen mellem præsident Kennedy og ministerpræsident Khrushchev, som blev indledt fra amerikansk side endnu inden det var afgjort, hvorledes Sovjetunionen ville stille sig til kravene om fjernelse af de sovjetiske baser på Cuba, som var under etablering, blev det tydeligt pointeret, at begge parter nu var alvorligt interesserede i, at forhandlingerne om et atomprøvestop skulle føre til et resultat. Med Cubakrisen var øst-vestkonflikten undergået en forandring. Dette gav sig også udslag i den amerikanske nedlæggelse af og tilbagetrækning fra fremskudte baser i Sovjetunionens umiddelbare nærhed. En ny situation var opstået. Ministerpræsident Khrushchev karakteriserede ved årsskiftet 1963/64 krisen som den farligste i efterkrigstiden og fremhævede, at som følge af, at det lykkedes for de implicerede parter at nå frem til en løsning af krisen, var det blevet muligt at afslutte en traktat om ophør af kernevåbenforsøgene og at indgå en aftale om ikke at anbringe kernevåben i det ydre rum. Khrushchev fastslog, at der hermed forelå noget helt nyt i de sovjetisk-amerikanske forhold. »Things are gradually beginning to move, and seem to be advancing«. Så vidt den sovjetiske fortolkning, som ikke synes at kunne afvises. Dette »nye« i det øst-vestlige forhold realiserede ikke alene aftaler på nedrustningsområdet. Den store hvedeaftale fra efteråret 1963 mellem de to supermagter gav yderligere bevis for, at 1963 skulle karakteriseres som året med de intensive sovjetisk-amerikanske forhold.

1964 ser ikke ud til at kunne bringe væsentlige resultater af de forhandlinger, som til stadighed finder sted om nedrustningsproblemerne. En række faktorer tyder på, at et gunstigt forhandlingsklima næppe vil kunne realiseres i år: både England og De forenede Stater står over for valg, situationen i Sydøstasien er en stadig belastning, og meget tyder på en midlertidig mætning på nedrustningsområdet. Dertil kommer, at FN-generalsekretæren offentligt har udtalt, at han ikke tror på forhandlingsresultater i 1964. De nærliggende muligheder for overenskomster synes at måtte vente på deres løsning.

Ved at fastslå, at 1963 har skilt sig ud som et forhandlingsresultaternes år, og at Cubakrisen må tildeles en betydelig andel i dette forhold, vil det være berettiget at spørge, om begivenhederne i efteråret 1962 væsentligt har bevirket en ændring af *nedrustningsproblematikken*. En undersøgelse af forhandlingerne, som de forløber i dag, ville friste til at afvise enhver teori om en ændring. Parterne synes fortsat at forhandle på det samme grundlag. Selv på de områder, hvor den fælles interesse for resultater er betydelig, bestræbelserne for ikke-udbredelse af kernevåben, udveksling af observationsposter, suspension af alle – også de underjordiske – kernevåbenforsøg og til dels etablering af atomfri zoner, er de forhandlende parter tilsyneladende fastlåsede i den gamle problematik, og ingen nye veje forsøges. Ingen væsentlige gensidige indrømmelser ydes for at opnå overenskomster,

som skulle synes ønskelige. Men en ændring har fundet sted, om den er nok så lille og nok så skjult – alene i kraft af virkningerne fra 1963-resultaterne. Hvad der tidligere ikke kunne opnås, er efter Cubakrisen blevet en mulighed: enighed på mindre, stærkt afgrænsede områder, erkendelsen af, at det må være muligt i takt med den hastigt fremadskridende afvikling af det tidligere altdominerende bipolare system i den internationale politik mod en mindsket sovjetisk-amerikansk modsætning at udvikle en brugbar nedrustningsstrategi, hvori to vigtige formål vil indgå: at stabilisere den internationale politiske situation samt at forhindre uoverskuelige udsving på den storpolitiske scene frembragt ved mistolkninger af modpartens handlinger. Det er imidlertid fortsat rigtigt, at der under forhandlingerne ikke vises nogen form for virkelig tilnærmelse. Det må dog ikke foranledige til den slutning, at mulighederne og viljen ikke er til stede. Det er imidlertid blot et tegn på, at nedrustningsforhandlingsorganet fungerer som en institution, hvor parterne fører en offentlig og officiel politik, således at forhandlingerne til tider kan være ude af trit med den løbende politiske udvikling. Ikke sådan at forstå, at forhandlingsdelegationernes kontakt til deres respektive regeringer er utilstrækkelig. Men forstået på den måde, at afgørelser ofte træffes på et højt plan ved hemmelige, direkte forhandlinger – som tilfældet var ved Johnson-Khrushchev overenskomsten af april 1964 om produktion af spalteligt materiale. Fra dette plan betragtes forhandlingerne i Genève om nedrustningsspørgsmålet som liggende på et underordnet plan, hvor man må forfægte den traditionelle politik, og ofte vil være tvunget til at føre en mere primitiv »nedrustningspolitik«.

18-MAGTSNEDRUSTNINGSKONFERENCEN

Forhandlingscentret for nedrustningsdrøftelserne har siden marts 1962 været 18-magtsnedrustningskonferencen i Genève, som for nylig har holdt sit 200. møde. Konferencen har – afbrudt af mindre ferieperioder – til stadighed været i funktion. Under generaldebatten ved FN' generalforsamlinger har nedrustningsforhandlingerne dog også været afbrudt, og søgelyset har været rettet mod staternes synspunkter, som de fremsattes for verdensforsamlingen. De forhandlende magter er grupperet om en østlig blok, bestående af Sovjetunionen, Polen, Tjekkoslovakiet, Rumænien og Bulgarien, en vestlig med De forenede Stater, Storbritannien, Frankrig, Italien og Canada som deltagere, og endelig, som en nyskabelse inden for nedrustningsforhandlingerne, en neutral blok med delegationer fra Brasilien, Burma, Den forenede arabiske Republik, Ethiopien, Indien, Mexico, Nigeria og Sverige. Hermed anerkendtes også her en tredje faktor i storpolitikken: den uforpligtede verden. Princippet var flere gange blevet fremhævet af Sovjetunionen, bl. a. også i troikaforslaget om FNs ledelse. Led Sovjet-

unionen nederlag på dette område, har princippet imidlertid vundet fuld anerkendelse for sammensætningen af internationale forhandlingsorganer.

Skønt Frankrig officielt står som deltager, er endnu ingen fransk delegation kommet til stede i Genève. Muligheden for, at den franske regering skulle ændre synspunkter i denne sag, må bedømmes negativt. Forsøg fra de vestlige allierede for at formå Frankrig til deltagelse har været helt forgæves. *Organerne* for nedrustningsforhandlingerne afspejler således den internationale situation. *Resultaterne* på nedrustningsområdet vil ligeledes føre til betragtninger over det internationale politiske system, i første række over spændingerne mellem den bipolare og multipolare magtgruppering.

BIPOLARITET . MULTIPOLARITET

Foruden Berlinproblemet synes nedrustningsområdet at være et af de få felter, hvor den altomfattende bipolaritet, som kulminerede omkring 1950, endnu er til stede i betragteligt omfang. Afgørende for denne situation er de to supermagters fuldstændige monopol på interkontinentale raketter og deres besiddelse af størstedelen af det samlede masseødelæggelsespotentiel i verden. Det er derfor ikke overraskende, at alle de opnåede resultater, som omfatter nedrustning eller rustningskontrol, er fremkommet som følge af forståelse mellem Sovjetunionen og De forenede Stater – og – bortset fra atomprøvestoptraktaten, hvor også Storbritannien var med – aftalt direkte mellem de to lande.

Det paradoksale i situationen – bipolaritetens bevarelse i en verden, som med stigende hastighed realiserer den multilaterale struktur – vil delvis blive modificeret, når man gør sig klart, at hverken Kina eller Frankrig deltager i forhandlingerne om nedrustning. Begge lande er hver for sig fremkommet med nedrustningsforslag – begge lande ser med stor skepsis på de løbende forhandlinger. Frankrig har som nævnt taget konsekvenserne af sin politik ved ikke at deltage i Genèveforhandlingerne og har som alternativ foreslået en konference mellem de fire faktiske atommagter, som skulle arbejde hen imod afskaffelsen af fremføringsmidler til kernevåben, et felt, hvor der efter fransk opfattelse endnu skulle være mulighed for at sikre en rimelig kontrol. Kina har på sin side foreslået et topmøde mellem alle lande for at drøfte et generelt forbud mod kernevåben samt tilintetgørelse af alle lagre af disse våben.

HVORFOR FORHANDLES I GENÈVE?

Det må være berettiget at spørge, om Genèveforhandlingerne overhovedet har nogen praktisk berettigelse, når aftalerne afsluttes hen over hovedet på det organ, som dog er etableret for at føre forhandlingerne frem

til resultater. Problemet har været berørt under gennemgangen af konsekvenserne af Cubakrisen, men skal her tages op til en samlet vurdering. Det sovjetiske synspunkt i dette spørgsmål har været meget negativt. Forhandlingslederen, Tsarapkin, udtalte i foråret 1964 på konferencen, at det var et faktum, at 18-magtskonferencen havde været ude af stand til at tilvejebringe en eneste aftale. Den smule, som var blevet foretaget i retning af at lette den internationale spænding, var, som enhver ved, blevet afsluttet uden for konferencens virkefelt. Alligevel fortsattes forhandlingerne – tiden gik til spilde, og der opnåedes overhovedet ingen fremgang.

Det er rigtigt, at forhandlingsresultaterne er blevet opnået uden for konferencens rammer, og der er endvidere rigtigt, at der ved undertegnelsen af overenskomsterne ikke med ét ord er blevet tilkendegivet, at konferencen skulle have spillet nogen som helst rolle. Det blev f. eks. af den indisk repræsentant dybt beklaget, at atomprøvestoptraktaten eller det tilhørende communique ikke indeholdt nogen omtale af det store arbejde, om i de foregående 5 år var udført i de skiftende nedrustningsforhandlingsorganer for at tilvejebringe en traktatmæssig standsning af forsøgene med kernevåben.

Stormagternes fremgangsmåde kunne tolkes som en nedvurdering af de førte forhandlinger. Forholdet er det, at aftalerne sluttes mellem to suveræne stater – i formen hen over hovedet på de deltagende nationer – i realiteten i dyb forståelse med disse, som enstemmigt har opfordret de to supermagter til at slutte aftalerne. Set fra denne synsvinkel må den sovjetiske kritik forekomme fordrejet, idet det eksempelvis var den sovjetiske regering, der valgte Moskva som underskrivelsessted for atomprøvestoptraktaten frem for Genève. Det vil endvidere være vanskeligt for Sovjetunionen at hævde, at appellerne fra 18-magtskonferences overhovedet ikke skulle have haft nogen indvirkning på den sovjetiske politik.

Svaret på, hvorfor Genèveforhandlingerne stadig fortsætter, er i første omgang det helt indlysende, at stormagterne har interesse i en opretholdelse af dette forhandlingsforum. Det har hidtil været uvist, om »verdensoffentligheden« eller »verdensopinionen« i denne forbindelse skulle spille en betydelig rolle. Nedrustningsforhandlingernes historie viser adskillige eksempler på, at de nationale sikkerhedsinteresser er højt hævet over hensynet til krav selv fra en betydelig del af verdensopinionen. Her skal blot nævnes det sovjetiske brud på 10-magtsforhandlingerne i sommeren 1960 – eller bruddet i 1961 på det frivillige atomprøvestop, som kulminerede med prøvesprængningen af et 50 megatons våben i oktober 1961. En FN-resolution med en betragtelig del af medlemsstaterne bag sig kunne ikke bevæge den sovjetiske regering til at suspendere sprængningerne.

Selv om interessen i forhandlingernes opretholdelse ofte kan være tvivlsom eller svækket – forårets forhandlinger har vist tendenser i retning af et

sovjetisk brud – er der faktorer, der ganske åbenbart fastholder parterne til forhandlingsbordet.

Som hovedregel må det kunne fastslås, at forhandlingerne føres med det formål at nå til resultater. Men dette er kun en sandhed med modifikationer. At gå til forhandlingsbordet, at fremsætte forslag, som kan forudses at være mer eller mindre uantagelige for modparten, kan være en del af en politik, som tager sigte på at opretholde et forhandlingsorgan, at lamme modpartens handlefrihed ved at trække forhandlingerne i langdrag eller at opnå propagandamæssige fordele. En gennemgang af de forhandlinger, som førtes siden 1958, om mulighederne for at nå frem til et atomprøvestop viser, hvorledes begge parter har forhandlet med det mer eller mindre klart formulerede formål at holde drøftelserne løbende uden at lægge afgørende vægt på at opnå resultater. Sovjetunionens fortsatte forhandling om prøvestoppet i sommeren 1961, samtidig med at forberedelserne til at bryde det frivillige atomprøvestop var i fuld gang, er et eksempel på den »hårde« forhandlingstaktik. Det er således karakteristisk for forhandlingerne, at de indgår som en integreret del af den almindelige udenrigs- og sikkerhedspolitik.

En faktor, som hidtil ikke har kunnet gøre sig synderlig gældende, er hensynet til den uforpligtede del af verden. Deltagelsen af 8 neutrale lande vil på længere sigt næppe kunne undgå at sætte sit præg på forhandlingerne. Men hensynet vil ikke kunne strækkes ud over det punkt, hvor den enkelte stormagts vitale interesse antages at blive berørt. Endvidere må nævnes betydningen af parternes placering ansigt til ansigt ved forhandlingsbordet. Gennem forhandlinger vil modpartens interesser komme for dagens lys, og de problemer, som spiller en rolle, vil have mulighed for at træde tydeligt frem. Videre vil forhandlingerne – som det er set i flere tilfælde for De forenede Stater – tvinge landet til at gøre sig problemstillinger klart, en proces, som næppe ville være forekommet uden løbende forhandlinger. Endelig vil forhandlingerne kunne fungere som en slags forberedende indledning til hemmelige drøftelser; som nævnt, en fremgangsmåde, som i de sidste år i stigende grad benyttes af den amerikanske og den sovjetiske regering. Eksempelvis har hemmelige forhandlinger spillet en væsentlig rolle for de forhandlinger, som førte til indgåelsen af atomprøvestoptraktaten.

II. *Atomprøvestoptraktaten*

MOTIVER

Uden sammenligning er traktaten om indstilling af kernevåbenforsøg i atmosfæren, det ydre rum og under vandet det hidtil vigtigste forhandlingsresultat. At traktaten kun omfattede et delvist atomprøvestop og tillod

en videreførelse af de underjordiske forsøg må i første række anses for at være i vestmagternes favør. For det første ansås De forenede Stater for at være langt mere fremskreden i gennemførelsen af underjordiske forsøg end Sovjetunionen, en kendsgerning som tilskrives den sovjetiske interesse for udviklingen af de største masseødelæggelsesvåben, medens den amerikanske interesse efter afviklingen af den massive gengældelsesstrategi koncentreredes om fremstilling af taktiske atomvåben og tilmed våben, som kom ned under 1 kiloton. For det andet viser en sammenligning mellem det vestlige forslag til et atomprøvestop i sept. 1963, der fremstod som et alternativt forslag til et altomfattende stop med effektiv inspektion, og den nu afsluttede traktat, at der er stor overensstemmelse. For det tredje måtte den delvise traktat forekomme De forenede Stater mere acceptabel ud fra det synspunkt, at vanskelighederne ved forhandlingerne om et kontrolsystem, som måtte etableres sammen med en altomfattende aftale, ville blive store og betydelige. En kendsgerning som for den amerikanske regering kunne skabe vanskeligheder med hensyn til at opnå indenrigspolitisk tilslutning.

Det er ligeledes kun muligt at gisne om de sovjetiske hensigter. En ting synes imidlertid klar: at den sovjetiske ledelse i sommeren 1963 var primært interesseret i en atomprøvestopaftale. Dette viser alene den kendsgerning, at de sovjetiske forhandlingsledere under drøftelserne frafaldt det oprindelige, temmeligt kategoriske krav om sammenkædning af prøvestop og afsluttelse af en ikke-angrebspagt mellem NATO-magterne og Warzawapagtens lande. Som kompensation fik de kun fastslået i det ledsagende communiqué, at de deltagende vestmagter lovede at konsultere sine allierede i NATO om mulighederne for en ikke-angrebspagt. Det må dog fastholdes, at Cubakrisens konfrontation mellem de to stormagter skabte forudsætningerne for aftalen. Det vil også være vanskeligt at bortforklare den sino-sovjetiske konflikts betydning, som netop i sommeren 1963 viste en betydelig skærpelse. At drage økonomiske begrundelser ind i billedet – traktatens mulige neddæmpende virkning i den militære sektor i forbindelse med det hårdt betrængte landbrug, ønsket om en politisk tilnærmelse for at kunne realisere hvedeaftalen – er måske tvivlsomt, men kan på den anden side ikke fuldstændigt afvises.

TRAKTATENS MULIGGØRELSE

Ved et tilbageblik på de indgående forhandlinger, som siden 1958 har været ført dels direkte mellem atommagterne og dels på nedrustningskonferencerne, forhandlinger, som har været præget af indgående videnskabelige, tekniske undersøgelser, af indviklede inspektions- og kontrolsystemer, af stejle, usmidige argumenter, forekommer det overraskende, at det i en håndevending lykkedes for de to parter at nå frem til overenskomsten.

For verden så det ud, som om den gordiske knude nu var blevet hugget over. Realiteterne er de simple, at problemerne i de sidste år næsten udelukkende var knyttet til verificeringen og inspektionen af de *underjordiske* forsøg. Den amerikanske regering indså i 1962, støttet af videnskabelige undersøgelser, at forsøgene, som medførte umiddelbar frigørelse af radioaktivt materiale, i det store og hele kunne inspiceres nationalt, det vil sige, at kontrolstationer i USA eller i allierede lande ville kunne spore og identificere enhver prøvesprængning af de tre omtalte kategorier, i atmosfæren, det ydre rum og under vandet.

Ved at se bort fra dette problemkompleks – de underjordiske sprængninger – som igennem fire år havde tynget og forgiftet forhandlingerne, kunne overenskomsten afsluttes. Sovjetunionen havde på sin side kunnet se bort fra de faktorer og de krav, bl. a. kravet om et frivilligt moratorium for de underjordiske prøver, som året før i 1962 havde fået landet til at afvise det omtalte engelsk-amerikanske forslag om et delvist atomstop.

FORUDGÅENDE FORHANDLINGER

Det skal ikke her i detaljer skildres, hvorledes de forhandlende parter stod over for hinanden under de forudgående forhandlinger. Men – også under hensyntagen til, at problemet om afsluttelse af en fuldstændig atomprøvestopaftale fremdeles står på dagsordenen i Genève og officielt fremtræder som et ønskværdigt mål både for Sovjetunionen og De forenede Stater – vil det være hensigtsmæssigt kort at opregne de helt grundlæggende modsætninger, så meget mere som magternes elementære ønsker og positioner i nedrustningsspørgsmålet på den mest instruktive måde illustreres her. Det store spørgsmål er på dette område, som overalt i nedrustningsproblemet: kontrol.

Forhandlingerne om atomprøvestop giver et klart billede af, at kontrolproblemet i sidste instans udelukkende er et politisk problem. Det er ejendommeligt at se, at et problem som kontrollen af kernevåbeneksplosioner, som umiddelbart må opfattes som værende af ren teknisk natur, behandles på en måde, som ganske vist tillader de videnskabelige resultater at gøre sig gældende til enhver tid, men kun for så vidt, de følger den politiske linie. Prøvestopforhandlingernes historie er således også historien om stormagternes skiftende benyttelse af den teknisk-videnskabelige forskning – fra yderlighed til yderlighed.

Den første store konference om problemet, Genèvekonferencen i sommeren 1958, lovede godt for fremtiden. Eksperter fra øst og vest enedes om en rapport, som foreslog oprettelsen af et inspektionssystem, som skulle bestå af 180 kontrolposter fordelt over hele verden, til lands og til vands. I de tilfælde, hvor kontrolposterne sporede begivenheder, som kunne tæn-

kes at hidrøre fra eventuelle kernevåbensprængninger, skulle inspektion på stedet – for med sikkerhed at identificere begivenheden – være mulig. Allerede et halvt år efter havde De forenede Stater forladt dette grundlag og stillede krav om et langt større antal kontrolposter og større mulighed for inspektion på stedet. Den sovjetiske indstilling ændredes ligeledes, og efterhånden fordømtes enhver form for inspektion som spionage. Karakteristisk er således ministerpræsident Khrushchev's udtalelser i en officiel brevveksling i april 1962, hvor de vestlige forslag karakteriseredes som et forsøg på at indføre NATO-efterretningsfolk i Sovjetunionen med det formål for øje at vælge tidspunktet for angreb på Sovjetunionen.

Det lykkedes imidlertid at opretholde et atomprøvestop på frivillig basis og uden nogen form for kontrol i årene fra 1958 til 1961, idet man stadig støttede sig til forhåbningerne om, at de løbende forhandlinger ville kunne føre til et acceptabelt forhandlingsresultat. Atomprøvestoppet blev dog ikke overholdt af Frankrig, som gennemførte en række forsøgssprængninger i Saharaområdet. Det kom imidlertid som en overraskelse for vestmagterne, at Sovjetunionen brød aftalen den 1. sept. 1961 og indledte en forsøgsserie, som indeholdt forsøg med de kraftigste kernevåben, som nogensinde var bragt til eksplosion.

KONTROLPROBLEMET

Med store vanskeligheder lykkedes det at bringe atomstopforhandlingerne i gang igen, men forhandlingsklimaet var alt andet end gunstigt. Sovjetunionen nægtede nu at acceptere nogen form for kontrol eller inspektion, idet der argumenteredes, at den videnskabelige måleteknik var så fremskreden, at man var i stand til – på nationalt grundlag – at konstatere, om nogen kernevåbensprængninger fandt sted nogetsteds. Sovjetunionen hævdede, at det nu var muligt at fastslå selv den mindste underjordiske kernevåbeneksplosion. Heroverfor stod de engelske og amerikanske krav om international kontrol baseret på en international kontrolorganisation med kontrolstationer på atommagternes område. For at forhindre, at en sammenblanding af underjordiske sprængninger og jordskælv skulle finde sted, stillede vestmagterne krav om tilladelse til et nærmere fastlagt antal inspektioner på stedet for at kunne undersøge fænomener, om hvis oprindelse man ikke var helt sikker.

En naturlig følge af denne politisk bestemte, tekniske uoverensstemmelse var et amerikansk krav om at måtte få stillet de fintmærkende instrumenter, som Sovjetunionen hævdede at være i besiddelse af, og som skulle kunne være i stand til at skelne mellem jordskælv og underjordiske forsøgssprængninger, til rådighed for at bevise den påståede effekt. Det amerikanske ønske blev ikke imødekommet.

Vestmagterne gjorde i august 1962 en væsentlig indrømmelse ved at foreslå det omtalte ukontrollerede prøvestop, som imidlertid kun skulle omfatte forsøgssprængninger i atmosfæren, det ydre rum og under vandet. Vestmagterne havde hermed bragt sin politiske stilling i overensstemmelse med den teknisk-videnskabelige forskning, at det var muligt at identificere praktisk talt alle sprængninger, hvorved der frigøres radioaktive partikler. Ved siden af dette forslag fremkom vestmagterne med et forslag om et totalt stop, der – med henblik på, at de underjordiske sprængninger skulle kontrolleres – indeholdt en betydelig reduktion i kontrolfordringerne i forhold til de tidligere stillede krav. Skønt afstanden mellem de to forhandlingsparter nu ikke var stor, var der dog ingen tegn på, at de politiske muligheder var væsentligt forbedret. Forhandlingerne i efteråret 1962 førte debatten ind på benyttelsen af de såkaldte black boxes – automatiske seismografiske stationer, som i forseglet tilstand kunne transporteres fra det sted, hvor de er anbragt for at kunne foretage målinger, til en central for aflæsninger.

Sovjetunionen viste interesse for tanken om black boxes – og tilbød at placere et antal af 3 på sovjetisk territorium. Dette antal ville imidlertid være alt for ringe for vestmagterne, der på sin side nok kunne acceptere ideen, men dog fremhævede, at den ikke gav grundlag for at opgive inspektionen på stedet.

FORHANDLINGERNE EFTER CUBAKRISEN

Med Cubakrisen skabtes – som omtalt – et nyt klima for øst-vestlige forhandlinger. Krisen forstærkede den direkte kontakt mellem den amerikanske og sovjetiske statsledelse og i en brevveksling blev det klart, at der nu åbnedes nye muligheder for tilnærmelser i nedrustningsspørgsmålet.

Fra begge sider syntes der at være villighed til indrømmelser. Sovjetunionen accepterede igen inspektioner på stedet i et antal af 2–3 om året, og vestmagterne nedsatte deres krav til et tal omkring 7. Præsident Kennedy tilbød alle former for sikkerhed over for den sovjetiske frygt for spionage. Eksempelvis blev der senere foreslået blændede vinduer på de flyvemaskiner, som skulle føre inspektionsholdet frem, og konstant sovjetisk observation af de inspicerende.

Forårets forhandlinger lovede ikke godt for forhandlingsresultater i en overskuelig fremtid. Fra sovjetisk side blev det påstået, at indrømmelsen af de 2–3 årlige inspektioner udelukkende var politisk betinget, idet inspektionen fortsat blev betragtet som ganske overflødig på grund af de videnskabelige muligheder for at identificere alle fænomener.

Videre påstod den sovjetiske regering, at antallet af tilbudte inspektioner underhånden var blevet foreslået af den *amerikanske* udenrigsmini-

ster som acceptabel for USA. I løbet af foråret antydede den sovjetiske ministerpræsident flere gange tanken om helt at trække sit oprindelige tilbud tilbage.

Så meget mere overraskende var det, at resultatet af en brevveksling mellem den sovjetiske, britiske og amerikanske regeringschef i forsommeren 1963 viste, at forhandlinger mellem de tre magter på et højt plan ville finde sted i Moskva fra midten af juli. Forhandlingerne skulle sigte mod et partielt atomprøvestop omfattende atmosfæren, det ydre rum og under vandet. 25. juli nåede de tre lande til en overenskomst, som blev endelig underskrevet den 5. august. Efter behørig ratifikation trådte traktaten i kraft den 10. oktober 1963.

TRAKTATENS BETYDNING

Traktaten fortjener nærmere omtale. Traktaten har betydet et ophør af forureningen af atmosfæren, som efter afprøvningen af brintvåbnene var begyndt at blive et alvorligt sundhedsmæssigt problem. Traktaten har medvirket til en vis stagnation i udviklingen af de største kernevåben. Traktaten er endvidere et forsøg på at fastholde monopolet på de nukleare våben og er således en vigtig foranstaltning i bestræbelserne for ikke-udbredelse af kernevåbnene. Traktaten betyder videre en stagnation i udviklingen af et antimissilvåben, et våben, som kun effektivt kan videreudvikles i forbindelse med store atmosfæriske prøver.

På den anden side har traktaten betydet øgede anstrengelser for at udvide de underjordiske forsøgsrækker. Både fra amerikansk og sovjetisk side er store projekter igangsat. Skal man dømme ud fra den amerikanske forsvarsministers redegørelse for senatets udenrigskomité, synes traktatens militære virkninger imidlertid ikke store. Med det formål at bevæge senatet til at ratificere traktaten gjorde MacNamara rede for de kommende års udvidelse inden for det militære missilforsvarsvåben – fra 500 mellem- og langdistanceraketter i 1963 til 1700 omkring 1966. Den amerikanske kernevåbenstyrke var den sovjetiske overlegen. Udviklingen af de store megatonvåben var, erklærede ministeren, ingen fornuftig disposition for det amerikanske forsvar. Selv om ingen traktat forelå, ville landet ikke anvende store beløb på udviklingen af store megatonsbomber. For USA ville det være en fordel med en partiel aftale: ved en fortsat fri mulighed for alle sprængninger ville de to lande hurtigt opnå teknisk ligestilling. Når forsøgsserierne var begrænset til underjordiske sprængninger, hvor USA havde væsentlig større erfaring, og som var betydeligt vanskeligere og dyrere, kunne det sovjetiske fremskridt forsinkes.

At det amerikanske senat kunne give udtryk for en vis usikkerhed over for traktaten var kun at vente. Med det pludselige sovjetiske brud på det

frivillige atommoratorium i 1961 i erindring måtte alle sikkerhedsforanstaltninger tages i brug. Der blev således stillet i udsigt, at den amerikanske regering ville bevirke, at man var forberedt på med kort varsel at iværksætte forsøg i de nu forbudte områder, hvis Sovjetunionen skulle krænke traktaten eller opsige den. Hermed er vi inde på traktatens svagheder. Den omfatter ingen international autoritet til at modtage og behandle observationer i forbindelse med evt. kernevåbenprøver. Traktaten er en slags »atomprøvestop-moratorium«, som kun er bundet af de deltagende nationers interesse i at overholde de givne bestemmelser.

Varigheden for traktaten er fastslået til at være ubegrænset. En opsigelsesklausul med en løbetid på 3 måneder er imidlertid blevet indsat på amerikansk initiativ, idet de russiske forhandlere var af den mening, at en suveræn stat altid ville kunne opsige en traktat.

Endelig åbner traktaten mulighed for, at alle lande kan tiltræde.

TILSLUTNING TIL TRAKTATEN

I løbet af forbavsende kort tid havde de fleste lande i verden valgt at skrive under. De fleste uden dybtgående overvejelser. Vesttyskland var blandt de lande, som først efter lange overvejelser besluttede sig til at være med. Hovedproblemet var, om det ville indebære en anerkendelse af Østtyskland, når dette land tiltrådte traktaten. Forbundsrepublikkens tøven skyldtes i nok så høj grad uvilje på grund af den manglende underretning og konsultering fra amerikansk side om forhandlingerne og forhandlingsresultatet i Moskva. Også andre lande, hvis industrielle og videnskabelige kapacitet tillader en national udvikling af kernevåben, har først givet tilslutning efter en indgående vurdering af politiske fordele og ulemper ved traktaten. Dette gælder f. eks. Sverige.

Enkelte lande, Frankrig og Kina med allierede, har nægtet at deltage i traktaten. De to landes stilling kunne ikke komme som nogen overraskelse. Begge stater ønsker selvstændigt at kunne gribe ind i den internationale politiks udvikling og ønsker anerkendelse som stormagter. Frankrig har indset, at først når landet besidder et tilstrækkelig effektivt forsvar med de moderne masseødelæggelsesvåben, er en helt selvstændig udenrigspolitik mulig. Skønt Frankrigs og Kinas stilling til atomprøvestoptraktaten set fra et nationalt synspunkt i sammenhæng med disse landes politiske situation efter den anden verdenskrig er fuldt ud forståelig, er deres vægring en alvorlig svækkelse for traktaten. Der var tidligere gjort et forsøg fra sovjetisk side for at holde misteltenen i ed: Sovjetunionen havde betinget sig Frankrigs tilslutning for at underskrive en atomprøvestoptraktat. Opgivelsen af dette krav må bl. a. ses i lyset af udviklingen af forholdet mellem Kina og Sovjetunionen.

TOTALT ATOMPRØVESTOP?

Kun en gunstig politisk situation, et sammentræf af kendte og ukendte faktorer, kunne skabe grundlaget for en traktat om indstilling af kernevåbenforsøg. Kun den simpleste og mindst krævende løsning var mulig. Det totale stop lader endnu vente på sig. At det skulle blive en realitet i den nærmeste fremtid er særdeles tvivlsomt. Muligheden inden for dette felt synes udelukket langt frem i tiden. Ikke desto mindre opfordrer traktaten til at fortsætte forhandlingerne frem til et totalt stop. Indtil nu har ingen af de tre oprindelige underskrivere vist den mindste interesse for at tage et initiativ i den retning. I april i år kunne den indiske forhandler i Genève konstatere, at ingen forhandlinger havde været ført om underjordiske kernevåbenprøver, og at konferencedeltagerne ingen rapport havde modtaget om fremgangen i atommagternes forhandlinger. Spørgsmålet var, om der overhovedet havde fundet forhandlinger sted. Indiens repræsentant sluttede med at foreslå et nærmere samarbejde på det videnskabelige område, særlig med henblik på inspektion. Med dette krav er vi tilbage i udgangspunktet. Først af alle påviste Indien i sin tid farerne ved de store kernevåbensprængninger. Indien spørger nu, om de underjordiske sprængninger er så ufarlige, som det hidtil er blevet hævdet, og kræver forhandlinger indledt. Men der vil endnu gå en rum tid, inden de lange forhandlinger om det totale stop – som vil blive overordentligt komplicerede – vil blive en realitet.

III. *Almindelig og fuldstændig nedrustning*

BAGGRUND

Forhandlingerne på det helt generelle plan har ingen udsigt til en bedre skæbne.

De forhandlende magter har som hovedmål afsluttelsen af en traktat, omfattende almindelig og fuldstændig nedrustning. Almindelig i henseende til omfanget af deltagende stater og fuldstændig i henseende til rustningsniveauet for deltagerstaterne, som skal holdes på et minimum. Bag denne overvældende målsætning, som fører tanken hen på folkeforbundets forestillinger om en fuldstændig afrustet verden, står Sovjetunionen, som i efteråret 1959 fremsatte en plan om fuldstændig nedrustning gennemført i en 4-årig periode.

Vestmagterne stillede sig ikke afvisende over for omfattende planer, og dagen før den store sovjetiske plan forelå et engelsk forslag, som forudsatte en detailleret og omfattende nedrustningsproces. Men den sovjetiske 4-årsplan, som tilmed koncentrerede den største del af nedrustningen på ganske kort tid og var uden tilstrækkelig kontrol, måtte vestmagterne betragte med

dyb mistillid. Parallellen til Litvinovs folkeforbundsforslag fra 1930'erne var åbenbar. Men tiden viste, at vestmagterne måtte tillempe deres forslag til det sovjetiske. Af forhandlingstekniske og propagandistiske grunde måtte De forenede Stater ligeledes formulere en plan for almindelig og fuldstændig nedrustning. De to landes generelle positioner over for nedrustningsproblemet kan nu uden vanskeligheder aflæses i traktatudkastene af 15. marts (Sovjetunionen) og 18. april (USA) 1962. En række mindre ændringer i disse udkast er foretaget – i det følgende skal de kort omtales – men hovedsynspunkterne ligger fast.

ER FORSLAGENE UTOPI?

Den engelske repræsentant i Genève bemærkede for nylig under forhandlingerne, at han, da han over for en bekendt forklarede, at han deltog i nedrustningsforhandlingerne, blev mødt med følgende bedske bemærkning: Det forekommer mig, at den slags mennesker ser på nedrustning, som vi ser på himlen, alle ønsker at komme der, men ingen er ivrige for at forhaste sig på at nå frem. Bemærkningen er rammende, fordi nedrustningsforhandlingernes mål: den almindelige og fuldstændige nedrustning, må forekomme alle politisk tænkende mennesker at være utopi, fuldstændig urealisabel i dag. På trods af denne erkendelse foreligger der både fra vestlig og østlig side detailleret udtænkte planer om, hvorledes nedrustningen tænkes at skride frem skridt for skridt, og en betydelig del af Genèveforhandlingerne benyttes til at drøfte disse forslag og ændringer. Det kan forekomme overflødigt at beskæftige sig så indgående med planer af denne art, planer, som magterne for eget vedkommende kunne ønske iværksat, men som på den anden side er fremsat i bevidstheden om, at de næppe vil kunne blive ført ud i livet. Hensigten med denne gennemgang har da også været at give indtryk af den tænkning, den strategiske opfattelse, som ligger bag de fremsatte forslag. Det bliver klart, at nedrustningen kun inden for et meget snævert område har en vis uberoenhed. En række nærliggende faktorer spiller ind: sikkerhedspolitik, rustningspolitik, uden- og indenrigspolitik etc.

FORSLAGENES LIGHEDSPUNKTER

Ikke desto mindre viser en sammenligning af de to planer også betydelig overensstemmelse i struktur og indhold. Disse overensstemmelser går tilbage til den sovjetisk-amerikanske fælleserklæring af 20. sept. 1961, som kædede opnåelsen af almindelig og fuldstændig nedrustning sammen med effektive ordninger til fredens opretholdelse og fastlæggelse af pålidelige fremgangsmåder for fredelig bilæggelse af tvister. Staterne må ved slutnin-

gen kun råde over militære styrker, hvis opgave det er at opretholde indre ro og orden samt at kunne stille tropper til rådighed for en FN fredsstyrke. Programmet skal gennemføres i faser. Efter hver fase skal den foretagne proces undersøges, og først efter at enighed er opnået om en virkelig gennemførelse af de aftalte foranstaltninger, skal næste fase påbegyndes. Endelig skal den militære magtbalance opretholdes under hele processen, som skal gennemføres under streng international kontrol. Ligheden mellem de to planer skyldes endvidere, at planerne på mange punkter har overensstemmende disposition. Nedrustningsprocessen skal forløbe i 3 faser, hver fase skal afsluttes inden for en bestemt tidsgrænse, begge indeholder nedrustningsforanstaltninger i henseende til nuklear og konventionel bevæbning, væbnede styrker, militærproduktion, militære baser og etablissementer, militære udgifter, reduktion af risikoen for krig og et fredsbevarende maskineri. Begge planer er enige om, at nedrustningsprocessen fra den første begyndelse til afslutningen skal finde sted under streng international kontrol, og en international nedrustningsorganisation skal etableres inden for De forenede Nationers rammer for at udføre kontrol og verifikation af nedrustningsforanstaltningerne.

MODSÆTNINGER

På trods af lighederne er forskellene fundamentale. Helt afgørende er fordelingen mellem faserne. Bredt sagt foreslår Sovjetunionen meget drastiske reduktioner i første og i anden fase, særlig med hensyn til kernevåben og fremføringsmidlerne dertil, hvorimod De forenede Stater forsøger en jævn fordeling gennem hele processen.

PROCESSENS LÆNGDE

De mest markante modsætninger er følgende:

Med hensyn til længden af nedrustningsprocessen foreslår Sovjetunionen 5 år – mod tidligere 4 år; i hovedsagen 2 år for hver af de to første faser og 1 år for 3. fase. Den amerikanske plan forudser ingen samlet længde for hele forløbet, men den anslås til at være 9 à 10 år. Planen fordrer 3 år for de to første faser og lader muligheden åben for sidste fase.

TROPPER

Den sovjetiske plan foreslår i 1. fase en troppereduktion til 1,9 mill. (tidl. 1,7) og 1 mill. i 2. fase for de to supermagters vedkommende. I disse tal er includeret civilt ansat personel. De tilsvarende amerikanske tal er 2,1 mill. i første og 1,5 i anden fase. Heri er ikke medregnet de civilt ansatte, som først skal overgå til andet arbejde i 3. og sidste fase, og som for USAs vedkommende er opregnet til at omfatte 1,2 mill. mand.

FREMFØRINGSMIDLER

Hvad angår fremføringsmidler for kernevåben ønsker den sovjetiske plan en fuldstændig eliminering af disse i første fase. Imidlertid har Sovjetunionen ved de to sidste FN-generalforsamlinger tilbudt at lade et stærkt begrænset antal fremføringsmidler: interkontinentale missiler, antimissilmissiler og luftværnsmissiler urørt af nedrustningen – som foreslået i 1962 – indtil slutningen af 2. fase, men et år efter – til slutningen af 3. fase. Heroverfor står det amerikanske forslag om en gradvis reduktion på procentbasis følgende reduktionen af alle andre typer rustninger: 30 % i første fase, 35 % i anden og resten i sidste fase.

KERNEVÅBEN

For selve kernevåbnenes vedkommende foreslår den sovjetiske plan ødelæggelse af alle kernevåben i 2. fase, men har tilbudt at overføre denne foranstaltning til 1. fase. Dette tilbud tilgodeser krav fra dele af den neutrale gruppe, men betyder en yderligere afstand fra det vestlige standpunkt. Skønt det ikke klart er tilkendegivet, må man formode, at et tilsvarende stærkt begrænset antal kernevåben bevares til afslutningen af hele nedrustningsprocessen parallelt med fremføringsmidlerne.

Den amerikanske plan forudser bevarelsen af terrorbalancen, den gensidige afskrækkelse til 3. fase. 1. fase er rettet mod produktionen af spalteligt materiale til militært brug, som skal standses, og som i et vist omfang skal overføres til fredelige formål. I 2. fase reduceres kernevåbnene til et antal, som nærmere kan aftales, for helt at forsvinde i 3. fase.

KONTROL

Sovjetunionens standpunkt er her ganske konsekvent: kontrol og verifikation kan kun finde sted i de tilfælde, hvor der er tale om, at der sker en faktisk nedrustning, altså ødelæggelse af våben, hjemsendelse af troppestyrker etc. Sovjetunionen ønsker ikke at give tilladelse til inspektion, som omfatter de tilbageblevne våben. Kun på et enkelt område har den sovjetiske politik kunne afvige fra princippet: over for den foreslåede nukleare paraply, det stærkt begrænsede antal missiler, som først skal fjernes i 3. fase. I marts 1963 tilkendegav Sovjetunionen, at den var villig til – i forbindelse med nedrustningsforslaget – at acceptere en international kontrol med disse tilbageblevne raketter. Imidlertid kunne denne kontrol kun finde sted på de nærmere angivne raketbaser, og der ville ikke være mulighed for at konstatere, hvorvidt disse var de eneste raketter, eller om der fandtes skjulte reserver eller hemmelige baser.

Det amerikanske synspunkt er, at en inspektion af de tilbageblevne våben er overordentlig vigtig for derved at kunne forhindre en illegal våbenbeholdning. USA har foreslået en progressiv zoneinspektionsordning, som forudsætter en inddeling af de enkelte landområder i geografiske zoner, som gradvist åbnes for inspektion, efterhånden som nedrustningen skrider frem. Balancen under processen fremkommer ved, at modparten har ret til at udpege det område, som skal inspiceres. Det er tanken, at det skal aftales, hvor mange zoner der skal være tilgængelige i de tre faser. Når en zone først en gang er blevet åbnet for inspektion, vil den fortsat kunne inspiceres uden videre. Den umiddelbare reaktion fra sovjetisk side på dette forslag var en udtalelse om, at et sådant forslag ville lede til et internationalt system af legaliseret spionage. Den sovjetiske nedrustningspolitiks umiddelbare mål: et maximum af nedrustning og et minimum af kontrol triumferede også her, og der synes for øjeblikket ingen mulighed for, at parterne skulle kunne arbejde videre med forslaget.

SANKTION

Det amerikanske forslag tager sigte på oprettelsen af en international FN-styrke i anden fase, hvorimod Sovjetunionen hidtil ikke har ønsket nogen stående international styrke, men alene muligheden for, i en given situation, at sammenkalde nationale styrker, som på forhånd skulle være udset til formålet. Imidlertid tyder en nylig ændring i den sovjetiske politik på, at de to parters synspunkter skulle nærme sig hinanden.

BASER PÅ FREMMED OMRÅDE

Sovjetunionen kræver fjernelse af alle militære baser på fremmed område, opløsning af forsvarspagter og tilbagetrækning af fremmede tropper i første fase. Ved genåbningen af Genèvekonferencen i 1963 gik Sovjetunionen et skridt videre ved – som en partiel foranstaltning – at foreslå forbud mod fremmede baser for Polarisubåde. Forudsætningerne syntes at være den umiddelbart forud afsluttede Nassauaftale med forslagene om oprettelse af en multilateral atomstyrke. Endvidere foresloges forbud mod strategiske missiler på fremmed område og tilbagetrækning af alle atomsprænghoveder og alle fremføringsmidler for disse våben, som er på fremmed territorium.

Gennemførelsen af disse foranstaltninger ville ødelægge det nuværende vestlige forsvar, hvis strategi netop i høj grad er baseret på et globalt system af baser og på multinationale forsvarsorganisationer. I det amerikanske forslag ses bort fra en skarp distinktion mellem fremmede og na-

tionale baser, og det foreslås, at nedlæggelsen af baser påbegyndes i første fase og afsluttes i tredje fase, med undtagelse af de baser, som måtte være nødvendige for de enkelte lande for at opretholde ro og orden.

FORHANDLINGERNE

Efter denne skematiske oversigt vil det være hensigtsmæssigt på en bredere front at skildre debatten mellem de forhandlende parter om den almindelige og fuldstændige nedrustning. En af følgerne af Cubakrisen var en intensivering af forhandlingerne om partielle forhandlinger og en forskydning af tyngdepunktet fra at gælde hele nedrustningsprocessen til i særlig grad at omfatte første fase. Der har endog fra amerikansk side været talt om at dele 1. fase i tre afdelinger. Et udslag af dette tyngdepunktsskifte er forsøgene på at frigøre enkelte foranstaltninger fra det samlede nedrustningsprogram for derved – som en partiel foranstaltning – at lette en mulig gennemførelse. Imidlertid betyder dette ikke, at dialogen om de omfattende projekter er ophørt. Den synes blot tilbagetrængt, men kan til tider optræde med fuld styrke, særlig fra Sovjetunionens side.

En hyppig beskyldning fra sovjetisk side er påstanden om vestlig obstruktion af forhandlingerne. Vestmagterne hævdes at lægge vægt på spørgsmål som opretholdelse af den nukleare balance, kontrolproblemet og etableringen af et fredsbevarende maskineri, hvorimod nedrustningsproblemerne lades urørt, eller udtrykt på en anden måde: USA ønsker kontrol, ikke over nedrustningen, men over rustningerne. Dette vil i praksis anbringe kontrol før nedrustning og gå imod det russiske hovedsynspunkt, at der kun kan tillades så megen kontrol, som nedrustningens omfang berettiger til. Man kan tale om to hovedmodsætninger: den sovjetiske radikale fremgangsmåde, som giver en hurtig, effektiv og omfattende nedrustningsproces, som i sig selv – *idet* den gennemføres – er tillidsskabende. Heroverfor den diamentralt modsatte vestlige opfattelse, hvorefter processen skal ske gradvist, gennemføres fase for fase, idet der langsomt opbygges en tillid, som kan danne grundlag for hele planens fuldførelse.

Det vigtigste konkrete punkt i denne del af forhandlingerne har været debatten om kernevåbnene og fremføringsmidlerne. En sammenligning mellem de to landes synspunkter viser afgørende forskelle. For USA er det vigtigt at beholde magtbalancen baseret på kernevåben så længe som muligt i nedrustningsprocessen. Fra amerikansk side er som nævnt foreslået en procentvis nedrustning, som omfatter alle former for rustninger. På denne måde undgås den vanskelige definition af fremføringsmidler for kernevåben, som i realiteten vil ramme en mængde materiel, som hurtigt kan ændres til militært brug. Her tænkes på skibe, fly, køretøjer m. m. For Sovjetunionen er ønsket så hurtigt som muligt at få fjernet både frem-

føringsmidler og kernevåben. De sidste sovjetiske forslag om bevarelsen af en nuklear paraply – den canadiske repræsentant har i denne forbindelse nævnt 100 missiler – fremtræder som en russisk anerkendelse af den gensidige afskrækkelses stabilitet. Det understreges imidlertid fra sovjetisk side, at der kun er tale om en tilnærmelse for at lette forhandlingerne. Skønt principielt positivt indstillet har vestmagterne ikke kunnet acceptere tanken, som fra sovjetisk side kun har været fremsat uden detaillerede angivelser. Hyppige forespørgsler har ført til gentagelser og krav om, at planen skulle tiltrædes med en principiel anerkendelse i sin ufuldstændige form, hvorefter detaillerne, når positivt tilsagn forelå, kunne udformes. Denne fremgangsmåde har været benyttet adskillige gange af Sovjetunionen og har foranlediget en amerikansk forhandlingsdeltager til at sammenligne forholdet med manden, som i princippet ikke var modstander af ægteskabet, men som på den anden side ønskede at se pigen først. Det, som USA først og fremmest ønsker oplyst, er antallet af missiler, som skal bevares, betingelser for kontrol, undersøgelse af indvirkningen på hele nedrustningsprocessen og forbindelsen til nedrustningen for kernevåben.

IV. *Partielle nedrustningsforslag*

Det har allerede været nævnt, at hvis man sammenligner forhandlingerne før og efter Cubakrisen, står forhandlingerne om almindelig og fuldstændig nedrustning i højere grad i centrum før de kritiske oktoberdage i 1962 end efter. Det er ikke muligt at påvise en brat kursændring, men tendensen viser en øget interesse for de *partielle* foranstaltninger, arrangementer, som kan gennemføres uden at være afhængig af en generel nedrustningsaftale. Man må antage, at en politik, som sigter mod saglige og realistiske mål, begynder at øve en vis indflydelse på forhandlingsgangen. Ganske vist har 18-magts nedrustningskonferencen som mål opnåelsen af en traktat om almindelig og fuldstændig nedrustning, men resultaterne i 1963 og de løbende forhandlinger viser en mindsket interesse for dette mere utopiske mål.

OPRETTELSE AF ET OBSERVATIONSPOSTSYSTEM

Der kan være grund til nærmere at belyse de forslag, som drøftes. For flere emner gælder det, at både Sovjetunionen og De forenede Stater har fremlagt forslag inden for samme område. Dette gælder således forslaget om oprettelsen af et observationspostsystem, ønsker om ikke-spredning af kernevåben og forslaget om at gøre den partielle aftale om atomprøvestop total. Det sidste problem er allerede blevet omtalt. Tanken om oprettelsen af et observationspostsystem – gensidig placering af poster, sta-

tioneret på strategisk vigtige steder for at forhindre overraskelsesangreb – går tilbage til 1958, hvor en særlig indkaldt teknisk kyndig konference i Genève arbejdede med problemerne. Noget konkret forhandlingsresultat gav forhandlingerne ikke – og de blev relativt hurtigt afbrudt, idet man fra amerikansk side udelukkende var indstillet på rent tekniske drøftelser, medens de sovjetiske forhandlere ønskede ansvarlig, politisk drøftelse.

At konferencen ikke var helt forgæves viser den kendsgerning, at en række af disse forslag har dannet grundlag for senere drøftelser. Det kan måske umiddelbart undre, at Sovjetunionen er talsmand for et observationspostarrangement, en foranstaltning, som umiddelbart må opfattes som værende i modstrid med en af de vigtigste doktriner i nedrustningssagen: ingen kontrol uden nedrustning. Det sovjetiske standpunkt er da også det, at ganske vist er det muligt, ja endog nødvendigt at etablere arrangementer, som kan reducere truslen om et overraskelsesangreb, men betingelsen må være, at gennemførelserne kombineres med visse partielle, egentlige nedrustningsforanstaltninger. Fra sovjetisk side har tanken gentagne gange fået konkret udtryk og senest ved Khrushchevs tale den 19. juli 1963, hvori han fremhævede det nødvendige i at etablere kontrolposter i lufthavne og i større havne samt ved jernbane- og vejknudepunkter.

Men kan observationsposter i kernevåbnenes tidsalder virkelig have nogen væsentlig betydning, kan de udfylde den funktion, som de tildeles, at forhindre et overraskelsesangreb? Forudsætningen er, at der indgår konventionelle styrker i angrebet. Det er indlysende, at ved et angreb med lang- eller mellemdistanceraketter alene kan de foreslåede poster ikke være af nogen som helst værdi. For Europas vedkommende vil et sådant isoleret angreb imidlertid næppe have større troværdighed. En forudsætning for et kernevåbenangreb vil efter al sandsynlighed være, at det følges op af et massivt konventionelt angreb, og forberedelserne til et sådant angreb vil netop kunne spores af de opstillede kontrolposter.

Grundlaget for drøftelserne er et system baseret på *faste* observationsposter, det vil sige, at staben af observatører har et stærkt begrænset geografisk virkeområde. En tidligere amerikansk indstilling krævede mobile poster for at forhøje effektiviteten, men De forenede Stater er nu rede til drøftelser på basis af faste observatører. Fremdeles må forslaget forekomme at være acceptabelt for vestmagterne, ja, det synes endog at indebære åbenlyse fordele. Det sovjetiske territorium ville for første gang blive åbnet for kontrol, og dermed ville isen være brudt i et særdeles vanskeligt problemkompleks. Denne sovjetiske indrømmelse og delvise opgivelse af en hemmeligholdelse og en tillukkethed, som i lang tid har spillet en væsentlig rolle i forholdet til den øvrige del af Europa, ville imidlertid være utænkelig uden en modydelse. Med skarp konsekvens kræves til gengæld en militær udtynding af det centraleuropæiske område. Problemerne omkring

konsekvenserne af dette og lignende krav vil senere blive belyst. Det er tilstrækkeligt her at nævne, at Frankrig og Forbundsrepublikken indtager en temmelig kølig holdning, præget af den helt elementære frygt for, at Centraleuropa skal være foregangsområde og forsøgsobjekt for afspændings- og nedrustningsforanstaltninger. Derimod er den amerikanske og engelske stillingtagen præget af en vis velvilje, uden at man dog har accepteret det sovjetiske krav. I amerikanske regeringskredse har man nævnt muligheden af, at en aftale om observationsposter kunne være det næste større skridt efter atomprøvestoptraktaten.

Imidlertid er forhandlingerne endnu på et meget forberedende stade, og fra ingen af siderne har man villet konkretisere sine forslag. Elementer af fælles interesse viser, at en aftale på længere sigt må regnes som en mulighed.

IKKE-ANGREBSPAGT

Som kontrolpostsystemet kan afsluttelsen af en ikke-angrebspagt mellem NATO og Warszawapagten ikke betragtes som nogen egentlig nedrustningsforanstaltning, men forslaget hører ikke desto mindre blandt de hyppigst fremførte under forhandlingerne i 18-magtskonferencen i Genève, skønt det kun føres i felten af Sovjetunionen og dens allierede, i den seneste tid imidlertid også af en række neutrale stater. Også i sin oprindelse er forslaget sovjetisk. 3 år efter oprettelsen af Warszawapagten, i juni 1958, fremførte ministerpræsident Khrushchev i et budskab til den amerikanske præsident, at tiden var moden til en pagt mellem verdens to største militæralliancer.

I erkendelse af forslagets propagandamæssige værdi har Sovjetunionen med stigende intensitet benyttet dette med en effekt, som leder tanken hen på Catos legendariske Karthagoudtalelser. Forslaget fik konkret form ved forelæggelsen af et udkast til en pagt i februar 1963 ved genoptagelsen af møderne i 18-magtskonferencen. Endnu har forslaget ikke været genstand for egentlig behandling på konferencen, men er indgået i de mere eksklusive øst-vestdrøftelser. Således var afsluttelsen af en ikke-angrebspagt en betingelse under de indledende drøftelser i Moskva i juli 1963 mellem De forenede Stater, Storbritannien og Sovjetunionen om atomprøvestoptraktaten for en sovjetisk tilslutning af traktaten. At Sovjetunionen opgav dette krav resulterede ikke i nogen formindskelse endsige opgivelse af bestræbelserne for at gennemføre ikke-angrebspagten.

Den vestlige stilling til problemet har været præget af en vis forståelse og velvilje. I den vestlige fredsplan af 1959 indgik elementer af en ikke-angrebspagt. Imidlertid skulle denne aftale ledsages af politisk enighed om en række øst-vestlige problemer, i første række Berlinproblemet. Fra tid til

anden har det fra officiel amerikansk side været tilkendegivet, at man var venligt indstillet over for en overenskomst indgået mellem de to militæralliancer. Således udtalte præsident Kennedy i efteråret 1961 »that it would be helpful if NATO and the Warsawpact engaged in a commitment to live in peace with each other«. Mere direkte hed det i præsidentens brev til ministerpræsident Krushchev under Cubakrisen den 27. oktober 1962, at den amerikanske regering ville være forberedt på, »to discuss a detente affecting NATO and the Warsawpact«. Også den engelske regering har ved flere lejligheder udtrykt sin erkendelse af gavnligheden af afsluttelsen af en ikke-angrebspagt. Endvidere har den tidligere NATO generalsekretær, den belgiske udenrigsminister Spaak, i den senere tid lagt en meget uforbeholden positiv indstilling for dagen, en kendsgerning, som understreges kraftigt fra sovjetisk side.

Når vestmagterne under Genèveforhandlingerne ikke har indladt sig på nogen egentlig drøftelse af det sovjetiske forslag, er grunden den, at vestmagterne ikke kan slutte op om nogen enig, entydig politisk linie. Den officielle vestlige argumentation under forhandlingerne har været, at forpligtelser om ikke at fremme sine politiske mål med aggressive midler allerede indeholdes i FN-pagten, som således overflødiggør en pagt på et snævrere grundlag. Endvidere fremhæves det, at 18-magtsnedrustningskonferencen ikke er det rette forum til drøftelse af dette problem, dels på grund af de omfattende politiske problemer, som knytter sig til forslaget, og dels på grund af, at ikke alle involverede stater deltager i forhandlingerne.

Bag disse officielle tilkendegivelser ligger de mere direkte motiver, som i særlig grad forfægtes fra fransk og tysk side. En traktat vil sætte lighedstegn mellem de to pagter og dermed forflygtige NATOs karakter af at være en forsvarsalliance rettet mod eventuel sovjetisk aggression. En traktat kunne betyde, at der opstod en falsk tryghedsfornemmelse i den vestlige verden. Videre kunne en traktat betyde en normalisering af situationen i Europa, en anerkendelse af status qvo, hvorved løsningen af de centraleuropæiske problemer ville blive henvist til en fjern fremtid. Endelig ville Østtyskland som Warszawapagtmedlem kunne opnå en international status, som ville være i direkte modstrid med den hidtidige vestlige politik i dette spørgsmål.

Heroverfor står den kendsgerning, at Sovjetunionen tilsyneladende tillægger traktaten overordentlig stor betydning. Officielt står en ikke-angrebspagt som et vigtigt politisk mål. Det understreges, at værdien af en traktat netop ligger der, hvor der findes en aggressionstrussel, eller hvor mulighederne for en sådan er til stede. Formålet med traktaten er at skabe en slags mekanisme, ikke alene for den fredelige udvikling af internationale kriser, men også for at forhindre dem i at opstå. Hvilke motiver ligger

for Sovjetunionen ud over interessen i dette – politisk set måske ikke særligt centrale – problem?

Traditionen i russisk historie for ordrige og omfattende proklamationer og forslag – uden garantier – og med delvist utopisk sigte lader sig ikke fornægte. Der går en lige linie fra zarens brev til statsoverhovederne i Europa, som førte til Haagerkonferencen i 1899, til ministerpræsident Krushchevs brev til statsoverhovederne i verden fra årsskiftet 1963/64 om at give afkald på krig for at opnå politiske mål. Det altomfattende nedrustningsforslag fra 1958 og ønsket om indgåelsen af en ikke-angrebspagt kan ses under samme synsvinkel. Endvidere kan man ikke se bort fra, at der i Sovjetunionens realpolitiske motiver indgår erkendelsen af, at vesten ikke kan føre nogen entydig politik. En følge heraf er det øgede krav om traktatens realisation. En fuldbyrdet traktat vil sandsynligvis også kunne være et våben i den sino-sovjetiske konflikt. Endelig har Sovjetunionen en åbenbar interesse i at fastlåse den nuværende situation i det centraleuropæiske område. En sådan udvikling ville være en vej mod den længe annoncerede fredstraktat med Østtyskland.

Vil Sovjetunionen fortsat fremhæve ikke-angrebspagten som en afgørende, spændingsnedbrydende indledning til videre afspændingsforanstaltninger, synes vestmagterne – ifølge en voksende vestlig opinion – at måtte indtage en mere fleksibel holdning for ikke yderligere at fremme Sovjetunionens propagandamæssige fordel, som bl. a. giver sig udtryk deri, at en række neutrale lande allerede fuldt har tilsluttet sig tanken. Sovjetunionen på sin side synes at have forstået vestmagternes vanskeligheder med hensyn til Østtysklands status, og har antydet, at der måtte kunne findes acceptable løsninger, som ikke skulle indebære en anerkendelse af det østtyske styre. Imidlertid har Sovjetunionen derimod stillet sig afvisende over for det vestlige krav om, at en traktat måtte forudsætte visse garantier i Centraleuropa.

Når både Frankrig og Forbundsrepublikken stiller sig så afvisende, at det i praksis vil være overordentlig vanskeligt at overbevise de to lande om betimeligheden af en sådan pagt – er hovedårsagen – som for kontrolposternes vedkommende – at de to lande mener, at gennemførelsen vil kunne betyde ændringer i centraleuropas stilling som politisk og strategisk vil påvirke den franske og tyske position og dermed hele den vestlige alliance.

ATOMFRI ZONER

Centraleuropa spiller ligeledes en betydelig rolle ved forhandlingerne om oprettelse af atomfrie zoner, men problemet er tillige af globalt omfang. Også dette område i nedrustningssektoren har været direkte berørt af Cuba-

krisen. Begivenhederne i det caribiske hav var en inspiration til, at Latinamerika blev foreslået som atomfri zone, men det lykkedes ikke at føre sagen igennem før ved FN-generalforsamlingen i 1963, som vedtog en resolution om forslaget. Endnu har det imidlertid kun været muligt at etablere én garanteret og anerkendt atomfri zone, området omkring sydpolen, idet 12 interesserede magter, heriblandt atommagterne, i 1959 afsluttede Antarktistraktaten, som fastslog, at området kun måtte benyttes til fredelige formål. Bestræbelserne har kun sat sig frugt i vedtagelsen af vage FN-resolutioner, som i sig selv ikke antages at indebære nogen forpligtelse for medlemsstaterne. Dette gælder således forslagene om Afrika fra 1961 og som nævnt om Latinamerika. De øvrige forslag, vedrørende Centraleuropa, Nordeuropa, Balkan, Middelhavet, Det mellemste Østen, Stillehavet og Det fjerne Østen har ikke kunnet hæve sig over forslagsstadiet.

I sig selv behøver en atomfri zone – altså et område, hvor der ikke på nogen måde må findes kernevåben – ikke at være nogen nedrustningsforanstaltning, men blot være en fastfrysning af en eksisterende situation. Dette gælder f. eks. de to nævnte FN-resolutioner. I tilfælde af, at den øst-vestlige militær magtbalance i området ikke bliver berørt af, at en atomfri zone etableres, vil der være et vist interessefællesskab mellem supermagterne til at fremme en sådan udvikling. Bestræbelserne for at bevare de nuværende atommagters monopol tilgodeses, idet der lægges en øverste grænse for de involverede staters militære udviklingsmuligheder. Ligger området uden for den egentlige øst-vest konflikt, bliver en overenskomst ikke alene mere kontrollabel, men også mere sandsynlig.

Endnu har de fælles interesser ikke været så store, at traktatmæssigt garanterede zoner har kunnet tilvejebringes. Problemet synes i øjeblikket ikke at have større aktualitet uden for Europa. Men når vi nærmer os det europæiske område, kompliceres forholdet i betydelig grad. En analyse af de her fremkomne forslag vil vise, hvor stor en rolle sikkerhedspolitikken spiller. En væsentlig grund til fremkomsten af Rapackiplanen – hvis første version er fra 1957 – som ville etablere et atomfrit område i Centraleuropa, var at hindre Forbundsrepublikken i at erhverve sig kernevåben – direkte eller indirekte. Dette forhold fremgår i øvrigt klart af forslagsstillerens begrundelser. I denne forbindelse er det også vigtigt at inddrage Østtyskland, som hverken Sovjetunionen, Tjekkoslovakiet eller Polen ønsker at se atombevæbnet. Et aggressivt Tyskland er fortsat Sovjetunionens store frygt. Sikkerhedspolitiske overvejelser har ligeledes ligget til grund for det sovjetiske forslag om Middelhavet som atomfrit område fra 1963. Forslaget må ses som et konkret modtræk mod den amerikanske regerings beslutning om at forlægge et antal polarisubåde til dette område. Også Balkanforslaget har sin sikkerhedspolitiske begrundelse: et modtræk mod den daværende etablering af mellemdistanceraketter i Italien og Græken-

land. Forslaget om Norden som atomfrit område må ses under samme synsvinkel, idet den sovjetiske understøttelse af forslaget dog beror på *muligheden af* en atombevæbning af de nordiske lande.

Som det fremgår, er Sovjetunionen den aktive forkæmper for atomfrie zoner overalt i verden. Det sovjetiske standpunkt tilgodeser fuldt ud, at de enkelte statsgrupper har specielle problemer og hensyn. Vigtigst er, at staterne enes om en regional ordning, som udelukker kernevåben. Senest er Sovjetunionen gået så vidt som at opfordre til, at individuelle lande for eget vedkommende erklærer deres område for atomfrit. Det er karakteristisk for den sovjetiske holdning, at den i særlig grad ønsker atomfri zoner, hvor det klart afvises fra vestmagternes side: i verdenspolitikkens mest følsomme områder, først og fremmest i Centraleuropa.

I de officielle tilkendegivelser fra De forenede Stater og Storbritannien fremsættes som hovedsynspunkt, at oprettelsen af sådanne zoner må vises imødekommenhed. Visse betingelser skal imidlertid overholdes: *at* enighed eller overvejende enighed er til stede mellem staterne i området, *at* den bestående magtbalance opretholdes, *at* aftalen indeholder bestemmelser, som sikrer, at den overholdes, og endelig, *at* atomfrie zoner ikke oprettes i områder med større militær konfrontation mellem stormagterne.

Som det vil ses, står Sovjetunionen i dette spørgsmål på sit generelle standpunkt: ønsket om generelle og radikale *nedrustnings*foranstaltninger, her bl. a. udtrykt i kravet om en faktisk militær udtynding af Centraleuropa. Det vestlige standpunkt vil højst tillade en fastfrysning af status qvo.

FASTFRYSNING AF KERNEVÅBEN

Dette standpunkt går igen i det amerikanske forslag fra januar 1964 om at undersøge mulighederne for at foretage en kontrolleret fastfrysning af antallet og arten af strategiske og defensive nukleare fremføringsmidler. Forslaget viderefører en fastfrysningslinie i nedrustningsforhandlingerne, som i første omgang har været De forenede Staters. Udtrykt i den sovjetiske fraseologi: ønsket om rustningskontrol frem for nedrustning. Indholdet af dette forslag går ganske enkelt ud fra bevidstheden om det vanskelige i at iværksætte en egentlig nedrustningsforanstaltning og fra forestillingen om, at standsningen af rustningskapløbet på et bestemt niveau – en kontrolleret fastfrysning – må være politisk og teknisk inden for mulighedernes rækkevidde.

Fastfrysningstanken har imidlertid i de senere år ikke været Sovjetunionen ganske fremmed. Under tremagtsforhandlingerne i efteråret 1963 i New York har tanken fra østlig side været fremført i forbindelse med militærbudgetterne. Af betydning er endvidere det nylige polske initiativ – som dog endnu ikke har været fremført på Genèveforhandlingerne –

som foreslår en separat fastfrysning af atombevæbningerne i Polen, Tjekkoslovakiet og i de to Tysklande. Planen indebærer, at disse fire magter forpligter sig til hverken at producere eller at modtage kernevåben, og at Sovjetunionen og De forenede Stater samtidig undlader at forøge deres atomare potentiel i området. Kontrollen, som kun skal omfatte atomsprænghoveder, skal udføres af et kontrolorgan, sammensat af repræsentanter for NATO og Warszawapagtlandene, som skal placere poster ved transportveje til området. Kontrolorganisationen skal oprettes specielt med dette formål for øje og skal ikke kombineres med eller gøres afhængig af oprettelsen af det omtalte observationspostsystem, hvis vigtigste funktion er at forhindre konventionelle angreb.

Det engelske Labourparti har nylig i et nedrustningsforslag nævnt muligheden af et arrangement svarende til det polske, som er blevet kendt under navnet: Gomulkaplanen. Der skal dog efter det engelske forslag ikke etableres nogen selvstændig kontrol. Denne skal overlades til observationspostsystemet.

Imidlertid har de vestlige officielle reaktioner på fastfrysningsplanerne i Centraleuropa ikke været positive.

Ved bedømmelsen af mulighederne for fastfrysningstankens realisation er to problemer helt afgørende: kontrolproblemet og magtbalanceproblemet. Fra amerikansk side tænkes den internationale kontrol i denne forbindelse at være langt mere omfattende end den kontrol, som et observationspostsystem skulle udøve, et forhold, som klart er kommet frem i debatten om det amerikanske forslag. Set ud fra Sovjetunionens nuværende holdning i kontrolspørgsmålet vil en accept af en sådan kontrol betyde en helt afgørende ændring i den hidtil førte politik. Det er endvidere tvivlsomt, om Sovjetunionen i lyset af den løbende debat om den øst-vestlige magtbalance, særlig hvad angår strategiske våben, som skulle tildele De forenede Stater den militære overlegenhed, vil kunne acceptere en effektivt kontrolleret fastfrysning af den gældende militære og teknologiske situation.

IKKE-UDBREDELSE AF KERNEVÅBEN

Derimod synes der at være en sammenfaldende interesse for de to magter i at træffe forholdsregler, der hindrer yderligere udbredelse af kernevåben. Både Sovjetunionen og De forenede Stater har da også officielt understøttet tanken og har tiltrådt den såkaldte irske resolution fra FNs 16. generalforsamling, som udgjorde det første alvorlige initiativ i denne sag. Problemet på dette område er ikke i første omgang kontrol, men vedrører fortolkningen af, hvad der forstås ved ikke-udbredelse. Vestmagterne skelner mellem to former: den *politiske spredning*, som vil medføre, at flere selvstændige atommagter opstår (i kraft af egen produktion eller i kraft af

tilførsel fra en atommagt), en spredning, som må undgås, og *den geografiske spredning,* som finder sted, hvor en atommagt deponerer kernevåben hos allierede, dog uden at kontrollen over disse våben opgives, en spredning, som skulle kunne tillades. Sovjetunionen kan ikke anerkende denne sondring, men mener, at en aftale om ikke-udbredelse af kernevåben må omfatte alle former for videregivelse eller spredning af kernevåben. Forslagene om oprettelsen af en multilateral atomstyrke har yderligere skærpet modsætningerne. Det afgørende punkt synes her at være Forbundsrepublikkens indirekte atombevæbning. Frygten for Tyskland gør sig stadig gældende, og landet synes at spille en rolle i den sovjetiske strategi som en potentiel agressor. Generelt kan siges, at denne forestilling atter og atter gør sig gældende på nedrustningsforhandlingerne. Forbundsrepublikken fremstår som Prügelknabe for hele den vestlige politik. I kraftige vendinger fordømmes den multilaterale atomstyrke, men først og fremmest rettes angrebet mod den vesttyske politik. På samme måde fordømmes den fransk-tyske traktat, som hævdes udelukkende at have militære motiver – men Vesttyskland må bære hovedskylden. Den polske forhandlingsleder udtrykte den østlige holdning for nylig ved at kalde Vesttyskland »der Geist, der stets verneint«.

Situationen synes i juli 1964 at være nået et højdepunkt ved den sovjetiske note til en række NATO-stater, som udtrykte trussel om kernevåbenkrig, hvis Forbundsrepublikken skulle få adgang til kernevåben gennem den påtænkte multilaterale atomstyrke. Det er et spørgsmål, om den sovjetiske henvendelse skal tillægges større betydning. Det er således uvist, om Sovjetunionen eventuelt ville opsige atomprøvestoptraktaten i tilfælde af, at den sammensatte NATO-styrke vil blive en realitet. Optimistiske iagttagere mener at vide, at Sovjetunionen ikke vil gribe til sådanne drastiske skridt.

ANDRE PARTIELLE FORANSTALTNINGER

Ud over de nævnte forslag foreligger der en række mindre forslag til partielle foranstaltninger, som fremdeles er til debat i 18-magtsnedrustningskonferencen. Både Sovjetunionen og De forenede Stater har rejst spørgsmålet om ødelæggelse af bombefly. Det amerikanske forslag omfatter karakteristisk nok et nærmere bestemt antal ældre bombefly, for De forenede Staters vedkommende af typen B-47 og for Sovjetunionens vedkommende TU-16, altså fly, som står for udrangering. B-47 maskinen skulle således være trukket tilbage i 1966. Det er blevet foreslået, at destruktionen skulle omfatte måske 20 om måneden i 2 år. Ved denne foranstaltning vil bl. a. være undgået, at flyene skulle komme mindre magter i hænde. I modsætning hertil er det sovjetiske forslag helt radikalt: ødelæggelse af

samtlige bombefly, en foranstaltning, som efterhånden skulle kunne formindske faren for en nuklear krig i betydelig grad, og som ville være forholdsvis simpel at gennemføre og kontrollere. Set fra et sovjetisk standpunkt er det amerikanske forslag dikteret af militærpolitiske hensyn, og skulle det gennemføres, måtte det ske unilateralt. At det sovjetiske forslag er helt uacceptabelt for USA, som har baseret en stor del af sin afskrækkelsesstyrke på det strategiske luftvåben, turde være indlysende.

Sovjetunionen har endvidere foreslået en reduktion af militære budgetter, oprindeligt et fransk forslag. Reduktionen skulle omfatte 10 til 15 procent og skulle kunne verificeres efter ganske enkle principper. Forslaget er tænkt som en fortsættelse af den unilaterale nedskæring af militærbudgetterne, som begge supermagter nylig har gennemført. Det sovjetiske forslag understøttes af alle østblokstaterne og desuden af den neutrale gruppe. Vestmagterne er interesserede i forslaget, men mener, at det i sin nuværende udformning mere er en deklaratorisk foranstaltning, idet den kun med vanskelighed kan verificeres effektivt. I øvrigt er praksis for postering for beløbene til militært formål vidt forskellig i de forskellige politiske systemer.

Endelig foreligger der fra amerikansk side forslag om et fuldstændigt produktionsstop for spalteligt materiale og en betydelig overførelse af dette materiale til fredelige formål, et forslag, som nu står som en udbygning af Johnson-Khrushchev overenskomsten fra foråret. Sovjetunionen har tidligere afvist de amerikanske forslag som betydningsløse. I forbindelse hermed kan nævnes forslaget om inspektion af atomreaktorer, som imidlertid afvises fra sovjetisk side som værende inspektion uden nedrustning.

Sovjetunionen er på den anden side fremkommet med forslag til drastiske partielle foranstaltninger, som virkelig omfatter en nedsættelse af rustningerne, idet der gentagne gange er nævnt mulighederne af tilbagetrækning af fremmede tropper og reduktion af de væbnede styrker. Forslagene er fra vestlig side blevet afvist på grund af manglende kontrolforanstaltninger og p. gr. a. ændring i magtbalancen.

MAGTBALANCE . KONTROL . TILLID

Netop disse to faktorer – magtbalance og kontrol – er uomgængelige i enhver nedrustningsdebat. Men som situationen ser ud i dag og i den nærmeste tid, synes standpunkterne, hvad disse faktorer angår, umiddelbart ikke at hælde mod hinanden. Fremdeles lyder kravet fra vestlig side: at kontrollen ikke blot skal omfatte den faktiske nedrustning, men skal også kunne fastslå, om det aftalte niveau for våben og styrker overskrides, og om der foregår nogen illegal produktion af våben. Det sovjetiske svar er lige så givet: en sådan kontrol vil udarte sig til spionage. De neutrale landes posi-

tion er her ikke på linie med hinanden, enkelte følger nærmest det sovjetiske, andre det amerikanske standpunkt. Måske kommer det svenske standpunkt en realistisk holdning til spørgsmålet nærmest: Skal nogen fremgang i forhandlingerne finde sted, skal det være ved foranstaltninger, som nok kræver kontrol, men som gennemføres ved ganske enkle metoder. Kontrollen må have et maksimum af effektivitet, men et minimum af omkostninger og mandskab og af elementer, som forårsager irritation. Den situation må undgås, hvor byrderne til kontrolmaskineriet erstatter de nuværende rustningsbyrder.

Til det svenske standpunkt kunne føjes: først ved et maksimum af tillid opnås et maksimum af nedrustning. Så længe tilliden ikke er til stede, vil rustningerne ikke kunne standses endsige reduceres.

Det vil være forkert at hævde, at regeringerne i deres politik, som den giver sig udtryk i Geneve, ikke til fulde er klar over den tilsyneladende uoverstigelige modsætning mellem forhandlingernes nuværende stade og målet: udkastet til en fuldstændig og almindelig nedrustningsaftale og – set fra et andet synspunkt – modsætningen mellem de relativt små og ubetydelige rustningskontrollerende overenskomster og de stadigt accelerende rustningsbestræbelser. Det er denne modsætning, som en amerikansk forhandler har kaldt et paradox, den modsætning, som ligger i de stigende rustninger på begge sider, som kræver stadigt øgede omkostninger, og hvis resultat er forøget fare for begge sider i stedet for øget sikkerhed. At den amerikanske forhandler her i sin argumentation har bevæget sig ud i retning af fornægtelse af terrorbalancen som stabiliserende faktor tjener kun til at belyse modsætningen. Der er ikke desto mindre i øjeblikket kun lidet, der tyder på en forestående aftale, hvorimod der på længere sigt er mulighed for en videreførelse af de unilaterale foranstaltninger på gensidig basis.

VIGTIGSTE KILDER:

Verbatim Records. Conference of the Eighteen-Nation Committee.

Documents on Disarmament. United States Arms Control and Disarmament Agency.

Documents Relating to the Conference of the Eighteen-Nation Committee on Disarmament. Her Majesty's Stationery Office.

Nuclear Test Ban Treaty. Hearings before the Committee on Foreign Relations United States Senate. 88th Congress, 1st session.

Beretning til folketinget angående De forenede Nationers plenarforsamlinger.