

Hans-Henrik Holm

USA og Vesteuropa: Den slidte kobling

Stationeringen af 572 kernevåbenmissiler i Vesteuropa har baggrund i ønsket om en bedre "kobling" mellem Europa og USA. Men hvad betyder "kobling"? I artiklen identificeres to forskellige betydninger. En snæver, der er baseret på automatisk eskalation og en bred, der er baseret på identitet i sikkerhedspolitiske interesser. I lyset af vanskelighederne med at forene de sikkerhedspolitiske interesser mellem Europa og USA i øjeblikket foreslås det, at man ikke slider koblingen op ved at fastholde en koblingsmekanisme, der ikke længere virker, og i stedet begynder at diskutere, hvordan en ny sikkerhedspolitisk enighed kan skabes.

INF – en koblingsmekanisme

Når man idag ser tilbage på den voldsomme debat, der er foregået om NATOs beslutning om at opstille 572 ny kernevåbenmissiler i Europa, melder spørgsmålet sig naturligt, om disse missiler er så vigtige, at de er al den konflikt værd. For mange politikere har dette spørgsmål været centralt og deres overvejelser har ført til, at mange har skiftet standpunkt undervejs. Ikke alene de danske socialdemokrater, men på begge sider af Atlanten har både politikere og eksperter i lyset af de voldsomme konfrontationer mellem regeringer og fredsbevægelser ændret holdning, og mener nu, at dobbeltbeslutningen var en fejltagelse.¹

Til trods for den voldsomme modstand og den omfattende politisering, som spørgsmålet om kernevåbenmoderniseringen er blevet genstand for, fortsætter udstationeringen af disse nye våben. Hvorfor?

Svaret er ikke let at give, blandt andet fordi beslutningen om moderniseringen er blevet præsenteret over for offentligheden med skinargumenter. Men i den omfattende litteratur der efterhånden er kommet om INF-beslutningen synes der at være enighed om, at beslutningen først og fremmest skal forstås politisk. (INF er forkortelsen for Intermediate range Nuclear Forces og betegnelsen anvendes om de nye mellemdistancemissiler der indgår i dobbeltbeslutningens moderniseringsdel. Betegnelsen erstatter TNF (Theater Nuclear Forces). Denne blev opgivet fordi den indeholdt antydninger af at Europa var et separat "Theater", og hermed afkoblet fra USA). Militært spiller 572 missiler – uanset deres operationelle karakteristika – ringe rolle i et Europa, der i forvejen er fyldt med kernevåben. Og sammenlignet med de strategiske systemer, som både USA og Sovjetunionen har, er de så godt som betydningsløse.²

Politisk har dobbeltbeslutningen to vigtige funktioner. For det første er den blevet gjort til et symbol på beslutsomhed og de 15 NATO landes evne til at træffe og gennemføre fælles beslutninger. Netop enigheden om strategien overfor Sovjetunionen og NATO-landenes fællesskab om våben moderniseringer var blevet

Hans-Henrik Holm

USA og Vesteuropa: Den slidte kobling

Stationeringen af 572 kernevåbenmissiler i Vesteuropa har baggrund i ønsket om en bedre "kobling" mellem Europa og USA. Men hvad betyder "kobling"? I artiklen identificeres to forskellige betydninger. En snæver, der er baseret på automatisk eskalation og en bred, der er baseret på identitet i sikkerhedspolitiske interesser. I lyset af vanskelighederne med at forene de sikkerhedspolitiske interesser mellem Europa og USA i øjeblikket foreslås det, at man ikke slider koblingen op ved at fastholde en koblingsmekanisme, der ikke længere virker, og i stedet begynder at diskutere, hvordan en ny sikkerhedspolitisk enighed kan skabes.

INF – en koblingsmekanisme

Når man idag ser tilbage på den voldsomme debat, der er foregået om NATOs beslutning om at opstille 572 ny kernevåbenmissiler i Europa, melder spørgsmålet sig naturligt, om disse missiler er så vigtige, at de er al den konflikt værd. For mange politikere har dette spørgsmål været centralt og deres overvejelser har ført til, at mange har skiftet standpunkt undervejs. Ikke alene de danske socialdemokrater, men på begge sider af Atlanten har både politikere og eksperter i lyset af de voldsomme konfrontationer mellem regeringer og fredsbevægelser ændret holdning, og mener nu, at dobbeltbeslutningen var en fejltagelse.¹

Til trods for den voldsomme modstand og den omfattende politisering, som spørgsmålet om kernevåbenmoderniseringen er blevet genstand for, fortsætter udstationeringen af disse nye våben. Hvorfor?

Svaret er ikke let at give, blandt andet fordi beslutningen om moderniseringen er blevet præsenteret over for offentligheden med skinargumenter. Men i den omfattende litteratur der efterhånden er kommet om INF-beslutningen synes der at være enighed om, at beslutningen først og fremmest skal forstås politisk. (INF er forkortelsen for Intermediate range Nuclear Forces og betegnelsen anvendes om de nye mellemdistancemissiler der indgår i dobbeltbeslutningens moderniseringsdel. Betegnelsen erstatter TNF (Theater Nuclear Forces). Denne blev opgivet fordi den indeholdt antydninger af at Europa var et separat "Theater", og hermed afkoblet fra USA). Militært spiller 572 missiler – uanset deres operationelle karakteristika – ringe rolle i et Europa, der i forvejen er fyldt med kernevåben. Og sammenlignet med de strategiske systemer, som både USA og Sovjetunionen har, er de så godt som betydningsløse.²

Politisk har dobbeltbeslutningen to vigtige funktioner. For det første er den blevet gjort til et symbol på beslutsomhed og de 15 NATO landes evne til at træffe og gennemføre fælles beslutninger. Netop enigheden om strategien overfor Sovjetunionen og NATO-landenes fællesskab om våben moderniseringer var blevet

draget alvorligt i tvivl af debatten om neutronbomben i 1977. Dette våben blev tilbudt NATO af USA, men mødte så heftig modstand i den europæiske offentlighed, at USA selv trak tilbuddet tilbage på trods af, at flere af de centrale regeringer i NATO havde accepteret tilbuddet, heriblandt Vesttyskland. Denne sag forstærkede i sig selv behovet for en fælles beslutning på et centralt område for alliancen. Der var nu et behov for at markere enighed både indadtil og udadtil om politikken overfor Sovjetunionen.

Dobbeltbeslutningens anden politiske funktion var at koble USA og Vesteuropa tættere sammen i NATO. Med de nye missiler kunne NATO rette en langt mere effektiv trussel mod Sovjetunionen, og da truslen var en kernevåbentrussel forøgedes sandsynligheden for, at en krig i Europa med det samme ville eskalere til det strategiske niveau.

Således blev der argumenteret for dobbeltbeslutningen lige fra begyndelsen. Helmut Schmidt understregede allerede i sin tale i 1977 til Institut for strategiske studier (IISS), at den strategiske balance der var opnået mellem USA og Sovjetunionen på kernevåben betød, at USAs kernevåbengaranti til de europæiske NATO-medlemmer havde mistet i troværdighed.³ I selve dobbeltbeslutningens tekst fra december 1979 blev dette yderligere gjort klart ved, at man sagde, at troværdigheden af alliancens afskrækkelsesdoktrin var draget i tvivl, fordi der var 'et hul i NATOs forhåndenværende muligheder for nukleare svar på en aggression'.⁴

Offentligt har man gjort meget ud af den nye trussel, SS-20 missilet stiller NATO overfor, men SS-20 er et skinargument for INF-beslutningen i forhold til ønsket om at styrke koblingen mellem landene og mellem de taktiske og strategiske kernevåbenniveauer. De centrale mål med dobbeltbeslutningen var dels at bekræfte USAs garanti til Vesteuropa, at USA vil risikere en kernevåbenkrig med Sovjet for at sikre forsvaret af Europa, og dels at skabe en mere aktiv deltagelse i alliancens atomstrategi fra europæisk side, så der ikke var nogen, der 'kørte på frihjul' indenfor alliancen.⁵

Ønsket om at styrke koblingen mellem USA og Europa var først og fremmest et udtrykt vesttysk ønske, men blev til en vis grad delt og støttet af de øvrige allierede. SALT-forhandlingerne havde skabt nervøsitet i de europæiske regeringer for, at troværdigheden af USAs strategiske kernevåbenafskrækkelse ville blive reduceret. Hermed var der åbnet for politisk pres på Vesteuropa og måske specielt på Vesttyskland fra Sovjetunionens side. Ønsket var en genbekræftelse af USAs aktive engagement i Europas forsvar og en sikring af, at krig ikke kunne udkæmpes og dermed udbryde isoleret i Europa.⁶

Set fra USAs side havde dobbeltbeslutningen den fordel, at den svarede til et amerikansk ønske om et øget europæisk engagement i alliancens kernevåbenstrategi, men opstillingen af nye mellemdistancemissiler blev også i sig selv set som en styrkelse af afskrækkelsen ved at udvide antallet af kernevåbenoptioner, som stod til rådighed for USA. I den megen debat om missilerne har USA siden lagt vægt på at fremhæve, at USA ikke havde noget behov for opstillingen af nye missiler, og at denne alene skal ses som et forsøg på fra USAs side at fremme NATO-alliancens styrke ved at imødekomme ønsker om bekræftelser på den amerikanske garanti.⁷

Opstillingen af 572 nye kernevåbenbærende missiler i Europa er, de anvendte

argumenter til trods, baseret på fælles europæiske og amerikanske ønsker om at bekræfte den sikkerhedspolitiske kobling mellem Europa og USA, der er grundlaget for hele NATO-alliancen.

Set i lyset heraf bliver debatten om de nye mellemdistancemissiler til en debat, der vedrører kernen i hele NATO-alliancen. NATO er opbygget på, at USA gennem sine strategiske kernevåben afskrækker Sovjetunionen fra at foretage angreb på Vesteuropa. Samtidig er det dog ikke troværdigt at true med kernevåbenkrig over for alle slags trusler, og NATO har derfor søgt at udvikle flere niveauer, der gør det muligt at tilpasse NATOs svar på aggression til karakteren af denne. Konventionelle våben og taktiske kernevåben spiller derfor også en vigtig rolle i NATOs forsvar. Men med opstillingen af styrker, der er 'regionaliseret' til Europa, skaber man samtidig frygt for, at der kan føres en begrænset krig i Europa. For at imødegå dette understreger vesteuropæerne behovet for at sikre en automatisk eskalation til "højere" niveauer.⁸ Mens europæerne lægger vægt på koblingen mellem niveauerne, prøver amerikanerne naturligt nok at fastholde sondringen imellem dem, og at gøre den regionale afskrækkelse så virkningsfuld og troværdig som overhovedet mulig.

Troværdighed og kobling står således ofte i et indbyrdes konkurrenceforhold til hinanden. Øger man troværdigheden af forsvaret i Europa, mindsker man samtidig troværdigheden af koblingen, og hermed skabes frygt for afkobling. Denne frygt får europæerne til at rejse nye krav om kobling baseret på deres betænkelighed ved en for kraftig selvstændiggørelse af den europæiske forsvarsstruktur. Dette dilemma har været centralt for alliancen siden dens start og er yderligere uddybet i Ib Faurbys bidrag til dette nummer. Her skal specielt koblingsproblemet tages op til behandling og diskussion.

Kobling – det nye mødeord i den strategiske debat

Ønsket om en forstærket kobling mellem Europa og USA er den væsentligste årsag til, at hele INF-sagen er opstået, og at den siden har udviklet sig et centralt sikkerhedspolitisk emne. Selv om koblingsproblemet er det centrale, har INF-debatten i stort mål drejet sig om andre ting: Hvor stor en trussel er SS-20? Er Pershing II et førsteslagsvåben? Hvilke hensigter har Sovjetunionen og USA i virkeligheden, og hvilken rolle skal kernevåben overhovedet spille i NATOs strategi?

Når man sætter fokus på koblingen, er det første spørgsmål der rejser sig: Hvad er kobling? Hvordan kan vi bestemme indholdet af dette mangetydige begreb med blot en vis grad af præcision?

Forsvaret af Europa er i dag baseret på opstilling af våben på tre niveauer: Konventionelle våben, taktiske kernevåben og strategiske kernevåben i USA under USAs kontrol.

De taktiske kernevåben introduceredes for at kompensere for NATOs underlegenhed på det konventionelle område, og op igennem 1960'erne blev antallet af disse våben udvidet til godt 7000. I samme periode blev antallet af strategiske våben udvidet og deres præcision gjort bedre. Men et centralt problem for NATO har været forholdet mellem de to former for våben. Introduktionen af taktiske

kernevåben tjente til at styrke troværdigheden af, at USA ville blive involveret i en konfrontation fra starten og koblet med førstebrugsdoktrinen betød det, at sandsynligheden for, at en krig kunne begrænses til det konventionelle niveau var lille. På den anden side gjorde de taktiske kernevåben det muligt at holde en kernevåbenkrig begrænset til Europa. Selve sondringen mellem disse to typer af våben er således for europæerne med til at understrege behovet for kobling mellem niveauerne.

Fra USAs side ønskede man at understrege, at de taktiske våben kunne anvendes til at kæmpe en krig med, idet denne mulighed kunne forøge disse våbens afskrækkelseseffekt, og samtidig var det vigtigt for USA at have flest mulige kernevåbenoptioner. Fra europæisk side var det centralt at fastholde, at når kernevåben først blev anvendt, så ville det resultere i en generel kernevåbenudveksling mellem supermagterne, idet hermed reduceredes muligheden for en krig begrænset til det europæiske fastland. I dette aktuelle perspektiv er kobling først og fremmest en forbindelse mellem det taktiske nukleare og det strategiske nukleare niveau.

Men kobling er også et spørgsmål om strategi. Under den tidligere gældende NATO-strategi var koblingen baseret på, at alle former for angreb på NATO ville udløse et kernevåbenangreb på USSR, fordi Vesteuropa ikke var i stand til at modstå et konventionelt sovjetisk angreb. Da dette i realiteten var det samme som at true med selvmord, blev denne strategi ændret fra begyndelsen af 1960'erne (i NATO dog først fra 1967), og strategien om det fleksible svar blev indført. Her skulle aggression imødegås, og derfor også afskrækkes på mange niveauer, og NATO skulle have en hel serie af svarmuligheder, så man altid troværdigt kunne basere sin strategi på modstanderens usikkerhed over for, hvornår man ville eskalere konflikten til et højere niveau.

Introduktionen af flexible response-strategier søgte således at forøge troværdigheden af NATOs afskrækkelse, men skabte samtidig et nyt koblingsproblem. Var det nu også troværdigt, at USA ville tillade en eskalation, der til sidst ville inddrage USA i en situation der indebar global kernevåbenkrig? Debatten i NATO førte ikke til noget klart svar herpå. Frankrig havde besluttet sig for at skabe sin egen nationale kernevåbenstyrke og senere at forlade NATOs integrerede militære samarbejde for dels at markere uafhængigheden af USA, men også fordi den amerikanske kernevåben garanti ikke forekom franskmændene tilstrækkelig. Da England i forvejen havde sin egen kernevåbenafskräkkelse betød det, at det nu af de europæiske stormagter kun var Vesttyskland, der ikke havde en national kernevåbenafskräkkelsesstyrke. Blandt andet derfor har det altid været tyskerne, der har været mest optaget af koblingsproblemerne.

Kobling i snæver forstand kan i lyset af denne diskussion defineres som følger:

Kobling: er til stede hvis det af Sovjetunionen og af de europæiske NATO-lande opfattes som sandsynligt, at både en konventionel krig og en krig, hvor der anvendes taktiske kernevåben, automatisk vil føre til en udveksling af strategiske kernevåben mellem supermagterne.

Denne definition er baseret på sondringen mellem de tre våbenniveauer eller søjler, som de også kaldes,⁹ og på en sondring mellem de forskellige stater. Sondringen mellem våbenniveauer er i sig selv en noget problematisk sondring, og

vil i stigende grad blive det. Den teknologiske udvikling betyder nemlig, at de klare forskelle mellem våbentyperne udviskes. Hertil kommer, at niveauopdelingen baserer sig på, at det er muligt at vide, hvad det er for et niveau, modstanderen bevæger sig på. Da supermagterne blandt andet har en forskellig definition af, hvad der er taktisk våbenanvendelse, og hvad der er strategisk, så er det i sig selv en tvivlsom antagelse. Forestillingen om tre søjler eller niveauer indeholder også en implicit antagelse om ligestilling mellem niveauerne. Man kan heroverfor argumentere for, at der er et kvalitativt skel mellem konventionel krig og kernevåbenkrig. Hvis det er tilfældet, har niveausondringen ringe mening, og vi er i virkeligheden tilbage i den gamle situation, hvor enhver anvendelse af kernevåben fører til nationalt selvmord. Afskrækkelsesvirkningen af opdelingen af våbentyperne på disse tre niveauer er derfor i bredeste forstand tvivlsom, og i værste forstand ikke eksisterende.¹⁰

Koblingsdefinitionen indeholder også en sondring mellem de forskellige lande. Det centrale er hvordan staterne opfatter koblingen, og selv om vi ser bort fra hvad Sovjetunionen anser for troværdigt og sandsynligt, så er alene kravet om, at de europæiske lande skal opfatte koblingen som automatisk, vanskelig at opfylde. NATO er sammensat af fem grupper af lande hver med sit helt specielle forhold til kernevåben, og som følge heraf også vidt forskellige syn på og interesser i koblingen. USA er i særklasse og formentlig indtil videre det eneste land, der kan udvide afskrækkelse baseret på kernevåben til at dække andre end sig selv. På grund af de enorme forskelle i ressourcer, teknisk kunnen og størrelse mellem USA og alle de andre medlemslande af NATO er USA den, der i alliancen tilvejebringer den sikkerhed, som de andre forbruger.

Den næste gruppe af lande består af de stater, der har deres eget kernevåben under national kontrol. Frankrig og England har hver et uafhængigt afskrækkelsepotentialer med det formål at sikre disse lande mod isolerede angreb.

Den tredje gruppe af lande består af lande, der ikke selv producerer eller har selvstændig kontrol over kernevåben, men som alligevel har kernevåben opstillet på deres territorier. Det drejer sig om Vesttyskland, Italien, Holland og Belgien. Den fjerde gruppe af lande har ikke kernevåben opstillet, men har heller ikke forbud mod dem. Det er Tyrkiet, Spanien, Grækenland og Luxembourg.

Den femte gruppe af lande består af lande, der enten formelt eller reelt har afstået fra at lade kernevåben fast stationere i landet. Det er først og fremmest Danmark, Norge og Island, men Grækenland kan siges at være på vej ind i denne gruppe.¹¹

Som følge af forskellene i landenes sikkerhedspolitik er deres syn på kobling også varieret, men Vesttyskland har indtil INF-sagen været toneangivende i at fastlægge den europæiske politik på dette område. INF-sagen har blandt andet medført, at forskellene mellem landene får stigende politisk betydning, og den snævre definition af kobling er utilstrækkelig, fordi den behandler Europa under et.

Der er derfor behov for en bredere bestemmelse af koblingsbegrebet, der tager udgangspunkt i de enkelte alliancelandes specifikke interesser. En sådan bred bestemmelse er søgt givet i den følgende definition.

Kobling: Komplementaritet i sikkerhedspolitiske interesser og enighed i priori-

teringen af disse interesser i forhold til andre politiske mål.

Denne definition dækker bedre den måde koblingsbegrebet rent faktisk er blevet anvendt på, men gør samtidig også begrebet meget omfattende. Centralt i definitionen står interessebegrebet, hvilket i sig selv gør definitionen krævende, idet fastlæggelsen af den enkelte stats sikkerhedspolitiske interesser er en meget vanskelig opgave. I et følgende afsnit om dimensioner af koblingsbegrebet skal jeg vende tilbage til en nærmere diskussion heraf.

Definitionen understreger, at det er nødvendigt at fastlægge, hvilket gyldighedsområde interesserne har. En stor del af diskussionen indenfor NATO i de senere år har i virkeligheden drejet sig om dette problem. I hvor høj grad er der en fælles opfattelse af, hvad sikkerhedspolitik indbefatter?¹² Traditionelt har der i USA været en meget bredere opfattelse af hvad sikkerhedspolitik indeholder, og på trods af enkelte modtendenser i Europa – blandt andet diskussion om sikkerhedspolitik indbefatter forholdet til udviklingslandene – så er hovedforskellen stadig den, at USA betragter hele sin udenrigspolitik som et led i sikkerhedspolitikken. Denne forskel er en kilde til stadig tilbagevendende konflikter, som for eksempel når USA søger at begrænse handelen med Sovjetunionen eller stoppe kreditgivningen til Polen. Konflikten om naturgasrørledningen fra Sovjetunionen til Vesteuropa er et godt eksempel på den forskellige opfattelse i USA og i Europa af, hvad der er sikkerhedspolitik, og hvad der ikke er. Disse forskelle er grundlæggende og gør det i konkrete konfliktsituationer mellem NATO-landene meget vanskeligt at komme frem til en fælles holdning; de har dermed direkte effekter også for den snævrere sikkerhedspolitiske diskussion.¹³

Kobling et fundamentalt allianceproblem

Kobling er ikke alene et problem, der vedrører NATO alliancen under flexible response-strategien, men er i virkeligheden et problem som alle sikkerhedspolitiske alliancer har. Uanset om man anvender den snævre eller den brede definition på kobling, er alliancesammenhold og -enighed et centralt problem. Alliancernes fundamentale fordel for de deltagende stater er, at man kan forøge sin følelse af sikkerhed ved at indgå i et system af gensidige garantier med andre stater. Herved kan man også undgå at skulle forsvare sig mod alle og undgår kravet om, at man skal have ressourcer til at møde alle former for angreb. På disse gensidige interesser bygger alle alliancer, men uanset disse vil sammenholdet i en alliance altid være et problem. Hvordan kan man reducere den usikkerhed, der ligger i, at man ikke ved, om de andre rent faktisk vil komme til hjælp, når man får brug for det? Hvis der foreligger en sikkerhedspolitisk kobling som defineret ovenfor, er det inden for forudsætningen om rationel adfærd definatorisk givet, at hjælpen er til stede, men hvornår er der 'kobling'?

Kobling er fundamentalt set undergivet visse begrænsninger. Alliancer baserer sig på en form for afskrækkelse. De deltagende lande bliver stærkere ved at slå deres militære ressourcer sammen, og hermed vil det kræve en større indsats – modstanderen skal løbe en større risiko – hvis aggression påtænkes. Men hvor effektivt denne afskrækkelse fungerer, bestemmes jo netop af, hvilken styrke den potentielle modstander tillægger koblingen. Historisk er alliancer derfor blevet

vurderet ud fra to kriterier: Alliancens samlede styrke og alliancens grad af "sammenhold" eller kobling. Overført til NATO-alliancen betyder dette, at det centrale problem er vurderingen af USAs udvidede afskrækkelse, idet USA er det eneste land i alliancen, der effektivt er istand til at påtage sig forsvar – altså afskrækkelse – på vegne af andre lande end sig selv (udvidet afskrækkelse).

Troværdigheden heraf skal derfor ses i lyset af USAs totale forpligtelser over for andre lande og i forhold til USAs muligheder samtidig med, at det skal vurderes, hvor meget hver enkelt af de øvrige deltagende lande i alliancen selv kan bidrage med. Kobling er derfor ikke alene et spørgsmål om sammenknytning mellem de niveauer, som NATOs forsvar er baseret på, men afhænger af troværdighed, sammenhold og afskrækkelse.

Dimensioner i koblingsbegrebet

I følge ordbogen har koblingsbegrebet flere betydninger, men her er to af særlig interesse. Kobling betyder at knytte sammen, at binde, skabe en forbindelse, men anvendes også som betegnelse for den forbindende mekanisme, hvorigennem koblingen sker.¹⁴

Anvendelsen af koblingsbegrebet i diskussionen om INF afspejler begge disse to betydninger. På den ene side har man betragtet opstillingen af 572 ny kernevåbenbærende missiler som "den forbindende mekanisme hvorigennem forbindelse etableres mellem de taktiske og de strategiske nukleare systemer". På samme tid har beslutningen om at opstille nye missiler og samtidig starte forhandlingerne med USSR (dobbeltslutningen) i sig selv været et udtryk for forsøg på at knytte USA og Europa tættere sammen på et vitalt sikkerhedspolitisk område.

Koblingsbegrebet har haft mange forskellige funktioner, og her skal de forskellige dimensioner af koblingsbegrebet nærmere diskuteres.

Begrebets gyldighedsområde

Koblingens gyldighedsområde kan enten bestemmes geografisk eller funktionelt. Defineret geografisk vedrører kobling antallet af lande og det geografiske område der søges sammenknyttet. Selve NATO-alliancen er et klart eksempel på en koblingsafgrænsning. En rent juridisk definition af koblingsområde har imidlertid begrænset relevans. Forholdet mellem USA og de forskellige NATO-allierede afspejler dette. Koblingsproblemet har først og fremmest relevans for forholdet mellem USA og de centraleuropæiske lande – og specielt naturligvis Vesttyskland. Hermed afspejles, at koblingsbehovet hele tiden må ses i forhold til den oplevede trussel og enigheden om, hvordan denne trussel skal imødegås. For andre NATO-lande som for eksempel Norge og Tyrkiet har koblingsproblemet fundet bilaterale løsninger gennem base- og forstærkningsaftaler.

Centralt for opfattelsen af koblingens geografiske gyldighedsområde er, hvorledes USA definerer sine sikkerhedspolitiske interesser. Med afslutningen af II. verdenskrig blev det atlantiske område gjort til det højeste prioriterede område for USAs sikkerhedsinteresser. George F. Kennan gjorde allerede i 1948 klart, at "de områder af verden kan vi ikke acceptere falder i hænderne på magter, der er

fjendtlige over for os".¹⁵ Men om den prioritering stadig gælder sås der ofte tvivl om. Den amerikanske præsidents nuværende sikkerhedspolitiske rådgiver Robert McFarlane understregede i en tale i San Francisco den 3. august 1984, at selvom Europa stadig er et område af vital interesse for USA, så trækker USAs økonomiske og sikkerhedspolitiske interesser i retning af en opprioritering af Asien, Afrika og Latinamerika. USA kan ikke gøre "all things for all people", og netop derfor er en prioritering, der er afstemt med USAs sikkerhedspolitiske interesser, af afgørende betydning.¹⁶

Det geografiske omfang af USAs sikkerhedspolitiske interesser er naturligvis ikke fastlagt og bestemt en gang for alle, og skiftende administrationer vil lægge forskellig vægt på de forskellige områder, hvor USA har defineret interesser. Dermed bliver den geografiske kobling et fortsat og tilbagevendende problem, også for et prioritetsområde som Europa.

Den pågående diskussion om senator Sam Nunns forslag til den amerikanske kongres om at reducere antallet af amerikanske tropper i Europa er et eksempel på, at der er kræfter i USA, der søger at omprioritere anvendelsen af USAs militæruddgifter. Det er ironisk, at denne debat er genopstået som følge af forsøgene fra europæisk side på at forstærke koblingen mellem Europa og USA gennem opstilling af nye missiler.¹⁷

Koblingsbegrebet har også en funktionel dimension. Når vi anvender begrebet, rejser spørgsmålet sig, hvad der bliver koblet sammen. Hvilke sikkerhedspolitiske mål er det, der nærmer sig hinanden? Er det kun de allermest overordnede interesser om i fællesskab at sikre demokratiet og nationerne, eller er der tale om kobling af bredere områder af de enkelte staters udenrigspolitik?

Debatten indenfor NATO om graden af solidaritet er et godt eksempel på forskellene i opfattelsen af, hvilke områder der falder ind under den sikkerhedspolitiske kobling mellem Europa og USA. Siden 1980 har spørgsmålet om, hvilken økonomisk politik der skulle føres overfor Sovjetunionen, været et centralt allianceproblem, og på samme måde har der været vidt forskellige opfattelser af, i hvilket omfang NATO-landene skulle påtage sig regionale sikkerhedspolitiske opgaver uden for NATOs egentlige ansvarsområde.¹⁸

Uanset om koblingsbegrebet fastlægges geografisk eller funktionelt, er det de bagvedliggende sikkerhedspolitiske og udenrigspolitiske interesser og prioriteringer i de enkelte lande, der bestemmer graden af kobling, og hvor omfattende den bliver både geografisk og funktionelt. Dette har ikke stået centralt i den hidtidige diskussion af koblingsbegrebet, og resultatet har været, at begrebet er kommet til at betyde al ting for alle mennesker og dermed i virkeligheden blevet nyttesløst.

Koblingsmetoder

Koblingspolitik har som mål, som angivet i definitionen ovenfor, at opnå en identitet i sikkerhedspolitiske interesser og en enighed i afgrænsningen af disse interesser i forhold til andre politiske mål. Herved kommer koblingspolitik til at stå i modstrid med det enkelte lands ønske om national selvstændighed og uafhængighed i definitionen og operationaliseringen af sine sikkerhedspolitiske interesser. Forsøgene på at skabe kobling er derfor hele tiden undergivet den begræns-

ning, der ligger i staternes ønske om at bevare størst mulig handlefrihed i sikkerhedspolitikken.

Kobling kan have mange forskellige udformninger. Spændende fra situationer, hvor staterne har fælles stillingtagen til et sikkerhedspolitisk problem, og til egentlig integration, hvor interesserne koordineres og samstemmes, inden de operationaliseres i praktisk politik.

Kobling kan således opnås på mange måder, men den foregår altid enten ved en politisk proces eller ved etableringen af en koblingsmekanisme.

Kobling som en politisk proces kan give sig udtryk i en fælles politisk holdning til et konkret problem – for eksempel over for Polen – eller det kan have karakter af en egentlig fælles politik, der er af mere principiel og overordnet karakter, som når NATO-landene vedtager en fælles erklæring om principperne i øst-vest politikken.¹⁹ Koblingspolitik kommer udfra denne forståelse af begrebet til at inddrage de aspekter af et lands udenrigspolitik, der søger mod enighed med den eller de stater, som man ønsker sig koblet til. Selve denne enighed bliver – næsten uanset sagsforholdet – et selvstændigt vigtigt element i den omgivende verdens vurdering af koblingens troværdighed.²⁰

Problemet med denne form for koblingspolitik er, at selv fælles politiske hensigtserklæringer ofte hviler på kompromisser, der fortsat tillader staterne at have forskellige holdninger til konkrete spørgsmål. Sanktionspolitikken overfor Polen er et godt eksempel herpå.

På trods af principiel enighed blandt NATO-landene om vurderingen af undtægtstilstanden i Polen var der ikke tilslutning til det amerikanske ønske om at indkræve de vestlige lån givet til Polen. Omkostningerne herved ville være båret af de europæiske banker, og der var i øvrigt politisk uenighed om, hvilke midler man skulle anvende for at lægge pres på Polen og Sovjetunionen.

Som alternativ eller som supplement søger man derfor ofte at finde strukturelle koblingsmekanismer, der gennem deres permanens mindsker behovet for kontinueret at skulle afstemme holdninger og herved skaber en øget troværdighed af koblingen. Opbygningen af NATO-alliancen er et klassisk eksempel herpå. Udbygningen af alliancen fra kun at være en løs organisation omkring en fælles bistandsforpligtigelse (artikel 5) til en integreret international organisation med et utal af politiske koordineringskomiteer, en permanent international stab og med en integreret militærstruktur er et eksempel på ønsket om at skabe en strukturel kobling. Fælles NATO-styrker, -øvelser og -våbenanskaffelsespolitik er yderligere forsøg på at styrke koblingen gennem strukturelle ændringer.

Men i og med at strukturerne opbygges, skabes der nye vanskeligheder for koblingspolitikken. Strukturelle koblinger som alliancer, fælles militærstabe osv. betyder nemlig, at de enkelte staters selvstændighed og handlefrihed på områder af sikkerhedspolitikken begrænses. Frankrigs udtræden af det militære samarbejde inden for NATO i 1966 er et godt eksempel. Frankrig blev gennem det militære samarbejde bundet til en amerikansk strategi over for Sovjetunionen, som ikke tilfredsstillede Frankrigs interesser. Selve udbygningen af integrationen inden for NATO var derfor med til at skabe sine egne grænser. På samme måde var Vesttysklands krav om, at der skulle ske opstilling af INF-missiler i andre europæiske lande end Vesttyskland baggrunden for den store debat om beslutningen, som

NATO-landene siden har været igennem.

Kobling – set i en tidsdimension

Uanset om man betragter kobling som en proces eller som et strukturelt fænomen, og uanset om man anvender den snævre eller den brede definition, så ændrer koblingsproblemet hele tiden indhold. Sikkerhedsinteresser, ressourcer og teknologi forandrer sig, og der er derfor stadig nye krav, ændringer og muligheder til stede. En specielt vigtig ændringsfaktor er hvordan truslen mod landenes sikkerhed opfattes.

De øjeblikkelige vanskeligheder i forholdet mellem Europa og USA har deres baggrund i vidt forskellige opfattelser af truslen fra Sovjetunionen. For den nuværende administration i USA er Sovjetunionen fundamentalt set en ekspansionistisk magt, og det eneste, den har respekt for, er magt, der er større end den, den selv råder over.²¹

Set fra Europas side er truslen fra Sovjet af en helt anden karakter. Europæerne føler ikke Sovjets militære opbygning som nogen afgørende forandring i magtbalancen, og mener det er bedre at holde kommunikationskanalerne åbne, end det er at nedbryde dem. Derfor skal man fortsætte med at handle og på anden måde integrere Sovjetunionen i det internationale økonomiske system. Der er naturligvis forskellige opfattelser af karakteren af den sovjetiske trussel i de forskellige europæiske lande, og der er også interne politiske forskelle i vurderingerne alt efter hvilken regering, der er ved magten i landene, men den fundamentale forskel i holdning mellem Europa og USA er alligevel tydelig.

I Ib Faurbys artikel er effekterne af teknologiændringer nærmere diskuteret, og teknologi er en anden af de centrale variable, der kan introducere krav om ændringer i forhold til den eksisterende koblingspolitik. Nye våbentyper betyder nye militære muligheder og skaber krav om strategitilpasninger. Dette viser sig i den pågående diskussion om forskellige former for mere avancerede konventionelle våben (air-land-battle etc.), men også i diskussionerne om modernisering af kernetvåbenstyrkerne i Frankrig og i England.²²

Koblingsbegrebets indhold er, uanset om man tager udgangspunkt i den snævre eller den brede definition, afhængig af fastlæggelsen af geografisk og funktionelt gyldighedsområde. Begrebets betydning varierer også efter, om man ser kobling som en politisk proces eller som en strukturel mekanisme, og endelig ændrer indholdet sig i takt med nye krav som følge af ændringer i omgivelserne over tid.

Fællesmængden er, at kobling baserer sig på, hvordan de enkelte stater definerer deres sikkerhedspolitiske interesser og mål, og der eksisterer ingen mekanismer eller strukturer, der i sig selv kan ændre på dette fundamentale forhold. Opstillingen af nye INF-missiler i Europa, der i sig selv var tænkt som en koblingsmekanisme, kan ende med at få afkoblen virkning, fordi man i diskussionen om koblingseffekterne af INF har fokuseret på missilerne som en synlig koblingsmekanisme, og samtidig har man lukket øjnene for, at fundamentalt set er det forskelle og ligheder i definitionen af nationale sikkerhedspolitiske interesser, der bestemmer koblingskarakteren. Koblingspolitikens hovedproblem er, at der altid er et ønske om samtidig med koblingen at bevare mest mulig national handle-

frihed i sikkerhedspolitikken. Initiativer, der understreger begrænsninger i samme, er derfor tjenlige til at fokusere modstand frem for at skabe tilslutning.

INF-sagen er et godt eksempel herpå. De nye missiler er under amerikansk kontrol, fordi man mente, det ville skabe mindre intern modstand mod stationeringen. Men netop dette, at de er under amerikansk kontrol, er siden blevet taget som et bevis på, at de mindsker stationeringslandenes udenrigspolitiske handlefrihed, og at de afkobler, fordi USA nu uhindret kan planlægge en begrænset kernevåbenkrig i Europa.

Når den fundamentale enighed om strategi mangler, kan man ikke med nye våben eller andre strukturer eller mekanismer skabe en sikkerhedspolitisk kobling. Kobling i den snævre betydning – mellem de forskellige niveauer eller våbentyper – er i sig selv betydningsløs, hvis ikke der er enighed om de allermest fundamentale strategiske principper. INF-sagen har illustreret, at denne enighed i øjeblikket er stærkt begrænset.

Koblingsproblemet i dag og i fremtiden

Koblingspolitik indeholder det klassiske sikkerhedsdilemmas dobbelthed. På den ene side forøger koblingen mellem stater deltagernes sikkerhed ved at forøge deres ressourcer, mindske de trusler de bliver udsat for (krig mellem NATO-landene forekommer ikke som nogen stor trussel, idet dog krigen mellem Grækenland og Tyrkiet er undtagelsen, der bekræfter reglen) og ved at skabe mere struktur og orden i det internationale system og hermed gøre usikkerheden i kalkulationerne af magtbalancen mindre.

På den anden side er koblingspolitik, når den tager strukturel form af alliancer, i sig selv med til at forøge truslerne i det internationale system, idet den sikkerhed de deltagende stater opnår opnås på bekostning af, at andre føler en stigende trussel. Det gensidige forhold mellem NATO og Warszawapagten i Europa er et skoleeksempel herpå.

De spørgsmål man på denne baggrund må stille, er: Hvornår er kobling sikkerhedsforøgende, og hvornår mindsker den staternes sikkerhed? Hvilket forhold er der mellem den enkelte stats ønske om at forøge sin sikkerhed gennem kobling og ønsket om at bevare mest mulig intern og ekstern handlefrihed.

Det er ikke muligt her at gå i detaljer med svaret på disse spørgsmål, men den centrale konklusion er, at det ikke lader sig fastslå entydigt, hvornår kobling er sikkerhedsforøgende, og hvornår den reducerer sikkerheden, og man kan heller ikke fastslå en gang for alle, om alliancer i sig selv reducerer eller forøger handlefriheden. Det afhænger af de konkrete historiske forhold og betingelser, og dermed bliver netop studiet af disse betingelser centralt.

Sikkerhedsinteresser og kobling

Koblingsproblemet er et problem, der har eksisteret i NATO-alliancen siden dens oprettelse. Koblingsinteresserne varierer dog meget i de forskellige europæiske lande. Man kan eksemplificere nogle hovedforskelle ved at se på holdningerne i England, Frankrig og Vesttyskland.

For England var det såkaldte 'special relationship', der udvikles mellem USA og England under og efter II. verdenskrig i sig selv en del af koblingsgarantien, men dette til trods opstod der efter krigen et ønske i England om at udvikle en national afskrækkelse baseret på kernevåben. Ikke alene kunne man herigennem sikre sig en vis uafhængig styrke over for Sovjetunionen, men hvad der måske var vigtigere, man kunne bevare en vis handlefrihed i forhold til USA. England valgte at udvikle sine kernevåbenstyrker i samarbejde med USA. Problemet var, at det var USA, der havde teknologien – specielt til fremføringsmidlerne – efter, at England havde opgivet at udvikle sit eget kernevåbenmissil.²³ En egentlig samarbejdsaftale fik man først med den såkaldte Nassau-aftale mellem Kennedy og Macmillan i 1962. I følge denne aftale blev engelskproducerede undervandsbåde udstyret med amerikanskproducerede Polaris-missiler, der så fik et engelskproduceret kernevåbenhoved. Disse u-både skulle indgå i NATO-kommandoen, men skulle også være en del af Englands forsvar i situationer, hvor de vigtigste nationer var på spil.

Reaktionen i Frankrig på den aftale afspejler de fundamentalt forskellige opfattelser af koblingen til USA i England og Frankrig. Som den franske udenrigsminister udtrykte det, så viste denne aftale, at holdningen til Europa var forskellig på de to sider af kanalen. Det var forskellen på et "atlantisk Europa" og på et "europæisk Europa". Det var den franske ide om et "europæisk Europa", der oprindelig lå bag det franske ønske om at udvikle en selvstændig kernevåbenstyrke.²⁴

Fra starten af NATO-alliancen havde der været franske og engelske krav om, at USA skulle dele 'atomhemmeligheder' med de to lande. Der var stor amerikansk modvilje herimod, og dermed skabtes en skepsis – specielt i Frankrig – overfor troværdigheden af den amerikanske kobling til forsvaret af Europa. Frankrig var allerede i 1958 at udvikle en national kernevåbenstyrke. For de Gaulle var det nødvendigt med egne kernevåben – hvis staten ønsker at kontrollere sin egen nationale skæbne, og kan iværksætte en kraftig udbygning af de franske styrker.²⁵ Frankrigs udtræden af det integrerede militære samarbejde i NATO var en konsekvens af denne politik, og var først og fremmest begrundet i det politiske ønske om markeret selvstændighed og den franske interesse i at kunne udvikle forsvaret af Frankrig uden at skulle tage hensyn til skiftende amerikansk politik.

Den vesttyske holdning til koblingsproblemet illustreres godt af MLF-sagen (Multi-Lateral Force), hvor Forbundsrepublikken var det eneste land, der meget hurtigt støttede tanken om oprettelsen af en sådan fælles kernevåbenstyrke inden for NATO. Forbundsrepublikken har ikke Frankrigs muligheder for at udvikle en national kernevåbenstyrke og heller ikke Englands muligheder for at gå i et integreret samarbejde med USA om opbygningen af en uafhængig afskrækkelse og MLF blev for Tyskland betragtet som deres alternativ. Selvom MLF-planerne aldrig blev realiseret, har indflydelse på kernevåbenpolitikken været et centralt mål for Forbundsrepublikkens sikkerhedspolitik. Erstatningen for MLF, den såkaldte Nuclear Planning Group (NPG) i NATO, har kun delvist tilfredstillet de vesttyske ønsker om en selvstændig indflydelse på kernevåbenpolitikken.

Koblingspolitikken og de interesser, der knytter sig den, illustreres ganske godt

af forskellene mellem de tre landes politik. Englands udenrigspolitik har siden II. Verdenskrig været båret af ønsket om at bevare det såkaldte *special relationship* til USA. Det har betydet, at England altid har lagt stor vægt på at sikre koblingen til USAs politik. Både i den snævre forstand med at sikre eskalation og i den bredere med at stræbe mod komplementære interesser og mål i sikkerhedspolitikken.

For Frankrig har koblingen til USA været af en ganske anden betydning. På den ene side har Frankrig søgt at mindske sin egen afhængighed af den amerikanske kobling gennem sin 'Force de frappe', gennem sit særlige forhold til NATO, gennem sin store internationale våbenproduktion etc. På den anden side har det amerikanske engagement i Vesttyskland været en implicit forudsætning for, at denne nationale selvstændighedspolitik i sikkerhedspolitikken overhovedet havde nogen mening. Denne franske dobbelthed er tydeligt kommet til udtryk i den franske holdning til de nye INF-missiler. På den ene side har Frankrig ikke deltaget i dobbeltbeslutningen og er derfor uden ansvar herfor. På den anden side har den franske regering støttet beslutningen meget aktivt, fordi deployeringen styrker det fremskudte forsvar og hermed forsvaret af vesttysk territorium. Uenigheden om dobbeltbeslutningen har også fået Frankrig til at tage initiativ til at genoplive den slumrende Vestunion for herigennem at starte en aktiv sikkerhedspolitisk dialog mellem Frankrig og Vesttyskland om det fælles forsvar.

For Vesttyskland har koblingspolitikken altid været et hovedproblem. På den ene side har det været nødvendigt for Vesttyskland at sikre sig så håndgribelige amerikanske garantier som overhovedet muligt på grund af de begrænsninger, der siden krigen har været lagt på vesttyskernes eget forsvar. På den anden side har den tætte sikkerhedspolitiske koordination mellem USA og Vesttyskland betydet, at det ikke har været muligt for Vesttyskland at føre den samme uafhængige politik som England og Frankrig kunne. Resultatet af denne dobbelthed har været, at Vesttyskland hele tiden har søgt at finde nye former for kobling til USA. Vesttysk utilfredshed med denne situation har blandt andet vist sig ved, at man har givet udtryk for sit mishag over, at USA ikke har anerkendt Vesttyskland som en lige partner i dette specielle koblingsforhold. Tydeligt kom denne utilfredshed til udtryk under Yom Kippur-krigen, hvor amerikanernes anvendelse af reserve-dele og baser i Vesttyskland til at yde forstærkninger og støtte til Israel uden forudgående konsultation med regeringen i Bonn medførte voldsomme tyske protester.

Men koblingsproblemet har ikke alene med forskelle i de enkelte landes politik at gøre. Specielt i de senere år er holdningen til koblingspolitikken internt i de enkelte lande blevet en meget vigtig selvstændig faktor i forsøgene på at drive koblingspolitik.

Mens kobling ikke er noget nyt politisk problem, så har dybden og persistensen af den offentlige debat om de nye kernevåbenmissiler i Europa overrasket de fleste. Ikke alene har offentligheden både i Europa og i USA engageret sig gennem demonstrationer, dagbladsindlæg, opbygningen af nye organisationer og pres på politikerne, men også i de forskellige nationale parlamenter er interessen for og engagementet i sikkerhedspolitiske problemstillinger vokset kraftigt. Dette nye engagement betyder også, at der er kommet en offentlig diskussion om betydningen af koblingen i NATO-alliancen. I USA har det ført til en genoplivelse af

debatten om isolationisme kontra internationalisme og i Europa til en fornyet diskussion om, hvad NATO overhovedet er, skal og bør være.

Selv om den nye sikkerhedspolitiske interesse ikke har ført til, at sikkerhedspolitikken som emne er blevet opprioriteret i vælgerens bevidsthed i forhold til de mere tunge emner som økonomi og miljø, så har effekten af diskussionen i mange lande været, at den traditionelle konsensus om sikkerhedspolitikken er brudt sammen. Det er ikke alene tilfældet i de mindre nordeuropæiske lande, men hævdes også at gælde for USA.²⁶

Denne ændring betyder, at den offentlige debat holdes igang på en måde, som den ellers ikke ville være blevet, og tilsyneladende bliver vanskelighederne ved at føre koblingspolitik gennem en samordning af nationale interesser større end før. Samtidig må man dog understrege, at netop dette engagement er en forudsætning for, at de nationale interesser kan blive defineret på en måde, som gør det bæredygtigt ud over den enkelte regering og det enkelte parlaments levetid, og set i lyset heraf kan den voldsomme interne debat om karakteren af sikkerhedspolitiske ønsker og mål være med til at fremme mulighederne for at føre en effektiv koblingspolitik, hvis det er det man ønsker.

Kobling: en konklusion

Koblingsbegrebet er i den hidtidige strategiske debat brugt på så mange forskellige måder, at man fristes til helt at opgive at anvende dette begreb i analyser af sikkerhedspolitik. På den anden side berører debatten om koblingsbegrebet de helt centrale problemer i alle former for forsøg på at føre sikkerhedspolitik. Det internationale system er ikke en anarkisk jungle, hvor alle står alene og kun kan stole på egen styrke. Der er nok elementer af anarki, men der er samtidig også en mængde af forbindelser mellem staterne, der sætter rammer for dette anarki.

Indenfor sikkerhedspolitikken er den centrale begrænsning forekomsten af sikkerhedspolitiske alliancer, og netop sådanne alliancer skaber koblingsproblemer. I én betydning kan koblingsproblemet afgrænses til alene at dreje sig om karakteren af den nuværende kernevåbenpolitik indenfor NATO: ønsket om at sikre en automatisk eskalation fra det taktiske til det strategiske nukleare niveau. Kobling er dog betydelig bredere og er i sin kerne baseret på graden af komplementaritet i de sikkerhedspolitiske interesser og mål indenfor og mellem de stater, der ønsker en sikkerhedspolitisk kobling. Samstemmelse af interesser er vanskelig, og betragter vi NATO-alliancens udvikling som eksempel, er den en lang serie af illustrationer af besværet ved at tilnærme de sikkerhedspolitiske interesser mellem de deltagende lande. Samtidig har alliancen dog formået at holde sammen og senest i lyset af en omfattende intern debat vedtage og gennemføre nye våbenmoderniseringsbeslutninger.

Men netop debatten om INF kan være et nyttigt lærestykke til illustration af, hvad kobling er, og hvad den ikke er. Målet med dobbeltbeslutningen var at styrke koblingen mellem Europa og USA og først og fremmest at tilfredsstille vesttyskernes ønske om et forøget amerikansk engagement i forsvaret af Vesttyskland og et forsvar, der ikke skabte ny frygt for, at en krig ville kunne begrænses til Europa.

Beslutningen blev truffet og er i færd med at blive gennemført, men kampen om at få denne beslutning gennemført har været så voldsom, at den i sig selv har medvirket til at nedbryde den udenrigspolitiske konsensus i de deltagende lande og specielt i Vesttyskland. Koblingen blev under forberedelsen af dobbeltbeslutningen gjort til en mekanisme. Missilerne udgjorde den nødvendige kobling – blev det hævdet – og ikke som det jo i virkeligheden forholdt sig: at beslutningen om missilerne i sig selv udgjorde den nødvendige kobling. Gennemførelsen af beslutningen har derfor sat enigheden både mellem de allierede og indenfor de enkelte lande på en meget hård prøve, og det er endnu et åbent spørgsmål, om ikke koblingspolitikens fortalere havde været bedre tjent med at fastholde beslutningens symbolske karakter og handle derefter, og havde undladt at skabe det indtryk, at 572 missiler i sig selv ville styrke koblingen. Diskussionen i offentligheden både på den ene og den anden side af Atlanten forekommer i øjeblikket af en sådan karakter, at koblingseffekterne af den fysiske opstilling af missilerne er reduceret til noget nær nul. Kobling er komplementaritet i sikkerhedspolitiske interesser og mål, INF-debatten synes i færd med at producere det modsatte.

I foråret 1984 er der startet en ny debat om NATOs grundlæggende struktur gennem et indlæg af Henry Kissinger i *Time Magazine*. I indlægget fremhæver Kissinger sit krav om fundamentale reformer i NATO på baggrund af en analyse, hvor han hævder, at der mangler fundamental enighed indenfor NATO-alliancen om strategien over for Sovjetunionen. Vi står nu i den situation, siger Kissinger, at vi har fået de første INF-missiler installeret, men ikke ved hvad vi skal bruge dem til. Heller ikke i forholdet til den tredje verden er der vestlig enighed om de grundlæggende principper. Helmut Schmidts svar på Kissingers forslag fremhæver, at han er enig i dennes analyse, omend han understreger, at de gamle 'burden sharing' argumenter overfor Europa ikke hjælper, da det er de fælles interesser, der bør være udgangspunktet. Både Kissinger og Schmidt identificerer behovet for at genopbygge en ny national enighed om sikkerheds- og udenrigspolitikken internt i de enkelte lande, men desværre siger de ikke hvordan. Her ligger formentlig den største opgave for politikere og offentlighed i de kommende år. Hvis der skal skabes kobling mellem USA og Europa, og hvis NATO-alliancen overhovedet skal bevares, så kræver det, at den interne enighed om de grundlæggende forhold genskabes, og den proces er vi ikke engang begyndt på endnu. Koblingen er slidt, meget slidt – men er den slidt op?

Noter

1. For et dansk publikum har Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalg (SNU) samlet nogle af de artikler, der har sat gang i diskussionen, i to hæfter: *Missiler i Europa, Synspunkter og dokumentation*, København: Forlaget Europa, 1983; og *De nye kernevåbenmissiler i Europa*, København: Forlaget Europa, 1983. For en mere omfattende bibliografi og analyse af INF-spørgsmålet, se Hans-Henrik Holm og Nikolaj Petersen (red.), *Slaget om missilerne. Dobbeltbeslutningen og sikkerheden i Europa*, SNU's skriftserie, Århus: Forlaget Politica, 1983, pp. 249-254; se også Hans-Henrik Holm, Nikolaj Petersen, *The European Missiles Crisis. Nuclear Weapons and Security Policy*, London: Frances Pinter Publ., 1984.
2. Med den lille modifikation, at de nye missiler kan give en marginalt mere effektiv

- dækning af militære mål i de østeuropæiske lande. En sådan målfastlæggelse vil dog samtidig være med til at holde sovjetisk territorium uden for konflikt, og det var netop ikke meningen. Se for denne argumentation Sverre Lodgaard, "Mellemdistancekerne- våben i Europa", i *De nye kernevåbenmissiler i Europa, op.cit.*, p. 40.
3. Se Helmut Schmidt, "Alistair Buchan Memorial Lecture", oktober 1977, f.eks. i *Missiler i Europa, op.cit.*, pp. 84-88.
 4. *Loc.cit.*, p. 91.
 5. Se *The Modernization of NATO's Long-Range Theater Nuclear Forces*, Report for the Subcommittee on Europe and the Middle East, U.S. Congress, December 31, 1980, p. 7.
 6. Helmut Schmidt udtrykker dette ønske meget tydeligt i et interview med *Frankfurter Rundschau* 10. december 1982. Se *De nye kernevåbenmissiler i Europa, op.cit.*, pp. 69f.
 7. Se Richard Burt i interview med *Der Spiegel*, 2. maj, 1983.
 8. Se Christoph Bertram, "Political Implications of the Theater Nuclear Balance", i Barry M. Blechman, *Rethinking the U.S. Strategic Posture*, Cambridge, Mass.: Ballinger, 1982.
 9. Se Richard Burt, "NATO and Nuclear Deterrence", i Marsha McGraw Olive & Jeffrey D. Porro, *Nuclear Weapons in Europe. Modernization and Limitation*, Lexington, Ky.: Lexington Books, 1983, p. 112.
 10. Se Warner R. Schilling & William T. R. Fox et al., *American Arms and a Changing Europe. Dilemmas of Deterrence and Disarmament*, New York: Columbia University Press, 1973, pp. 5-11.
 11. Det er vanskeligt at lave en helt dækkende kategorisering, da disse landes kernevåbenpolitik ikke har været konstant over tid, og da USA af principielle grunde afviser at fortælle, hvor der er stationeret kernevåben – på hvilke fly, hvilke skibe etc. I de lande, hvor USA har basefaciliteter, er dette forbehold naturligvis af særlig betydning.
 12. Diskussionen mellem USA og de europæiske allierede om det såkaldte "Year of Europe" initiativ fra USA i 1973 var en diskussion om netop dette. Dette initiativ, der byggede på ønsket om at udvide det atlantiske partnerskab til at omfatte nye lande (Japan) og nye områder (de økonomiske) faldt, fordi man i Europa ønskede at holde tingene adskilte. Se Alfred Grosser, *The Western Alliance, European-American Relations since 1945*, London: Macmillan, 1980, pp. 270-273.
 13. En gennemgang af konkrete konflikter i NATO-alliancen findes i *NATO Today: The Alliance in Evolution*, A Report to the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Washington D.C., 1982.
 14. *Politikens Nudanske Ordbog*, København: Politikens forlag, 1982, p. 501.
 15. Se John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment*, New York: Oxford University Press, 1982, p. 30.
 16. Robert McFarlanes tale til The Commonwealth Club i San Francisco, 3. august 1984.
 17. Se Senator Nunns forslag i hans rapport til senatet, *NATO: Can the Alliance Be Saved*, 13. maj 1982.
 18. I følge NATO-traktaten dækker NATOs område landenes territorier nord for Krebsens Vendekreds. For en nærmere gennemgang af de forskellige opfattelser inden for NATO af blandt andet ansvarsområde problemet se. Report Prepared for the Committee on Foreign Relations, United States Senate, *Crisis in the Atlantic Alliance: Origins and Implications*, marts 1982.
 19. Se *New York Times*, 1. juni 1984.
 20. En af effekterne af at ækvivalere enighed med kobling er, at når først 'enighed' er opnået – som for eksempel om NATOs dobbeltbeslutning – vil det efterfølgende blive betragtet som afkobling, hvis der fraviges fra denne enighed. Hermed bliver enighed i sig selv et element i at skabe behov for fornyet kobling for at sikre sig mod fravigelser fra engang opnået enighed. Betydningen af enighed ses også i ønsket om at skabe den på områder, der i virkeligheden er uden større betydning fordi den i sig selv bekræfter det sammenhold og interessefællesskab, der bruges som udgangspunkt for troværdighedsvurderinger.
 21. Se Nikolaj Petersen, "Amerikansk udenrigspolitik: Kontinuitet eller nybrud?", i *Års-*

- beretning 1981, fra Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalg, København: Forlaget Europa, 1982, pp. 80-103.
22. Det måske tydeligste eksempel på, hvordan teknologiske ændringer totalt kan ændre den hidtidige koblingspolitik, er præsident Reagans Strategiske Forsvars Initiativ (Stjernekrigs forslaget). Fortsætter USA med at arbejde på at udvikle et forsvar mod kernevåbenbærende missiler, vil det kunne skabe så store problemer inden for NATO-alliancen, at den næppe længere vil kunne holde sammen. Se Sidney Drell et al., *The Reagan Strategic Defense Initiative: A Technical, Political and Arms Control Assessment*, Report from Center of International Security and Arms Control, Palo Alto: Stanford University Press, 1984.
 23. Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, London: Macmillan, 1981.
 24. Se Alfred Grosser, *The Western Alliance*, *op.cit.*, p. 207.
 25. Se Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, *op.cit.*, p. 313.
 26. Se hertil dels Nikolaj Petersens bidrag til dette nummer og Kenneth Oye (eds.), *Eagle Defiant, United States Foreign Policy in the 1980's*, Boston: Little, Brown and Co., 1983.
 27. Se Henry Kissinger, "A Plan to Reshape NATO", i *Time Magazine*, 5. marts 1984; og Helmut Schmidt, "Saving the Western Alliance", i *The New York Review of Books*, 31. maj 1984.