NEDRUSTNING OG RUSTNINGSKONTROL

NIELS J. HAAGERUP

De hyppigt tilbagevendende internationale kriser og frygten for en ny storkrigs katastrofale virkninger som følge af de nye våben har stimuleret interessen for de sikkerhedspolitiske problemer. Nedrustningen føres frem i den internationale debat fra alle sider som den mest attråværdige vej ud af den kolde krigs farer. I de sidste år har der været tegn på, at debatten er ved at blive tilført mere nuancerede synspunkter, som dog endnu ikke er slået igennem i synderlig grad på det politiske plan.

Specielt i USA er studiet af disse spørgsmål gået ind i en bemærkelsesværdigt intensiv fase, dels udtrykt igennem det betydelige antal bøger og artikler om disse emner, og dels igennem det for nylig etablerede amerikanske nedrustningsinstitut »The U. S. Arms Control and Disarmament Agency«. Det nye institut får en stab på henved 300 mennesker, og dets leder William Foster, en republikansk politiker, som bl. a. har været beskæftiget med udlandshjælpen, vil som viceudenrigsminister have direkte adgang til præsidenten i alle nedrustningsspørgsmål.

Indtil instituttets oprettelse har det dog været private eller halv-officielle institutioner og en række kendte universiteter, som i de senere år har ydet de væsentligste bidrag til belysning af de til nedrustningen og rustningskontrollen hørende problemer.

I Storbritannien har kredsen omkring det for få år siden oprettede institut for strategiske studier (The Institute for Strategic Studies) under Alastair Buchans ledelse også været aktiv for at belyse de akuelle sikkerhedspolitiske problemer, herunder ikke mindst nedrustningens.

Andre steder er man endnu noget tilbage med hensyn til et egentligt forskningsarbejde, men det er et udtryk for den voksende interesse, hvormed nedrustningen og beslægtede emner omfattes, at f. eks. både den norske og den danske regering i år har nedsat særlige nedrustningsudvalg, som bl. a. har til opgave at følge med i den internationale debat om nedrustningsproblemerne.

NEDRUSTNINGSBEGREBET I INTERNATIONAL POLITIK

Nedrustningsproblemernes rolle i samtidig international politik er ingenlunde indskrænket til det rent sikkerhedspolitiske. De mange taler om og planer for nedrustningen tjener flere formål.

Planer for nedrustning fremlægges som led i propagandaslaget eller endog direkte i den psykologiske krigsførelse mellem Øst og Vest. De skal bevidne forslagsstillernes ærlige vilje til nedrustning og mere eller mindre utilsløret lægge ansvaret for både de hidtidige og de fremtidige forhandlingers fiasko over på modparten. De skal tjene til både at overbevise det hjemlige publikum og at vinde støtte blandt de lande, som står udenfor den kolde krig, de såkaldt neutrale eller neutralistiske lande.

Det kan ikke undre, at der for de forhandlingers vedkommende, som føres for åbent tæppe i FN, nemt kan blive tale om en overbudspolitik. De sidste års megen tale om »total afrustning« må, trods begrebets logik i atom- og raketalderen, stort set karakteriseres som et eklatant eksempel på denne overbudspolitik, hvorved jordforbindelsen til de magtpolitiske realiteter klippes over.

Et andet gennemgående træk i nedrustningsdebatten er staternes forsøg på at sikre sig ensidige politiske og militære fordele på modpartens bekostning. Nedrustningsplanerne er sædvanligvis udformet på en måde, som vil begunstige forslagsstillerens militære position. Et tydeligt eksempel var Sovjetunionens krav i de første efterkrigsår om forbud mod og ødelæggelse af alle atomvåben og en trediedels nedskæring af alle konventionelle styrker. I den militære situation, som rådede indtil Sovjetunionen brød det amerikanske atommonopol i 1949 og flere år efter, ville en sådan fremgangsmåde naturligvis have forskudt magtbalancen afgørende i Sovjetunionens favør.

Når talen er om »total afrustning«, er bestræbelserne på at sikre sig militære fordele tilsyneladende bortfaldet. Men da også disse meget vidtgående planer må gå igennem forskellige faser, er det selvfølgelig væsentligt, hvordan magtbalancen påvirkes under gennemførelsen af de forskellige faser. Det kan ikke være nogen tilfældighed, at amerikanerne allerede i første fase lægger vægt på en fredeliggørelse af verdensrummet, og at russerne på deres side lige så tidligt ønsker alle udenlandske baser nedlagt.

I betragtning af, at der i verden dagligt anvendes ca. 300 mill. dollars til rustningsformål, er det ikke underligt, at der i nedrustningsdebatten hyppigt henvises til de store beløb, som kan spares (underforstået: anvendes til noget bedre) ved en nedrustning. Her ligger et motiv for nedrustning i sig selv, men i den politiske og militære planlægning er dette motiv selvsagt underordnet sikkerhedshensynet, skønt det ingenlunde er ukendt, at besparelser i de militære udgifter er et yndet politisk tema. Om noget egentligt nedrustningsmotiv er der dog i slige tilfælde meget sjældent tale,

og henvisningerne til de økonomiske fordele, som knytter sig til en nedrustning, falder som regel ind under de mere propagandabetonede meningsudvekslinger.

Men endelig er der naturligvis hensynet til den internationale sikkerhed som nedrustningens drivkraft. Det er herom, at hele debatten strengt taget burde dreje sig. Det gør den i langt højere grad i den akademiske end i den politiske diskussion, skønt det altid foregives at være hovedmotivet for de mange planer og forslag om nedrustning og rustningskontrol, som ser dagens lys.

Her vil det være rimeligt at skelne mellem nedrustningen i betydningen nedskæring eller endog fjernelse af rustningerne og så rustningskontrollen i betydningen regulering og kontrol med rustningerne. De to begreber falder ofte sammen, men ikke mindst i den amerikanske debat er begrebet rustningskontrol (arms control) kommet til at indtage en langt mere fremtrædende plads. Det afspejler den ændrede opfattelse af nedrustningen, som er trængt frem i årene efter den anden verdenskrig.

DE SKIFTENDE OPFATTELSER AF NEDRUSTNINGSPROBLEMET

Det var en almindelig opfattelse (og er det tildels endnu), at rustningskapløbet var den virkelige årsag til den første verdenskrig. Denne opfattelse rummer givetvis en alt for grov forenkling af mange komplicerede og af hinanden tildels uafhængige faktorer, som var blandt krigens årsager, men ved udformningen af Folkeforbundet tillagde man i hvert fald nedrustningen meget væsentlig betydning. Troen på, at oprustning og især kaprustning førte til krig, ledte mange til at vurdere krigsfaren på baggrund af rustningernes størrelse. Jo højere et rustningsniveau, jo større krigsfare, sagde man med henvisning til udviklingen op imod 1914.

En række nedrustnings-konferencer blev holdt i tiden mellem de to krige. De vigtigste var de, der resulterede i afslutningen af Washington flåde-traktaten af 1922, der begrænsede antallet af slagskibe og hangarskibe for USA, Storbritannien og Japan, og den senere London-traktat, der yderligere udbyggede de indgåede aftaler for søstridskræfternes vedkommende. Den store nedrustnings-konference 1932–34 under Folkeforbundets auspicier endte resultatløst, og den tysk-britiske flådeaftale af 1935, der skulle begrænse den (efter Versailles-traktaten ulovlige) tyske flåde i forhold til den britiske, gav i virkeligheden Hitler grønt lys til en flådeoprustning, specielt for ubådenes vedkommende.

Troen på nedrustnings-aftaler som storpolitikkens mirakelkur overlevede vel hos mange, skønt den i trediverne fik et grundskud. Aftalerne med Japan bevarede kun deres gyldighed, indtil Japan satte sig udover dem ved starten på den ekspansive stillehavspolitik mod Vest og Syd, og krigsudbruddet i Europa i 1939 kunne dårligt føres tilbage til en kap-

rustning, eftersom netop Englands og Frankrigs militære uforberedthed havde en væsentlig indflydelse på udformningen af appeasement-politikken og var dårligt egnet til at bremse Hitlers aggressive politik. Det kunne med større logik argumenteres, at en mere beslutsom oprustning i England og Frankrig, samt eventuelt Sovjetunionen, havde indeholdt en bedre chance for at undgå krigen eller vinde den hurtigere.

Det modsatte synspunkt, nemlig at en mere konsekvent nedrustningspolitik, f. eks. en fransk og britisk godkendelse af Hoover-planen i 1932, snarere kunne have afværget krigen, fremføres dog stadig i debatten[1]).

Udformningen af Forenede Nationers pagt bærer vidnesbyrd om, at de førende statsmænd ikke længere anså nedrustningen som det primære til bevarelsen af den internationale fred og sikkerhed. Pagten lægger i utvetydige vendinger ansvaret for fredens bevarelse på stormagterne, vel at mærke stormagterne i fællesskab, og hensigten var i 1945 at etablere et af stormagterne (formelt Sikkerhedsrådet) ledet sikkerhedssystem til afværgelse af nye krige. Når dette sikkerhedssystem, som bl. a. ville indebære oprettelsen af en FN-styrke, var etableret, ville nedrustningen så at sige komme af sig selv.

Det planlagte systems allervæsentligste forudsætning, nemlig stormagtsenigheden, viste sig imidlertid at være illusorisk. Enigheden strakte sig kun til at vinde krigen. Den kolde krig mellem Øst og Vest blev en kendsgerning.

I denne atmosfære af uro og fornyet krigsfrygt genoptog stormagterne deres forhandlinger om nedrustningsproblemerne. Nu skete det på en tildels ny baggrund, efter at konstruktionen af atomvåbnene i 1945 klart havde vist, hvilke potentielle ødelæggelsesmuligheder, en fremtidig krig ville have. Den populære opfattelse, at krigsfaren er direkte afhængig af rustningsniveauet gik dog pany som en rød tråd gennem de fleste forhandlinger, der hovedsagelig drejede sig om muligheden for nedskæringer, for forbud og for kontrol.

På samme tid var det den militære magtbalance mellem Sovjetblokken og vestmagterne, som var storpolitikkens virkelige indhold, og 16 år efter den anden verdenskrig kan man skelne to hovedretningslinier i nedrustningsdebatten, som afspejler dette forhold. Den ene tager sit udgangspunkt i intet mindre end krigsmidlernes afskaffelse, altså den totale afrustning, mens den anden igennem en række rustningskontrollerende forholdsregler tilstræber en stabilisering netop af magtbalancen. Som det vil fremgå af et senere afsnit, er man her ikke primært optaget af at skabe det lavest tænkelige rustningsniveau, men det mest betryggende udfra et sikkerhedspolitisk synspunkt.

[1]) Tale af Philip Noel-Baker juli 1960 i Geneve, jvfr. *Disarmament—To Be or Not To Be?* (14th Summer School, WFUNA, 1960).

NEDRUSTNINGSFORHANDLINGERNES FØRSTE RUNDE 1946–49: BARUCHPLANEN

En måned efter FNs stiftende generalforsamling i San Francisco i juni 1945 blev USA's første atombombe bragt til eksplosion i New Mexico ørkenen, og den 6. og 9. august blev to atombomber kastet mod Hiroshima og Nagasaki. En uge senere var krigen forbi, men udnyttelsen af atomenergien betød nye storpolitiske problemer. FNs pagt var udtrykkelig ikke nogen overstatslig forfatning, men baseret på medlemsstaternes suverænitet. Overfor de nye problemer opstod hurtigt tvivl om, hvorvidt dette princip var egnet til at afværge et voksende antal staters udnyttelse af atomenergien til militære formål.

Resultatet af de vestlige og især de amerikanske overvejelser blev den såkaldte Baruchplan, som i juni 1946 blev forelagt FNs atomenergikommission. Planen var blevet til på basis af en rapport udarbejdet af David Lilienthal og Dean Acheson og var direkte inspireret af førende atomforskere, især Robert Oppenheimer. Den gik ud på at oprette en international atomenergi-myndighed indenfor FNs rammer og lade denne besidde og forestå udvindingen af atomenergi overalt i verden. Besiddelsen skulle omfatte både de egentlige råmaterialer, atomreaktorerne m. v. og et særligt licenssystem skulle indføres for at alle lande kunne få rimelig andel i atomenergiens frigørelse. Kun gennem så vidtrækkende forholdsregler, som intet stormagtsveto skulle kunne bremse, regnede man med at kunne afværge misbrugen af atomenergien.

Planen, der således havde afgjort overstatslige træk, dannede grundlaget for forhandlingerne i FN indtil 1950, men den blev fra starten mødt med voldsom sovjettisk modstand. Det russiske standpunkt var, at alle atomvåben skulle forbydes og ødelægges, og det store flertal, der i 1948 i FNs generalforsamling sluttede op bag Baruchplanens principper (40 stemmer mod 6), kunne ikke føre planen ud i praksis, når Sovjetunionen afviste at medvirke. I 1947 var den russiske delegerede gået ind for en kontrol med forbudet mod atomvåben, men krævede forbudet og ødelæggelsen af atomvåbnene gennemført før kontrollen blev etableret. I øvrigt fastholdt russerne i denne og den følgende tid kravet om, at en eventuel kontrolinstans skulle knyttes til sikkerhedsrådet, hvorved stormagtsvetoet blev bevaret.

I FNs nedrustningskommission kom forhandlingerne heller ikke ud af stedet. Forsøgene på at føre FN-pagtens bestemmelser om en fælles sikkerhedsstyrke ud i livet mislykkedes som følge af modsætningerne mellem Øst og Vest.

I august 1949 bragte Sovjetunionen sin første atombombe til eksplosion. Det amerikanske atommonopol var brudt, og de rent praktiske forudsætninger for Baruchplanens gennemførelse var nu i realiteten borte.

I januar 1950 indledte russerne en boycott af FNs forskellige organer som følge af uenigheden om Kinas repræsentation. I juni begyndte Koreakrigen, og en oprustningsbølge satte ind.

EN NY MAGTBALANCE OG NYE NEDRUSTNINGSFORHANDLINGER 1954–57

I efteråret 1951 forsøgte vestmagterne i FN pånyt at sætte gang i nedrustningsforhandlingerne. De henholdt sig for atomvåbnenes vedkommende til Baruchplanens principper og foreslog for de konventionelle styrker, at man til indledning foretog en optælling af disse styrkers omfang. Dette krav kunne forekomme rimeligt i betragtning af, at Sovjetunionen fra starten havde krævet en trediedels nedskæring, men det vestlige forslag blev afvist, og andet var næppe ventet.

I 1952 blev atomenergikommissionen og nedrustningskommissionen slået sammen i én (Sikkerhedsrådets 11 medlemmer plus Canada), men først i løbet af 1953 ændredede det storpolitiske klima karakter og åbnede dermed tilsyneladende mulighed for mere konstruktive stormagtsdrøftelser.

I marts 1953 døde Stalin, Koreakrigen blev bragt til ophør i juli, og den russiske brintbombeeksplosion i august, mindre end et år efter den første amerikanske, viste, at man nærmede sig en atom-balance. Også Storbritannien var nu kommet med som selvstændig atommagt.

I maj 1954 blev nedsat en FN-underkomité af nedrustningskommissionen bestående af USA, Sovjetunionen, Storbritannien og Frankrig plus Canada. Denne komité blev i de følgende år centrum for meget indgående, og en overgang tilsyneladende lovende, nedrustningsforhandlinger.

En udførlig britisk-fransk plan for en trinvis nedrustning dannede grundlaget for forhandlingerne. Heri var både indeholdt forslag om forbud mod atomvåben og om atomvåben-lagrenes ødelæggelse, når de konventionelle styrker var bragt ned på det aftalte niveau. Amerikanerne frafaldt efterhånden Baruchplanens principper for international besiddelse og ledelse af atomenergiudvindingen, men stod sammen med de øvrige vestmagter fast på kravet om kontrol. Kontrolkravet blev den akse, hvorom en stor del af forhandlingerne i den følgende tid udspandt sig.

Det første russiske udspil blev gjort i maj 1955, på tærsklen til stormagternes »topmøde« i sommeren samme år. Forslaget betød et brud med tidligere russiske principper og indeholdt adskillige træk, som svarede til vestmagternes plan, herunder omfanget af de konventionelle styrker. Kravet om forbud mod atomvåben var skudt i baggrunden, og fra russisk side fremholdt man, at der rent fysisk var sat grænser for, hvad kontrollen med atomvåben-produktionen og ødelæggelsen af atom-lagrene kunne udrette. I kontrolspørgsmålet var de russiske synspunkter ikke vidtrækkende nok efter vestlig opfattelse, men det russiske udspil overraskede alligevel

vestmagterne og især USA, der siden russernes forkastelse af Baruchplanen hovedsagelig havde ført nedrustningsforhandlingerne udfra et rent propagandamæssigt synspunkt.

Den russiske plan, hvad enten den var alvorligt ment eller ej, satte fart i vestmagternes overvejelser, og i de følgende måneder kom man begrebet realitetsforhandlinger nærmere end man havde gjort tidligere – og til dato siden. Amerikanerne trak deres godkendelse af vestmagt-planen tilbage, til betydelig forlegenhed for deres allierede og med en solid propagandagevinst for russerne som resultat[2]).

På topmødet i Geneve forelagde præsident Eisenhower en plan for gensidig luftinspektion (»den åbne himmel«), som derpå indgik i underkomiteens forhandlingsgrundlag, men uden at møde synderlig russisk interesse. Planen, som især tog sigte på at afværge et »luftens Pearl Harbour«, blev i løbet af få år forældet som følge af raketvåbnenes udvikling.

USA førte nu nye forslag frem både for de konventionelle styrkers omfang (2,5 mill. mand for Sovjetunionen, Kina og USA og 750.000 for Storbritannien og Frankrig), men blev imødegået af russernes henvisning til vestens egne tidligere lavere tal (1,5 mill.). Et vestligt forslag om at standse produktionen af spalteligt materiale til våbenbrug med ledsagende vidtgående inspektion blev afvist, og senere forslag om at underkaste problemet om kontrollens muligheder en ekspertundersøgelse led samme skæbne.

Hvad ødelæggelsen af lagrene af atomvåben angik, herskede der enighed om, at man her stod overfor en foreløbig uløselig vanskelighed, og på det punkt førtes forhandlingerne i det mindste nu på et mere ærligt grundlag.

Sovjetunionen henholdt sig til en fast tidsplan for nedrustningens gennemførelse, hvad vestmagterne modsatte sig, og foreslog som en isoleret foranstaltning et forbud mod forsøg med atomvåben. Vestmagterne ville i starten kun gå med til et forsøgsstop, hvis det blev kædet sammen med et produktionsstop, men gav i dette spørgsmål tilsidst efter.

Efter at premierminister Eden på topmødet i 1955 havde forelagt en plan om udtynding af styrkerne på begge sider af jerntæppet i Europa indledtes en endnu ikke afsluttet diskussion om begrebet »disengagement«. Vesttyskland var samme år blevet optaget i NATO og Vestunionen, og de russiske bestræbelser gik ud på at afværge en vesttysk genoprustning. På denne baggrund skal ses den såkaldte Rapackiplan fra 1956 og dens senere ændringer om en atomfri zone i Centraleuropa[3]). Omvendt lå den vest-

[2]) Jvfr. den daværende britiske nedrustnings-delegerede Anthony Nuttings vurdering i hans bog *Disarmament* (Oxford University Press, 1959), pp. 15–22.

[3]) For en dansk analyse af disengagement-planerne, se Erik Seidenfadens *Luft mellem magtblokkene?* (København 1959).

lige interesse i sådanne arrangementer i et håb om at kunne skubbe den russiske magt i Central- og Østeuropa tilbage mod Øst.

Uroligheder ne i efteråret 1956 og især den ungarske opstand havde yderligere underbygget den opfattelse, at det kun var ad politisk og ikke militær vej, man turde gøre regning på at ændre Sovjetunionens herredømme i Østeuropa.

Russerne bragte i november 1956 et forslag frem om gensidig jord- og luftinspektion i et område på 500 miles på begge sider af jerntæppet. Vesten ønskede en sådan inspektionszone, der ville have betydet en militær gevinst for Sovjetunionen, flyttet mod Øst, og der kom intet ud af forhandlingerne. Man var sikkert nærmere en aftale om en inspektionszone for det meste af Sibirien og Alaska samt USA vest for Missisipi, men forsøgene på at finde frem til en zone, som gav begge parter lige meget (eller lige lidt) kunne ikke lykkes. Måske det mest realistiske forslag var USAs plan i 1958 for en arktisk inspektionszone [4]). Den fik endog generalsekretær Dag Hammarskjölds støtte, men på det tidspunkt var nedrustningsforhandlingerne i realiteten forbi i denne fase. Russerne havde tabt interessen.

Mod slutningen af 1957 var den russiske holdning undergået en kendelig stramning. Opsendelsen af den første Sputnik i oktober 1957 og den dermed demonstrerede russiske raketteknik placerede russerne i en gunstigere magtpolitisk situation, eller i det mindste handlede russerne som om den gjorde det.

Forhandlingerne i underkomiteen ophørte, og russerne krævede en ny nedrustningskommission oprettet med deltagelse af alle FNs medlemsstater. Heri lå klart et ønske om at udnytte situationen til propagandaformål. I et forsøg på delvis at imødekomme de russiske synspunkter blev nedsat en 25-magtskommission, men den kom aldrig til at holde møde, og siden blev det russiske krav om en nedrustningskommission med alle FNs medlemmer opfyldt. Den eksisterer stadig, men har aldrig været forum for egentlige forhandlinger.

DE SIDSTE ÅRS FORHANDLINGER: TOTAL AFRUSTNING I FORGRUNDEN

I 1958 lå de egentlige nedrustningsforhandlinger stille, men om efteråret indledtes to konferencer om henholdsvis et forsøgsstop med atomvåben og forholdsregler mod overraskelsesangreb. Den sidste brød sammen, mens den første varede lige til efteråret 1961 (se nedenfor).

En tilsyneladende forbedring af det internationale klima blev i 1959 markeret ved et antal statsmandsbesøg i Øst og Vest og skabte forhåbninger

[4]) For en nærmere omtale (med kort) af disse inspektionsplaner se *Arms Control: Issues for the Public* (Participants' Edition, The European-American Assembly, juli 1961) pp. 1–14 ff.

om konstruktive nedrustningsforhandlinger. Ministerpræsident Khrustjov forelagde i september FNs 14. generalforsamling et forslag om almindelig og total afrustning på fire år og vendte dermed tilbage til den linie, som Sovjetunionen med Litvinov som talsmand havde ført i Folkeforbundets dage. Et tilsvarende britisk forslag sigtede lige så vidt som det sovjetrussiske, men var inddelt i faser, der modsat Khrustjovs plan ikke var afhængige af hele forslagets gennemførelse.

Gennem direkte stormagtsforhandlinger blev der opnået enighed om et nyt forhandlingsforum, en ti-magtskomité bestående af fem vestlige og fem østlige stater. De forelagte nedrustningsplaner blev enstemmigt af FNs generalforsamling overført til det nye organ, som trådte sammen i Geneve i marts 1960. Efter knap et halvt hundrede møder afbrød Sovjetblokkens fem deltagere uden varsel forhandlingerne, som indtil da kun havde gjort meget små fremskridt. Afbrydelsen skete en måned efter topmødets sprængning i Paris ovenpå U-2 episoden.

Udviklingen i den internationale politik gik nu mod en voksende forværring, kendetegnet ved kriser i Congo, Laos og især omkring Berlin. Nedrustningen blev genstand for langvarige og resultatløse drøftelser på FNs 15. generalforsamling i efteråret 1960 og foråret 1961, men en ny russisk-amerikansk forhandlingskontakt blev omsider etableret. I New York og Moskva holdt præsident Kennedys nedrustningsrådgiver John McCloy og den sovjetrussiske FN-delegerede, Valerian Zorin, i løbet af sommeren 1961 over en snes møder, som sluttede med udsendelsen af en fælles principerklæring om nedrustningen den 20. september 1961. Det lykkedes ikke at nå til enighed om et nyt forhandlingsforum, og hele nedrustningsproblemet beror derfor stadig i FNs generalforsamling.

Principerklæringen på otte punkter siger, at målet for nedrustningsforhandlingerne må være almindelig og total afrustning, således at krig ikke længere kan være et instrument til afgørelse af internationale stridsspørgsmål. Erklæringen redegør for afskaffelsen af alle væbnede styrker, alle kernevåben og alle andre våben undtagen dem, der er nødvendige til opretholdelse af den indre sikkerhed og til afgivelse til en fredsstyrke under FN.

Nedskæringerne skal, i henhold til principerklæringen, ske etapevis med fuld international kontrol og balanceret på en sådan måde, at ingen enkelt stat eller nogen gruppe af stater opnår en militær fordel. Der skal etableres en international nedrustnings-organisation indenfor FNs rammer, og organisationen og dens kontrolhold skal have uindskrænket adgang, uden vetoindskrænkning, til alle steder, hvor det er nødvendigt for at sikre de indgåede aftalers overholdelse. For den foreslåede internationale fredsstyrke skal der træffes foranstaltninger, som kan sikre, at FN effektivt kan afværge og undertrykke enhver trussel eller brug af våben i strid med FN. Be-

stræbelser for at føre disse tanker ud i livet skal ske så hurtigt som muligt.

USA havde ønsket, at principerklæringens bestemmelser om kontrol også skulle indeholde et afsnit om, at der under den gradvise nedrustnings gennemførelse blev ført kontrol med, at de rustninger, som aftalen ikke omfattede, ikke oversteg det aftalte omfang. Det ville Sovjetunionen ikke. Kontrol med nedrustningen og ikke med rustningerne, har i årevis været et russisk slagord i nedrustningsdebatten.

Rent konkret betyder principerklæringen lidet eller intet, udover at den måske kan tages som et udtryk for begge parters ønske om pånyat komme i gang med forhandlingerne. Tilslutningen til tanken om den totale afrustning rummer især for USAs vedkommende en indrømmelse til dette utopiske måls store attraktion. Uenigheden om selv de mest begrænsede forholdsregler, der kunne formindske krigsfaren og eventuelt forbedre udsigterne til mere vidtgående aftaler, er et vidnesbyrd om de hårde realiteter, som skiller parterne. Værdien af enigheden om de vidtrækkende principper, som fælleserklæringen indeholder, må på denne baggrund forekomme tvivlsom.

USAs OG SOVJETUNIONENS SYN PÅ NEDRUSTNINGEN

I slutningen af september 1961 forelagde USA Kennedy-regeringens længe overvejede nedrustningsplan for FNs 16. generalforsamling. Den bygger i vid udstrækning på de vestlige forslag, som blev forelagt nedrustningskonferencen i Geneve i foråret 1960 og sigter som den – og som principerklæringen – mod den totale afrustning.

Størst interesse knytter sig til de foreslåede foranstaltninger i den første af de tre faser. De konventionelle styrker foreslås i første omgang nedskåret til 2,1 mill. mand for Sovjetunionen og USA, et lavere tal end hidtil anvendt i de senere års vestlige planer.

Derudover foreslås det bl. a. at indføre et øjeblikkeligt atomprøvestop (en foranstaltning USA går ind for uafhængigt af de øvrige punkter i nedrustningsplanen), en standsning af produktionen af spalteligt materiale til våbenbrug, overførsel af aftalte mængder spalteligt materiale fra militær til civil anvendelse under kontrol af den internationale Atomenergiorganisation, et forbud mod overførsel af atomvåben (og oplysninger om deres fremstilling) til ikke-atommagter, indkaldelse af en ekspertkonference om reduktion og senere total tilintetgørelse af lagrene af atomvåben, en gradvis indskrænkning af strategiske fremføringsmidler (fly og raketter) i aftalte faser, forbud mod opsendelse af ødelæggelsesvåben i verdensrummet og forholdsregler mod krig som følge af ulykker og af en fejlvurdering og endelig sikring mod overraskelsesangreb.

De nuværende russiske synspunkter følger i store træk Khrustjovs nedrustningsplan af september 1959, omend med visse ændringer. Heri fore-

slås det, at alle fremføringsmidler afskaffes og alle udenlandske baser nedlægges allerede i 1. fase, ligesom der tages til orde for oprettelse af atomfri zoner i Centraleuropa og Afrika, afslutning af en ikke-angrebspagt mellem NATO-landene og den østlige Warszawapagts medlemsstater, forbud mod krigspropaganda, forholdsregler mod yderligere spredning af atomvåben og mod overraskelsesangreb, samt forbud mod opsendelse af ødelæggelsesvåben i verdensrummet.

Begge planer taler (i modsætning til den oprindelige russiske plan) om en international fredsstyrkes oprettelse, men det er ikke klart tilkendegivet, om man virkelig har til hensigt at give en overnational myndighed en sådan magt og en sådan beføjelse, at krig gøres til en fysisk umulighed. Udviklingen omkring FN og især Sovjetunionens troika-krav, går endog en udvikling i den antydede retning usandsynlig. Når Khrustjov i et interview med New York Times i september 1961 erklærede, at den planlagte fredsstyrke måtte ledes udfra troika-princippet[5]) for at undgå, at styrken anvendes af en gruppe stater mod en anden, forekommer en realisering af disse ambitiøse projekter yderligere utænkelig.

Planerne for en total afrustning, tanken om at afskaffe krigen ved at afskaffe krigsmidlerne, har vist sig velegnet i det uophørlige propagandaslag mellem Øst og Vest til at bevidne nedrustningstanken al mulig velvilje. I praksis tilslører de totale afrustningsplaner de faktiske modsætninger og bliver i den aktuelle situation af Sovjetunionen anvendt til at forkaste forslag om langt mere begrænsede projekter for en dæmper på kaprustningen og på krigsfaren.

Således bliver tanken om at atomprøvestop og en kontrol med opsendelsen af rumsatellitter nu fra russisk side henvist til løsning i forbindelse med den totale afrustning. Dette standpunkt er i modstrid med den tidligere russiske indstilling, som den gav sig til kende ved starten på forhandlingerne om et atomprøvestop i 1958. Disse forhandlinger var kommet i stand netop på russisk initiativ og under pres fra et stort antal lande, der var foruroliget over forsøgssprængningernes radioaktive nedfald. På dette begrænsede, men vigtige område, kom parterne hinanden nærmere end på noget andet i de langtrukne nedrustningsforhandlinger mellem Øst og Vest.

FORHANDLINGERNE OM ET ATOMPRØVESTOP 1958–61[6])

Kravet om en indstilling af stormagternes atomforsøg blev for første gang bragt frem af Indien i 1954, ligesom der fra japansk side var udtrykt stærk ængstelse over den forøgede radioaktivitets skadevoldende konsekvenser. Sovjetunionen inddrog fra 1955 tanken om en indstilling af atomfor-

[5]) *New York Times* 8. september 1961.

[6]) For en nyttig sammenfatning af de tre atommagters synspunkter i 1960 se *Disarmament – To Be or Not To Be?* op. cit.

søgene i sine nedrustningsforslag og blev stærkt støttet fra mange sider. Russerne havde dog oprindelig tænkt sig et atomprøvestop vedtaget uden kontrol-foranstaltninger, men blev her imødegået af vestmagterne, der tillige søgte at kæde spørgsmålet om et produktionsstop af spalteligt materiale til våbenbrug sammen med et forsøgsstop.

I løbet af 1958 nærmede parterne sig hinanden. Sovjetunionen indstillede i foråret sine kernevåbenforsøg med en bebudelse af at ville genoptage dem et halvt år senere, medmindre vestmagterne fulgte eksemplet. På vestmagternes forslag trådte en konference af eksperter sammen i juli for at vurdere mulighederne for en international kontrol med et forsøgsstop. Konferencen sluttede efter to måneders forløb med vedtagelsen af en optimistisk rapport om kontrol-mulighederne[7]), og den 31. oktober trådte repræsentanterne for Sovjetunionen, USA og Storbritannien sammen i Geneve for at udarbejde en traktat om forbud mod yderligere atomforsøg. Efter netop at have gennemført endnu en række atomforsøg indstillede de tre atommagter fra samme tid indtil videre deres prøver i håb om en aftale.

Frygten for det radioaktive nedfald havde virket som et pressionsmiddel for at få forhandlingerne i gang, men ved Genevekonferencens indledning var i hvert fald de to vestmagter især optaget af de politiske gevinster, en aftale kunne medføre. Her tænkte man på de forbedrede muligheder for at afværge nye medlemmers optagelse i »atomklubben«, et forsøgsstop kunne medføre (man gik ud fra, at Sovjetunionen her havde et interessefællesskab med vestmagterne som følge af forholdet til den kinesiske Folkerepublik). Og endvidere håbede man, at en aftale omfattende international kontrol og inspektion kunne blive forløberen for mere videregående aftaler om nedrustning og rustningskontrol.

Kontrol- og inspektionsproblemerne stod som i andre forhandlinger i forgrunden, men der blev på et tidligt tidspunkt opnået enighed om, at der skulle etableres henved 200 kontrolstationer verden over. Nye amerikanske undersøgelser godtgjorde i 1959, at rapporten fra 1958 var for optimistisk for visse typer sprængninger, nemlig de underjordiske. Indtil en vis størrelsesorden kan de forveksles med jordskælv, og ved hjælp af en særlig huleteknik kan seismiske udslag dæmpes indtil 300 gange.

USA foreslog på denne baggrund, at en aftale om forbud mod atomsprængninger skulle undtage underjordiske prøver indtil 20 kilotons (Hiroshima-bombens størrelse) samt eventuelle prøver i verdensrummet, der også frembyder særlige kontrolproblemer. Russerne gik efter nogen tøven med hertil på betingelse af, at atommagterne samtidig med aftalens ind-

[7]) Report of the Conference of Experts to Study the Possibility of Detecting Violations of a Possible Agreement on the Suspension of Nuclear Tests. Doc/A-3897. 28 August 1958.

gåelse skulle vedtage et moratorium af et vist åremål for alle ikke-kontrollable prøver.

Man nåede ikke frem til enighed om, hvor langt dette åremål skulle være, og en række væsentlige detailler om den internationale kontrols beskaffenhed – kommissionens ledelse og kontrolholdenes sammensætning – blev heller ikke løst. Forhandlingerne lå i perioder stille, og det var mærkbart, at indflydelsesrige kredse i USA stillede sig uvillig overfor en aftale, som ikke rummede nogen sikkerhed for, at russerne ikke kunne omgå aftalen og gennem skjulte atomprøver udvikle nye våbentyper.

Storbritannien havde fra starten været kølig overfor tanken om et prøvestop, fordi den britiske forsøgsserie ikke var afsluttet – den britiske brintbombe blev først bragt til eksplosion i 1957 – men da forhandlingerne først var indledt, indtog englænderne gennemgående en mere smidig holdning end amerikanerne, selvom de to vestmagter sædvanligvis indtog det samme officielle standpunkt.

Før sammenbruddet af topmødet i maj 1960 var de tre atommagter nået til enighed om de fleste artikler i en overenskomst om forbud under kontrol med atomforsøg. Konferencen overlevede U-2 episoden og den forværring i den internationale situation, som fulgte efter det mislykkede topmøde, men reelt gik forhandlingerne i stå i årets løb.

I marts 1961 trådte atomstop-forhandlerne sammen pånyt, og af det amerikanske oplæg fremgik det, at Præsident Kennedys regering med større beslutsomhed stræbte efter at få en aftale i stand. De kredse i USA, som stærkest havde ivret for en aftale med Sovjetunionen på trods af kontrollens mulige skavanker, øvede øjensynlig en større indflydelse på den nye administrationen [8]).

Desværre viste det sig, at Sovjetunionen nu indtog en langt mere forbeholden indstilling. På trods af flere vestlige indrømmelser, bl. a. en nedskæring af det årlige antal inspektioner, viste russerne ingen imødekommenhed og krævede endog i strid med tidligere holdning, at kontrolkommissionen skulle ledes af et tremandsråd, den såkaldte troika, med repræsentanter for den kommunistiske, den vestlige og den neutrale verden. Det russiske standpunkt lå på linie med Khrustjovs krav om en omdannelse af FNs sekretariat.

I løbet af sommeren svandt forhåbningerne om en snarlig aftale, og den 31. august meddelte Sovjetunionen, at man agtede at genoptage forsøgssprængningerne. Allerede dagen efter fandt den første russiske atomeksplosion sted og den hidtil mest intensive forsøgsserie indledtes, hovedsagelig omfattende atmosfæriske kernevåbenprøver. Blandt de godt 30 forsøg,

[8]) Jvfr. den fremtrædende atomfysiker Hans A. Bethes argumentation for en aftale om forsøgsstop i hans artikel »The Case for Ending Nuclear Tests« i *The Atlantic Monthly*, August 1960.

som var foretaget indtil begyndelsen af november, var eksplosionen af en brintbombe på over 50 megatons (2500 gange kraftigere end Hiroshima-bomben). USA indledte en serie mindre underjordiske atomforsøg (uden radioaktivt nedfald), men bebudede at ville genoptage atmosfæriske forsøg, hvis undersøgelser af de russiske prøver viste, at deres resultater havde konsekvenser for den militære magtbalance mellem Øst og Vest.

Efter 340 møder udsatte Genève-konferencen i begyndelsen af september sine møder indtil videre. Problemet overførtes til FNs 16. generalforsamling i efteråret 1961, hvor et flertal gik ind for et nyt moratorium og for genoptagelsen af atomstop-forhandlingerne. Sovjetunionen henviste imidlertid spørgsmålets løsning til forhandlingerne om generel og total afrustning.

NEDRUSTNINGENS ØKONOMISKE FØLGER

I mellemkrigstiden og især på Folkeforbundets nedrustnings-konference i 1932 blev der udtrykt ængstelse for de økonomiske følger af oprustningen. Ængstelsen kan i dag forekomme ejendommelig i betragtning af, at man netop på denne tid havde gennemlevet en periode præget af alvorlig depression, som en kraftig offentlig investeringspolitik og underbudgetering ville have været den bedste kur imod. Efter den anden verdenskrig – og efter Keynes! – har der i højere grad været udtrykt ængstelse for de økonomiske konsekvenser af en nedrustning.

Omstillingen fra krigs- til fredsproduktion og hjemsendelsen af adskillige millioner mænd (og kvinder) i uniform i 1945–46 medførte imidlertid ikke de store økonomiske forstyrrelser, som der i visse kredse havde været udtrykt frygt for. Skønt der givetvis var tale om et betydeligt opsparet forbrugsvarebehov, har den relativt glatte overgang i de første efterkrigsår imidlertid præget de fleste eksperters vurdering af konsekvenserne af en eventuel stormagts-aftale om nedrustning.

Det er først i de seneste år, at dette problem om nedrustningens økonomiske konsekvenser er blevet diskuteret i større omfang. Så store summer anvendes nu til rustningsformål, at en kraftig og især en pludselig nedskæring kunne forventes at få vidtrækkende følger for økonomien.

Det mest bemærkelsesværdige i denne forbindelse er den enighed, der stort set præger indstillingen til problemet fra både kommunistisk og vestlig side. Forestillingen om, at i hvert fald den vestlige verdens kapitalistiske system er knyttet så stærkt til oprustningen, at man af økonomiske grunde må modsætte sig en nedrustning, lever endnu hos mange mennesker, men den er ikke (længere) god latin blandt kommunisterne – og vestlige økonomiske eksperter afviser, at der er tale om uløselige vanskeligheder. Enhver omlægning af økonomien vil givetvis kræve en planlægning og en omdirigering af de offentlige udgifter, men fordelene ved at trække kapital og

arbejdskraft bort fra rustningsproduktionen opvejer de midlertidige ulemper, som en omstilling kan medføre.

Det officielle russiske synspunkt synes at være, at indflydelsesrige kredse i USA, sædvanligvis stemplet som Pentagon og industribaroner m. v., har en økonomisk interesse i at forlænge rustningskapløbet, men at hverken det kommunistiske eller det vestlige økonomiske system vil blive udsat for alvorlige rystelser, hvis en nedrustning blev ført ud i livet. Tværtimod ville alle parter profitere ved en sådan fremgangsmåde [9]).

Det siger sig selv, at de underudviklede lande er specielt interesserede i de forøgede muligheder for udlandshjælp, som en nedrustning kan medføre, så meget mere som det flere gange fra stormagternes side er tilkendegivet, at en nedrustning netop vil sætte dem i stand til at forøge deres bistand til u-landene i meget betragtelig grad.

Det var på pakistansk initiativ, at FNs 15. generalforsamling i efteråret 1960 besluttede at nedsætte en studiegruppe, som skulle overveje de økonomiske og sociale konsekvenser af en nedrustning. Gruppen holdt sit første møde i august 1961 og skal mødes pånyt i januar 1962 [10]).

I marts 1961 holdtes en privat organiseret konference af 16 fremtrædende økonomer fra fem vestlige og fem østlige lande på Kiels universitet til drøftelse af nedrustningens økonomiske konsekvenser. Det blev pånyt bekræftet, at der ikke er store meningsforskelle mellem Øst og Vest på dette område, og i konferencens rapport hed det, at en væsentlig nedskæring kunne fremskynde den økonomiske vækst i både kommunistiske og ikkekommunistiske lande [11]).

En pludselig og uvarslet nedskæring eller afskaffelse af rustningsudgifterne er imidlertid meget lidt sandsynlig. Det er snarere tænkeligt, at eventuelle aftaler indenfor en overskuelig fremtid mellem Øst og Vest med konsekvenser for rustningskapløbet vil medføre større udgifter end besparelser. Hvis et atomprøvestop skulle blive en realitet på basis af den enighed, som de tre atommagter nåede i 1959, ville oprettelsen af det forudsete internationale kontrolsystem koste adskillige milliarder kroner. De egentlige besparelser ville i det mindste i første omgang blive ubetydelige.

[9]) Jvfr. *Literaturnaya Gazeta* 30. juli 1960, artikel om nedrustningen og økonomien af V. Cheprakov, optrykt (i engelsk oversættelse) i *The Economist* 13. august 1960. Se også G. Andreyevs artikel »Disarmament Talks: Truth and Fiction« i det engelsksprogede sovjetrussiske tidsskrift *International Affairs,* juni 1961, p. 12.

[10]) *New York Times* 19. november 1960 og *The Times* 8. august 1961.

[11]) International Conference on the Economic Consequences of Disarmament, held at Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 5–9 March 1961. – For en vurdering af en nedrustnings (nedskærings) økonomiske følger i Vesten se iøvrigt Seymour E. Harris »The Economics of Disarmament« i *Current History,* October 1957, samt F. T. Blackby and D. C. Paige »Defence Expenditure – Burden or Stimulus« i *The District Bank Review,* september 1960, genoptrykt i *Survival,* Volume 2, number 6, november-december 1960.

Også andre projekter end planen om et forsøgsstop vil involvere væsentlige udgifter. Men hvis de kan opfylde deres formål, nemlig at formindske krigsfaren og forøge den internationale stabilitet, må de økonomiske faktorer uvægerligt komme i anden række. I de overvejelser om rustningskontrol, som i de sidste år har fundet sted især i USA, har det da også helt overvejende været de politiske overvejelser, som har stået i forgrunden.

RUSTNINGSKONTROLLENS MULIGHEDER OG BEGRÆNSNINGER

I den propagandabeherskede atmosfære, der til stadighed har præget nedrustningsforhandlingerne, har Sovjetunionen beskyldt vestmagterne for kun at ville have kontrol med rustningerne, og omvendt er Sovjetunionen blevet anklaget for at ville have nedrustning uden kontrol.

Sådanne slagord giver naturligvis ingen eller kun meget ringe forståelse af parternes egentlige synspunkter. Men Sovjetunionens insisteren på siden 1959 at løse alle problemerne gennem almindelig og total afrustning kontrasterer stærkt med den betydning, man fra vestlig side tillægger langt mere begrænsede forholdsregler med virkninger for rustningskapløbet. Den ofte udtalte russiske uvilje mod »kontrol med rustningerne« fremfor virkelig nedrustning (altså egentlige nedskæringer) synes at gøre den især i USA førte diskussion om begrebet »rustningskontrol« noget virkelighedsfjern.

Det er dog næppe helt korrekt, eftersom rustningskontrol i én betydning nok er et snævrere begreb end nedrustning, men i en anden er noget langt mere omfattende. Endvidere tør man dog ikke udelukke, at Sovjetunionens fastholden ved den totale afrustning på bekostning af aftaler om enkelte sider af rustningskapløbet er et midlertidigt fænomen. Den kan være influeret af de sovjetiske lederes tro på, at det militære styrkeforhold for tiden er af en sådan karakter, at russerne har mere at vinde ved at koncentrere sig om de propaganda-gevinster, en fastholden ved den totale afrustning kan give, end de militære og politiske fordele, som knytter sig til aftaler om bestemte områder, f. eks. et kontrolleret forsøgsstop.

Man bør heller ikke se bort fra, at man i Sovjetunionen endnu ikke er nået til at indse værdien af de mere begrænsede formelle eller uformelle aftaler, som kan træffes mellem Øst og Vest, for at stabilisere den internationale situation og formindske faren for krig. Mangelen på en åben debat og utilstrækkelig viden om problemerne i forbindelse med nedrustning og rustningskontrol anføres også som årsag til Sovjetunionens afvisende holdning. Samtidig udtrykker vestlige sagkyndige deres tillid til, at de sovjetiske ledere under pres af den militære teknologi vil komme til at indse

fordelene ved de fremskridt mod en nedrustning, som rustningskontrollerende forholdsregler vil indebære [12]).

Talsmændene for rustningskontrol forkaster en række dogmer om nedrustningen og afviser, at der består et proportionalt forhold mellem krigsfaren og rustningernes højde, og at rustningernes fjernelse vil fjerne krigsfaren. Selv i en afrustet verden vil der kunne føres krig med primitive midler, og problemet vil da være at undgå en oprustning til det i dag eksisterende niveau, hvor parterne anses for at være i stand til at ødelægge hinanden. Det er endog sandsynligt, at denne problemstilling i en afrustet verden kan vise sig farligere end den nuværende, fordi selv oprettelsen af en international fredsstyrke ikke af sig selv løser problemerne for en bevarelse af freden. En virkelig afrustet verden forekommer derfor kun tænkelig, hvis og når verdens politiske struktur er radikalt ændret og det nationale suverænitetsbegreb ikke længere eksisterer.

De fleste vil kunne mødes i det fromme ønske, at en sådan totalt forandret verden, der bedre synes at svare til vor tekniske udvikling i atom- og raketalderen, bliver virkelighed. Men som ledetråd for en aktuel nedrustningspolitik er et sådant ønske selvsagt ikke egnet.

Det er tværtimod karakteristisk, at rustningskontrollens talsmænd tager deres udgangspunkt i den helt aktuelle situation og søger at finde frem til de metoder, som bedst kan fremme en stabil udvikling og formindske krigsfaren. Flere af dem beskæftiger sig også med planer og forslag om begrænsning af krige og af de ødelæggelser, en krig kan forventes at medføre. I det følgende ses der dog bort herfra, mens flere ideer for en praktisk udførelse af rustningskontrol i en tilstand af »kold krig« skal belyses.

EN DEFINITION AF RUSTNINGSKONTROL

Mens nedrustningens talsmænd sædvanligvis henviser til nødvendigheden af, at politiske aftaler og en gensidig tillid må gå forud for en nedrustning, siger rustningskontrollens tilhængere, at deres forslag netop har mistilliden og frygten som baggrund. Er der tillid mellem stormagterne er aftaler om oprustningen overflødig.

En forsøgsvis og ingenlunde udtømmende definition af begrebet rustningskontrol er givet af Harvard-professoren Thomas C. Schelling, der henviser til, at forholdet til et lands potentielle fjender ikke kun består af konflikt og modsætning, men tillige indeholder stærke elementer af en fælles interesse i at undgå en krig, som ingen af parterne ønsker, og i at

[12]) Se således udtalelsen fra en konference om nedrustning og rustningskontrol i Bürgenstock i Schweiz 6.–9. juli 1961 med deltagelse fra 13 (vestlige og neutrale) lande, arrangeret af The Institute for Strategic Studies og The American Assembly, Columbia University, New York, trykt i *Survival,* Volume 3, number 5, september-oktober 1961.

formindske omkostningerne og risikomomenterne i rustningskapløbet samt i at begrænse ødelæggelsernes omfang, hvis krig alligevel skulle bryde ud [13]).

Ikke blot enhver udtrykkelig aftale, men enhver stiltiende forståelse mellem de stridende magtgrupper er derfor på den ene eller den anden måde beslægtet med rustningskontrollens mål. Det kan forekomme temmelig håbløst at forestille sig nogen begrænsning i anvendelsen af midler til svækkelse af modparten, når man tager de dybtgående modsætninger i betragtning, som præger forholdet mellem parterne i den kolde krig.

Men det er alligevel en kendsgerning, at der er visse ting, som parterne trods alt i deres egen interesse afholder sig fra, enten af frygt for at provokere modparten eller i erkendelse af, at de vil forværre en i forvejen farlig spændingstilstand. Et studium af rustningskontrollens muligheder kunne derfor som udgangspunkt tage en overvejelse af de handlinger, som den kolde krigs parter afstår fra, herunder en fordeling af atomvåben til højre og venstre, direkte sabotage mod modpartens militære installationer, forstyrrelse af modpartens militære kommunikationer og meget andet.

Mens den traditionelle nedrustningsopfattelse har haft liden forståelse af selve den militære strategi, fremholder rustningskontrollens tilhængere den snævre forbindelse, som må eksistere mellem udformningen af en militær strategi og en rustningskontrol. Endvidere er de primært optaget af relationen mellem udenrigspolitikkens udøvelse, diplomatiet, og af de foranstaltninger, som ensidigt eller gensidigt kan tages for at formindske faren for en væbnet konflikt.

Udgangspunktet for enhver sådan vurdering må naturligvis være de militærtekniske forudsætninger, som de er i dag og som de må forventes at blive i den kommende tid. Det er forlængst erkendt, at med konstruktionen af atomvåbnene og raketterne er militærets rolle ikke blot den gammelkendte at vinde en krig, men den vigtigere at påvirke modparten til at afstå fra at begynde en krig overhovedet. Udenrigspolitikerne, militærstrategerne og rustningskontrollens talsmænd har her sammenfaldende interesser, og i det omfang disse interesser også deles af modparten, turde der være et grundlag tilstede for en forståelse, eventuelt en aftale, om skridt til at formindske krigsfaren.

FORHOLDSREGLER MOD TILSKYNDELSER TIL ET OVERRASKELSESANGREB

Der er specielt tale om to områder, hvor en gensidig interesse er øjensynlig. Den ene gælder de skridt, der kan tages (eller som netop ikke bør undtages) for at forringe eventuelle tilskyndelser (motiver) til at starte en krig.

[13]) Thomas C. Schelling and Morton H. Halperin: *Strategy and Arms Control,* The Twentieth Century Fund, New York, 1961, p. 1.

Den militærtekniske udvikling har i meget vid udstrækning antaget en karakter, som begunstiger den part, der slår først. Hvis den ene part forsætligt stræber imod at fremkalde en situation, som udløser en krig, er rustningskontrollens betydning ringe eller helt irrelevant. Men de færreste tror på, at den største krigsfare ligger her.

Hvis den ene part – eller begge parter – anser krigen for uundgåelig, vil der til stadighed være en overvældende frygt tilstede for, at modparten kommer i den situation, hvor han tør regne med at opnå afgørende resultater ved at foretage et overraskelsesangreb mod modparten. Et sådant angreb vil i første række være rettet mod de strategiske gengældelsesstyrker, som ellers vil blive sat ind for at rette et mindst ligeså knusende slag mod angriberen – om ikke mod dennes strategiske styrker, så mod hans befolknings- og industricentrer.

Der skelnes her imellem et overlagt angrebs to former, et præventivt angreb og et angreb, der kommer modpartens i forkøbet (preemptive war). I begge situationer vil det være stimulerende for en angrebsplan, hvis modpartens strategiske gengældelsesvåben lader sig slå ud i et overraskelsesangreb.

Den enorme udbygning af stormagternes varslingssystemer, som har fundet sted i efterkrigstiden, har naturligvis dette forhold som baggrund. Men endnu væsentligere er de bestræbelser, som nu foretages for at gøre de strategiske våben (de interkontinentale raketter og de langtrækkende bombefly) usårlige eller i det mindste sikre dem mod at blive tilintetgjort i et angrebs første fase. En flyveplads er sædvanligvis et meget sårbart mål, men ved at holde et antal fly i luften til stadighed opvejes denne sårbarhed i nogen grad. En raket med fast og ubeskyttet afskydningsrampe er udpræget sårbar, men mobile raketbaser og i nogen udstrækning tillige nedgravede baser sikrer de strategiske våben eller i hvert fald mange af dem fra at blive ødelagt i et overraskelsesangreb.

I diskussionen om rustningskontrol fremhæves enstemmigt værdien af de usårlige baser for de strategiske våben. Et af disse nye våben er den raketudrustede atomubåd, som USA allerede besidder i et vist antal. Sovjetunionen enten har eller er ved at få de samme våben i henhold til ministerpræsident Khrustjovs oplysninger på den 22. partikongres i Moskva i oktober 1961.

Med denne udvikling tilføres magtbalancen mellem Øst og Vest en stabiliserende faktor, der på lidt længere sigt også kan have en gunstig virkning for nedrustningen. Omlægningen af rustningerne overimod mere kvalitative våbenformer vil medføre, at behovet for et voksende antal strategiske våben vil aftage og en vis kvantitativ nedrustning kan blive følgen.

Det synspunkt føres ganske vist også frem i debatten, at den største sikkerhed for begge parter findes i det størst mulige antal strategiske vå-

ben [14]), men det er tvivlsomt, om sikkerheden øges med våbnenes antal. Parterne har trods alt en fælles interesse i bl. a. af økonomiske grunde at begrænse rustningskapløbet.

Derimod er det ubestrideligt, at hvor våbnenes usårlighed er afhængig af hemmeligholdelse af basernes beliggenhed, vil en aftale om international kontrol og inspektion endog kunne tænkes at have negative konsekvenser for stabiliteten i den såkaldte »terror-balance«. Det turde derfor være væsentligt for at opnå sådanne aftaler, der på anden måde vil begunstige stabiliteten, at hemmeligholdelsen af faste landbaserede strategiske våben efterhånden giver plads for usårlighed opnået gennem mobilitet.

Det er som bekendt især Sovjetunionen, der nyder godt af denne hemmeligholdelse af basernes beliggenhed. Man taler undertiden ligefrem om en slags efterretningskløft (intelligence gap), da beliggenheden af vestlige baser sædvanligvis vil være kendt. Men når russerne i overensstemmelse med den militærtekniske udvikling efterhånden går over til mobile eller på anden måde bedre beskyttede strategiske baser, vil fordelene ved en inspektionsaftale og større gensidig åbenhed blive mere indlysende.

FORHOLDSREGLER MOD KRIG VED ULYKKESTILFÆLDE

De nye våbens enorme ødelæggelseskraft og afhængigheden af varslingssystemerne har givet anledning til betydelig frygt for en krig ved et ulykkestilfælde. Der tænkes på en krig, som kan udbryde efter en utilsigtet atombombesprængning eller raketaffyring, ved en falsk alarm, ved en politisk fejlvurdering (specielt af modpartens hensigter) og ved tredielands manøvrer for til egen fordel at skabe konflikt mellem stormagtsgrupperne.

At drage omsorg for at undgå ulykker som bombesprængninger o. lign. er ikke direkte rustningskontrollens sag. Men vigtigere end at undgå sådanne hændelser er det at forebygge, at de beslutninger, der træffes efter ulykken, fører til en krig. Nødvendigheden taler her for en udvidet øst-vestlig kontakt, der tillader den hurtigst mulige formidling af informationer til modparten om den indtrådte ulykke, så bombesprængningen eller raketaffyringen ikke af modparten opfattes som en krigshandling.

Hvad ulykker og falske alarmsignaler angår, vil udviklingen henimod de usårlige baser for de strategiske våben begunstige tidsfaktoren, så beslutninger ikke behøver at træffes så hurtigt, fordi fordelene ved at angribe først vil være aftagende. I øvrigt er der her tale om forholdsregler, der tillige kan træffes ensidigt med henblik på den bedst mulige kommando- og kontrolordning for de væbnede styrker, så der ikke indgår noget automatisk element, som udløses ved det første tilsyneladende tegn på angreb.

[14]) Jvfr. Seyom Brown »Invulnerable Retaliatory Capability and Arms Control« i *World Politics* (Princeton University Press), July 1961.

Også her vil udvekslingen af visse informationer, bl. a. om varslingssystemerne, kunne være i begge parters interesse.

En storkrig, som vokser ud af en lokalkonflikt, kan også bedst afværges igennem dels forbedrede kommunikationer (eventuelt direkte mellem militærcheferne) og dels gennem intensive regerings-underhandlinger under selve konflikten. Det er indlysende, at den måde, hvorpå de væbnede styrker deployeres under en begyndende lokalkonflikt, vil have en væsentlig indflydelse på modpartens dispositioner og hans slutninger med hensyn til mulighederne for at holde konflikten begrænset [15]).

Når den gennemgående tendens i de rustningskontrollerende forholdsregler er at stabilisere det øst-vestlige magtforhold mest muligt, kan rustningskontrollen endog tage den øjensynlige noget bagvendte form at ville anbefale visse former for oprustning. For det europæiske områdes vedkommende gør et misforhold i de konventionelle styrker sig gældende til ugunst for vestmagterne. Så længe Vesten havde et afgjort forspring i strategiske våben, forekom denne underlegenhed at være mindre betydningsfuld, men efterhånden som Øst og Vest har nærmet sig det strategiske balancepunkt, vil den østlige konventionelle overlegenhed være en belastning for en stabil magtbalance.

Doktrinen om den »massive gengældelse«, der var fremherskende i USA i præsident Eisenhowers embedsperiode (1952–60), var i betydelig udstrækning baseret på økonomiske motiver (»a bigger bang for a buck«), men sikkert også på især det amerikanske flyvevåbens vel optimistiske tro på dets evner til at neutralisere de sovjetrussiske strategiske våben.

En større vægt på det konventionelle beredskab, som er indledt under præsident Kennedy, vil formindske den vestlige udenrigs- og forsvarspolitiks afhængighed af atomvåbnene og give det vestlige forsvars afskrækkelsesdoktrin (deterrent) større troværdighed. Også i andre dele af verden er det indlysende, at lokal kommunistisk overlegenhed underminerer status quo, såfremt denne overlegenhed kun søges imødegået gennem trusler om indsættelse af atomvåben. Udbygningen af de konventionelle styrker betragtes derfor af rustningskontrollens talsmænd som en foranstaltning, der vil stabilisere balancen og skabe gunstigere vilkår for enten direkte aftaler eller blot en gensidig underhåndsforståelse om visse rustningskontrollerende foranstaltninger.

KONKLUSION

Der er naturligvis et langt spring fra begrænsede aftaler, som skal give magtbalancen større stabilitet, til den delvise eller totale afrustning, som er

[15]) For et konkret forslag om en international inspektionsstyrke til anvendelse i en krisesituation, se Thomas C. Schelling »Arms Control: Proposal for a Special Surveillance Force« i *World Politics*, October 1960.

stærkest fremme i den offentlige debat. Og selvom man ser bort fra »krigsmidlernes afskaffelse«, opereres der dog adskillige steder med den tanke, at en aftale mellem Øst og Vest skulle kunne dæmpe rustningskapløbet i en sådan udstrækning, at magtbalancen bevares, men på et væsentligt lavere niveau end i dag.

Begrebet »afbalanceret og etapevis« nedrustning med bevarelse af det eksisterende styrkeforhold indgår i de fleste større nedrustningsplaner. Det ville også være urigtigt ikke at stræbe henimod en sådan generel reduktion af rustningerne, hvis man vel at mærke kan skabe sikkerhed eller blot overvejende sandsynlighed for, at den internationale stabilitet ikke vil lide herunder.

Der er, som allerede påpeget, ikke noget direkte forhold mellem rustningernes højde og den akutte krigsfare. Det er naturligvis rigtigt, at kaprustningen i sig selv er »en ond cirkel«, fordi den ene part altid vil søge at være bedst muligt rustet i forhold til modparten og sædvanligvis vil være tilbøjelig til at anlægge en sikkerhedsmargin, som igen vil stimulere den anden parts rustningsbestræbelser.

Men en generel og afbalanceret nedsættelse af rustningsniveauet er en så uhyre vanskelig ting at definere, at man ved en fastholdelse af dette begreb alene i de internationale forhandlinger risikerer ingen vegne at komme i praksis – som sket er de forløbne 15–16 år. En nedskæring på 100.000 mand betyder ikke det samme for to parter. En nedlæggelse af udenlandske baser har en helt forskellig virkning på de to parters militære situation. En begrænsing i antallet af atomvåben og raketter har kun værdi, hvis der bevares tilstrækkelig mange hos begge parter til at de kan »afskrække« modparten fra at begynde en storkrig.

Det forekommer på den baggrund realistisk, at man fremfor at give afkald på magtbalancen eller ukritisk søge rustningsniveauet sænket, anlægger en mere nuanceret vurdering af, på hvilke områder rustningerne med fordel kan formindskes – og hvor de eventuelt bør forøges. I det omfang, aftaler eller en underhåndsforståelse mellem Øst og Vest kan bidrage hertil, vil de fremme en stabil udvikling.

Det er alt dette rustningskontrollen beskæftiger sig med. Dens bidrag til den internationale sikkerhedsdebat kan endnu forekomme beskeden og hæmmes umådeligt af, at man fra sovjetrussisk og kinesisk side øjensynlig frakender sådanne tanker enhver berettigelse. Der er dog grund til at tro, at dette forhold ikke er af varig karakter, og at fordelene ved begrænsede officielle eller måske snarere uofficielle aftaler vil vise sig indlysende for begge parter i den kolde krig.

Det er nok rigtigt, at rustningskontrollen som begreb endnu er et »underudviklet« område, men det er også rigtigt at betragte den som en vel-

kommen udvidelse af den ellers temmelig sterile nedrustningsdebat i storpolitikken.

Det er ikke usandsynligt, at den militærtekniske udvikling vil føre os henimod en situation, hvor slaget om nedrustningen som hidtil føres på propagandaplanet, men hvor rustningskontrollen så småt begynder at give praktiske resultater. Det kan ske gennem en eventuelt stiltiende aftale om ikke at sende våben til et bestemt område eller ved at nedlægge en militær base eller ved militær tilbageholdenhed i en opblussende politisk krise. På længere sigt er udsigterne til en forståelse mellem parterne på et helt praktisk-nøgternt og upolitisk grundlag næppe helt så ringe, som de resultatløse forhandlinger om nedrustningen ellers giver anledning til at tro.

LITTERATURHENVISNINGER

Philip Noel-Baker: *The Arms Race* (Stevens & Sons, London, 1958).
Hedley Bull: *The Control of the Arms Race* (Weidenfeld & Nicolson, London, for The Institute for Strategic Studies, 1961).
Anthony Nutting: *Disarmament – An Outline of the Negotiations* (Oxford University Press, 1959).
Thomas C. Schelling and Morton H. Halperin: *Strategy and Arms Control* (The Twentieth Century Fund, New York, 1961).
Arms Control: Issues for the Public (The American Assembly, Columbia University, New York, 1961).
DÆDALUS, Journal of the American Academy of Arts and Sciences. *Special Issue: Arms Control* (Fall 1960). Udsendt i revideret og forøget udgave i bogform i England under titlen: *Arms Control and Disarmament. American Views and Studies.* Edited by D. G. Brennan (Jonathan Cape, London, 1961).
Seymour Melman (ed.): *Inspection for Disarmament* (Columbia University Press, New York, 1958).
Arthur T. Hadley: *The Nation's Safety and Arms Control* (The Viking Press, 1961).
Disarmament – To Be or Not To Be? (14th annual Summer School of the World Federation of United Nations Associations, Geneve, 1960).
Eugene Hinterhoff: *Disengagement* (Stevens & Sons, London, 1959).
Erik Seidenfaden: *Luft mellem magtblokkene?* (Det udenrigspolitiske Selskab og Det danske Forlag, 1959).
Henry A. Kissinger: *The Necessity for Choice* (Harper & Brothers, New York, 1961).
Bernard Brodie: *Strategy in the Missile Age* (A Rand Corporation Research Study, Princeton University Press, 1959).

TIDSSKRIFTER

Survival (The Institute for Strategic Studies, London).
Foreign Affairs (Council on Foreign Relations, New York).
World Politics (Princeton University Press).
International Affairs (Soviet Society for the Popularisation of Political and Scientific Knowledge, Moscow).