

ABM-avtalen – suksess eller fiasko?

Richard M. Nixon og Henry A. Kissinger –
forhandlingsstrategi for ABM-avtalen

Solveig Dagfinrud



Hovedfag i historie
Institutt for arkeologi, konservering og historiske studier

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2007

Forord

Først og fremst vil jeg takke min tålmodige og velvillige veileder Geir Lundestad for oppfølging og nyttige kommentarer gjennom mitt arbeid med denne oppgaven. Videre vil jeg takke Olav Njølstad for veiledning i startfasen av oppgaven. Mari Olsen fortjener også en stor takk fordi hun har fått meg til å tro at prosjektet har vært gjennomførbart ved siden av jobb. Hennes optimisme, tette oppfølging og faglige råd har vært til stor hjelp og inspirasjon. Takk også til min tålmodige mann, og takk til foreldre, Hanne og ellers alle som har lest gjennom kapitler og vært til støtte gjennom skriveprosessen.

Jeg vil også takke Institutt for arkeologi, konservering og historiske studier ved Universitet i Oslo, Forsvarsdepartementet, Folk og Forsvar og Atlanterhavskomiteen for støtte som har muliggjort arkivstudier i Washington DC.

Dessuten, ingen ting er som en *absolutt* siste tidsfrist å forholde seg til...

Oslo, april 2007

Solveig Dagfinrud

Innholdsfortegnelse

FORORD.....	1
INNHALDSFORTEGNELSE	2
FORKORTELSER	4
FORKORTELSER I KILDER OG FOTNOTER	5
BEGREPSAVKLARINGER.....	7
KAPITTEL 1: INNLEDNING	8
LITTERATUR	11
PROBLEMSTILLINGER	14
KILDER OG METODE	15
METODE	19
KAPITLENE.....	19
KAPITTEL 2: BAKGRUNN FOR AVTALEN	21
ABMs HISTORIE	21
<i>Nike Zeus</i>	22
<i>Nike-X</i>	24
<i>Sentinel</i>	24
<i>Safeguard</i>	26
STRATEGIC DEFENSE INITIATIVE OG NATIONAL MISSILE DEFENSE.....	30
STYRKEFORHOLD MELLOM USA OG SOVJETUNIONEN.....	31
DÉTENTE, PARITY OG SUFFICIENCY	32
HVORFOR VILLE SOVJETUNIONEN FORHANDLE MED USA?	37
<i>Det sovjetiske byråkrati og de militæres innflytelse</i>	38
<i>Galosh og Tallinn</i>	39
KONKLUSJON.....	41
KAPITTEL 3: HVA VAR UTGANGSPUNKTET I 1969?	43
SENTRALE AKTØRER.....	43
HVORFOR ABM I 1969?	47
INNENRIKSPOLITISK MOTSTAND I 1969.....	50
HVILKEN TAKTIKK BLE BRUKT FOR Å SIKRE AT SAFEGUARD BLE VEDTATT?	56
KONKLUSJON.....	59
KAPITTEL 4: FORHANDLINGSRESULTATET	60
RAMMENE	60
FORHANDLINGSFORSLAG	62
20TH MAY UNDERSTANDING	66
RESULTATET	69
KONKLUSJON.....	70
KAPITTEL 5: FORHANDLINGSSTRATEGIEN.....	72
IMPERIAL OVERBELASTNING OG KONGRESSENS ROLLE – FORSKJELLIGE TILNÆRMINGER	73
KRITIKK AV SAFEGUARD TEKNISKE FUNKSJONALITET	76
DEN INTERNE AMERIKANSKE DEBATTEN RUNDT NCA-BASE.....	78
FEILSLÅTT FORHANDLINGSTAKTIKK?.....	84
HVA TRODDE USA AT SOVJETUNIONEN ØNSKET?	85
FORHANDLINGSTAKTIKKEN OG HENSYNET TIL KONGRESSEN.....	90
NCA-FORSLAGET – EN PERMANENT ELLER MIDLERTIDIG SKADE FOR FORHANDLINGENE?	92
KONKLUSJON.....	95
KAPITTEL 6: KONKLUSJON – AMB-AVTALEN – SUKSESS ELLER FIASKO?	97
FORUTSETNINGER FOR FORHANDLINGER.....	99
TO NIVÅER – EN FORKLARINGSFAKTOR	101

NIVÅ I – FORHANDLINGSSTRATEGI PÅ BAKGRUNN AV AMERIKANSKE FORVENTNINGER OM HVA SOVJETUNIONEN ØNSKET	103
NIVÅ II - FORHANDLINGSSTRATEGI PÅ BAKGRUNN AV HVA KONGRESSEN ØNSKET	105
ABM - SUKSESS ELLER FIASKO?	107
KILDER OG LITTERATUR.....	109
KILDER.....	109
LITTERATUR	110

Forkortelser og forklaringer

ABM – Anti-Ballistic Missile System: et defensivt system for å ødelegge innkommende offensive strategiske våpen.

ACDA – United States Arms Control and Disarmament Agency.

AFB – Air Force Base

MAD – Mutual Assured Destruction. Gjensidig mulighet for å forårsake uakseptabel stor skade på en fiende selv etter å ha absorbert et førsteslag.

B-52 – Amerikanske interkontinentalt bombefly, først deployert i 1955 og modernisert siden. I perioden 1969-1972 hadde USA 450-500 B-52.

Ballistic Missile – Missil som sendes mot målet i en bue over atmosfæren. Den blir guidet kun gjennom den første fasen av oppskytningen.

CIA – United States Central Intelligence Agency.

Détente – avspenning.

Deployering – våpen og styrker klare for militære operasjoner.

Deterrence – (avskrekking) Strategi designet for å overbevise en annen part om at kostnadene og risikoen for motangrep overveier mulige vinninger.

First strike – et initielt strategisk kjernefysisk angrep før en eventuell motstander har brukt noen strategiske våpen.

Galosh – NATOs betegnelse for det sovjetiske ABM-system rundt Moskva.

ICBM – Intercontinental Ballistic Missile/interkontinentale ballistiske missiler – et landbasert ballistisk missil med en rekkevidde på 5,500 kilometer.

KSSE – Konferansen om sikkerhet og samarbeid i Europa.

MD – Missile Defense. ABM-systemet USA bygger ut pr 2007.

MBFR – Mutual and Balanced Force Reduction.

MFN – Most Favoured Nation.

Minuteman – amerikansk ICBM. Minuteman I og II, først deployert i 1963 og 1965. Minuteman III har erstattet Minuteman I, og er et MIRV-missil (550 Minuteman III ble deployert mellom 1970-1975).

MIRV – Multiple Independently Targetable Re-entry Vehicle. To eller flere stridshoder båret av ett missil, hvor hvert kan styres individuelt. Minuteman III kan bære tre stridshoder.

MRV – Multiple Re-entry Vehicle. To eller flere stridshoder på et missil, men uten mulighet til å avfyres uavhengig av hverandre.

MSR – Missile Site Radar. En ABM-radar designet for Safeguard-programmet for å tilrettelegge for å guide et avskjæringsmissil.

NCA – National Command Authority.

NIE – National Intelligence Estimate.

Nike Zeus – USAs første ABM-system, oppstart i 1955.

Nike-X – Etterfølgeren til Nike Zeus.

NMD – National Missile Defense, ABM-systemet planlagt under Bill Clinton.

NPT – Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapon, ikke-spredningsavtalen.

NSC – National Security Council.

NATO – North Atlantic Treaty Organization.

NSC – National Security Committee.

NSDM – National Security Decision Memorandum.

NSSM – National Security Study Memorandum.

PAR – Perimeter Acquisition Radar. En kraftig ABM-radar designet til Safeguard-programmet for å bistå den første innhenting av informasjon om et innkommende missil.

Parity – Likhet. Tilnærmet strategisk likhet mellom to parter.

RV – RE-entry vehicle: den øverste delen av et missil som bærer det kjernefysiske stridshodet. Designet for å dele seg fra the booster og re-enter jordens atmosfære i den terminale delen av missilets flyvning.

Safeguard – Amerikansk ABM-system under utvikling og initiell deployering under SALT I forhandlingene.

SALT – Strategic Arms Limitation Talks

Second strike – Et gjengjeldelsesangrep som respons til et førsteslag.

SDI – Strategic Defense Initiative, ABM-systemet lansert under Ronald Reagan.

Sentinel – ABM-programmet utviklet under president Lyndon B. Johnson.

SIG – Senior Interdepartmental Group.

SS-9 – NATOs betegnelse på store sovjetiske ICBMer. Mellom 1966-1971 deployerte Sovjetunionen 288 SS-9.

SLBM – Submarine Launched Ballistic Missiles. Ballistisk missil skutt ut fra ubåt.

Sufficiency – tilstrekkelighet. Doktrine for amerikanske strategiske styrker som under Nixon-administrasjon ble vurdert å være tilstrekkelig til et gjengjeldesslag.

Superiority – overlegenhet.

Verification Panel – En komité i Nixons NSC ansvarlig for politikken rundt SALT. Panelet ble ledet av Henry Kissinger.

Forkortelser i kilder og fotnoter

NARA – National Archives and Research

NPM – Nixon Presidential Materials

NSCF – National Security Council Files

WHSF – White House Special Files

SMOF – Staff Members and Office Files

WHCF – White House Central Files

FRUS – Foreign Relations of the United States

Begrepsavklaringer

Litteraturen om SALT og ABM inneholder mange tekniske uttrykk som ikke nødvendigvis finner dekkende norske oversettelser, og debatten går på engelsk. Det har i noen sammenhenger vært vanskelig å erstatte engelske med gode norske uttrykk. Navn på departementer og byråer blir ikke oversatt. Det samme gjelder navn på våpensystemer. Ingen sitater er oversatt. Det tas som en forutsetning at leseren behersker engelsk, dessuten blir meningen mer presis enn om jeg skulle oversette sitatene til norsk.

Når det gjelder betegnelsen "site", som brukes blant annet for å illustrere hvor stort ABM-system Nixon ønsket, finnes det ikke et godt norsk ord for dette. Det blir lite presist å oversette *site* med *sted*. I oppgaven har jeg valgt å bruke ordet "base". Det kan i noen sammenhenger gi feil assosiasjoner, men det er vanskelig å finne et bedre dekkende uttrykk på norsk. Imperial Overstretch er et annet uttrykk det har vært vanskelig å erstatte med et godt norsk ord. Imperial overbelastning virker å være det mest dekkende, og er det som brukes i oppgaven.

ABM-forsvar har mange ulike navn og betegnelser, og en del av disse betegnelse blir brukt i oppgaven. Eksempler er ABM-system, områdeforsvar, landsdekkende ABM-forsvar og missilforsvar. Alle disse har omtrent samme mening. Ett uttrykk som ikke brukes, med mindre det er hentet fra et sitat, er betegnelsen "skjold". Missilskjold, anti-missil skjold, ABM-skjold. Man beveger seg vekk fra denne betegnelsen både i NATO-sammenheng og også i norsk terminologi, selv om man fortsatt kan se betegnelsen brukt i norsk presse. Utrykket skjold ble ofte brukt i tidligere litteratur. Jeg velger å holde meg til missilforsvar eller et av de andre nevnte foretrukne uttrykk i denne oppgaven.

De amerikanske uttrykk som er brukt utover dem jeg har redegjort for eller forsøker å unngå, blir beholdt for å ikke forringe meningen av uttrykkene.

Kapittel 1: Innledning

”USAs rakett skjold volder bekymring.”¹ Dette er overskriften til en artikkel i VG 15. april i 2007. Den kunne like gjerne ha vært fra april 1969. Undertittelen fortsetter: ”Frykter ny kald krig.”² USAs planer om et missilforsvar skaper hodebry for Russland, som det gjorde for Sovjetunionen da Richard M. Nixon ble president i 1969. Spørsmålet om ABM-systemer diskuteres i NATO også i dag. Spørsmålet om et missilforsvar er ”godt” eller ”ondt” fortsetter, og ut fra debatten er det ingenting som tyder på at kontroversene er lagt på is.

ABM-avtalen (Anti Ballistic Missile Treaty) ble inngått mellom USA og Sovjetunionen 26. mai 1972. ABM er et rakettssystem som skal forsvare et territorium mot interkontinentale missiler. Avtalen ble underskrevet under den kalde krigen. De to supermaktene USA og Sovjetunionen hadde foretatt en massiv opprustning av strategiske offensive våpen. Allerede da atombombene ble sluppet over Hiroshima og Nagasaki, ønsket flere forskere å avskjære innkommende missiler. På slutten av 1950-tallet begynte man å eksperimentere med systemer som skulle forsvare enten hele områder, byer eller missilsiloer imot strategiske kjernefysiske angrep.

Et missilforsvar ville være en effektiv innretning for vern mot interkontinentale missiler under et eventuelt angrep. Siden begge parter var usikre på den andre parts intensjoner, ble det ansett for å være strategisk viktig å ha et velfungerende ABM-system.³ Sovjetunionen hadde gjennom hele historien fokusert på defensive systemer, og amerikansk etterretning varslet om at Sovjetunionen bygget et missilforsvar rundt Moskva allerede i 1964. Etter et massivt press fra Kongressen vedtok også den amerikanske administrasjon i 1967 å bygge ut et missilforsvar. Systemet ble kalt Sentinel og skulle være et landsdekkende missilforsvar, ikke sentrert kun rundt byer eller missilsiloer.

¹ ”Frykter en ny kald krig”, *Verdens Gang*, søndag 15. april 2007, s. 14.

² *Ibid.*

³ Allerede tidlig på 1960-tallet var det mange amerikanske forskere innen realfag som var sterkt kritiske til å bygge ut ABM-systemer. Argumentasjonen var delt, og knyttet delvis til hvorvidt systemene ville fungere tilfredsstillende, og dels som uttrykk for bekymring for at våpenkappløpet ville få en ekstra dytt hvis supermaktene utviklet ABM-system. Kongressen derimot, bekymret over sovjetisk opprustning av interkontinentale raketter og det ABM-systemet som ble bygget rundt Moskva, presset for at USA skulle bygge sitt eget system.

Richard M. Nixon tok over som president i 1969 med en ambisjon om å fortsette utviklingen av det landsdekkende missilforsvaret. I 1972 inngikk USA og Sovjetunionen derimot en avtale som forbød utbyggingen av nettopp slike landsdekkende ABM-systemer. Spørsmålet som stilles i denne oppgaven er om hvorfor et forbud mot et områdeforsvar ble avtalt da Richard Nixon ønsket nettopp et slikt system?

ABM-avtalen ble underskrevet i forbindelse med SALT I (Strategic Arms Limitation Talks). SALT og ABM- avtalen var resultatet av lange forhandlinger som ble avsluttet under toppmøtet i Moskva 26. mai 1972 mellom daværende partisekretær i Sovjetunionen Leonid Brezjnev og USAs president Richard Milhouse Nixon. SALT tok sikte på å begrense og sette tak for produksjon av både offensive og defensive strategiske våpen.

Forhandlingene ble initiert i Johnson-perioden, men et planlagt toppmøte mellom USA og Sovjetunionen i 1968 ble stoppet på grunn av den sovjetiske invasjonen av Tsjekkoslovakia. Forhandlingene ble innledet i Helsingfors året etter da Richard Nixon var blitt president. USA hadde lenge vært den ledende atommakt i verden. Etter det nedverdiggende nederlaget for Sovjetunionen i Cuba-krisen, bestemte sovjetiske styresmakter seg for å intensivere sin produksjon av interkontinentale missiler, spesielt missiler kalt SS-9. Samtidig som Sovjetunionen produserte flere missiler, hadde hvert missil gjennomgående større slagkraft enn de amerikanske. I praksis ville dette si at idet Sovjetunionen hadde utviklet like mange offensive våpen som USA, kunne landet få et kvantitativt overtak fordi dets våpen hadde større slagkraft. USA fryktet utviklingen av SS-9. USA hadde selv stoppet produksjonen av tradisjonelle Intercontinental Ballistic Missiles (ICBM) og Submarine Launched Ballistic Missiles (SLBM) med et tak på 1710 offensive våpen til sammen. USA hadde likevel kvalitativt bedre atomstyrker fordi amerikanske missiler var mer presise, og fordi USA hadde begynt utviklingen av MIRV (Multiple Independently Targetable Re-entry Vehicle). Med MIRV kunne de interkontinentale raketter utstyres med et større antall stridshoder på hvert missil som kunne styres i forskjellige retninger uavhengige

av hverandre, og på den måten økte slagkraften per rakett mange ganger.⁴ Sovjetunionen hadde ikke begynt utviklingen av MIRV i 1969.

Logikken bak ABM-avtalen var at ingen parter skulle være sikre på *ikke* å bli angrepet, og terskelen for å angripe skulle være like høy for både USA og Sovjetunionen. Avtalen var derfor viktig for å opprettholde gjensidig avskrekkelse. For den parten som eventuelt hadde et missilforsvar, ville det lønne seg å angripe først. Ved å angripe først og ødelegge tilstrekkelig av motpartens missiler, ville det være mulig å verge seg mot et motangrep ved hjelp av missilforsvaret fordi mange av motpartens missiler ville være ødelagt etter førsteslaget. Et missilforsvar ville ha begrensede muligheter til forsvar mot et massivt raketangrep; derfor var det viktig å svekke så mye som mulig av motstanderens styrker først. Av den grunn var det mange som anså ABM-system som et offensivt våpen, og ikke som et defensivt system.⁵ Ved å forsøke å begrense utviklingen av defensive våpensystemer, er ABM-avtalen unik, i den forstand at de andre nedrustningsavtalene som kom i kjølvannet av SALT og ABM, ville begrense produksjon av offensive våpen, ikke av defensive.

Hvorfor ønsket Sovjetunionen ABM-avtalen? Oppgaven vil i begrenset grad gå inn på denne problemstillingen. Hva angår sovjetiske posisjoner, vil svar basere seg på sekundærlitteratur og amerikanske antakelser som kommer til syne i primærkildene. Ingen av kildene brukt i oppgaven er russiske. Flere forhold angående russiske posisjoner er uklare. Sovjetunionen forandret mening om hvorvidt ABM-forsvar var et offensivt eller defensivt våpen. Statsminister Aleksandrej Kosygin uttalte til Lyndon B. Johnson under toppmøtet i Glassboro, New Jersey, i 1967, at ABM kun var et defensivt system, og at utviklingen av et missilforsvar ville virke stabiliserende på balansen mellom USA og Sovjetunionen.⁶ Sovjetunionen hadde allerede i 1964 utviklet et antimissil missil, en forløper til ABM, og hadde i mange år drevet

⁴ Henry Kissinger, *White House Years*, London 1979, s. 197

⁵ Strobe Talbott, *The Master of the Game. Paul Nitze and the Nuclear Peace*, New York 1988, s. 97.

⁶ <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnsonlb/xiv/1400.htm> [lesedato 17.04.07]

Memorandum of Conversation, Glassboro New Jersey June 23 1967 1:30-3:10 p.m, Subject: Luncheon given by President Johnson for Chairman Kosygin of the USSR and his Delegation. Original: Johnson Library, National Security File, Country File, Addendum, USSR, Glassboro Memcons. Top Secret; Nodis. Drafted by Krimer. Tidspunktet for lunsjen er fra presidentens daglige dagbok. Memorandumet tidfester lunsjen fra 1330 til 1500. Et annet referat av diskusjonen under lunsjen, skrevet av presidentens sekretær Marie Fehmer, er inkludert i presidentens dagbok.

forskning på området. Da Nixon ble president, var det Sovjetunionens ledere som foreslo å ta opp igjen forhandlingene som ble initiert under Lyndon B. Johnson. Med dette markerte den sovjetiske administrasjonen et tydelig skifte i holdningen til ABM, uten at det foreligger en klar forklaring på hvorfor. Et annet moment som er uklart, er hvilke krefter som kjempet for eller mot en avtale innad i det sovjetiske byråkratiet.

Litteratur

Mye har blitt skrevet om Richard Nixon, spesielt om Watergateskandalen og Vietnam-krigen, men også hans utenrikspolitiske triumfer i forbindelse med SALT I og åpningen mot Kina har fått stor plass i litteraturen.⁷ Studier av ABM-avtalen alene finnes det færre av. Det mest omfattende og detaljrike verket om ABM-avtalen er doktoravhandlingen til Viggo Valentin Mortensen.⁸ Avhandlingen dekker perioden fra 1966 og frem til i dag, og tar for seg hele avtalens 30-års lange historie. Mortensen bruker Paul Kennedys teoretiske rammeverk om ”Imperial Overstretch”⁹. Hans tese er at USA undertegnet ABM-avtalen på grunn av imperial overbelastning, som han videre deler inn i tre kategorier: Økonomisk, militær og politisk overbelastning. “The stronger the overall relative strategic state of the American superpower, the less willing its government was to accept limitations on nationwide missile defense.”¹⁰

Mortensen mener det var denne imperiale overbelastningen på det økonomiske, militære og politiske området som tvang administrasjonen til å akseptere et forbud imot det landsdekkende ABM-forsvar. Han mener videre at når man har sett hvorfor den amerikanske administrasjonen underskrev ABM-avtalen i 1972, er det også lettere å se hvorfor den ble opphevet igjen i 2001. Å inngå avtalen var det mest fordelaktige Nixon kunne gjøre på det gitte tidspunkt. Han hadde i prinsippet andre muligheter, men de var mer eller mindre utelukket på grunn av de imperiale belastning USA led under i perioden 1966-71. Mortensen mener at hans poeng blir understreket ved at USA står langt sterkere på alle områder i dag. De eventuelle konkurrenter er

⁷ SALT I var kun en interimavtale, derfor startet forhandlingene om neste interimsavtale kort tid etter. SALT II ble derimot aldri ratifisert i den amerikanske Kongressen.

⁸ Viggo Valentin Mortensen, *The Imperial Shield. Imperial Overstretch, Assured Destruction, and the Rise and Demise of the Ban on Nationwide ABM-defense with particular emphasis on the Johnson and the Nixon Administration*, Ph.-D.-dissertation, University of Aarhus, 2005.

⁹ Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York 1989.

¹⁰ Mortensen, *The Imperial Shield*, Introduction.

tilsvarende svakere. Russland og Kina er ikke i en situasjon hvor de kan konkurrere med USA. USA er i dag mer bekymret for mindre atomslagstyrker som Irans eller Nord-Koreas.

Andre omfattende verk om SALT-forhandlingene er skrevet av flere av dem som var involvert i forhandlingene. Det kan være vanskelig å bestemme om disse verkene skal betegnes som rene memoarer eller som faglitteratur. Raymond L. Garthoffs *Détente and Confrontation* plasserer jeg ikke under memoarer, selv om han deltok i den amerikanske delegasjonen i SALT.¹¹ Garthoff inkluderer en ustrakt bruk av kilder, og ABM-avtalen er kun en liten del i det store bildet han tegner opp. *Détente and Confrontation* er likevel et godt oversiktsverk og en fin inngang til emnet. Garthoffs teori er at Nixon aksepterte et forbud mot ABM fordi Kongressen var i opposisjon til et nasjonalt områdeforsvar. På grunn av det store tidsspennet, går ikke boken i dybden på de forskjellige spørsmål. Årsaken til at Kongressen var imot missilforsvar blir heller ikke forklart. Et annet ankepunkt mot Garthoffs fremstilling, er at det kun forelå åpne kilder da boken ble skrevet. Garthoff hadde ikke tilgang til det kildematerialet som finnes i dag. Boken ble gitt ut etter Henry Kissingers memoarer, og det gir Garthoff mulighet til å gjennomgå Kissingers fremstilling av historien og kommentere de fakta han er uenig i. Garthoff har dessuten skrevet en rekke artikler om emnet som kaster lys over problemstillingen.¹²

Joan Hoff beskriver Nixon og Kissingers spesielle form for diplomati, og berører i denne sammenheng også ABM.¹³ Hennes tese er at de to drev utenrikspolitikken alene, og dette stemmer godt overens med det aktørfokuset som er valgt i denne oppgaven. Hun omtaler dem som Nixinger. Hoff argumenterer for at Nixinger prioriterte geopolitiske spørsmål, og at SALT og ABM kun var et ledd i et større spill om å øke innflytelsen i verden, og et forsøk på å søke løsninger på utenrikspolitiske problemer. Vietnam-krigen er et eksempel som blir gitt. Johan J. Holst og William

¹¹ Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington DC 1994.

¹² Raymond Garthoff, "Mutual Deterrence and Strategic Arms Limitation in Soviet Policy," *International Security* Summer 1978; Raymond Garthoff, *Soviet Strategy at the Crossroads*, London: Steven and Sons Ltd. 1962.

¹³ Joan Hoff, *Nixon Reconsidered*, New York 1994.

Schneider sammenfatter godt debatten fra tiden før Nixon ble president.¹⁴ Påstanden deres er at forhandlingene ikke hadde startet med mindre Sovjetunionen følte at det var jevnsterkt med USA, og at det var viktig at amerikanerne innrømmet denne jevnbyrdigheten.

Det finnes kortere verk om forskernes betydning i ABM-utviklingen. Teknisk ekspertise var viktig for å utvikle systemet, men mange forskere engasjerte seg også i det politiske aspektet for ABM. Anne Hesse Cahn og Bernd Kubbig går inn på denne tematikken.¹⁵ Realfagforskernes rolle blir i liten grad berørt i denne oppgaven, utover at mange av forskernes premisser ligger til grunn for retorikken rundt ABM. ABM berøres dessuten i en rekke tidsskrifter, som *International Security*, *Adelphi Papers*, *Journal of Cold War History* og *Foreign Policy*.

Som student av den kalde krigen og ABM-avtalen kommer man ikke utenom Henry Kissingers memoarer fra hans år i Det hvite hus.¹⁶ Kissinger var sikkerhetsrådgiver i Nixons første periode, og forhandlet frem ABM og SALT i hemmelighet med den sovjetiske ambassadøren Anatolij Fjodorovitjs Dobrynin forut for toppmøtet i Moskva. Han var også delaktig i spørsmål om ABM før han fikk den innflytelsesrike stillingen i Nixon-administrasjonen, og deltok blant annet som eneste statsviter blant forskere innen naturvitenskapelige retninger på en konferanse om ABM-spørsmålet i Moskva i 1967. Utfordringen med Kissingers biografi er graden av subjektivitet, og det faktum at han utelater flere viktige hendelser som er omtalt i for eksempel Garthoff. Kissingers memoarer brukes likevel som kildegrunnlag i oppgaven, med de begrensningene en slik aktørberetning uunngåelig vil ha.

Boken til Gerard Smith, som ledet den amerikanske delegasjonen under SALT-forhandlingene, blir behandlet som memoarer.¹⁷ I likhet med John Newhouse rekonstruerer Smith hva som skjedde under forhandlingene, og forklarer

¹⁴ Johan Holst and William Schneider Jr, *Why ABM? Policy Issues in the Missile Defence Controversy*, New York 1969, New York 1969.

¹⁵ Bernd W. Kubbig, *Communicators in the Cold War: The Pugwash Conferences, the U.S-Soviet Study Group and the ABM Treaty. Natural Scientists as Political Actors: Historical Successes and Lessons for the Future. Peace Research Institute Frankfurt No. 44*, eller Anne Hesse Cahn, *Eggheads and Warheads: Scientists and the ABM*, Cambridge, 1971.

¹⁵ Mortensen, *The Imperial Shield* s. 182.

¹⁶ Kissinger, *White House Years*.

¹⁷ Gerard Smith, *Double Talk, The Story of SALT I, by the Chief American Negotiator*, New York 1980.

konsekvensene av resultatet.¹⁸ De går også inn på en normativ diskusjon om hva slags begrensninger USA burde ha forsøkt å oppnå. Dette er for så vidt nyttig, men gir ikke svar på hvorfor USA godtok restriksjoner på ABM-forsvaret. Smith utga sin bok om SALT før Kissinger ga ut sine memoarer, hvilket ikke gir ham mulighet til å kommentere Kissingers fremstilling på samme måte som Garthoff gjør.

Strobe Talbott har skrevet en biografi om Paul Nitze, som spilte en aktiv rolle i spørsmål om nedrustning i mange år.¹⁹ ABM-avtalen blir også berørt her. Walter Isaacson tilføyer verdifulle opplysninger om Kissingers rolle i administrasjonen som sikkerhetsrådgiver og delaktig i de hemmelige forhandlingene med Dobrynin, selv om mange av betraktningene går på personlige egenskaper.²⁰ Richard Nixon har selv skrevet en biografi. Den er ikke særlig detaljert, spesielt ikke om utenrikspolitikken, og tilfører få nyttige opplysninger til denne oppgaven og blir derfor referert til kun i begrenset grad.²¹

Problemstillinger

Det som i første omgang stod for meg som interessant, var å undersøke hvorfor man i det hele tatt inngikk en avtale som har blitt utfordret så mange ganger i ettertid, og hvilken betydning den egentlig hadde når USA etter 30 år kunne trekke seg fra avtalen med relativt begrensede reaksjoner? Hvorfor ble det inngått en avtale som fratok de to største aktørene i den kalde krigen muligheten til å utvikle et system som kunne beskytte store områder mot kjernefysiske angrep, i en tid hvor atomtrusselen var overhengende og de ideologiske spenningene store? Hvilke hensyn og argumenter spilte inn i denne avgjørelsen?

En gjennomgang av kilder og eksisterende litteratur viser at den amerikanske administrasjonen ønsket et annet utfall av forhandlingene enn den ferdige avtaleteksten. Resultatet var derimot i tråd med amerikanernes første offisielle forhandlingsforslag. Hvorfor fremmet amerikanerne et forslag som de ikke ønsket selv? Og hvorfor valgte den amerikanske delegasjonen å fremme ulike

¹⁸ John Newhouse, *Cold Dawn. The Story of SALT*, New York 1974.

¹⁹ Talbott, *The Master of the Game*.

²⁰ Walter Isaacson, *Kissinger. A biography*, London 1992.

²¹ Richard Milhouse Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon*, London 1978.

”pakkeløsninger” av begrensninger av offensive og defensive våpen? Amerikanerne brukte siden flere år på å reforhandle sitt eget forslag, og det førte til minimale forandringer i sluttresultatet. Selv om det flere steder i litteraturen påpekes at det var uheldig at USA foreslo et forbud imot et landsdekkende ABM når Nixon og Kissinger ønsket nettopp å utvikle et slikt system, forfølges ikke temaet nærmere. Denne oppgaven vil derfor forhåpentlig tilføre et nytt og til nå lite omtalt aspekt i litteraturen om ABM.

Oppgaven er avgrenset til Nixons første presidentperiode, 1969-1972. Vedtaket om å bygge ut et områdeforsvar ble gjort i 1967, og forhandlingene ble initiert i samme presidentperiode. Jeg har likevel valgt å avgrense tidsrommet til 1969-72 fordi Nixon valgte å revidere Johnsons system og utvikle sitt ”eget” ABM-forsvar. Samtidig var det i Nixons tid at forhandlingene med Sovjetunionen ble startet og avsluttet. Innledningsvis vil den historiske konteksten for ABM-avtalen presenteres.

En annen interessant, men mindre omfattende problemstilling, er hvorvidt noen av partene faktisk hadde bygget ut missilforsvar hvis ikke en avtale mot det hadde kommet i havn. Var den innenrikspolitiske situasjonen slik at det ville vært vanskelig for Nixon å rettferdiggjøre bruk av så store ressurser på et system man ikke engang visste om kom til å fungere tilfredsstillende? Dette er et sentralt moment når man går nærmere inn på forhandlingsforløpet, og ser hvilke spillerom de amerikanske forhandlerne hadde når de skulle ta hensyn til om avtalen ble ratifisert hjemme eller ei.

Kilder og metode

To utfordringer har vært særlig sentrale i forhold til kilder og metode. For det første er kildetilfanget omfattende. Hensynet til tidsperspektivet på og omfanget av en hovedoppgave har tvunget frem en streng prioritering mellom tilgjengelige kilder. For det andre er temaet ABM av natur svært teknisk. Det er derfor en utfordring i en historisk oppgave å gjøre teksten så leservennlig som mulig, samtidig som de nødvendige tekniske detaljer er beholdt. Det er forsøkt så godt det lar seg gjøre å forenkle de tekniske detaljene, men kun der det ikke står i fare for å forringe fakta eller påvirke meningen.

SALT er en av de best dokumenterte saker fra Nixons presidentperiode. Erin Rose Mahan, forsker ved The Miller Center, mener at det skyldes at de som var involvert i prosessen, forstod at de jobbet med en sak av historisk interesse, og derfor ble prosessen grundig dokumentert. En stor andel av dokumentene er fortsatt klassifisert, slik at det stadig er spørsmål som ikke kan besvares før primærkildene er tilgjengelige. Det mest nærliggende å trekke frem og som vil bli bedre dokumentert når alle dokumenter gjøres tilgjengelige, er hva som egentlig skjedde i bakkanalen mellom Kissinger og Dobrynin.²² En annen begrensning på dokumentene er at Henry Kissingers eget arkiv er donert til Library of Congress, med en klausul om ikke å frigjøres før fem år etter hans død. De fleste dokumentene av betydning finnes i National Archives allerede, men man kan også forvente å gjøre nye funn når forskere får tilgang til Kissingers arkiv.

Den offisielle dokumentasjonen av amerikansk utenrikspolitikk og diplomati er samlet i *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, utgitt av Department of State. I 1991 ble det vedtatt i Kongressen at en så bred kildegruppe som mulig skulle deklassifiseres og inkluderes i *FRUS*. Siden 1991 har det blitt en merkbar forbedring i utgivelsene, og kilder fra Presidential Libraries, Departments of State and Defense, National Security Council, Central Intelligence Agency, Agency for International Development, samt dokumenter fra enkeltpersoner som har vært involvert i amerikansk utenrikspolitikk, er inkludert. Det ble videre bestemt at publisering av *FRUS* skulle foreligge ikke senere enn 30 år etter at dokumentene ble produsert. Prosessen med å gå igjennom alle disse dokumentene krever store ressurser, og State Department ligger dessverre langt etter 30-årsregelen for utgivelsen av *FRUS*-bind. Deriblant gjenstår mange bind fra Nixon-Ford perioden. De *FRUS*-bind som er utgitt allerede, har derimot blitt lettere tilgjengelig enn før, da bind fra Dwight Eisenhowers tid og fremover, er lagt ut på et eget nettsted.²³ Alle 34 *FRUS*-bind som dekker Johnson-administrasjonen, er tilgjengelig på dette nettstedet.²⁴ Til bakgrunnskapitlet mitt har jeg benyttet både papir- og nettutgaven av *FRUS*. Fordi oppgaven er

²² I desember 1970 ble det opprettet en hemmelig kanal mellom Henry Kissinger og ambassadør til USA, Anatolij Dobrynin. Kanalen ble kalt bakkanalen, og forhandlingene foregikk parallelt med de offisielle forhandlingene.

²³ <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/>.

²⁴ Tre av 66 bind fra Eisenhower-administrasjonen foreligger på nettstedet og 14 av de 25 fra Kennedy-perioden.

begrenset til Nixons presidentperiode, har jeg ikke avlagt kildesøk i The Lyndon B. Johnson Library i Austin, Texas. Alle *FRUS*-bind som så langt er ferdig om Nixon og Ford, er også tilgjengelige her, i alt 17 bind. Mange bind mangler dog fortsatt, deriblant et eget bind som skal omhandle SALT og ABM.

Hovedandelen av kildene som brukes i denne oppgaven, er fra National Archives and Record Administration (National Archives II) i Maryland. Her finnes The Nixon Presidential Materials. The Richard Nixon Library and Birthplace, Nixons presidentarkiv i Yorba Linda, California, avla jeg ikke kildesøk, fordi alle statspapirer er samlet i National Archives II. I The Nixon Presidential Materials, lokalisert i National Archives, er SALT og ABM-dokumenter samlet i egne samlinger. I tillegg benytter jeg kilder fra State Department. Dokumenter fra Pentagon var i liten grad nedgradert da jeg foretok kildesøk, og er derfor ikke brukt. Viktige dokumenter for å forstå prosessen med SALT og ABM har vært telegrammer fra delegasjonen som befant seg henholdsvis i Helsingfors og Wien, memorandum, transkribering av telefonsamtaler og referat fra møter i The Verification Panel.²⁵ Kildeomfanget er omfattende og er en utfordring å få oversikt over og komme igjennom.

I tillegg til dokumentene fra National Archives II, benyttes i denne oppgaven dokumenter som er tilgjengelig på nett. *FRUS* er allerede nevnt. I tillegg har National Security Archives lagt ut flere samlinger av dokumenter som omhandler SALT og ABM. To av disse samlingene har vært nyttige for denne oppgaven. Den ene samlingen, *Missile Defense Thirty Years ago. Déjà Vu all over again*, ble tilgjengelig 18. desember i 2000, og er redigert av William Burr.²⁶ Den andre samlingen av interesse for ABM, er *The Secret Story of ABM 1962-1972*, også denne redigert av William Burr.²⁷ Alle offentlige taler Richard Nixon holdt, er samlet i Public Papers of the President, og finnes på hjemmesidene til presidentarkivet til Nixon i Yorba Linda. Disse dekker perioden fra 20. januar 1969 til 9. august 1974.²⁸

²⁵ The Verification Panel var en komité under NSC, som var ansvarlig for SALT-politikken. Den ble ledet av Kissinger.

²⁶ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/index.html>.

²⁷ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB123/index.htm> Samlingen ble tilgjengelig fra 8. november 2001.

²⁸ <http://www.nixonfoundation.org/index.php?submenu=research&src=gendocs&link=PublicPapersofPresidentNixon>.

The Nixon Tapes er nå tilgjengelig for publikum. Mellom 16. februar 1969 og juni 1972 ble det tatt opp 3700 timer med samtaler mellom Richard Nixon og hans stab. 1779 timer er tilgjengelige for publikum. Opptakene er gjort i The Oval Office i Det hvite Hus, presidentens kontor i The Executive Office Building, kabinettrommet og Camp David, samt forskjellige telefoner i Det hvite Hus. I om lag 2000 av samtalene blir SALT berørt, og omtrent 200 timer omfatter kun dette emnet. Disse opptakene bringer verdifulle opplysninger om Nixons presidentperiode som ikke er tilgjengelige gjennom offisielle dokumenter. Opptakene viser dessuten hvor mye Nixon stoler på sin sikkerhetsrådgiver for fremdriften i forhandlingene. Dr. Erin Rose Mahan har gjennomgått en rekke av lydopptakene, og konkluderer med at opptakene komplementerer de skriftlige dokumentene fra den perioden, men i generelle termer, og hovedvekten er ofte lagt på personlige og psykologiske faktorer.²⁹ Samtalene er gjentakende og ikke alltid fylt med substans. Et eksempel Mahan gir, er at Kissinger ofte snakker om hvor viktig bakkanalen med Dobrynin er, men han forklarer ikke hvorfor kanalen er viktig. Uansett, *The Nixon Tapes* er en uvurderlig kilde for å øke innsikten i hvordan Kissinger og Nixon strukturerte SALT inn i en bredere strategi om détente.³⁰

Jeg har valgt ikke å bruke *The Nixon Tapes* som kildemateriale i oppgaven. Det er to årsaker til det. For det første vil de ikke kaste vesentlig lys over saksforhold i forhandlingene, av årsaker nevnt ovenfor. For det andre er omfanget av lydopptakene enormt og ennå ikke særlig godt organisert. Lydopptakene er på kassetter og ikke CD'er, hvilket fører til at man må spole til starten av hver nye samtale. Selv om innholdet er skissert i stikkordsform, skal det mye leting til for å finne substansen for temaet ABM. Dessuten, selv om dette ikke er avgjørende, er opptakene dårlige, og det er vanskelig å høre hva som egentlig blir sagt. I sum vurderte jeg at opptakene ikke ville tilføre noe vesentlig, og dessuten hører hjemme i et større verk enn en hovedoppgave. Mahans vurderinger av kildematerialet blir brukt.

²⁹ Erin Rose Mahan, presented at a conference 26-28 September 2002, Dobbiaccio, Italia, on "NATO, the Warsaw Pact and the Rise of Détente, 1965-72, *The SALT Mindset: Détente through the Nixon Tapes*", s. 5.

³⁰ Forklares i kapittel 2.

Metode

Jeg vil ta utgangspunkt Roger D. Putnams modell for analyse av internasjonale forhandlinger, med fokus på de to nivåer en forhandler må forholde seg til.³¹ Han definerer et nivå I som er de internasjonale forhandlingene mellom to såkalte sjefsforhandlere, i dette tilfellet i USA og Sovjetunionen. Nivå II er det nasjonale nivået der avtalen blir ratifisert. Dette er i min oppgave den amerikanske innenrikspolitiske arena bestående av Representantenes Hus og Senatet. En sjefsforhandler kan ikke forhandle på nivå I uten å ta hensyn til nivå II, for en avtale som ikke blir ratifisert, er lite verdt. Begge forhandlere opererer i nivå I i et såkalt win-set, det vil si et definert område for hvor langt forhandleren vil strekke seg. Jo større et win-set er, jo lettere er det å komme til enighet, forutsatt at win-settene er overlappende. Jo mindre win-set en forhandler har, jo større muligheter har han/hun for å oppnå en avtale som er mest fordelaktig for sin part. Denne teorien vil jeg utdype nærmere i oppgaven. Jeg vil ta for meg den amerikanske siden i forhandlingene, og jeg tror at det er mulig å bruke denne modellen i forhold til de kildene jeg tar sikte på å benytte. I nivå I finner man de viktigste aktørene i sovjetisk og amerikansk sikkerhetspolitikk, og vil i min oppgave være en blanding mellom de offisielle forhandlingene og bakkanalen. På nivå II er det primært Kongressen jeg sikter til, samt opinionen slik den kommer til uttrykk gjennom media.

Kapitlene

Kapittel to foretar enkelte begrepsavklaringer og tegner opp den historisk bakgrunnen for utviklingen av ABM-systemer både i USA og Sovjetunionen. Deretter presenteres kort mulige forklaringer på hvorfor Sovjetunionens ledere ønsket å starte forhandlinger på dette tidspunktet. *Kapittel tre* går nærmere inn på hvilket utgangspunkt Nixon og Kissinger hadde for avtalen i 1969, både i forhold til sine egne ønsker for utbygging av systemet og i forhold til hva Kongressen ønsket. Hvordan ønsket de videre at en eventuell avtale skulle se ut, og hvorfor? Hadde det betydning at forhandlingene allerede var inititert i forrige administrasjon? Nixon og Kissinger hadde en større geopolitisk plan hvor de blant annet ønsket å koble SALT og ABM til

³¹ Roger D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organizations* nr 42, 3 1988.

avtaler i andre områder, som Vietnam og Midtøsten, en strategi som heretter vil bli omtalt som linkage. *Kapittel fire* presenterer kort resultatet av forhandlingene, som la store begrensninger på systemet Nixon hadde fremmet i Kongressen i august 1969. Kun to baser ble tillatt å bygge ut, fremfor det områdeforsvar som var Nixons egentlige ønske. I tillegg la avtalen føringer på at den ene basen skulle være rundt Moskva og Washington DC, mens den andre måtte være i tilstrekkelige avstand til at de to basene ikke kunne bygges ut som ledd i et områdeforsvar. Avtalen la store begrensninger på utviklingen av et missilforsvar i USA. Linkage-strategien var feilslått i og med at forhandlingene ikke førte til noen løsning, verken på spørsmålet om Midtøsten eller Vietnam. *Kapittel fem* presenterer mulige forklaringsfaktorer for hvorfor resultatet ble så annerledes enn Richard Nixon i utgangspunktet ønsket. Forhandlingstaktikken til Nixon og Kissinger blir her tillagt svært stor vekt.

Kapittel 2: Bakgrunn for avtalen

Selv om oppgaven i første rekke omhandler et begrenset antall aktører og deres påvirkning på utfallet av våpensamtalene gjennom årene 1969-72, kunne de ikke forhandlet frem SALT og ABM med mindre en rekke ytre faktorer lå til rette for en avtale. Sentrale spørsmål i dette kapitlet er hvilke historiske begivenheter som ledet frem til denne avtalen, og hvorfor det ble så viktig å begrense ABM-systemer først i 1969, etter at Sovjetunionen allerede hadde utviklet sitt første anti-missil missil på begynnelsen av 1960-tallet? Under den kalde krigen ble forholdet mellom supermaktene gradvis verre og kuliminerte med Cuba-krisen i 1962, slik at nedrustningsavtaler mellom partene neppe kunne blitt forhandlet frem i det da eksisterende klimaet. Kun 10 år senere signerte Richard Nixon og Lenoid Bresjnev SALT- og ABM-avtalene. For å sette forhandlingene inn i en kontekst, tar kapittel 2 for seg ABMs historie, det militære forholdet mellom USA og Sovjetunionen på slutten av 1960-tallet, og begreper som *détente*, *sufficiency* (tilstrekkelighet) og *parity* (likhet) blir forklart og satt inn i sammenheng. Avslutningsvis vil kapitlet omhandle USAs antakelser om Sovjetunionens militære doktriner og den sovjetiske ABM-historien. Samlet peker disse faktorene i retning av at det på slutten av 1960-tallet var enklere å initiere og forhandle frem avtaler om strategiske våpen og missilforsvar enn det hadde vært siden den kalde krigen startet.

ABMs historie

ABM-systemer har blitt forsøkt utviklet i USA siden 1957, etter frykt for at et *missile gap* på slutten av 1950-tallet ville gjøre USA sårbare i forhold til Sovjetunionen.³² Virkelig fart på prosessen ble det ikke før Sovjetunionen utplasserte et ABM-system rundt Moskva på begynnelsen av 1960-tallet. Her vil jeg kort redegjøre for de tidlige amerikanske systemene og utviklingen frem til 1970 for å gi en forståelse av hvorfor dette ble et viktig spørsmål i våpenkappløpet mellom USA og Sovjetunionen og hvorfor et forbud mot å utvikle, eller ønsket om å forby slike systemer var kontroversielt både i USA og Sovjetunionen.

³² Oppskytingen av Sputnik i 1957 satte støkk i amerikanerne, da de forstod at Sovjetunionen lå lengre fremme i teknologiutvikling enn USA trodde. På bakgrunn av sovjeternes evne til lage Sputnik trodde mange i USA at det var et missilgap mellom partene, til Sovjetunionens fordel.

ABM-systemer består av bestemte komponenter. En kombinasjon av forskjellige radarer sporer opp innkommende raketter, og signalene blir tydet av kompliserte datamaskiner. Det blir så skutt opp et missil for å tilintetgjøre den innkommende raketten, ved at kjernefysiske våpen eksploderer nær det innkommende missilet og ødelegger det. Systemet som utvikles i dag, Missile Defense (MD), tar sikte på "to hit a bullet with a bullet"³³. Å hindre en innkommende rakett på vei inn mot et territorium er komplisert; det jobbes også i dag med å perfektionere denne prosessen, hele 50 år etter de første forsøkene.

Tanken bak å forby partene å utvikle missilforsvar er at det med en slik innretning vil lønne seg å angripe først for å ødelegge tilstrekkelig av motpartens missiler og dermed gjøre det mulig å avverge et motangrep ved hjelp av ABM-systemet. Den angrepne parts styrker vil svekkes etter angrepet og trolig ha få interkontinentale raketter igjen til å svare. Et missilforsvar planlagt utbygd på 1960-70-tallet, hadde begrensede muligheter til å forsvare seg mot et massivt raketangrep. Derfor var det viktig å svekke en del av motstanderens styrker ved å angripe først. Av den grunn var det mange som anså ABM å være et offensivt våpen, og ikke et defensivt system, i og med at et førsteslag ville lønne seg.³⁴ Den sovjetiske administrasjon mente til midten av 1960-tallet at ABM-systemer kun var defensive, men forandret denne holdningen mot slutten av tiåret. Logikken bak ABM-avtalen var at ingen parter skulle være sikre på *ikke* å bli angrepet, og terskelen for å angripe skulle være like høy for både USA og Sovjetunionen. ABM-avtalen er på den måten unik, i den forstand at de andre nedrustningsavtalene som kom i kjølvannet av SALT og ABM, satte fokus på å begrense produksjon av offensive våpen, ikke av defensive. ABM-avtalen var viktig for å opprettholde gjensidig avskrekkelse i den kalde krigen.

Nike Zeus

Utviklingen av USAs første ABM-system, Nike Zeus, startet i 1955, under president Dwight D. Eisenhower. Etter at Sputnik ble skutt opp i 1957, økte presset for å lykkes med alle aspekter av avansert militær teknologi, deriblant Nike Zeus. Systemet krevde fire forskjellige radarer til ulike formål. For det første var det behov for en radar til å

³³ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/>, [lesedato 29.08.05].

³⁴ Talbott, *The Master of the Game*, s. 97.

spore innkommende stridshoder, deretter måtte stridshodets posisjon kartlegges så nøyaktig at det skulle være mulig å treffe det med et annet missil. Videre var det nødvendig å skille mellom såkalte lokkeduer og virkelige stridshoder med en tredje type radar, og til sist trengte missilet som ble skutt opp for å treffe den innkommende raketten, en radar som guide. Nike Zeus var et terminalt system som tok sikte på å forsvare et lite område, som typisk kunne være på størrelse med en by, og dette medførte at hver by måtte ha hvert sitt system med like mange radarer. Med andre ord var dette en ressurskrevende affære. Nike-Zeus ble ikke utplassert. Hovedproblemet lå i at interseptoren som ble skutt opp for å avskjære interkontinentale ballistiske missiler (Intercontinental Ballistic Missiles, heretter forkortet til ICBM) holdt en fjerdedel av farten av en interkontinental ballistisk rakett, og dette førte til at selve avskjæringen måtte gjennomføres over atmosfæren, dermed kunne ikke atmosfæren benyttes som filter for lokkeduer. Et annet problem var at radarene var mekanisk, og ikke elektronisk styrt, hvilket betydde at det tok lang tid å snu dem, og at det var lett å overrumple systemet ved et stort angrep. Selv om Nike Zeus ikke ble utplassert, hadde utviklingen av systemet gitt nyttig informasjon som kunne brukes i utviklingen av fremtidige missilforsvar.³⁵

Gjennom de 7 årene systemet var under utvikling, var det perioder med lavere intensitet. I 1959 stoppet president Eisenhower en videre utvikling av Nike Zeus fordi han møtte motstand i Kongressen, men han bevilget fortsatt penger til forskning. I 1961 var det konsensus i Pentagon om at den beste måten å takle et sovjetisk ABM-skjold på, var ikke å utvikle ABM selv, men å utvikle så mange "fluer", det vil si interkontinentale raketter, at Nikita Krustsjov ikke klarte å forsvare seg med Galosh. Galosh var ABM-systemet som Sovjetunionen da forsket på, og som senere ble plassert rundt Moskva.³⁶ USA var på dette tidspunktet i ferd med å utvikle raketter med mange stridshoder som ikke var avhengige av hverandre, MIRV (Multiple Independent Targetable Reentry Vehicles), og som ville øke ICBM-styrkene betraktelig.³⁷ Til tross for at det ble ansett å være mer effektivt å utvikle flere

³⁵ Informasjon om Nike-Zeus er hentet fra *FRUS 1964-68 Vol X, National Security Policy, Draft Memorandum From Secretary of Defense McNamara to President Johnson, Washington December 22 1966*, s. 490-491, og William Schneider Jr. "Missile Defense Systems: Past, Present and Future" i Holst, og Schneider Jr (ed.), *Why ABM?* s. 4-5.

³⁶ Mer informasjon om Galosh finnes senere i kapitlet

³⁷ Talbot, *The Master of the Game*, s. 92.

interkontinentale raketter enn å utvikle missilforsvar, stoppet ikke utviklingen av ABM, men uenigheten viser at det var ulike tilnæringsmåter til om USA burde bygge et slikt system eller ikke.

Nike-X

I 1963 ga igjen Department of Defense hæren autorisasjon til å utvikle et nytt ABM-system. Etterfølgeren til Nike-Zeus var Nike-X. På 1960-tallet var den viktigste nyvinningen radar med faseantenne. Fordi radarene ikke lenger var drevet mekanisk, som i Nike Zeus-systemet, kunne de bedre takle et stort angrep. Missilet Sprint ble utviklet og var betydelig raskere enn missilet som ble brukt for å avskjære fiendens raketter i Nike-Zeus. Med Sprint håndterte Nike-X problemet med å spore opp en rakett i atmosfæren. Grunnet Sprints reaksjonstid kunne missilet vente til fiendens angrep var i atmosfæren, hvor lettere objekter som usofistikerte lokkeduer, ble skilt fra stridshodet, og Sprint kunne konsentrere seg om sistnevnte.³⁸ Ved i tillegg å bruke missilet Spartan, et langsommere, men kraftigere missil enn Sprint, ble Nike-X etter hvert planlagt som områdeforsvar. Områdeforsvaret var primært designet for å motvirke et massivt angrep fra Sovjetunionen. Nike-X ble dog ikke godkjent for utbygging fordi det var for kostnadskrevenende. Dersom systemet skulle settes opp, måtte man konsentrere seg om å forsvare få byer, mens de resterende byer måtte stå totalt ubeskyttet. Ved å prioritere enkelte byer antok man at fienden ville konsentrere seg om de byene som stod igjen ubeskyttet.

Sentinel

Fiende- og trusselbildet forandret seg da Kina detonerte sin første atombombe i oktober 1964 og sin første hydrogenbombe i 1967, og forsvarsminister Robert McNamara annonserte i 1966 at Sovjetunionen bygde ABM-systemet Galosh rundt Moskva. Samtidig bygde Sovjetunionen opp stadig større og kvalitativt bedre styrker som truet de amerikanske landbaserte ICBM-styrker. Summen av disse hendelsene gjorde det naturlig for USA få fortsette utbyggingen av eget antirakett system. Samtidig gjorde usikkerheten om hvordan Sovjetunionen ville reagere på at USA

³⁸ *FRUS 1964-68 Vol. X, National Security Policy*, Draft Memorandum From Secretary of Defense McNamara to President Johnson, Washington December 22, 1966, s. 490-491, Schneider Jr. "Missile Defense Systems: Past, Present and Future", s. 5

bygde ut et ABM-system, at den amerikanske administrasjonen beslutningen om utbygging drøyde.

The difficulty predicting Soviet reactions is compounded by the fact that in the period since the end of the war, their reaction to actions on our part which were known to them was not to consider rational or called in for in the circumstances.³⁹

Internt i USA var det diskusjoner om hvorvidt en sovjetisk respons på en amerikansk ABM-utbygging ville innebære et forsterket fokus kun på Galosh, kun ICBM eller begge, og man ville ikke oppfordre til noen av delene.

It is not presently clear how extensive the present Soviet ABM deployment is. Whether or not they intend presently a full scale deployment, I would assume that the initial reaction of any announcement of a U.S ABM system would be to encourage and expedite a full scale Soviet deployment. I base this conclusion on the history of Soviet emphasis on defensive systems coupled with the fact that they have already commenced such deployment. I think the Soviet Union will also be forced to react by increasing its offensive nuclear force to take into account our ABM deployment.⁴⁰

Det var dessuten splittelse i den amerikanske administrasjonen om hvorvidt det skulle bygges ut et ABM-skjold, eller om USA skulle starte forhandlinger med Sovjetunionen. Utenriksminister Dean Rusk og Robert McNamara anbefalte å ikke bygge ut Nike-X fordi de trodde Sovjetunionen ville komme til å gjøre alt for å gjøre sitt eget system bedre enn USAs, og at dette kappløpet ville straffe begge parter med overhengende forsvarskostnader. Systemet ble referert til som Nike-X før Johnson-administrasjonen bestemte seg for å videreutvikle systemet og gi det sitt eget navn: Sentinel. Joint Chiefs of Staff på sin side var uenige i McNamaras synspunkter og anbefalte President Johnson å bygge ut Nike-X fordi dette ville gi USA en rekke fordeler.⁴¹ Spørsmålet om hvorvidt ABM burde bygges ut eller ikke, var kontroversielt gjennom hele Johnson- og Nixon-perioden.

³⁹ *FRUS 1964-68, Vol XI, Arms Control and Disarmament*, Memorandum from the Ambassador at Large (Thompson) to the President's Special Assistant (Rostow), December 10 1966, s. 409-410.

⁴⁰ *FRUS 1964-68, Vol XI, Arms Control and Disarmament*, Memorandum from Acting Secretary of State Katzenbach to the President's Special Assistant (Rostow), Washington December 10 1966, s. 408.

⁴¹ Mer om hvilke fordeler JCS siktet til kan finnes i *FRUS 1964-1968, Vol X, National Security Policy*, Memorandum From the Deputy Secretary of Defense (Vance) to President Johnson, Washington December 13, 1966, s. 480, se også *FRUS 1964-1968, Vol X, National Security Policy*, Draft Notes of

Etter lange diskusjoner og stor uenighet annonserte Johnson-administrasjonen den 18. september 1967 at den planla å utplassere Sentinel, et tynt områdeforsvar. For å ikke akselerere våpenkappløpet med Sovjetunionen, hevdet McNamara at Sentinel var rettet mot tilfeldige angrep fra Kina knyttet til landets forventede atomstyrke på midten av 1970-tallet.⁴² Sentinel var en modifisert utgave av Nike-X og benyttet to radarer: PAR (Perimeter Acquisition Radar), som skulle plasseres i den nordlige delen av USA, og den billigere MSR (Missile Site Radar), som skulle plasseres rundt byer som i tidligere systemer. Disse byene inkluderte Boston, Chicago, New York, Los Angeles, San Fransisco og Seattle.⁴³ Sprint og Spartan ble beholdt, hvor Sprint skulle brukes i lokalt forsvar, og Spartan fortsatt skulle brukes til avskjæring av fiendens missiler over atmosfæren (opp til 1200 miles). Fordi Sentinel rettet seg mot en kommende kinesisk trussel, var det sårbart mot selv et lite russisk angrep. En av svakhetene var at ikke noen radarer var rettet sørover.

Safeguard

Da Nixon ble president, anmodet han om evaluering av Sentinel, og 14. mars 1969 foreslo han under en pressekonferanse at USA skulle utplassere Safeguard i stedet for Sentinel, selv om hovedformålet var omtrent det samme.⁴⁴ Viggo Valentin Mortensen argumenterer i sin doktoravhandling *The Imperial Shield* at skiftet fra Sentinel til Safeguard kun var kosmetisk og et forsøk på å smugle inn et ABM-system bak døren til en ellers ABM-skeptisk amerikansk Kongress.⁴⁵ Det ble lagt frem et forslag i mars 1969 med fire mulige tilnærminger til amerikansk missilforsvar. Valgene Nixon stod overfor var hvorvidt USA skulle bygge et forsvar av byer, et områdeforsvar mot kinesisk angrep (Sentinel), et modifisert Sentinel, eller ikke missilforsvar i det hele tatt.⁴⁶ Department of Defense anbefalte et modifisert Sentinel.

Meeting, Austin, Texas, December 6, 1966 s. 459-464, og *FRUS 1964-1968*, Vol X, *National Security Policy*, Memorandum From the Joint Chiefs of Staff to Secretary of Defense McNamara, Washington July 1967, s. 562-563.

⁴² <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/index.html> [lesedato 06.07.05].

⁴³ Schneider Jr. "Missile Defense Systems: Past, Present and Future", s. 8.

⁴⁴ Nixons uttalelser og meninger er blant annet hentet fra pressekonferanse 14. mars 1969 om utplasseringen av Safeguard. Presidential Press Conferences, *The Nixon Presidential Press Conferences March 14, 1969*, 1978, New York, s. 34.

⁴⁵ Mortensen, *The Imperial Shield*, s.188.

⁴⁶ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/18-01.htm> [lesedato 08.10.2005]

Den største fysiske forskjellen mellom Sentinel og Safeguard var at radarsystemet ville gi en forbedret dekning. Utover det var Safeguard tynnere satt opp, med unntak av rundt Washington DC, men med bedre regional distribusjon av Sprint-missiler. Beskyttelsen av Minuteman⁴⁷ ville være omtrent det samme for begge systemer. Departement of Defense vurderte at det ville være billigere å bygge ut et missilforsvar snarere enn å beskytte ICBM-siloene med harde siloer, men i og med at ekspertene var usikre på om ABM-forsvaret ville fungere godt fra starten av, var det et alternativ å hardne noen av siloene i tillegg. Den største forskjell mellom Sentinel og Department of Defenses forslag til modifisert Sentinel, gjaldt spesielt to aspekter: ”a) elimination of protection of Alaska and Hawaii, b) elimination of three other radar sites, two of which had provided some protection of Chicago and New York against a sophisticated Chinese attack”.⁴⁸

The President, after thorough consideration of all the options – building more Polaris submarines, hardening Minuteman sites etc., has determined that the least provocative and the most effective action we can take is to go forward on a limited system (which the Soviet Union has) which will accomplish two purposes – an area defense which covers any possibility of a Chinese Communist or other mini-nuclear power threat for the next 10 years and the protection of some of our Minuteman sites against a possible Soviet attack.⁴⁹

Nixon poengterte også at Safeguard skilte seg fra sin forgjenger, fordi der Sentinel hadde en bestemt sluttdato for når systemet skulle være ferdig, skulle Safeguard revurderes årlig. Safeguard-systemet skulle vurderes i faser i forhold til tre aspekter. For det første skulle systemet vurderes i forhold til gjeldende trusselbilde, enten fra Sovjetunionen eller Kina. For det andre skulle dialogen med Moskva tas hensyn til på ethvert tidspunkt. For det tredje vil en faseutvikling gi beslutningstakerne mulighet til

Original: National Archives, Nixon Presidential Materials Project, National Security Council Files, Box 843, ABM Memoranda, Henry Kissinger to Richard Nixon ”Issues Concerning ABM deployment” 5. March 1969, Top Secret, annotated copy,

⁴⁷ Minuteman er navnet på den type interkontinental ballistisk missil som utgjorde den offensive strategiske styrken til USA.

⁴⁸ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/18-01.htm> [lesedato 08.10.2005]

Original: National Archives, Nixon Presidential Materials Project, National Security Council Files, Box 843, ABM Memoranda, Henry Kissinger to Richard Nixon ”Issues Concerning ABM deployment” 5. march 1969, Top Secret, annotated copy,

⁴⁹ National Archives and Research Administration, Nixon Presidential Material, NHPF, Presidents Personal Files, box 5, folder ABM, Memorandum for the Secretary of State, the Secretary of Defense, Ambassador Bunker, Ambassador Lodge, Henry Kissinger, from the President, April 14th 1969.

å vurdere det planlagte systemet i forhold til tekniske nyvinninger og revurderinger i forhold til om teknologiske forandringer skulle gjennomføres. Systemet var tross alt nytt og uprøvd.⁵⁰ På kritiske spørsmål om hvorvidt systemet ville fungere, viste Nixon til at Sovjetunionen allerede hadde et system som USA ønsket å bygge ut.

When question is raised as to whether the system will work there are three answers –one, the Soviet Union has such a system and we have had to adjust our military planning on the assumption that it will work; two, we cannot afford to leave the U.S. defenseless against a mini-nuclear power threat since this would mean that our foreign policy in Asia and in the Pacific would lose an immense amount of credibility; three, we must at the very least not allow possible technical breakthroughs in this area to be in the sole capability of the Soviet Union as compared with ourselves.⁵¹

Argumentet var at så lenge Sovjetunionen kunne tilegne seg teknologien, kunne USA det også. Nixons argumentasjon om at USA uten et missilforsvar ville være uten forsvar mot små angrep, og at dette ville føre til at USA mistet integritet i sin Asia-politikk, kan ikke sies å være et svar på om systemet vil fungere. Det er heller ikke den tredje forklaringsfaktoren han gir, om at dersom man får teknologiske gjennombrudd, vil USA være med på den.

Administrasjonen fremmet et forslag om et 12-base områdeforsvar. I første fase var ICBM-siloene i Malstrom Air Force Base (AFB), Montana, og Grand Forks AFB, North Dakota, inkludert. I fase to skulle det konstrueres beskyttelse av Whiteman AFB i Missouri og Warren AFB, Wyoming. Men systemet gikk gjennom kraftige endringer tvunget frem av innenriks- og utenrikspolitiske hensyn. I motsetning til under president Johnson, og i motsetning til situasjonen i dag, var det sterk motstand i Kongressen i Nixon-perioden mot missilforsvar. Innenrikspolitisk press og krav om forhandlinger om våpenkontroll presset Nixon til retrett. I 1970 var ikke områdeforsvar lenger et mål. Kongressen ønsket kun å bevilge midler til få baser for Minutemanforsvar.

Å knytte systemet for tett opp til den kinesiske trussel, var ikke uproblematisk. Hvis begrunnelsen for systemet var for nært knyttet til en kinesisk trussel, gjorde USA det

⁵⁰ Presidential Press Conferences, *The Presidents New Conference of March 14 1969*, s. 34-41

⁵¹ NARA, NPM, NHSF, Presidents Personal Files, box 5, folder ABM, Memorandum for the Secretary of State, the Secretary of Defense, Ambassador Bunker, Ambassador Lodge, Henry Kissinger, from the President, April 14th 1969.

vanskelig for seg selv hvis forhandlingene med Sovjetunionen ga resultater.⁵² Kunne man rettferdiggjøre utbyggingen av et missilforsvar på bakgrunn av en kinesisk trussel? Konklusjonen til Department of Defense ble at USA kunne rettferdiggjøre deployeringen av et forsvar av landets gjengjeldelsesstyrker (the deterrent), og behandle den kinesiske trusselen som et tillegg.⁵³ Kissinger var skeptisk til å bruke resonnementet om å beskytte seg mot en kinesisk trussel.⁵⁴ Nixon på sin side la mye mer vekt på Kina enn Kissinger satte pris på.⁵⁵

På spørsmål om hvordan Sovjetunionen ville reagere på Safeguard, svarte Nixon at han ikke var bekymret for en negativ reaksjon fordi sovjeterne kunne skille mellom offensive og defensive våpen. "They have always thought in defensive terms, and if you read not only their political leaders, but their military leaders, the emphasis is on defense".⁵⁶ Dessuten hadde Sovjetunionen bygget ut sitt eget system rundt Moskva med 64 sites, som de nektet for at eskalerte våpenkappløpet pga systemets defensive karakter. For videre å underbygge argumentet om at Sovjetunionen ikke ville protestere på den amerikanske utbyggingen av ABM, viste Nixon til "...when the United States last year went forward on the Sentinel system, 4 days later the Soviet Union initiated the opportunity to have arms limitation talks."⁵⁷

De tekniske komponentene som utgjorde Safeguard var 19 radarer deployert slik at de dekket hele nasjonen. 7 av radarene var Perimeter Acquisition Radars (PARs) og 12 var "engagement radars" – Missile Site Radars [MSRs]. Videre skulle systemet bestå av 465 "long-range Spartan interceptors" og 168" short-range Sprint missiles for radar defense."⁵⁸

⁵² <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/18-01.htm> [lesedato 08.10.2005].

Original: National Archives, Nixon Presidential Materials Project, National Security Council Files, Box 843, ABM Memoranda Henry Kissinger to Richard Nixon "Issues Concerning ABM deployment" 5. march 1969, Top Secret, annotated copy.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/index.html> [lesedato 03.07 2007].

⁵⁶ Presidential Press Conferences, *The Presidents New Conference of March 14 1969*, s. 38.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/03-01.htm> [lesedato 08.10.2005].

National Security Council Verification Panel, "Evaluation of Possible Strategic Arms Agreements Between the United States and the Soviet Union" 21 March 1970, Top Secret [excerpt], Original: NARA, Record Group 59, Policy Planning Council Miscellaneous Records, 1959-72, box 298, SALT, March 1970,

Strategic Defense Initiative og National Missile Defense

ABM-avtalen har blitt utfordret gjentatte ganger etter den ble underskrevet i 1972. I 1983 lanserte Ronald Reagan *Strategic Defense Initiative* (SDI),⁵⁹ og Bill Clinton ville i sin regjering etablere et tynt NMD-system mot røverstater, såkalte *rogue states*,⁶⁰ før George W. Bush trakk USA helt ut av avtalen med virkning fra sommeren 2002.⁶¹ Clintons begrensete missilforsvar, som forøvrig ikke ble satt ut i livet, ville ha krevd et tillegg i ABM-avtalen, uten, ifølge den amerikanske administrasjonen, å velte den underliggende hensikt med avtalen.

The Administration has made clear to Russia that deployment of a limited NMD that requires amendments to the ABM Treaty would not be incompatible with the underlying purpose of the ABM Treaty, i.e. to maintain strategic stability and enable further reductions in strategic nuclear arms. The ABM Treaty has been amended before, and the Administration sees no reason why it should not be possible to modify it again to permit deployment of a NMD effective against rogue nations missile threat.⁶²

President George W. Bush sa i en tale 17. desember 2002 at USA nå har et nytt avskrekkingskonsept. Den kalde krigen var over og USA hadde ikke lenger den avskrekkingsdoktrine som var gjeldende i 1972. USA hadde dessuten opprettet et vennskapelig forhold til Russland som blant annet inkluderte partnerskap i kontraterrorisme og opprettelsen av NATO-Russlandrådet. Dette innebar at USA ville ha muligheten til å avskrekke røverstater med Missile Defense fra å angripe med missiler.⁶³ Systemet skulle utvikles med tanke på å forsvare også venner og allierte,

⁵⁹ En kort historikk om SDI gis av Jeanette Voas, "Soviet Attitudes towards Ballistic Missile Defence and the ABM Treaty," *Adelphi Papers* 255, Winter 1990.

⁶⁰ <http://www.whitehouse.gov/omb/legislative/sap/106-1/S257-s.html> [lesedato 26.05.05].

The National Missile Defense Act of 1999, mars 1999.

⁶¹ Ifølge artikkel 15.2 i avtalen ville en oppsigelse av avtalen ta seks måneder. En "flukt-paragraf" som denne er vanlig i avtaler som ligner på denne. Det gir partene en mulighet til å trekke seg fra avtalen hvis ekstraordinære hendelser, relatert til avtalen, har skjedd. I dette tilfellet var det fraværet av kald krig og nye trusler. Mer om USAs argumentasjon for å trekke seg fra avtalen, samt mulige konsekvenser, finnes i Ron Huisken, "Missile Defence, the ABM Treaty, and Nuclear Weapons – An Opportunity Missed", *Pacifica Review*, Volume 14, Number 2, June 2002, s. 87.

⁶² <http://www.whitehouse.gov/omb/legislative/sap/106-1/S257-s.html> [lesedato 26.05.05]

The National Missile Defense Act of 1999, mars 1999.

⁶³ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/20021217/html> [lesedato 26.05.05].

President Announces Progress in Missile Defence Capabilities, Statement by the President, December 17 2002. Kort tid etter at George W. Bush ble president, fjernet administrasjonen skillet mellom nasjonalt og strategisk missilforsvar. Som en konsekvens av dette begynte man i USA å referere til dets globale missilforsvar som skulle beskytte USAs og dets alliertes interesse. At USA har hatt planer om et missilforsvar utenfor egne landegrenser har derfor lenge vært kjent, men de største protestene har

og dette skilte MD i stor grad fra systemene Nike-X til Safeguard, som kun konsentrerte seg om forsvar av amerikansk territorium. MD-utviklingen raser videre, selv om det har vært mange mislykkede prøver av systemet som gjør at man kan mistenke utviklingen for å ha lang tid igjen. Det hersker stadig uenighet om utbyggingen av systemet, men kritikken er mindre nå enn den var på 1960- og 70-tallet. Felles for alle systemene som er forsøkt utviklet siden 1950, er at de alle har vært ekstremt dyre å produsere.

Styrkeforhold mellom USA og Sovjetunionen

USA demonstrerte i 1945 at det hadde utviklet og var villig til å bruke kjernefysiske våpen. Bombingen av byene Hiroshima og Nagasaki bidro til en rask slutt på 2. verdenskrig, og virkningene var så ødeleggende at man 5 år etter regnet med 340 000 drepte bare på grunn av senvirkninger av strålingen. Både USA og Sovjetunionen erklærte i etterkant av krigen at kjernefysiske våpen burde settes under internasjonal kontroll mens de samtidig fortsatte å utvikle sine egne program. Atomkappløpet mellom supermaktene var i gang. USA hadde lenge både et kvalitativt og kvantitativt overtak, men mot slutten av 1960-tallet var forspranget tatt igjen, i hvert fall kvantitativt.⁶⁴

Amerikanske og sovjetiske våpen var av veldig forskjellig karakter, men man opererte likevel med tall for sammenligning. I 1967 hadde USA 1054 ICBMer, 576 SLBMer og 650 B-52 Heavy Bombers.⁶⁵ På samme tidspunkt hadde Sovjetunionen bare 500 ICBMer, 100 kortdistanse SLBMer og 155 Inferior Heavy Bombers⁶⁶. Det vil si at USAs til sammen 2280 strategiske våpen var omtrent tre ganger så mange som Sovjetunionens 750 operasjonelle enheter. USA stoppet produksjonen av alle nevnte

kommet første fra 2006, da det ble klart at USA har konkrete planer for baser i Europa. Huisken, "Missile Defence, the ABM Treaty, and Nuclear Weapons" s. 93

⁶⁴ Henry Kissinger, *Nuclear weapons and foreign policy*, New York, 1969. Gordon Dean, leder av Atomic Energy Commission, stiller i forordet spørsmål ved hensikten ved oppbygging av nasjonale styrker når partene allerede er kapable til å ødelegge hverandre mange ganger. Hvis man kan si at det i praksis var likhet i kjernefysiske styrker det tidspunkt begge parter hadde kapasitet til å utslette hverandre, hadde partene utlignet hverandre på et langt tidligere tidspunkt.

⁶⁵ Forkortelsene står for henholdsvis Intercontinental Ballistic Missiles, Submarine Launched Missiles, og oversettelsen av Heavy Bombers er tunge bombefly. Tallene er hentet fra Raymond L. Garthoff, "The Soviet Military and SALT", Jiri Valenta, and William Potter, *Soviet Decisionmaking for National Security*, London, 1984, s. 137-138.

⁶⁶ Underlegne tunge bombefly.

våpen på midten av 1960-tallet, da marginkostnadene ved å bygge nye våpen oversteg verdien eller effekten av dem, og hadde dermed tilnærmet samme antall strategiske kjernefysiske våpen i 1972 som det hadde i 1967. De tre styrkene av ICBMer, SLBMer og tunge bombefly møtte hver for seg kriteriet om en forsikret ødeleggelse av motstanderens styrker. Mens USA i september 1968 hadde samme antall strategiske våpen, hadde Sovjetunionen økt styrkene til 875 ICBMer, 110 SLBMer og 155 Heavy Bombers. Året etter var USAs styrker fortsatt uforandret med unntak av en liten nedgang i antall B-52, mens Sovjetunionen nå hadde 1140 ICBMer som allerede var operasjonelle og 380 til under konstruksjon, 185 operasjonelle SLBMer, med 175 til under konstruksjon, og 155 Heavy Bombers. Sovjetunionen fortsatte altså på sin side opprustningen selv om USA hadde stoppet sin, og på begynnelsen av 1970-tallet erklærte Sovjetunionen at det hadde oppnådd militær likhet med USA for første gang. Det at USA aksepterte dette faktum, gjorde det mulig for partene å forhandle om offensive våpen.⁶⁷ Utsettelsene av SALT fra september 1967 til november 1969 ga Sovjetunionen muligheten til bare i denne perioden å produsere så mange ICBMer at erde passerte USAs antall langdistanseraketter.⁶⁸

Détente, parity og sufficiency

Détente betydde begynnelsen på en ny fase i den kalde krigen som ble kjennetegnet av pågående, om ikke alltid like vellykkete forhandlinger, og ABM-avtalen var en av disse. *Détente* er fransk og betyr avspenning mellom to nasjoner, og årene 1969-72 blir gjerne betegnet som en periode preget av *détente*. I sin innsettelsestale la Richard M. Nixon vekt på at man gikk inn i *an era of negotiations*, og understreket behovet for fred og forhandlinger. Hvilke faktorer ledet til *détente*? Dette er et stort spørsmål. I denne sammenheng er følgende momenter viktigst. Det er naturlig å anta at USA ikke hadde inngått avtaler med Sovjetunionen om strategiske kjernefysiske våpen og defensive systemer med mindre det eksisterte en viss likhet mellom partene styrkemessig, hvilket det gjorde i 1969. Ut av dette førte USA en politikk hvor *sufficiency*, tilstrekkelighet, overtok etter målet om å være overlegent sterke i forhold til sine fiender i øst. Det lå dessuten en gevinst i denne doktrinen for begge parter, i

⁶⁷ Strobe Talbott, *Deadly Gambits The Reagan Administration and the Stalemate in Nuclear Arms Control*, London 1985, s. 211.

⁶⁸ Garthoff, "The Soviet Military and SALT." s. 137

form av politisk innflytelse hvor détente ble knyttet til andre saker. Dessuten har personlige relasjoner sikkert spilt en rolle.

Utviklingen av de strategiske styrkene i henholdsvis USA og Sovjetunionen i 1969 er, sammen med mange andre faktorer, viktige faktorer bak Richard Nixons fokus på forhandlinger og åpning østover. I januar 1969 konkluderte presidenten og sikkerhetsrådgiver Henry Kissinger, på bakgrunn av etterretningsestimater, at Sovjetunionen for første gang hadde oppnådd strategisk likhet med USA. Kun en måned ut i regjeringssperioden fortalte sjef for CIA, Richard Helms, under et møte i National Security Council (NSC) at mens USA en gang nøy 5-1 megatonns fordel i forhold til Sovjetunionen, var dette nå utlignet.⁶⁹ Partene hadde altså oppnådd *parity*, likhet, dog med ulik mengde av de enkelte våpentyper. Ingen av partene hadde i 1970 tilstrekkelig mange førsteslagsvåpen til å starte en krig, men var begge rustet til å svare på et angrep. Gjengjeldelsesvåpen beskyttes normalt i siloer under bakken, og det var blant annet disse våpensiloene amerikanerne ville beskytte med Safeguard.⁷⁰ Ingen av partene hadde tilstrekkelig presise strategiske våpen til å starte en krig, men begge hadde mulighet til å absorbere et eventuelt angrep, og dette var en stabiliserende faktor. På 1960-70-tallet kunne man si at kjernevåpen ikke var ment for å starte en krig, men for å avskrekke motparten fra å bruke sine. For Sovjetunionen var den amerikanske administrasjons anerkjennelse av likhet viktig for viljen til å starte forhandlinger.

The most fundamental political objective has been American recognition of parity of the USSR with the USA – parity in the broadest political and political-military as well as strategic sense, spelling an end to Soviet inferiority in its relations with the United States.⁷¹

Det virket på dette tidspunktet som om USA relativt sett var i nedgang mens Sovjetunionen var i fremgang, dermed ble det viktig for USA å hindre Sovjetunionens

⁶⁹ Paper from Conference, Oslo 28. April-1. May 2005 on Intelligence in Waging the War: NATO, the Warsaw Pact, and the Neutrals, 1949-1990. Erin Rose Mahan, *The Role of Intelligence in the Strategic Arms Limitation Talks (SALT)*, 1969-1972, s. 18, NARA, Records of CIA box 7, Intelligence Support to the US SALT Delegation, Author: Howard Stoertz Jr., Volume 16 issue spring YEAR:1972

⁷⁰ Den amerikanske administrasjonen vurderte også andre alternativer for å beskytte ICBM-styrkene, hvorav de mest gjennomførbare tiltakene var å lagre raketten på mobile enheter, lage siloene meget harde, eller, som Nixon valgte, forsvare dem med et anti-rakettskjold. Mer om dette i Newhouse, *Cold Dawn*, s. 25.

⁷¹ Garthoff, "The Soviet Military and SALT." s. 140.

vekst så mye som mulig gjennom avtaler.⁷² Avspenningspolitikken kan dermed anses å være et forsøk på å hindre Sovjetunionen i å få overtak over USA på forskjellige områder som et svar på USAs nedgang.⁷³ Den sovjetiske administrasjonen la stor vekt på innrømmelsen om likhet, som kanskje var den viktigste faktoren for at det ble mulig å starte forhandlinger i 1969 og innlede *détente*.

Selv om Nixon i valgkampen hevdet at USA skulle ha styrker som var overlegne Sovjetunionens, sa han i en pressekonferanse 27. januar 1969 at USAs mål var å sikre at staten hadde tilstrekkelige, og ikke overlegne, militære styrker til å forsvare amerikanske interesser, samt tilstrekkelige styrker til å fortsette forpliktelsene USA hadde rundt i verden. Han mente at tilstrekkelighet var et bedre uttrykk enn både likhet og overlegenhet, og sa dette allerede i februar 1969 til statsminister Harold Wilson.⁷⁴ Presidenten forklarte ikke hva som lå i dette, men implikasjonen var at de styrkene som USA på daværende tidspunkt hadde, ble vurdert å være tilstrekkelig ved et sovjetisk angrep. For å være sikker på at denne antakelsen guidet politikken i alle nivåer i administrasjonen, igangsatte Nixon og Kissinger en National Security Council (NSC)-studie, National Security Study Memorandum (NSSM), om den amerikanske strategiske situasjonen for å la Det hvite hus få lov til å etablere tilstrekkelighet som "Yardstick [...] for assessing the adequacy for U.S. strategic forces" as well as for "assessing the desirability" av arms control.⁷⁵

For den amerikanske administrasjonen ville det bli en dyr affære å opprettholde overtaket de tradisjonelt hadde hatt overfor Sovjetunionen, nå som Sovjetunionen var blitt så vidt sterk. Små økninger i amerikanske kapasiteter for å øke måltilintetgjørelse, ville kreve enorme økninger i styrker, og dermed også store kostnadsøkninger. Bak tilstrekkelighet lå det at USA skulle beholde en effektiv strategisk gjengjeldelseskapasitet til å avskrekke enhver nasjon fra å angripe. Videre skulle de amerikanske styrkene være tilstrekkelig sterke til å forsvare USA ved et

⁷² Mer utdypende om emnet, se Robert S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine. American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969-1976*, Cambridge 1984.

⁷³ Geir Lundestad, *USA og Europa. Imperiet og de allierte etter 1945*. Norsk utgave Oslo 2000, s. 250.

⁷⁴ William Burr, "The Nixon Administration, the 'Horror Strategy' and the Search for Limited Nuclear Options, 1969-1972: Prelude to the Schlesinger Doctrine," *Journal of Cold War Studies*, Volume 7 Number 3, Summer 2005.

⁷⁵ Ibid.

eventuelt angrep. Det var viktig å forhindre Sovjetunionen fra å forårsake større ødeleggelser på USAs populasjon og industri enn USA kunne påføre Sovjetunionen. Dessuten var et mål å bevare stabiliteten ved å redusere USAs sårbarhet for på den måten å minimere sannsynligheten for et sovjetisk førsteslag. Tilstrekkelighet ble igjen erstattet med overlegenhet allerede under Ford-administrasjonen, og utviklet seg gradvis gjennom alle administrasjonene opp til Bush jr.⁷⁶

For den sovjetiske administrasjon spilte økonomiske hensyn inn når den gikk inn for détente. I dette lå løftet om amerikansk kornsalg og deltakelse i internasjonal handel som en del av et toppmøte mellom USA og Sovjetunionen. For USA betydde détente en økonomisk, strategisk og politisk mulighet til å forhindre en kjernefysisk krig, mulighet til å bygge et nettverk med gjensidige fordeler, og modifisere Sovjetunionens oppførsel ved å få det til å anerkjenne internasjonalt samarbeid og konkurranse for å sikre internasjonal stabilitet.⁷⁷ Dessuten, mente den amerikanske administrasjon, var détente en måte for USA å demme opp mot den sovjetiske makten på en ny og billigere måte. For etter at supermaktene hadde oppnådd styrkemessig likhet, måtte USA finne nye måter å kontrollere Sovjetunionen på.⁷⁸ Nixon håpte også at Bresjnev kunne hjelpe ham ut av Vietnam ved å legge press på de nordvietnamesiske styrkene. Nixon var ikke klar over at Sovjetunionen ikke hadde kontroll over styrkene, og sovjetiske kilder frigitt på 1990-tallet kan fortelle at de vietnamesiske troppene ikke ble særlig influert av Sovjetunionen slik man tidligere har trodd.⁷⁹ At samarbeidet mellom Nord-Vietnam og Moskva ikke var optimalt, ble synlig da amerikanske tropper bombet Nord-Vietnam i 1972, rett før toppmøtet i mai, og USA ikke fikk noen reaksjoner fra Bresjnev. Han prioriterte egne strategiske interesser fremfor vietnamesiske liv.⁸⁰ Forholdet mellom Sovjetunionen og Kina, som var preget av skepsis og økende konflikt, kan også forklare tilnærmingen mellom USA og Sovjetunionen. Både Sovjetunionen og Kina passet på at den andre ikke fikk

⁷⁶ Olav Njølstad, "In Search of Superiority. US Nuclear Policy in the Cold War," *Forsvarstudier* 1/1994, s. 7-8.

⁷⁷ Hoff, *Nixon reconsidered*, s. 183.

⁷⁸ Walter LaFeber, *The American Age. U.S Foreign Policy at Home and Abroad. 1750 to the Present*, 2nd Edition New York/London 1994, s. 650.

⁷⁹ For mer utfyllende opplysninger om dette, se for eksempel Ilya V. Gaiduk, *The Soviet Union and the Vietnam War*, Chicago 1996.

⁸⁰ LaFeber, *The American Age*, s. 670.

et for godt forhold til USA, og den perioden i den kalde krigen hvor tilnærmingen mellom USA og Kina var ”på sitt mest dramatiske”, var også forholdet mellom USA og Sovjetunionen som best.⁸¹

Grunnen til at Richard Nixon var den presidenten som kunne drive détente lengst, var at han var den første presidenten etter 2. verdenskrig som ikke trengte å bekymre seg for nettopp Richard Nixon.⁸² Nixon hadde rykte for å være en hard anti-kommunist, og ville neppe få beskyldninger om å være for svak overfor Sovjetunionen. En viktig faktor for détente var personlighet, og personlige relasjoner. Det hadde vært vanskelig å forhandle frem ABM-avtalen med mindre det var et godt forhold mellom statslederne i henholdsvis USA og Sovjetunionen.⁸³ Selv om president Gerald Ford, da han tok over etter Nixon i 1974, forsøkte å føre samme linje overfor Sovjetunionen som sin forgjenger, døde initiativet fort, og selve uttrykket détente ble forbudt brukt i valgkampen i 1976 av Ford fordi det på kort tid hadde blitt et upopulært uttrykk⁸⁴. Det er flere årsaker til dette, men viktigst var det kanskje at Ronald Reagan, som var en sterk presidentkandidat for republikanerne, var imot denne tilnærmingen. Selv om han ikke ble republikanernes presidentkandidat i første omgang, hadde han stor støtte blant sine egne.⁸⁵ En rekke ytre faktorer ledet også til at détente sank i popularitet, opprettelsen av Konferansen om sikkerhet og samarbeid i Europa (KSSE) i 1976 og Sovjetunionens invasjon av Afghanistan var blant disse hendelsene.

I 1969 ville Nixon gjøre de amerikanske styrker så godt egnet som overhodet mulig i denne situasjonen av likhet som hadde oppstått, og State Departement fikk derfor i oppdrag sammen med CIA og Departement of Defense å komme med anbefalinger om hvordan dette best kunne gjøres. Rapporten skulle leveres presidenten personlig, og NSC skulle holdes utenfor. Opinionsen ble holdt utenom diskusjoner og begrunnelse for détente. Slike doktriner er sjelden effektive hvis folket ikke forstår eller står bak dem. Nixons konsept om détente ble utarbeidet uten opinions innblanding. På denne måten ble opinionsen utelukket fra å lære om logikken bak

⁸¹ Lundestad, *USA og Europa*, s. 87.

⁸² *Ibid.* s. 86.

⁸³ Hoff, *Nixon Reconsidered*, s. 183-184.

⁸⁴ Jussi M Hanhimäki, ”Ironies and Turning Points: Détente in Perspicitve”, i Odd Arne Westad (ed), *Rewieving the Cold War. Approaches, Interpretations, Theory*, London 2001, s. 329.

⁸⁵ Lundestad, *USA og Europa*, s. 107.

konseptet, og ville dermed heller ikke støtte opp under den.⁸⁶ Détente ble derfor like mye en innenrikspolitisk debatt mellom presidenten og kongressen som en virkelig debatt med Sovjetunionen om SALT og ABM.

Hvorfor ville Sovjetunionen forhandle med USA?

Sovjetunionens doktriner og interne spenninger i forhold til SALT er lite kjent. Oppgaven baserer seg ikke på russiske kilder, og vurderinger om den sovjetiske posisjoner er derfor basert på antagelsene i amerikanske dokumenter og litteratur om russiske intensjoner og planer for forsvarspolitikken og utvikling av de offensive og defensive kjernefysiske systemer var på gitte tidspunkt.⁸⁷ Etter invasjonen i Tsjekkoslovakia august i 1968 fokuserte russerne på to problemer i utenrikspolitikken: Hvordan takle sjokkeffekten i andre kommunistiske stater etter invasjonen, og hvordan begrense tap på andre områder, spesielt overfor USA. Av hensyn til nettopp USA ble den sovjetiske administrasjonen særlig opptatt av å holde muligheten for å forhandle om SALT, åpen. Det var flere motiver for dette: For det første var det taktisk lurt å gjenvinne respekt hos vestlige aktører. Videre var forhandlingene muligens en manøver for å splitte atlantehavsalliansen ved å bygge opp frykt omkring et amerikansk-sovjetisk fellesstyre. Man kan dessuten anta at den sovjetiske administrasjonen ønsket å stabilisere våpenfordelingen mellom supermaktene på det nivået det hadde kommet til på slutten av 1960-tallet, et nivå Moskva var godt fornøyd med.⁸⁸

Den sovjetiske delegasjonen under SALT-forhandlingene innså i løpet av de første forhandlingsperiodene at USA faktisk var villige til å forhandle. USA viste samtidig vilje og evne til å bygge opp nye typer styrker og teknologi. Selv om de ikke produserte flere våpen, hadde Sovjetunionen med andre ord grunn til å frykte amerikanerne hvis de ikke la bånd på sin videre utvikling. Safeguard var større enn russernes ABM-system. MIRV-spørsmålet var også vanskelig, i og med at USA hadde kommet langt i utviklingen av de nye typer stridskoder i forhold til

⁸⁶ Hoff, *Nixon Reconsidered*, s. 183.

⁸⁷ En kort innføring i sovjetisk fokus på defensive systemer, se Sergei Kortunov, "Washington Withdraws from the ABM Treaty", *International Affairs*, Volume 8, Number 4, 2002, Thomas W. Wolfe, "Soviet Interests in SALT", William R. Kintner and Robert L. Pfaltzgraff Jr. (Ed), *SALT: Implications for Arms Control in the 1970s*, University of Pittsburgh Press 1973.

⁸⁸ Kissinger, *White House Years*, s. 127.

Sovjetunionen.⁸⁹ En bilateral avtale kunne derimot bidra til en mindre spent situasjon mellom supermaktene. Det er ikke usannsynlig å tro at USAs evne til å utvikle ABM og MIRV på en like effektiv måte som de hadde utviklet strategiske bombefly i 1950-årene og ICBM på 1960-tallet, var hensyn som veide tungt for de russiske militære lederne i innledningen av SALT-prosessen.

Det sovjetiske byråkrati og de militæres innflytelse

“We do not know the objective of Soviet Nuclear policy; whether it is parity with the US or superiority”⁹⁰ Selv om man ikke vet med sikkerhet hva Sovjetunionens doktriner var under den kalde krigen, er det likevel naturlig å tro at de var preget av tilbakeholdenhet overfor SALT-forhandlingene. De sovjetiske militære var i utgangspunktet skeptisk til enhver form for forhandlinger om nedrustning. I den sammenheng var de redde for at forsvarsbudsjettene skulle kuttes, og fryktet dermed for sine egne arbeidsplasser, samt at politikerne skulle komme til å blande seg inn i de militære anliggender. “We believe that the resources in the USSR is likely to intensify, only not between civilian and military programs, but also within the military establishment.”⁹¹ Sovjetunionens tenkning rundt missilforsvar var dominert av Major-General Talenskys holdning. Han lanserte ”The Talensky Doctrine” våren 1964, hvor hovedargumentet var

The creation of an effective anti-missile system enables the state to make its defences dependent chiefly on its own possibilities, and not only on mutual deterrence, that is, on the goodwill of the other side.⁹²

Videre mente Talensky at enhver utbygging av forsvaret var politisk og moralsk forsvarlig og nesten uten videre strategisk stabiliserende, og ikke ga rom for å diskutere aspekter ved et forbud av ABM-utviklingen.⁹³ Enkelte sovjetiske forskere ble over tid mer negative til å utvikle ABM-skjold, men det var ikke lett å utfordre

⁸⁹ Med MIRV-teknologien kunne flere stridshoder settes på et missil, hvor alle var programmert til å nå hvert sitt mål. ABM- og SALT-avtalene klarte ikke å legge ned forbud mot denne teknologien, noe som gjør at mange mener SALT I var mislykket.

⁹⁰ *FRUS 1964-1968*, Vol X, *National Security Policy* Draft Notes of Meeting, Austin, Texas, December 6 1966, Møte mellom Presidenten, McNamara og Joint Chiefs of Staff, s. 460.

⁹¹ *FRUS 1964-1968* Vol X, *National Security Policy* NIE 11-3-68, Washington October 31 1968, s 753. Se også Garthoff, “The Soviet Military and SALT”, s. 137.

⁹² Kubbjig, “Communicators in the Cold War,” s. 27.

⁹³ Garthoff, “The Soviet Military and SALT”, s. 137, Voas, “Soviet Attitudes towards Ballstic Missile Defence ant the ABM Treaty,” s. 10.

Talensky, som var anerkjent og akseptert både i det russiske forsvarsdepartementet og de sivile institusjonene som behandlet nedrustning og forskning rundt emnet. Det fantes ikke mye informasjon om det sovjetiske ABM i 1969, men tradisjonen tro kunne man regne med en sterk forsvarslobby i Moskva siden staten alltid hadde hatt et sterkt fokus på sine defensive styrker. Likevel kunne man anta at oppbyggingen av og den store fokuseringen på ICBM-styrkene tok en del av ressursene vekk fra ABM-programmet.

Galosh og Tallinn

Allerede i 1961 hevdet forsvarsminister Marshall Malinkovskij at utfordringen med å treffe et innkommende missil var ”succesfully solved”, Krutsojov fulgte opp i 1962 at sovjetiske ABM-interseptorer kunne treffe et missil i verdensrommet.⁹⁴ Under en militærparade på den Røde Plass i 1963 ble det klart at Sovjetunionen hadde utviklet prototypen på et vellykket anti-missil missil. I juli 1965 erklærte Leonid Bresjnev at viktige resultater var oppnådd i forbindelse med et sovjetisk missilforsvar, og i april 1966, under den 23. partikongress, uttalte Marshall Malinkovskij at det sovjetiske luftforsvaret kunne garantere en viss ødeleggelse av alle fly og de fleste missiler.⁹⁵ USA antok på dette tidspunkt at et sovjetisk ABM-system ville ha operasjonell kapabilitet i 1968, uten helt å vite hvordan systemet fungerte. Det ble videre antatt at 20-30 områder som inkluderte en fjerdedel av Sovjetunionens befolkning, og mer en halvpart av all industrien, ville være dekket i 1975.⁹⁶ USA anså med andre ord det sovjetiske ABM-skjoldet for å være en reell trussel.

Galosh var et saktegående missil for eksoatmosfærisk avskjæring⁹⁷, og lignet på den amerikanske Spartan, og ingenting tydet på at systemet inkluderte et missil som USAs Sprint. I mai 1966 så amerikansk etterretning at det var bygd 64 utskyttingsbaser for missiler rundt Moskva.⁹⁸ Dette var veldig lite i forhold til hva et effektivt ABM ville kreve, og estimatene fra bare et år tilbake kunne se ut til å være overdrevne.

⁹⁴ En kort historikk om SDI, *ibid.*, ellers Mortensen, *The Imperial Shield*, part II

⁹⁵ Holst og Schneider, *Why ABM?*, s. 151.

⁹⁶ *FRUS 1964-1968*, Vol X, *National Security Policy*, NIE 11-3-65, November 18, 1965, s.331.

⁹⁷ En eksoatmosfærisk avskjæring betyr at avskjæringsmissilet er ment å treffe det innkommende missilet over atmosfæren.

⁹⁸ *FRUS 1964-1968*, Vol X, *National Security Policy*, Memorandum From Spurgeon Keeny of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant, Washington May 31, 1966, s.403.

Informasjon indikerte at Galosh virket, men bevis for et stort nasjonalt system forelå ikke i 1966. National Intelligence Estimate (NIE) 11-3-68 berettet at deler av systemet var operasjonelt, men påpekte også at deployeringen hadde blitt kuttet betraktelig fra den originale planen, og at elementene som var under konstruksjon, antakelig ville være ferdige på begynnelsen av 1970-tallet.⁹⁹ Russerne vedtok å redusere Galosh med en tredjedel av den originale planen. Til og med komponenter som allerede var i ferd med å bygges opp, ble vedtatt stoppet. Snarere enn at Sovjetunionen var klare til å bygge ned ABM og vise forhandlingsvilje, var dette et signal om at ABM-skjoldet ikke fungerte så tilfredstillende som først antatt. Som en konsekvens av dette kom det færre og færre krav om at det skulle bygges ut et ABM fra de russiske militære, og man kan fra denne perioden spore en forandring i Sovjetunionens holdning til ABM. Før tok man det som en selvfølge at ABM skulle være en del av den russiske militærdoktrinen, men dette tok man ikke for gitt lenger.¹⁰⁰

Sammen med Galosh virket Tallinn-systemet, plassert i den nordvestre delen av Sovjetunionen, truende på USA. Tallinn fikk sitt navn etter hovedstaden i Estland fordi det var der komponenter i systemet først ble oppdaget. Dets relevans innebar at radarer som skulle spore opp fly, ble mistenkt for å også kunne brukes til å spore opp langdistanseraketter. Frykten i Washington var dermed at Tallinn kunne brukes i et ABM-system. Det hadde lenge vært smigrende for USA at Sovjetunionen fulgte etter den amerikanske utviklingen, men man var ikke forberedt på at de på den annen side kunne være tidligere ute med visse teknologiske nyvinninger. Det førte til at den amerikanske administrasjonen overreagerte på Tallinn, og CIA og Pentagon forventet en formidabel utvikling av Galosh frem mot 1966, noe som senere viste seg å være en feil antakelse.¹⁰¹ Det var stor uenighet om funksjonaliteten av Tallinn-systemet innenfor etterretningsmiljøet. Det var mistanke om at noen av komponentene i Tallinn potensielt kunne brukes i Galosh.¹⁰² CIA var på dette tidspunkt nesten sikre på at systemet rent faktisk var et luftforsvar, men Tallinn hadde likevel skapt frykt for

⁹⁹ *FRUS 1964-1968 Vol X, National Security Policy*, NIE 11-3-68, Washington October 31 1968, s. 754.

¹⁰⁰ Garthoff, "The Soviet Military and SALT," s. 147.

¹⁰¹ Newhouse, *Cold Dawn*, s. 67.

¹⁰² *FRUS 1964-1968, Vol X, National Security Policy*, NIE 11-3-6, Washington November 17, 1966, s.446.

sovjetisk storsatsning på anti-rakett skjold.¹⁰³ Temaet ble tatt opp igjen et halvt år senere, hvor NIE 11-3-66 sa at foreliggende materiale om Tallinn var for tynt til å kunne avgjøre systemets kapabiliteter. Allerede i desember samme år ser det ut til at USA har slått fra seg at Tallinn kunne ha omfattende ABM kapabiliteter, og da Richard Nixon ble president i 1969, er det ingenting som tyder på at Tallinn ble vurdert som et ABM-system.¹⁰⁴

Konklusjon

Hvilke historiske forutsetninger lå til grunn for en avtale i 1972? Sentrale stikkord er détente og timing. En periode av détente ble innledet da Nixon ble president, og en forutsetning for en slik tilnærming mellom partene i den kalde krigen var et tilnærmet likt styrkeforhold mellom supermaktene. Selv om USA og Sovjetunionen hadde utviklet våpen av forskjellige karakter, var styrkeforholdet jevnet ut i 1969, selv om USA fortsatt var kvalitativt sterkere enn Sovjetunionen. Det anses for å være lite sannsynlig at USA hadde satt seg til forhandlingsbordet hvis ikke denne styrkesituasjonen lå til grunn.

Nixon startet sin første presidentperiode med å fortelle pressen at perioden skulle innlede ”an era of negotiations”. Folkets krigstretthet grunnet krigen i Vietnam la et betydelig press på forsoning med den store fienden i øst, og administrasjonen så fordeler ved å utvikle noen spilleregler mellom partene, spesielt med tanke på kontroll med utviklingen av kjernefysiske våpen eller systemer som kunne provosere den ene parten til å angripe den andre. Selv i en periode med tilnærming mellom supermaktene, var de samtidig dypt skeptiske til hverandre. En viktig faktor for at en enighet om så sensitive spørsmål kunne oppnås, var at det var mulig å kontrollere hverandre ved hjelp av satellittovervåkning. På den måten unngikk man det amerikanske kravet om ”on-site inspections”.

Hvem var det så som hadde innflytelse på den amerikanske utviklingen av ABM-system? Neste kapittel peker ut de viktigste aktørene i spillet om ABM og ser på den

¹⁰³ *FRUS 1964-1968, Vol X, National Security Policy*, Memorandum From Spurgeon Keeny of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant, Washington May 31, 1966, s. 404.

¹⁰⁴ *FRUS 1964-1968, Vol X, National Security Policy*, Memorandum from the President's Special Assistant for Science and Technology (Hornig) to the President's Special Assistant (Rostow), Washington December 10, 1966, s. 476.

innenrikspolitiske holdningen til utviklingen av et sikt system. Var sentrale aktører villige til å gi opp områdeforsvaret til fordel for en avtale med Sovjetunionen om strategiske offensive og defensive våpen, og hvilken rolle spilte innenrikspolitiske holdninger til systemet? Vi skal se i kapittel 3 at det var en sterk intern motstand imot å bygge ut et missilforsvar. Hvordan stilte presidenten seg til det?

Kapittel 3: Hva var utgangspunktet i 1969?

Mange var involvert i SALT og spørsmålet om ABM. Den amerikanske SALT-delegasjonen bestod av ikke mindre enn 84 personer. Det amerikanske byråkratiet var sterkt involvert i utformingen av utenrikspolitikken; CIA, Joint Chiefs of Staff og Arms Control and Disarmament Agency (ACDA) likeså. Dette kapitlet foretar en aktørbegrensning. Nixon-administrasjonen måtte forholde seg til både den innenrikspolitiske situasjonen, samt etter hvert forhandlingspart Sovjetunionen når den skulle bestemme seg for å bygge ut Safeguard. Kongressen som lovgivende organ avgjorde hva slags ABM-system administrasjonen fikk lov å utvikle. Utviklingen av Safeguard i USA hadde betydning for den amerikanske forhandlingsposisjonen i SALT. Hva var utgangspunktet i 1969, både for planer av utbygging av ABM-systemet, og for hva Kongressen ønsket? Hvorfor ønsket Richard Nixon å bygge ut Safeguard? Nixon og Kissinger hadde en større geopolitisk plan hvor de blant annet ønsket å koble SALT og ABM til avtaler i andre områder, som Vietnam og Midtøsten, en strategi som heretter vil bli omtalt som linkage. Fikk denne strategien gjennomslag?

Sentrale aktører

Oppgaven er aktørfokusert. Avgrensningen av aktører er valgt ut fra hvem som trakk i de viktige trådene i forhold til SALT-forhandlingene. Forhandlingene foregikk henholdsvis i Helsinki og Wien og varte periodevis fra november 1969 til mai 1972. Mange aktører både på amerikansk og sovjetisk side var involvert i prosessen, enten som del av delegasjonene under forhandlingene, eller i byråkratiene i de respektive land. Fokus for oppgaven, derimot, er to av aktørene på amerikansk side som ikke var del av den amerikanske delegasjonen før under selve toppmøtet i 1972: Richard M. Nixon og Henry A. Kissinger. Tidligere litteratur har analysert og kommentert det komplekse forholdet dem imellom.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Joan Hoff omtaler blant annet Kissinger og Nixon under samlebegrepet Nixinger. Joan Hoff, *Nixon Reconsidered*, New York 1994, mens Erin Mahan gjør det samme ved å kalle dem Nixonger i paper presentert under konferanse 26-28 September 2002, Dobbiaccio, Italia, "NATO, the Warsaw Pact and the Rise of Détente, 1965-72", av Dr. Erin Rose Mahan, s. 7.

Mange har kritisert at de to manglet fagekspertise som kunne sikre USA et best mulig resultat under forhandlingene.¹⁰⁶ Kissinger har blant annet blitt kritisert fordi han i bakkanalen før toppmøtet unnlot å forhandle frem et tak på Submarine Launched Ballistic Missiles (SLBM), som var en viktig del av USAs forhandlingsposisjon. Det har også blitt satt negativt fokus på at de to aktørene reiste til Moskva under forhandlingene uten verken egen amerikansk tolk eller teknisk ekspertise. Delegasjonen, med Gerard Smith i spissen, måtte bli igjen i Helsinki. Det vil naturligvis dukke opp andre navn som var viktige i prosessen. Spesielt forsvarsminister Melvin Laird og lederen av SALT-delegasjonen Gerard Smith måtte holdes informert og konsulteres underveis. Rådgivere og saksbehandlere rundt presidenten er også viktige. State Departement ved utenriksminister William Rogers ble i stor grad holdt unna de sikkerhets- og utenrikspolitiske prosesser.

Richard Nixon skriver i sine memoarer: "I planned to direct foreign policy from my office. Therefore I regarded my choice of a National Security Adviser as crucial".¹⁰⁷ Han forsøkte å etablere interne kanaler for at beslutninger skulle tas direkte, under kontroll av, Det hvite hus.¹⁰⁸ Henry Kissinger delte presidentens oppfatning om at byråkratiet var ineffektivt og at State Department og Kongressen manglet fantasien eller viljen til å ta de nødvendige initiativ i utenrikspolitikken. Som presidentens utenrikspolitiske rådgiver fjernet han The Senior Interdepartmental Group (SIG), hvis oppgave var å evaluere alle forslag før de kom opp i National Security Council (NSC). NSC Review Group ble opprettet som erstatning for SIG, og ble ledet av Henry Kissinger i stedet for Undersecretary of State, som hadde ledet SIG. Kissinger fikk på denne måten makt til å godkjenne alle papirer som ble oversendt presidenten blant annet fra State Department.¹⁰⁹ Videre kunne Kissinger bestemme hvilke saker som skulle tas opp i NSSM, som igjen bestemte hvilke saker administrasjonen skulle utrede, og han satte agendaen for saker som skulle tas opp i NSC. I 1969 mottok Nixon 85 NSSM. Beslutninger NSC hadde utarbeidet het National Security Decision

¹⁰⁶ Henry Kissingers sololøp blir kritisert blant annet av John Newhouse, Gerard Smith og Raymond Garthoff.

¹⁰⁷ Nixon, *The Memoirs*, s. 340.

¹⁰⁸ Garthoff, *Détente and Confrontation* s. 148.

¹⁰⁹ Isaacson, *Kissinger*, s. 154.

Memorandum (NSDM). Mellom 1969-1974 ble det utviklet 200 NSSM og 250 NSDM.¹¹⁰

Både presidenten og hans sikkerhetspolitiske rådgiver var høyst skeptiske til State Department. Ifølge Kissinger utpekte Nixon William Rogers, en gammel venn av presidenten og advokat uten erfaring fra, eller kjennskap til amerikansk utenrikspolitikk, til utenriksminister for å ha mulighet til å forme utenrikspolitikken fra Det hvite hus.¹¹¹ Målet var at det skulle bli enkelt å manøvrere utenom State Department uten en sterk aktør på toppen i departementet. På den måten ble State Department i stor grad utelatt fra utformingen av utenrikspolitikken. At byråkratiet var udugelig, ble en selvoppfyllende profeti fordi det ikke fikk mulighet til å være med i prosessene og da heller ikke fikk vist hva det kunne.¹¹² Ved å samle all makt i Det hvite hus kunne Kissinger med en stor grad av sannhet fortelle den sovjetiske ambassadøren til USA, Anatolij Dobrynin, at hvis de sovjetiske lederne ville vite hvordan USA til enhver tid forholdt seg til forskjellige utenrikspolitiske saker, var det to menn i USA som visste det: Richard M. Nixon og Henry A. Kissinger.¹¹³

Det finnes en rekke eksempler på at utenriksminister William Rogers ble utelatt fra viktige prosesser. 14. mars 1972 sendte han et memorandum til Nixon om at han ønsket "to take personal charge" over forberedelsene til toppmøtet i Moskva samme år. Nixons reaksjon var å gi beskjed til sin personlige assistent H.R. Haldeman om at enhver kontakt mellom State Department og Anatolij Dobrynin skulle klareres gjennom Nixon først. Videre gav han Kissinger ansvar for alle de store forberedelsene til toppmøtet, mens State Department og utenriksminister Rogers, som var trent for slike oppdrag, ble overlatt til å gjøre papirarbeid uten å få noen innflytelse.¹¹⁴

Et annet eksempel på holdningen de to hadde til byråkratiet, er Henry Kissingers reise til Moskva i april 1972 for å forberede toppmøtet som skulle finne sted i mai samme

¹¹⁰ Hoff, *Nixon Reconsidered*, s. 161.

¹¹¹ LaFeber, *The American Age*, s. 634-635, Kissinger, *White House Years*, s. 26: "Nixon considered Roger's unfamiliarity with the subject an asset because it guaranteed that policy direction would remain in the White House".

¹¹² Garthoff, *Détente and Confrontation*, s. 78.

¹¹³ *Ibid.*, s. 81 (Garthoff hevder at Kissinger, når han var sammen med Dobrynin, skrøt av hvor stor innflytelse han hadde).

¹¹⁴ *Ibid.* s.111.

år. USAs ambassadør i Moskva Jacob Beam visste ikke at Kissinger og hans stab hadde ankommet med Air Force One og tilbrakt fire dager i Moskva i samtaler med Leonid Bresjnev og andre sovjetiske ledere.¹¹⁵ Dessuten, i forbindelse med ABM-avtalen, ble hele SALT-delegasjonen igjen i Helsingfors mens Nixon og Kissinger selv representerte USA under forhandlingene i Moskva i mai 1972.¹¹⁶ Rogers visste heller ikke om Kissingers hemmelige reise til Kina i juli 1971 før Kissinger allerede satt på flyet.¹¹⁷

En hemmelig kanal, kalt bakkanalen, ble opprettet mellom ambassadør Anatolij Dobrynin og Henry Kissinger, også dette et forsøk på å styre utenrikspolitikken fra Det hvite hus. Utenriksministeren ble utelukket fra det første møtet mellom Anatolij Dobrynin og presidenten 17. februar 1969. Praksisen med kun å ha Henry Kissinger til stede under møter som eneste amerikanske representant, ble etablert fra Nixons første dag i Det hvite hus.¹¹⁸ Fordi Nixon var usikker på hvor sterk forhandlingsposisjon USA hadde i forhold til ABM, nærmet han seg temaet forsiktig ved å la Kissinger motivere til samarbeid i andre områder i tillegg til SALT under de fortrolige samtaler i bakkanalen. På denne måten la USA ut følere for å kartlegge hvor sterkt Sovjetunionen ønsket en avtale, og kunne videre finne ut om USA kunne benytte en forhandlingssituasjon om våpen til å forhandle om andre temaer i tillegg. Selv om begge land opprettet delegasjoner med representanter fra forskjellige departementer, byråer og interessegrupper, mente Nixon og Kissinger at ved kritiske øyeblikk og store spørsmål skulle beslutningene tas i regjeringen kun hvis de klarte å omgå byråkratiet i Washington.¹¹⁹ Kissinger og Dobrynin hadde jevnlig møter under hele presidentperioden, men det var først fra januar 1971 at de jobbet parallelt med delegasjonene i Helsinki og Wien. Ifølge Raymond Garthoff, som var med i den faste amerikanske delegasjonen under forhandlingene, visste den sovjetiske delegasjonen i SALT om den hemmelige forhandlingskanalen. Den amerikanske fikk derimot ikke vite at den eksisterte før dagen før resultater fra den hemmelige prosessen ble offentliggjort i mai 1971.¹²⁰ Heller ikke utenriksminister Rogers visste om

¹¹⁵ Kissinger, *White House Years*, s. 1153.

¹¹⁶ Garthoff, *Détente and Confrontation*, s. 212.

¹¹⁷ Kissinger, *White House Years*, s. 30.

¹¹⁸ Ibid. s. 28.

¹¹⁹ Talbott, *The Master of the Game*, s. 115.

¹²⁰ Garthoff, *Détente and Confrontation*, s. 111.

forhandlingene i mai 1971 som ledet til et gjennombrudd i forhandlingene, før 72 timer før den offisielle annonseringen. CIA-kanaler ble brukt for kommunikasjon i bakkanalen, dermed var State Department uvitende om Kissingers aktivitet.

Hvorfor ABM i 1969?

Nixon var en sterk tilhenger av at USA skulle utvikle et nasjonalt missilforsvar da han ble president. Henry Kissinger har påpekt at alle Nixons instinkter strittet imot å unilateralt gi opp et våpenprogram – spesielt et våpenprogram som var godkjent av forgjengeren hans.¹²¹

På mange måter var det en fordel at det i 1967, under Lyndon B. Johnsons administrasjon, ble vedtatt å bygge ut Sentinel, og at det ikke var påbegynt da Nixon ble president i 1969. Den nye administrasjonen fikk på denne måten stor valgfrihet til å forme sitt eget system. Samtidig kunne den vise til at det primært var de folkevalgte som ønsket å starte utbyggingen av Sentinel og ga systemet legitimitet. President Lyndon B. Johnson og forsvarsminister Robert McNamara ønsket av en rekke årsaker ikke å bygge ut et missilforsvar, selv om McNamara faktisk hadde vært tilhenger av systemet i 1961. Systemet ble påtvunget administrasjon av Kongressen i 1967 og Nixon fikk oppgaven med å bygge det ut.¹²² Med så stort internt press på Johnson-administrasjonen var det derfor ikke unaturlig at Nixons administrasjon forventet en tilsvarende støtte til Safeguard. En årsak til at President Johnson ga etter for presset, var at da hans forsøk på å starte forhandlinger med Sovjetunionen ikke lyktes, ble hans svar på den sovjetiske opprustningen å beslutte å bygge ut ABM, selv om beslutningen ble påtvunget Johnson av Kongressen

På den annen side medførte beslutningen om Sentinel at den nye administrasjonen måtte søke om lov for hver base den ønsket å bygge ut, i og med at ingen baser var bygget ut fra før av. Nixon og Kissinger konkluderte tidlig med at for å få vedtatt Safeguard, måtte moderate demokrater overbevises. Da Joint Chiefs of Staff skulle

¹²¹ Kissinger, *White House Years*, s 205.

¹²² Ibid. s. 197.

utarbeide analyser om ABM-systemer, fikk de beskjed om ikke kun å utarbeide militære konsekvenser, men også politiske.¹²³

Det var flere årsaker til at Richard Nixon ønsket å utvikle et ABM-system. Nixons klassiske realistiske tilnærming om at jo flere militære kapasiteter USA kunne ha, jo bedre, er en forklaring på hvorfor han ønsket å bygge ut det dyre og teknologisk vanskelige ABM. En utplassering av et ABM-system ville være en demonstrasjon av hans besluttsomhet om å bruke penger på forsvaret. Samtidig utnyttet han ryktet han hadde for å være anti-kommunist som kunne bruke kjernefysiske våpen hvis dette passet ham.¹²⁴ I en verden der presidenten mer enn noe fryktet at Sovjetunionen skulle bli USA militært overlegen, mente han at en utplassering av et ABM-system var det mest effektive og minst provoserende mottiltak til systemet som Sovjetunionen på samme tid ble bygget rundt Moskva. USA måtte forhindre at Sovjetunionen fikk monopol på ABM-teknologi.¹²⁵ Dette ble understreket i et memo fra presidenten til hans nærmeste medarbeidere.

One, the only way that we can know how to break through a defensive system is to have one ourselves. Two, a defensive system has one enormous advantage over any offensive system –a President would have no problem in firing a warning where defensive weapons are concerned.¹²⁶

Nixons holdning var at så lenge USA hadde muligheten til å bygge ut et ABM-system, var det logisk at det skulle bygges ut. Flere sentrale aktører rundt presidenten støttet dette synet i 1969 og viste til sovjetisk opprustning og Galosh.

Selv om etterretningen ikke kunne se at umiddelbare utvidelser av et sovjetisk missilforsvar, antok man i USA at Moskva ønsket å bygge ut systemet, i det minste for å stå imot små eller tilfeldige angrep fra Kina.

Here the best line to take is that we are not going to base our policy on what we “guess” are Soviet intentions. We can only base our policy on what the Soviet Union does. On that score, when a highly respected group like the British Institute of Strategic Studies indicates that the Soviet

¹²³ Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 184.

¹²⁴ Ibid. s. 174.

¹²⁵ Ibid. s. 200.

¹²⁶ NARA, NMP, NHSF, PPF, box 5, folder ABM, Memorandum for the Secretary of State, the Secretary of Defense, Ambassador Bunker, Ambassador Lodge, Henry Kissinger, from the President, April 14th 1969.

Union will pass us in 1969 in their strategic missile capability we have to consider what action the United States can take to maintain a credible position diplomatically as well as militarily if we are to play a major role in world affairs.¹²⁷

Det var viktig å matche den sovjetiske utviklingen. Hvis Nixon ikke bygde Safeguard, kunne det tas som en innrømmelse av at han anerkjente Sovjetunionen som en like sterk aktør som USA, og at han videre mente at denne balansen ikke måtte forstyrres, selv om han i innsettelsestalen sin sa at det faktisk var en strategisk likhet mellom supermaktene.¹²⁸

En annen viktig beveggrunn for å bygge ut Safeguard, var presidentens sterke anti-sovjetiske syn. Selv om Sovjetunionen ved flere anledninger foreslo at USA og Sovjetunionen burde starte forhandlinger om å begrense strategiske våpen, stolte ikke Nixon på deres egentlige intensjoner. I 1967 holdt Nixon en tale i the Bohemian Club, et tradisjonelt møtested for den republikanske elite. I talen gikk han igjennom den siste utviklingen i Sovjetunionens utenrikspolitikk. Sovjetunionens langsiktige mål var, ifølge Nixon, at verden skulle bli kommunistisk, og det ønsket å forbedre landets økonomiske situasjon. Nixon mente at de sovjetiske ledere kun ville samarbeide med USA hvis det tjente ett eller flere av landets langsiktige mål. Nettopp fordi Nixon anså målet til Sovjetunionen for å være en kommunistisk seier snarere enn fred, advarte han imot at Sovjetunionen kunne bli militært overlegen. Nixon refererte til Cuba-krisen i 1962, og poengterte at man igjen kunne komme i en lignende situasjon, men med et snudd bilde hvor Sovjetunionen var en sterkere militærmakt enn USA. Etter at USA i mange år hadde vært overlegen, var USAs sikkerhetspolitiske posisjon nå truet.

The cost of maintaining that superiority, including the development of an ABM capability, is a necessary investment in peace. [...] Never has a nation had more advantages to lead. Our economic superiority is enormous; our military superiority can be whatever we chose to make it.¹²⁹

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ http://www.nixonfoundation.org/index.php?src=gendocs&link=papers_1969 [lesedato 23.03.07]
Public Papers of President Richard Nixon 1969, document 129, Statement on Deployment of the Antibalistic Missile System 14/3 1969.

¹²⁹ <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/i/20700.htm> [lesedato 28.02.07]
Public Papers of President Richard Nixon 1969, dokument 2, Address by Richard M. Nixon to the Bohemian Club San Francisco July 29, 1967.

Samtidig poengterte han at dialog mellom supermaktene var viktig for å redusere graden av mistolkning mellom supermaktene.¹³⁰

I 1968 gjentok Nixon at USAs ledende militære rolle i verden måtte gjenopprettes, og at USA ikke skulle sidestilles med Sovjetunionen.¹³¹ Selv om dette ble uttrykt som en del av valgkampen til Nixon, og man må forvente at en del poenger ble forsterket i forhold til den politikk man realistisk kunne forvente å føre, beskrev uttalelsene hans positive holdning til å bygge ut ABM-system i USA da han ble president.

Det sterkeste argumentet for å bygge ut Safeguard var at det ville gi USA bedre kort på hånden under forhandlinger med Sovjetunionen. Hvis Moskva begynte å tvile på amerikanernes vilje eller evne til å utvikle et effektivt ABM-system, ville USA stille svakere ved forhandlingsbordet. Et effektivt Safeguard-system ville kanskje gi Sovjetunionen et insentiv til å ønske å forhandle med USA om andre temaer enn kun strategiske styrker. "Needless to say, while I do not want to make as much of a point of this as did Clark Clifford at the time of the original Sentinel position, it is unthinkable to me that we go into arms talks with the Soviet Union with them having "in being" a significant defensive capability and our having that capability only on the drawing boards."¹³²

Innenrikspolitisk motstand i 1969

Nixon hadde mindretall både i Representantenes hus og i Senatet, en situasjon ikke så ulik den George W. Bush kom i etter mellomvalget høsten 2006.¹³³ Denne politiske realiteten vanskeliggjorde gjennomføring av den forsvarsreform Nixon ønsket, og ikke minst førte den til at administrasjonen manglet støtte til å utvikle et omfattende ABM-system.

¹³⁰ "Never once in my career have I doubted that the Communists mean it when they say that their goal is to bring the world under Communist control [...] But unlike some anticommunists who think we should refuse to recognize or deal with the Communists lest in doing so we imply or extend an ideological respectability to their philosophy and their system, I have always believed that we can and must communicate and, when possible, negotiate with communist nations." Nixon, *The Memoirs*, s. 344.

¹³¹ Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 177.

¹³² NARA, NMP, NHSF, PPF, box 5, folder ABM, Memorandum for the Secretary of State, the Secretary of Defense, Ambassador Bunker, Ambassador Lodge, Henry Kissinger, from the President, April 14th 1969.

¹³³ Viggo Valentin Mortensen hevder at Nixon var den første president på 120 år som hadde mindretall i begge kamre. Dette stemmer ikke, da Dwight D. Eisenhower var i samme situasjon i 1955-59

Det første møtet i National Security Council (NSC) om forholdet mellom USA og Sovjetunionen, endte skuffende for presidenten. Der Nixon ønsket at USA skulle opprettholde sin overlegne militære rolle, var det ingen av hans rådgivere som trodde overlegenhet var oppnåelig, ikke engang presidentens sikkerhetsrådgiver. Henry Kissinger og Deputy Secretary of Defense David Packard og anbefalte å bygge ut det de kalte et lett ABM-system, altså et system som kunne beskytte deler av og ikke hele USA. Representanter fra utenriksdepartementet og ACDA var skeptiske til dette forslaget og ønsket et mindre omfattende eller ikke noe ABM-system. Kissinger og Packard advarte imot å utvikle et system som ble oppfattet som en provokasjon i Moskva. Derfor ble det ikke anbefalt å inkludere beskyttelse av amerikanske byer mot et sovjetisk angrep med et tett forsvar, fordi man fra sovjetisk side ville anse dette som en trussel mot deres avskrekkingstyrker, og dermed kunne forventes å ruste opp ytterligere.¹³⁴

NSSM 3, *US Military Posture on Balance of Power*, gjentok budskapet om at et lett områdeforsvar var ønskelig, og at overlegenhet ikke var oppnåelig.¹³⁵ Studien var blitt utviklet under Kissingers lederskap, og hadde medforfattere fra alle aktuelle departementer og byråer. Da Nixon i 1967 hevdet at USA skulle kjempe for fortsatt overlegenhet, hadde han nok forventet å få flertall i hvert fall i ett av kamrene hvis han skulle bli valgt som president. I stedet ble Nixon en av få amerikanske presidenter som hadde mindretall i begge hus. For å få flertall for sin politikk var han dermed nødt til å få støtte fra demokratene. Og blant demokratene var det venstresiden som hadde størst innflytelse i 1969. Under disse omstendighetene kunne ikke Nixon kreve at økonomisk overlegenhet kunne brukes til å oppnå militær overlegenhet. Nixon måtte gi opp sin kamp om å bevare USAs overlegenhet.

De internasjonale omstendigheter var også en utfordring. ABM var på ingen måte høyeste prioritet da Nixon ble president i 1969. Betente saker som Vietnam og forholdet til Midtøsten var hovedprioriteringer. Dette vistes spesielt tydelig gjennom rangeringen av NSSM. NSSM nr. 1 omhandlet Vietnam, NSSM nr. 2 Midtøsten-politikk, mens ABM var nr. 28 på listen, det vil si langt etter USAs vurdering av

¹³⁴ Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 177.

¹³⁵ Ibid.

forholdet til Kina, relasjoner til NATO og ikkespredningsavtalen. Likevel, selv om ABM ikke var høyeste prioritet, hersket det ingen tvil om at Nixon og Kissinger fokuserte på nasjonalt missilforsvar, og missilforsvar ble også nevnt i NSSM 3. Likevel var det ikke før Nixon vurderte at en ABM-avtale kunne kombineres med avtaler om andre forhold i relasjonene med Sovjetunionen at ABM for alvor kom på dagsorden. Nixon og Kissinger tolket den sovjetiske iveren etter å starte forhandlinger dit hen at USA hadde overtaket og kunne knytte andre temaer til forhandlingene, og strategien ble kalt linkage.. Dette var på områder hvor USA hadde store utfordringer og kunne trenge hjelp. Vietnam og Midtøsten var to slike områder.¹³⁶ Nixon og Kissinger kom ingen vei med linkage-strategien og ga den opp før forhandlingene startet i november 1969. Det gikk snart opp for administrasjonen at den hadde mistolket den sovjetiske iveren, og den ga dermed opp å knytte flere saker enn begrensning av offensive og defensive strategiske våpen til SALT. Det var to likeverdige parter som stilte til forhandlingsbordet.

Henry Kissinger påpekte at det var mange grunner til å bygge ut ABM-systemet, men viktigst var kanskje at Sovjetunionen kunne forventes å ha nok missiler i 1976 til at det amerikanske ICBM-arsenalet ville være truet. Hvis den amerikanske teknologien for bombefly og ubåtmissiler ikke ble utviklet i særlig grad etter 1969, ville hele ICBM-styrken til USA være truet innen kort tid. Siden den amerikanske forsvarsevnen var avhengig av dets interkontinentale missiler, ville et slikt scenario kunne være katastrofalt. Kissinger argumenterte for at et ABM-forsvar ville være den billigste måten å forsvare minst 30% av de ca 1000 ICBM USA hadde, ved et eventuelt sovjetisk angrep. Safeguard skulle forsvare ca halvparten av de landbaserte missiler, og siden Sovjetunionen ikke visste hvilke siloer som var under beskyttelse, ville det måtte angripe med langt flere missiler enn det ellers hadde trengt for å være sikker på at de ble ødelagt.¹³⁷ Dessuten kunne Safeguard bli utvidet hvis Sovjetunionen fortsatte opprustningen. Dette ble understreket av Nixon under pressekonferansen 14. mars 1969.¹³⁸ Safeguard var den absolutt minste forsikring man

¹³⁶ Garthoff, *Détente and Confrontation*, s. 146-147.

¹³⁷ Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 201.

¹³⁸ http://www.nixonfoundation.org/index.php?src=gendocs&link=papers_1969 [lesedato 23.03.07]
Public Papers of President Richard Nixon 1969, document 129 Statement on Deployment of the
Antiballistic Missile System 14/3 1969.

hadde mot den offensive opprustningen i Sovjetunionen. Utplussing av Safeguard var lite provoserende og ikke ødeleggende for SALT-forhandlingene. Trusselen fra Sovjetunionen ble understreket i pressekonferanser 25. mars og 18. april 1969.¹³⁹

Ifølge H. R. Haldeman ble ikke beslutningen om ABM tatt før 12. mars 1969, mens Nixon avslørte for Charles de Gaulle at han kom til å utplussere ABM allerede 1. mars.¹⁴⁰ Den tvil presidenten måtte ha, gjaldt ikke selve utplussingen av et nasjonalt ABM-system, men snarere usikkerhet rundt hvordan og når deployering skulle finne sted. Derfor tok det noen måneder før han bestemte seg for hva slags system han ville foreslå for Kongressen. Samtidig brukte administrasjonen tid på å bestemme hvordan USA skulle forholde seg til eventuelle forhandlinger med Sovjetunionen. Nixon var fast bestemt på å unngå et mislykket møte likt det i Glassboro i 1967 mellom Lyndon B. Johnson og Aleksej Kosygin.¹⁴¹ Hvis USA skulle gå inn i forhandlinger med Sovjetunionen, ville Nixon garanteres et positivt utfall.

I tillegg til å være i mindretall i både Kongress og Senat, forandret det forsvarspolitiske klimaet i USA seg drastisk fra 1966 til 1970. I 1966 var Kongressen utålmodig etter å utplussere et nasjonalt ABM-system. Det kom blant annet til syne i avstemningen over et tillegg til forsvarsbudsjettet i Senatet i august 1966, hvor 76 senatorer stemte for utplussing av et nasjonalt anti-missilskjold, mens bare 14 var imot.¹⁴² Rundt 1969 forandret derimot holdningen i Kongressen til ABM seg, og med store forandringer i holdning til forsvarsutgifter i negativ retning på slutten av 1960-tallet, begrenset handlingsrommet seg betraktelig for presidenten.¹⁴³¹⁴⁴ "I think by

¹³⁹ Ibid, http://www.nixonfoundation.org/index.php?src=gendocs&link=papers_1969 [lesedato 23.03.07], Public Papers of President Richard Nixon 1969, document 156, The President's News Conference of April 18th 1969.

¹⁴⁰ Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 178.

¹⁴¹ <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnsonlb/xiv/1400.htm> [lesedato 23.03 2007]

Memorandum of Conversation, Glassboro New Jersey 24. juni 1967. Original: Johnson Library, National Security File, Country File, Addendum, USSR, Glassboro Memcons. Top Secret; Nodis. Drafted by Krimer.

¹⁴² Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 107.

¹⁴³ I flere telecons kommer det fram at Nixon forsøkte å påvirke nøkkelpersoner i Senatet: NARA, NPM, NSC, Henry A. Kissingers Telephone Transcripts, box 1, folder 1-14 apr 69, with prof Jerome Wiesner, 5:20 April 11 1969, NARA, NPM, NSC, Henry A. Kissingers Telephone Transcripts, box 1, folder 12-22 feb 69, with professor Doty, 2-20-69 12:20 pm, NARA, NPM, NSC, Henry A. Kissingers Telephone Transcripts, box 1, folder 1-11 feb 69, with Secretary Laird 2-4-69 2:25 pm,

¹⁴⁴ Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 110.

next year there's a sort of religious opposition to ABM which isn't going to be moved no matter what we do"¹⁴⁵

Det var mange årsaker til at ABM-systemet nå møtte slik skepsis i Kongressen. "The illusion of national security offered by the ABM offers no sanctuary against hunger, poverty and ignorance. Hunger and poverty are more dangerous than Communism."¹⁴⁶ Med dette sa Senator Muskie klarere enn mange at USA stod overfor flere utfordringer, og fremfor å øke bevilgningene til forsvaret, var det mange innenrikspolitiske satsningsområder som trengte økte bevilgninger. Presidentens svar til Muskie var "Unbelievable nonsense from a national 'leader'".¹⁴⁷ Forskjellige årsaker lå til grunn for motstanden mot å bygge ut ABM. Argumentet som kom sterkest frem, var at administrasjonen heller burde forsøke å forhandle med Sovjetunionen om å begrense muligheten for å bygge ut defensive systemer enn å bygge ut et ABM-system. CBS TV viste "ABM Special", hvor ABM ble mistenkt for å være nok et ledd i det militærindustrielle kompleks, og ville koste milliarder av kroner som kunne ha blitt brukt på gode innenrikspolitiske problemer i stedet.¹⁴⁸ "The Safeguard system is just another weapons system, just another 'gimmick' of the military-industrial complex, just another 'element to heat up the arms race'".¹⁴⁹

Et annet aspekt som skapte kontroverser, var spørsmålet om hvem som skulle bestemme når ABM skulle anvendes – presidenten selv eller militær leder? Saul Friedman skrev i en artikkel 23. april 1969 i *The New York Times* at han hadde fått oppgitt under private samtaler at det ikke var presidenten selv som hadde kontrollen. "Evidently many of the ABM opponents are expressing concern over this matter."¹⁵⁰ Presidenten på sin side var bekymret for hvor stor vekt opposisjonen tilla denne fallitten. Bare to dager etter var det på førstesiden i *The New York Times* en artikkel

¹⁴⁵ NARA, NPM, NSC. Telephone Conversation Transcripts, Box 1 Folder 3-13 March 69, Telcon Deputy Secretary Packard and Mr. Kissinger, 3/11/69 9:00 a.m.

¹⁴⁶ NARA, NPM, WHSF, Staff Member and Office Files, Haldeman, box 50, folder memos/Dr. Kissinger (apr -69), memorandum for Dr. Kissinger from Alexander P. Butterfield, Subject Comment from the President (Info Only) april 12. 1969 (Personal).

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ NARA, NPM, WHSF, SMOF, Haldeman, boks 50, folder memos ? apr. 69, Memorandum from Mr. Belieu, Mr. Dent, Mr. Keogh, Mr. Klein, Mr. West, Mr. Whitaker, from Alexander P. Butterfield, May 5 1969, Subject. Prime Arguments of the Opposition (Safeguard Campaign).

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Ibid., NARA, NPM, WHSF, SMOF, Haldeman, box 50, folder memos/Dr. Kissinger (apr -69), memorandum for Dr. Henry Kissinger from Alexander P. Butterfield, April 28, 1969 (Personal).

om at flere republikanske senatorer var i opposisjon til ABM-forslaget.¹⁵¹ Motstanderne utarbeidet et moratorium, hvor de foreslo at USA skulle gå sammen med Sovjetunionen om testing og deployering av strategiske våpen, offensive og defensive. Igjen var Nixon oppgitt, og ville ha forslag til hva som skulle gjøres for å bli kvitt ”this kind of nonsense”.¹⁵²

Mange demokrater i Kongressen ønsket å utsette utviklingen av ABM, og fokusere på SALT. Dette synet fikk støtte fra store og ”rike” liberalistiske organisasjoner, forskere og offentlige personer. Cass Clanfield, en forlegger fra New York, samlet inn penger for å drive lobbyvirksomhet mot Senatets godkjenning av systemet. Forskere som Jerome Wiesner og Hans Bethe var blant dem som var imot å bygge ut ABM.¹⁵³ Hovedargumentene mot systemet var at det ville være ineffektivt ved angrep og ville stimulere våpenkappløpet.¹⁵⁴

Som motreaksjon opprettet Dean Acheson, Paul Nitze og Albert Wohlstetter en kampanje til støtte for ABM. De kalte seg selv for ”the Committee to Maintain a Prudent Defense Policy”. Med seg hadde de Peter Wilson og Paul Wolfowitz, som hadde vært Wohlstetters studenter ved University of Chicago, samt Richard Perle og Edward Luttwak, ekspert på våpen i krig¹⁵⁵. At disse grupperingene ble opprettet, gir en indikasjon på hvor kontroversielt spørsmålet om ABM var på dette tidspunktet.

I begynnelsen av februar 1969 begynte Nixon å ane omfanget av motstanden mot ABM-forsvar i kongressen. The New York Times var ikke engang sikker på om det kunne bli et flertall for noen type ABM-forsvar, uansett hvordan det var utformet. Tidlig i mars 1969 hevdet to republikanske senatorer at det var 56 stemmer mot selv

¹⁵¹ NARA, WHSF, SMOF, Haldeman, boks 50, folder memos/Dr. Kissinger [april -69] Memorandum for Dr. Kissinger from Alexander P. Butterfield, April 28 1969, Haldeman, boks 50, folder memos/Dr. Kissinger [april -69].

¹⁵² NARA, NMP, WHSF, SMOF, Haldeman, boks 50, folder memos/Dr. Kissinger [april-69] Memorandum for Dr. Henry Kissinger from Alexander P. Butterfield April 25 1969, Subject: note from the President.

¹⁵³ Jerome Wiesner var science advisor under Kennedy-administrasjonen, og i 1969 jobbet han som kjernefysiker i Massachusetts Institute of Technology. Hans Bethe var nobelprisvinner i kjernefysikk.

¹⁵⁴ Talbott, *The Master of the Game*, s. 111-112. Det er en rekke kilder som bekrefter at systemet av forskjellige årsaker hadde store tekniske problemer, blant annet NARA, NMP, POF box 30, annotated news summaries, jan-sep 1969.

¹⁵⁵ Talbott, *The Master of the Game*, s. 112. For mer inngående studier om innflytelsen fra naturvitenskapelige forskere i ABM-prosessen, se Kubbig, ”Communicators in the Cold War” og Cahn, ”Eggheads and Warheads.”

et revidert Sentinel. Nixon hadde blitt presentert for de samme tallene. Haldeman skrev også i sin dagbok at utplassering av ABM ville møte enorm motstand. Etter at Joint Congressional Committee on Atomic Energy publiserte en rapport i februar samme år, innså Nixon at bare et ABM-forsvar utviklet i tråd med preferanser til nøkkelpersoner i kongressen hadde en sjanse til å overleve en avstemning. Rapporten var kritisk til den anti-kinesiske begrunnelsen til Sentinel, og mente at systemet heller måtte fokusere på å forsvare "the deterrent", landbaserte interkontinentale raketter inkludert. Uten støtten fra den til vanlig haukete Atomic Energy Committee, ville det være umulig å vinne i kongressen. Dessuten mente rådgiver Bryce Harlow, at Sentinel, som planlagt under LBJ, ikke hadde noen sjanse til å overleve en avstemning. Richard Russel, som var en støttespiller for ABM, mente også at ikke engang et revidert ABM-system ville få flertall, men tape med 58-42 stemmer i Senatet, dog kanskje passere i House.¹⁵⁶ Med andre ord var det et risikabelt prosjekt Nixon bega seg ut på. Hvis han tapte i ABM-spørsmålet, stod USA i en dårlig forhandlingsposisjon overfor Sovjetunionen.

Hvilken taktikk ble brukt for å sikre at Safeguard ble vedtatt?

Administrasjonen ønsket å forsøke å få tilslutning for Safeguard og måtte nøye vurdere hvilken strategi som ville være den mest effektive, fordi det var motstand mot et landsdekkende missilforsvar i Kongressen. Det ble vanskelig for Nixon å bestemme seg for taktikk han skulle velge for å få tilslutning til sitt Safeguard. Rådene fra hans nærmeste medarbeidere gikk i forskjellige retninger.

En årsak til at Sentinel ble revidert, var for å berolige moderate i Kongressen. Kissinger skrev i et memorandum til Nixon at administrasjonen måtte velge det systemet som mest sannsynlig ville få størst støtte i Kongressen.¹⁵⁷ I og med at Safeguard omfattet kun 12 baser mot Sentinels 17, øynet administrasjonen en mulighet til at Safeguard var mer salgbart enn Sentinel.¹⁵⁸ Bryce Harlow, presidentens rådgiver for saker som angikk Kongressen, konkluderte i et memorandum til

¹⁵⁶ Avsnittet er basert på Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 183.

¹⁵⁷ Ibid. s. 186. Hver av de 12 baser i Safeguard bidro til forsvar av landbaserte missiler, bombefly og kommando og kontroll-fasiliteter, dette for å sikre at de moderate som kun ønsket å beskytte the deterrent ble tilfredsstillt.

¹⁵⁸ Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 186.

presidenten at ABM-systemet utviklet av Lyndon B. Johnson hadde ingen sjanse i Kongressen. Ikke engang et modifisert system ville ha noen mulighet for gjennomslag.¹⁵⁹

Etter at Nixon 14. mars 1969 på en pressekonferanse sa at administrasjonen ønsket å bygge ut Safeguard, ble spørsmålet hvordan man lettest ville få tilslutning for systemet i Kongressen. Et forslag var å søke om å få hele systemet godkjent med en gang. Dette ville vise at administrasjonen mente alvor overfor sine innenrikspolitiske motstandere, samtidig som det ville være et klart signal til Sovjetunionen om at planene om å bygge ut Safeguard var realistiske og at USA mente alvor med planene. Med i denne vurderingen var at ved en utsettelse av beslutningen om å utvikle Safeguard, ville forsinkelsene i utbyggingen bli på hele to år. Den lange forsinkelsen lå i at produksjonsfasilitetene, hvis lagt ned, ville bruke et år på å klare til produksjon igjen, og ytterligere ett år på selve produksjonen.¹⁶⁰ Dette kunne videre gi sovjeterne anledning til å dra ut forhandlingene. Administrasjonens review av den kjernefysiske tilstanden i juni 1969 konkluderte med at en utsettelse av Safeguard ville undergrave den amerikanske forhandlingsposisjonen.¹⁶¹ Dessuten var man redd for at ingen beslutning i 1969 kunne bety ingen beslutning om ABM noen gang. "Packard thinks HAK's concern has some merit. If we delay, we might never be in a position to go ahead – depending on what the circumstances are at this time."¹⁶²

Bryce Harlow antok at 18 av de 58 antatt negative senatorer kunne overtales hvis man søkte om støtte til hele Safeguard, men dette ville bli en så vidt tøff kamp at han ikke anbefalte presidenten å gå den veien hvis han ikke var helt klar for å ta støytten.¹⁶³ Staben til Henry Kissinger anbefalte heller ikke å fronte ABM i for stor grad. Erfaringene fra 1961, hvor man fryktet et missilgap som ikke eksisterte, tilsa at Nixon måtte være forsiktig med å overdrive trusselen, slik forslaget om å søke godkjennelse

¹⁵⁹ Ibid.s.183.

¹⁶⁰ "Any delay in proceeding now would delay this date by over two years. No responsible President could run this risk." NARA, NPM, NSC, Henry A. Kissingers Telephone Transcripts, box 1, folder 3-13 March 69, Rogers til Kissinger, with Secy Rogers 3/13/69 4:20 pm.

¹⁶¹ Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 176.

¹⁶² NARA, NPM, NSC, Telephone Conversation Transcripts, Box 1 Folder 3-13 March 69, Telcon Deputy Secretary Packard and Mr. Kissinger, 3/11/69 9:00 a.m. HAK er forkortelse for Henry A. Kissinger.

¹⁶³ Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 197.

for hele Safeguard impliserte. Kissinger var redd for at Nixon-administrasjonen ville miste kredibilitet ved å overdrive trusselen.¹⁶⁴

På den annen side trodde mange at Kongressen ikke ville godkjenne utbyggingen av hele Safeguard. Vietnam, økonomi og ønske om toppmøte med Sovjetunionen var blant de mange årsaker til en antatt motstand i Kongressen. Antakelsene var at det ville være lettere å selge inn systemet stykkevis, med bevilgning for nye baser år for år. På den måten ville ikke engangsbevilgningene bli så store som hvis hele systemet skulle godkjennes på en gang. Man kunne videre håpe at den politiske holdningen mot et nasjonalt ABM-system på sikt ville snu, slik man så stemningen snudde bare fra Lyndon B. Johnsons presidentperiode. Et videre argument for denne fremgangsmåten var at man kunne se an hvordan forhandlingene med Moskva gikk før man bestemte seg for hele systemet.

Konkret foreslo David Packard å selge inn 2-4 baser til Kongressen i første omgang, og senere bestemme videre utvikling avhengig av resultatet av SALT. Kissinger var enig i det var større mulighet for støtte i Kongressen hvis Safeguard inn stykkevis enn hvis administrasjonen søkte om støtte til hele systemet med en gang, men mente samtidig at delingen av systemet ville utsette problemene til senere. Kissinger antok at sovjeterne visste å utnytte dette i forhandlingene med USA. Videre argumenterte Kissinger for at Kongressen ville være mest påvirkelig i begynnelsen av presidentperioden, og at man derfor måtte foreslå hele Safeguard mens man kunne forvente størst støtte.¹⁶⁵ Dessuten ville en gradvis utbygging gi signaler om at systemet ikke hastet så mye eller var så viktig som administrasjonen hadde hevdet. Det ville gi feil signaler både til Kongressen og til Sovjetunionen. Problemet med argumentasjonen til Kissinger var at selv om hele systemet ble vedtatt i 1969, ville administrasjonen være avhengig av finansiering i fem år fremover, og disse rammene var det Kongressen som satte for hvert enkelt år.¹⁶⁶ Det endte med at Nixon gikk for

¹⁶⁴ Ibid. s. 199.

¹⁶⁵ NARA, NPM, NSC, Henry A. Kissingers Telephone Transcripts, box 1 3-13 March 69, with Deputy Secy Packard 3/11/69 9:00 am.

¹⁶⁶ Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 192.

Packards forslag, men knyttet utbyggingen til sovjetisk offensiv strategisk opprustning, og ikke sovjetisk ABM.¹⁶⁷

Konklusjon

Oppgaven er aktørfokusert, og det var spesielt Richard Nixon og Henry Kissinger som tidlig tok grep om utenrikspolitikken. De utelot effektivt andre aktører blant annet ved å utforme et institusjonelt system hvor Kissinger fikk mye makt og ved å opprette en hemmelig kanal i forhandlingene med Sovjetunionen.

Utgangspunktet Nixon og Kissinger hadde å forholde seg til når det gjaldt utbyggingen av Safeguard i 1969, var et mindretall i Senatet og Representantenes Hus, en sterk opposisjon imot utbygging av missilforsvar og et krigstrett folk som ønsket å prioritere innenrikspolitikk fremfor å øke forsvarsbudsjettene. Som et forsøk på å få Safeguard godkjent i Kongressen, valgte Nixon, etter råd fra sine nærmeste medarbeidere, å søke støtte til systemet i flere faser. At dette siden skulle både gjøre det vanskeligere å få gjennomslag for den videre utbygging og gjøre forhandlingsposisjonen mot Sovjetunionen vanskelig, var en risiko han måtte ta.

Nixon og Kissinger var begge innstilt på at forhandlinger om strategiske offensive og defensive våpen skulle knyttes til andre områder hvor USA kunne trenge drahjelp fra Sovjetunionen. De mente at det var viktig å benytte en forhandlingssituasjon til å finne løsninger på andre problemområder som USA forventet at Sovjetunionen hadde en viss innflytelse på. Dette gjaldt først og fremst Vietnam og Midtøsten. Kongressen derimot, ønsket at USA konsentrerte seg kun om SALT, mens Sovjetunionen ennå var villig til å forhandle om kjernefysiske våpen. Nixon forstod snart at, til tross for hans sterke ønske om en kobling mot andre områder, var det ikke tilstrekkelig innenrikspolitisk støtte for forslaget. Da forhandlingene startet, var ikke dette lenger et tema.

¹⁶⁷ Ibid.

Kapittel 4: Forhandlingsresultatet

ABM-avtalen er en kjent og mye omtalt avtale. Historikere har betegnet den som en viktig stabiliserende faktor under den kalde krigen, og politikere har jevnlig omtalt avtalen siden den ble underskrevet. Den russiske administrasjonen omtalte avtalen slik da USA trakk seg fra den. "... the Treaty is the basis of international stability, abandoning it creates dangerous legal vacuum that should be filled not only with new international-law mechanisms, but also with practical politics."¹⁶⁸ Politikere og forskere refererer stadig til ABM, nå under navnet Missile Defense (MD).¹⁶⁹

USA trakk seg fra ABM-avtalen med virkning fra 13. juni 2002. I dag bygger USA ut et MD-system, og planlegger samtidig å utvide systemet med baser i Europa. Avisoverskrifter refererer til USA planlagte MD-baser i Tsjekkia og Polen. President Vladimir Putin holdt en uvanlig USA-kritisk tale under en sikkerhetskonferanse i München tidligere i år, hvor han spesifikt nevnte at utvidelsen av USAs missilforsvarplaner, med baser i tidligere kommuniststater, var en provokasjon mot Russland. ABM opprørte opinionen på begynnelsen av 1970-tallet. MD gjør det samme i dag. Hva ble egentlig USA og Sovjetunionen enige om i 1972, da de underskrev en avtale som forbød utviklingen av områdeforsvar? Kapitlet vil kort ta for seg de viktigste milepælene i SALT og presentere resultatet av SALT, med fokus på ABM.

Rammene

Verken Nixon eller Kissinger var særlig opptatt av å innlede forhandlinger med Sovjetunionen om nedrustningsspørsmål, men de anså SALT for å være viktig for å oppnå nasjonale og internasjonale fordeler, på den betingelse at forhandlingene ble tilstrekkelig kontrollert av Nixon og Kissinger selv.

¹⁶⁸ G. Namedov, Deputy Foreign Minister of Russia, "30 Years Ago Moscow and Washington Signed ABM Treaty. US Withdrawal from the ABM Treaty is a Serious Mistake", *International Affairs*, Volume 48, Number 3 2002, s. 49.

¹⁶⁹ Systemet het National Missile Defense i Clintons regjeringsperiode. Under George W. Bush har ambisjonen for missilforsvar blitt utvidet til å utvikles utenfor USAs grenser, og omtales idag som Missile Defense (MD). Se s. 30.

Forhandlingene inneholdt mange tekniske detaljer, og en rekke forslag og motforslag i uendelig mange møter over tre år. Dette kapitlet vil ikke gå i detalj når det gjelder selve forhandlingene. De var så tidskonsumerende og omfattende at det kreves en annen og større ramme for en slik redegjøring. Forhandlingsforløpet har dessuten blitt beskrevet av deltakere i den amerikanske delegasjonen, som Gerard Smith og mindre detaljert av Raymond Garthoff.¹⁷⁰ Viggo Valentin Mortensen beskriver også forhandlingene forholdsvis detaljert, og det samme gjør John Newhouse.¹⁷¹ I den grad kapitlet omtaler tekniske aspekter som kom opp under forhandlingene, er det fordi disse detaljene har innvirkning på resultatet av ABM-avtalen. All uenighet rundt definisjoner på hvilke våpen, radarer og teknologiske nyvinninger som fant sted, blir utelatt i denne sammenheng da de ikke vil bidra til å belyse problemstillingen.

Etter Lyndon B. Johnsons forsøk på å arrangere et toppmøte med Sovjetunionen for å forhandle frem en avtale om offensive og defensive strategiske våpen i 1968, ga sovjeterne tidlig uttrykk for at de fortsatt ønsket forhandlinger da Richard Nixon ble president. I juli 1969 ga USA klarsignal til at det ønsket å inngå forhandlinger med Sovjetunionen, og etter fire måneder responderte Moskva. 17. november 1969 startet så forhandlingene i Helsinki. Richard Nixon ba lederen av den amerikanske delegasjonen Gerard Smith fremføre følgende budskap ved åpningen av forhandlingene: "I am convinced that the limitation of strategic arms is in the mutual interest of our country and the Soviet Union."¹⁷² Dette var første av mange runder med forhandlinger, som fant sted henholdsvis i Helsinki og Wien. Begge byene lå i nøytrale land og ga et perfekt rammeverk for forhandlingene mellom de to supermaktene. Forhandlingsrundene varte så lang tid av gangen at de fleste av delegatene hadde med seg konene sine. I løpet av forhandlingsperiodene møttes delegasjonene i snitt to ganger i uken, og disse møtene krevde hundrevis av arbeidstimer i forberedelser. Den amerikanske delegasjonen var i tett kontakt med Det hvite Hus, State Department, Department of Defense, Arms Control and Disarmament

¹⁷⁰ Smith, *Double Talk*, og Garthoff, Garthoff, *Détente and Confrontation*.

¹⁷¹ Mortensen, *The Imperial Shield* og Newhouse, *Cold Dawn*.

¹⁷² Smith, *Doubletalk*, s. 75.

Agency (ACDA), Joint Chiefs of Staff og CIA. NSDM-33 var retningslinjene til SALT, datert 12. november 1969.¹⁷³

Med seg i den amerikanske delegasjonen hadde Smith erfarne byråkrater lang erfaring fmed nedrustningsspørsmål. Blant dem var Philip Farley, Smiths deputy i ACDA, ambassadør Llewellyn Thompson og Harold Brown fra State Departement, Paul Nitze fra Department of Defense og Lieutenant Royal Allison fra Joint Chiefs of Staff. Vladimir Semenov ledet den sovjetiske delegasjonen. Colonel General Nikolai Orgakov var nummer to under Semenov, mens Aleksandr Shchukin representerte akademia i den sovjetiske delegasjonen. Videre bestod den sovjetiske delegasjonen av blant andre Petr Pleshakov, Nikolai Alekseyev og Georgi Korniyenko.

Forhandlingsforslag

På amerikansk side utarbeidet en tverrfaglig komité 9 variasjoner av ABM-begrensninger som ble presentert for The Verification Panel. Alle valgmulighetene gjorde diskusjonene rundt forhandlingsmulighetene til USA kaotiske. Det var mange forslag som var teknisk kompliserte og ville medføre ulike konsekvenser. Det ble med andre ord vanskelig både å diskutere så mange forslag samtidig og å skille de tekniske aspektene fra hverandre. Raymond Garthoff fikk i oppgave å utarbeide fire forslag som skulle inkludere både offensive og defensive våpen. Det var lettere å diskutere fire forslag som inkluderte alle aspekter USA ønsket å diskutere med Sovjetunionen, enn mange enkeltstående detaljer. Strategien fikk kritikk. Venstresiden i Senatet var skeptisk til en type forhandlingstaktikk som så helt vekk fra velkjent forhandlingsstrategi hvor partene forsøker å finne felles ståsted på visse områder, og spare de kontroversielle spørsmålene til etter at en felles plattform var opprettet.¹⁷⁴ Administrasjonen overså disse betraktningene, og forslagene ble presentert 8. april 1970. CIA ble bedt om å verifisere effektene av hvert forslag. Verifiseringen skulle omfatte sammenhengen i forslagene, hvor mye juks som kunne finne sted før det ble oppdaget, og strategiske konsekvenser ved brudd på avtalen i forhold til de forskjellige alternativene.¹⁷⁵ Forslagene var som følger:

¹⁷³ Smith, *Doubletalk*, s. 55.

¹⁷⁴ Ibid. s. 118.

¹⁷⁵ Kissinger, *White House Years*, s. 148.

Forslag A begrenset ICBM og SLBM til totalt 1710, og frøs antallet bombefly (527 for USA, og 195 for Sovjetunionen). Forslaget tillot ABM-systemer på et Safeguard-nivå, altså 12 baser. Dette forslaget la opp til en reduksjon av den sovjetiske missilstyrken, mens USAs styrker og Safeguard stod uberørt. Det var ingen store protester imot dette forslaget da det ikke innebar reduksjoner for USA.

Forslag B tilbød de samme offensive begrensningene som forslag A. Forskjellen fra forslag A var at det i B ble foreslått å begrense ABM til National Command Authorities (NCA). Det vil si at det skulle være lov å bygge ut et ABM-system kun rund kommando- og kontrollautoritetene, og disse var henholdsvis Washington DC og Moskva. Det andre alternativet i dette forslaget var å forby ABM totalt.

Forslag C inkluderte de samme offensive begrensninger som forslag A og B, og, som forslag B, begrenset ABM til NCA eller null. Men dette forslaget la til et forbud mot Multiple Independently Targeted Re-entry Vehicles (MIRV) under den forutsetning at Sovjetunionen godtok inspeksjoner på stedet (såkalte on-site inspections). MIRV var en teknologi hvor flere stridshoder som kunne styrkes separat fra hverandre, var plassert på et missil. USA hadde allerede utviklet teknologien for dette, mens Sovjetunionen ennå ikke hadde begynt. Department of Defense var blant dem som ikke ønsket å legge begrensninger på denne teknologien, men godtok forslaget fordi man forutså at Sovjetunionen ikke ville godta inspeksjoner på stedet (on-site inspections). MIRV var et stort spørsmål i begynnelsen av forhandlingene, men USA fant hurtig ut at Sovjetunionen ikke ønsket å forby MIRV, og partene diskuterte ikke MIRV etter det. Fordi spørsmålet om MIRV ikke fikk noen signifikant betydning etter de innledende runder av forhandlingene, omtales dette spørsmålet i liten grad senere i oppgaven.

Forslag D foreslo store reduksjoner, ved å gå ned fra det eksisterende amerikanske nivået på 1710 ICBM og SLBM til sammen, og kutte med 100 missiler hvert år til begge sider nådde et nivå på 1000 missiler i 1978. ABM skulle enten forbys eller bli begrenset til NCA, og forslaget innebar ikke forbud imot MIRV.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Info om forslagene finnes i Garthoff, Smith, Newhouse og Kissinger.

De forskjellige departementer og byråer klarte kun å bli enige om to posisjoner angående ABM: Enten et Safeguard som planlagt, eller et system begrenset til Washington DC, som var det motsatte av det presidenten allerede hadde anbefalt Kongressen. I tillegg mente alle eksperter på Kongressen at forslaget om NCA aldri ville få flertall.

Gerard Smith argumenterte for forslag C: Et lavt antall ABM, og et forbud mot MIRV. Han var dessuten også villig til å akseptere forslag D. Departement of Defense og Joint Chiefs of Staff ønsket forslaget med de minste begrensningene, altså forslag A, hvor både det eksisterende antall missiler ble beholdt, samt hele Safeguard. Paul Nitze ønsket det mest omfattende forslaget, nemlig D. Utenriksminister Rogers og State Departement ønsket forslag A. Kissinger vurderte forslag B å være det mest realistiske, og mest i takt med USAs egne ønsker. Kissinger ønsket dessuten at forslaget om NCA skulle erstattes med en av de eksisterende baser, men det er ikke klart fra kildene om han faktisk foreslo dette i selve prosessen, eller om han kun er "etterpåklok" i sine memoarer. Til slutt bestemte Kissinger seg for å foreslå for presidenten å legge frem forslag C og D som åpningsposisjon for USA. Etter godkjenning av presidenten gikk instruksjoner til delegasjonen om dette 10. april 1970. Delegasjonene befant seg da i Wien. Forslag C og D ville gi positive signaler til tilhengerne av både MIRV- og ABM-forbud. Forslagene ville videre gi signal til opponentene at administrasjonen faktisk foreslo drastiske og omfattende kutt. Altså, hensynet til den innenrikspolitiske opposisjonen ble viktigere for Nixon og Kissinger enn å finne et minste felles multiplum med Sovjetunionen som kunne skape grunnlag for videre forhandlinger. Kissinger forventet at Sovjetunionen ville avise forslag C og D. Da var hans neste skritt i planen at USA skulle legge frem forslag B. Etter å ha vist Kongressen at USA faktisk forsøkte å oppnå en omfattende avtale, ville forslag B få større støtte enn om det ble lagt frem først.

Forslag C og D ble de offisielle åpningsforslagene til USA. De ble stående fra april 1970 til august 1970. Sovjetunionen hadde da godtatt begrensning av ABM til å være kun rundt hovedstedene. USA la da frem et *forslag E*. Forslag E var utformet av Kissinger uten at noen andre departementer eller byråer visste om det. Forslag E var et produkt fra Det hvite hus, og ingen av de som ellers var inne i "SALT-loopen" ble konsultert. I forslag E var forbud mot MIRV og fasevis nedskjæring av offensive

våpen, fjernet. Det ble foreslått et tak på 1900 strategiske missiler og bombefly, det vil si hadde ingen betydning for USAs strategiske styrke, med unntak av B-52 som allerede ble redusert i antall. Når det gjaldt ABM, var forslaget fra C og D beholdt, altså, kun NCA-base eller null ABM. De to forslagene om ABM hadde likestilt status.¹⁷⁷ Dette ble så det videre utgangspunktet for forhandlingene.

Et aspekt ved forhandlingene var de amerikanske ”pakkeløsningene” for SALT. En annet aspekt var de forskjellige forslagene USA la frem som kun gjaldt ABM. Det første amerikanske forslaget i april 1970 var å begrense ABM til kun å gjelde National Command Authorities. Da Sovjetunionen svarte raskt ja, ble dette utgangspunktet for forhandlingene videre.¹⁷⁸ Så begynte USA å tvile på sin egen posisjon, og startet på en serie med forskjellige forslag. I august 1970 foreslo delegasjonen å forby ABM helt. Forbud mot ABM var like useriøst som begrensning til kun NCA.¹⁷⁹ Sovjetunionen bekreftet igjen sin aksept av det første forslaget, som begrenset ABM til kun NCA-baser. USA ignorerte det, og foreslo et tredje alternativ i mars 1971. Det tredje alternativet skulle ha lik status som de to foregående forslag. USA fremmet her forslag om at USA skulle kunne bygge ut fire ABM-baser for USA, mens Sovjetunionen fortsatt skal ha lov til å ha en base rundt Moskva.¹⁸⁰ På dette tidspunktet hadde Nixon gitt opp Safeguard med 12 baser, og hadde bestemt at USA skulle ha et 4-base Safeguard i stedet.¹⁸¹ Delegasjonen ble samtidig bedt om å fremme ABM-forslag til Sovjetunionen som var på linje med USAs program. Så pinlig syntes delegatene det var å fremme enda et forslag, som i tillegg var særs ufordelaktig for Sovjetunionen, at de ikke fremmet forslaget før Washington presset dem til å gjøre det.¹⁸² Forståelig nok mente den sovjetiske delegasjonen at forslaget var uakseptabelt, både fordi Moskva allerede hadde godtatt det første forslaget fra USA, og fordi forslaget tillot USA å utvikle et langt større ABM-system enn hva Sovjetunionen

¹⁷⁷ NARA, NMP, POF, Box 800, Memorandum for Dr. Kissinger from Wayne Smiht /Hal Sonnenfeldt, Subject: SALT – Vienna Phase IV, January 12 1971, Top Secret/Sensitive, Newhouse, *Cold Dawn*, s. 186.

¹⁷⁸ NARA, NMP, NSC, PTF, box 490, folder D/K 1971 Vol 4 [p1], Memorandum of Conversation, Subject: SALT, Participants Amb Anattoliy F. Dobrynin and Mr. Gerard Smith, March 10 1971

¹⁷⁹ Voas, “Soviet Attitudes towards Ballstic Missile Defence ant the ABM Treaty,” s. 9.

¹⁸⁰ Garthoff, *Détente and Confrontation*, s. 171.

¹⁸¹ NARA, NMP, POF, box 800, Memorandum for Dr. Kissinger from K. Wayne Smith, Subject: Some Ideas of Paul Nitze on SALT IV, April 5 1971.

¹⁸² Kissinger, *White House Years*, s. 813.

hadde. Etter 20. mai 1971 foreslo USA at partene enten kunne beskytte NCA, eller ha tre baser for ICBM-siloer. Sovjetunionen avslo også dette forslaget. I august 1971 skiftet USA fra 3:1 forslaget, til at USA kunne ha to baser, og Sovjetunionen en. Først i mai 1972 ble det enighet om at begge parter kunne ha to baser hver.¹⁸³ Hvilke konsekvenser denne ”forhandlingstaktikken” hadde, belyses i kapittel 5.

20th May Understanding

20. mai 1971 annonserte president Nixon at USA og Sovjetunionen hadde blitt enige om å utarbeide en avtale om ABM, samt ”certain measures with respect to the limitation of offensive strategic weapons”.¹⁸⁴ USA hadde altså gått med på å skille ut ABM-avtalen, og sovjeterne hadde akseptert en nedskjæring av offensive våpen. Dette ”gjennombruddet” var et resultat av hemmelige forhandlinger mellom Kissinger og Dobrynin. Det gjenstod å forhandle frem detaljene. Kissinger og Nixon ville gjerne ta æren for ”breaking the deadlock”. Raymond Garthoff påpeker at sovjeterne under forhandlingene hadde hintet om et slikt forslag lenge, mens den amerikanske delegasjonen fikk instruksjoner om å holde seg til det ikke-forhandlebare forslaget USA selv hadde satt frem i august 1970.¹⁸⁵ Æren for å skape fremgang i forhandlingene skulle tillegges Henry Kissinger, og ikke den offisielle delegasjonen.

Richard Nixon stolte ikke på Gerard Smith eller de andre i den amerikanske delegasjonen. 26. februar 1971 klager Nixon til Bill Rogers. ”You can tell him that I don’t have confidence in him ... I think he does as well as he can considering the people that are there.”¹⁸⁶ Smith hadde andre ambisjoner for begrensning av det defensive strategiske systemet enn Nixon, hvilket han ikke la skul på. Smith ønsket en så sterk begrensning som mulig for ABM, mens Nixon ønsket det motsatte. Dette kan være bakgrunnen for Nixons mistillit til lederen av forhandlingsdelegasjonen. En annen bakgrunn for mistilliten kan være at det var viktig for Nixon få æren for at forhandlingene ble vellykket. ”I’ve got to get the credit, I told [Rogers], for anything

¹⁸³ Oppsummering av de amerikanske forslag, NARA, NMP, NSC PTF, box 483, folder SALT Briefing Book, Dr Kissinger May 72 [p1], NSDM 158, Subject: Instruction for the Strategic Arms Limitation Talks at Helsinki (SALT VII) March 23 1972, to The Secretary of State and Defense, Director of Arms Control and Disarmament Agency and the Director of Central Intelligence from Richard Nixon

¹⁸⁴ Garthoff, *Détente and Confrontation*, s. 167.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Mahan, presented “The SALT Mindset: Détente through the Nixon Tapes”, Conversation between Nixon and Rogers, February 26 1971, Conversation 460-25.

that happens in arms control, and I said that it can't be Smith that get the credit. I said he's a small player and I don't trust him.”¹⁸⁷ Lydopptak av samtaler mellom Kissinger og Nixon avslører flere ganger at Nixon snakker om SALT som en mekanisme for å imagebygging av en suksessrik president. Ikke overraskende, med bakgrunn i Nixons syn på delegasjonen og dens leder, godkjenner han muntlig på slutten av 1970 strategien om at Kissinger skal forhandle i en hemmelig kanal med ambassadør Dobrynin, hjemme i Washington.¹⁸⁸

Dermed ble bakkanalen etablert. Kissinger og Dobrynin førte hemmelige forhandlinger parallelt med de offisielle forhandlingene. State Department med Smith ble satt til side.¹⁸⁹ Samtaler av substans for SALT ble startet i desember 1970 og varte frem til gjennombruddet i mai 1971. Først da fikk den amerikanske delegasjonen vite om Kissingers hemmelige innblanding. ”I very much doubt that this extremely busy aide to the President had the time or the inclination to study the reports of all these lengthy delegation discussions. In the final stages of the negotiations, important details were worked out with a Soviet official whom the American negotiator had never before seen or even heard of.”¹⁹⁰ Smith var veldig kritisk til måten Kissinger drev forhandlingene på, alene og uten assistanse fra noe fagpersonell. Smiths kritikk frå støtte fra blant andre Garthoff og Newhouse. De argumenter for at Kissinger manglet den tekniske ekspertise som var nødvendig i så vidt kompliserte forhandlinger. De belegger dette med blant annet et av nøkkelementene i SALT, nemlig reduksjon av SLBM ikke ble inkludert i 20th May Agreement. Dette ble senere inkludert igjen under de offisielle forhandlingene, men på et langt lavere nivå som tilgodeså Sovjetunionen både militært og politisk.¹⁹¹ Kissinger slurvet med detaljene på bekostning av å skape et gjennombrudd i forhandlingene. SALT delegasjonen ble holdt i mørket, og fikk vite om det omtalte gjennombruddet dagen før det ble offentliggjort av presidenten. De visste ikke om hva som ble forhandlet frem i bakkanalen, og ble tvunget til å forhandle saker som allerede var løst i bakkanalen. Tross i kritikk fortsatte hemmelighetskremmeriet med at Kissinger reiste

¹⁸⁷ Mahan, “The SALT Mindset: Détente through the Nixon Tapes”, Conversation between Nixon and Kissinger, February 26 1971, Conversation 460-27.

¹⁸⁸ Ibis, s. 4-5.

¹⁸⁹ Hoff, *Nixon Reconsidered*, s. 188.

¹⁹⁰ Smith, *Doubletalk*, s. 63.

¹⁹¹ Mahan, “The SALT Mindset: Détente through the Nixon Tapes”, s. 5.

til Moskva våren 1972 for å forberede toppmøtet senere det året, og at ingen fra delegasjonen fikk heller være med under selve toppmøtet i Moskva i mai 1972.

Kissinger avfeide i memoarene sine all kritikk om at dette ikke var en optimal måte å forhandle på. Kissinger så klare fordeler ved å slippe at byråkratiet skulle foreslå forhandlingsposisjoner, og ved at byråkratiet ikke senere skulle vurdere konsekvensene av nye forslag eller forandring i avtaleteksten. Det var mer effektivt å drive forhandlinger ansikt til ansikt. Bakkanalen illustrerer hvor lite Nixon som president stolte på rustningskontrollmiljøet og utenriksdepartementet. Dette gjaldt faglig, men også i forhold til prosessen i et byråkrati. Der han mente at raske beslutninger måtte tas i henhold til geopolitiske forandringer, utelot han utenriksdepartementet. Han stolte heller ikke på at store beslutninger kunne tas i SALT-delegasjonen uten at det oppstod lekkasjer. Kissinger forstod at bakkanalen ville gi ham og presidenten all kreditt for resultatene. Det viste seg også senere at dette hensynet var høyt på presidentens agenda.¹⁹²

Etter 20th May Agreement var det liten tvil om at USA ville oppnå en avtale med Sovjetunionen. Ikke fordi partene hadde kommet så mye nærmere enighet om en avtaletekst, men fordi Richard Nixon hadde gått høyt ut med at partene hadde oppnådd et gjennombrudd. Etter dette ville mislykket SALT være ensbetydende med en mislykket president.

Mange geopolitiske hendelser hadde gjort det vanskelig å komme til enighet i 1969-70. Sovjetiske forsøk på å diskutere Midtøsten ble avvist av Det hvite hus. USA fant ingen løsning på Vietnam. Sovjetunionen nølte med å arrangere et toppmøte mellom supermaktene, og samtidig var det fire mer eller mindre direkte konfrontasjoner mellom supermaktene. I Egypt, Jordan, Cuba og Chile.¹⁹³ Det virker som om 20th May Agreement, sammen med Kissingers hemmelige reise til Kina, ga ny appetitt i forhandlingene. Den geopolitiske situasjonen hadde dog ikke forandret seg mye. Likevel, i august 1971 inviterte Sovjetunionen formelt Nixon til Moskva. I 1972 ga Sovjetunionen inntrykk av at den hjalp Washington i Vietnam - ved å ta imot

¹⁹² Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 295.

¹⁹³ For nærmere detaljer, se Stanley Hoffmann, "Détente", Joseph Nye, *The Making of America's Soviet Policy*, New Haven, Yale University Press, 1984.

Kissinger midt i den nordvietnamesiske offensiven og ved å planlegge et toppmøte med USA til tross for bombingene av Hanoi og mineleggingen av Haiphong.¹⁹⁴ Og det var ikke bare SALT som ble planlagt, men også Mutual and Balanced Force Reduction (MBFR), KSSE ble lansert, samt en rekke bilaterale initiativ; avtaler om økt handel, Most Favoured Nationa-behandling og kredittordninger ble forberedt, samt tolv prinsipper om sovjetisk-amerikanske relasjoner kom ut av toppmøtet.¹⁹⁵

Resultatet

ABM-avtalen representerte et viktig resultat under den kalde krigen. Avtalen begrenset utbyggingen av store ABM- systemer, og var viktig for den strategiske balansen. Det endelige resultatet, av lange forhandlinger og en merkelig amerikansk forhandlingsstrategi, ble at hver part "... undertakes not to deploy ABM systems for a defense of the territory of its country and not to provide a base for such a defense, and not to deploy ABM systems for defense of an individual region except as provided for in Article III of this Treaty."¹⁹⁶ Det ble forbudt å ha mer enn to baser. Det ene skulle være rundt kommandoenhetene i hovedstedene, og det andre site som ble tillatt på begge sider for ICBM-siloer, skulle plasseres 1300 miles unna NCA-basen.

Article III

Each Party undertakes not to deploy ABM systems or their components except that

(a) within one ABM system deployment area having a radius of one hundred and fifty kilometers and centered on the Partys national capital, a Party may deploy: (1) no more than one hundred ABM launchers and no more than one hundred ABM interceptor missiles at launch sites, and (2) ABM radars within no more than six ABM radar complexes, the area of each complex being circular and having a diameter of no more than three kilometers; and

(b) within one ABM system deployment area having a radius of one hundred and fifty kilometers and containing ICBM silo launchers, a Party may deploy: (1) no more than one hundred ABM launchers and no more than one hundred ABM interceptor missiles at launch sites, (2) two large phased-array ABM radars comparable in potential to corresponding ABM radars operational or under construction on the date of signature of the

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ <http://www.fas.org/nuke/control/abmt/text/abm2.htm> [lesedato 01.04.07].

Treaty in an ABM system deployment area containing ICBM silo launchers, and (3) no more than eighteen ABM radars each having a potential less than the potential of the smaller of the above-mentioned two large phased-array ABM radars.¹⁹⁷

Avtalen ble signert i Moskva 26. mai 1972. 3. august ble den ratifisert i Senatet med stort flertall, og avtalen var gjeldende fra 3. oktober samme år. I juli 1974 halverte USA og Sovjetunionen antall lovlige baser til ett hver. Sovjetunionen beholdt sitt rundt Moskva, mens USA utviklet basen i Grand Forks, North Dakota, for å beskytte ICBM. I oktober 1975 avsluttet USA faktisk utviklingen av sin ene base. Det ble for kostbart i forhold til hvor stor beskyttelse det ga. På kun få år ble Safeguard, som ble lansert i mars 1969, redusert til ingenting.

Konklusjon

Ett av målene ved SALT I var å oppfylle artikkel VI i *the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (NPT) av 1968, hvor USA og Sovjetunionen forpliktet seg til å "... pursue negotiations in good faith on effective measures relating to the cessation of the nuclear arms race".¹⁹⁸ SALT ble ansett som den første store bilaterale nedrustningsavtalen mellom USA og Sovjetunionen. Utover NPT og SALT, hadde USA likevel signert Test Ban Treaty i 1963, et forbud mot militære aktiviteter i Antarktis i 1960, forbud mot masseødeleggelsesvåpen i verdensrommet samt militærinstallasjoner på månen.¹⁹⁹ SALT ble ansett for å være et stort gjennombrudd i relasjonene mellom USA og Sovjetunionen.

Interimavtalen har blitt utsatt for omfattende kritikk, fordi den foreslo for beskjedne begrensninger på offensive strategiske våpen og fordi varigheten var kun fem år. ABM-avtalen ble derimot ansett for å være en suksess. For Nixon derimot, var resultatet på et vis nedslående. Det hindret ham i å utvikle det største militære programmet han hadde foreslått som president. Mye hadde skjedd siden hans første år i presidentstolen, og under gitte omstendigheter var avtalen det beste han kunne håpe på: Han ble den amerikanske presidenten som innledet en æra av détente, og oppnådde vesentlige avtaler med den tradisjonelle fienden Sovjetunionen. Hvem

¹⁹⁷ <http://www.fas.org/nuke/control/abmt/text/abm2.htm> [lesedato 01.04.07].

¹⁹⁸ Smith, *Doubletalk*, s. 8.

¹⁹⁹ Ibid. s. 17.

skulle vel trodd det da han gikk til valgkamp på å gjenopprette USAs strategiske overlegenhet og utvikle et omfattende områdeforsvar? Dette resultatet er tema for kapittel 5.

Kapittel 5: Forhandlingsstrategien

”We were thus negotiating disarmament on three fronts: at Vienna and Helsinki with the Soviets; at home *within* our government, and with the Congress.”²⁰⁰ Dette Kissinger-sitatet fanger kompleksiteten i de forhandlingene USA stod overfor. På den ene siden måtte amerikanerne forholde seg til hva det trodde Sovjetunionen ønsket å få ut av forhandlingene, som er nivå I i Putnams analysemodell for to-nivå forhandlinger.²⁰¹ På den annen side måtte Nixon og Kissinger ta hensyn til den innenrikspolitiske situasjonen og Kongressens holdning både til SALT og utviklingen av Safeguard, nivå II i Roger Putnams modell. Dette er et vanlig scenario i internasjonale forhandlinger. Utdfordringen i ABM-avtalen lå i det store fokuset på nivå II, som underminerte muligheten for å føre en vellykket forhandlingstaktikk.

Resultatet av forhandlingene ble, som vi så i kapittel 4, at begge parter fikk lov til å bygge ut to baser hver, hvorav en skulle være for National Command Authorities. Dette kapitlet vil se nærmere på hvilke planer USA hadde for NCA, siden Nixon-administrasjonen selv foreslo en begrensning til ABM kun for hovedstedene i første forslag til Sovjetunionen. Videre presenteres USAs forventninger om Sovjetunionens planer for ABM, og, på bakgrunn av dette, hvilken amerikansk forhandlingstaktikk som ble valgt. Mens administrasjonen gjorde antakelser om hva Sovjetunionen planla, måtte den samtidig forholde seg til Kongressen. Skulle forhandlingsresultatet mellom USA og Sovjetunionen ha en mulighet til ratifisering i Kongressen, måtte Nixon og Kissinger ta hensyn til hva som var politisk mulig.

Hvorfor gikk Nixon med på en sterk begrensning av USAs mulighet til å utvikle Safeguard? I litteraturen presenteres forskjellige forklaringsmodeller for dette, og de er i hovedsak knyttet til Imperial Overstretch²⁰², Kongressens politiske sammensetning og dens avstemninger, den innenrikspolitiske situasjonen og geopolitiske hendelser. En faktor som ikke er godt nok dekket i litteraturen, er betydningen av den amerikanske forhandlingstaktikken. Formålet med dette kapitlet er å belyse dette nærmere.

²⁰⁰ Kissinger, *White House Years*, s. 536.

²⁰¹ Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”.

²⁰² For mer om Imperial Overstretch, se Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*.

Imperial overbelastning og Kongressens rolle – forskjellige tilnærminger

Årsaken til at resultatet ble som det ble i 1972, var ifølge Raymond Garthoff og Henry Kissinger Kongressens manglende vilje til å bevilge penger til Safeguard. “In succeeding years they [the opposition] managed to reduce appropriations until the original twelve-site “Safeguard” program of 1969 had shrunk to three-sites in 1972”.²⁰³ Fase I ble godkjent med én stemmes overvekt. Fase II ble vedtatt uten så knappe marginer, men da ble det votert over en langt mindre omfattende fase II enn Nixon og Kissinger opprinnelig ønsket. Uten Kongressens velsignelse kunne ikke Nixon bygge ut Safeguard. Dessuten la Kongressen press på Nixon for å oppnå en avtale om strategiske våpen med Sovjetunionen. Forventningene startet med Johnsons forsøk på å forhandle med Sovjetunionen, og økte i takt med at krigsviljen i folket minket. Å kjempe for et områdeforsvar under disse omstendighetene var ikke lett. “Thus within a year public and Congressional pressures had altered the character and objective of our ABM program by 180 degrees.”²⁰⁴ Det tok Kongressen kun ett år å snu dagsorden for Safeguard.

I sine omfattende verk om perioden forklarer verken Garthoff eller Kissinger i særlig grad *hvorfor* Kongressen stemte imot et nasjonalt områdeforsvar. Stemmemønsteret til det demokratiske partiet, som hadde flertall i begge kamre, var mindre støttende for ABM-forsvar enn i det republikanske partiet. Den demokratiske høyresiden hadde i 1968 vært støttende til områdeforsvar, men i 1970 inngikk den et kompromiss med venstresiden i partiet. Kun en tredjedel av Nixons ABM-program ble godkjent, og mindre enn en tolvtedel av det hadde faktisk blitt konstruert i 1971.²⁰⁵ Garthoff baserer *Détente and confrontation* på det materialet som var tilgjengelig da boken ble skrevet i 1994 og kildene fra Nixons presidentperiode ennå ikke var frigitt. I stor grad støtter originaldokumentene tesen hans. I vurderingene av hvilke forslag som skulle presenteres Sovjetunionen, ble samtidig sjansen for at forslaget skulle overleve en avstemning i Kongressen, vurdert. Kissingers ikke mindre omfattende memoarer fra hans tid i Det hvite Hus er, gitt at det er hans egne memoarer, subjektive. Han

²⁰³ Kissinger, *White House Years*, s. 210.

²⁰⁴ *Ibid.*, s. 539.

²⁰⁵ Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 362.

dokumenterer likevel godt hendelser han var involvert i, og gir en absolutt leservennlig versjon av begivenhetene.

Stadig synkende forsvarsbudsjetter hadde i følge Kissinger stor betydning for utviklingen av Safeguard.

The passionate critique of the war in Vietnam spread to an attack on the defense establishment as a whole; indeed, some saw in an assault on the defense budget a device for forcing an end to the war in Southeast Asia. 'Reordering national priorities' from defense to domestic programs was the slogan of the period.²⁰⁶

Administrasjonen jobbet i oppoverbakke, både når det gjaldt situasjonen i Vietnam, og, som konsekvens av folkets holdning til Vietnam, i forholdet til alle nye militære programmer, deriblant Safeguard. Selv om Kissinger ikke setter motstanden inn i teorien om Imperial Overstretch som Viggo Valentin Mortensen gjør, påpeker han at både økonomisk og politisk vilje manglet. Begge faktorer var påvirket av situasjonen i Vietnam. Det hersket en egen logikk om at ethvert nytt bidrag til de strategiske styrkene var unødvendig fordi det allerede eksisterte nok våpen til å utslette jordens befolkning flere ganger. Hva de forskjellige investeringene innebar, ble mindre viktig for Kongressen. Richard Nixon la frem sitt første budsjett for 1970 i 1969. Forslagene innebar et kutt i forsvarssektoren på 5 milliarder dollar, og for første gang på 20 år utgjorde forsvarsbudsjettet mindre enn velferdbudsjettet.²⁰⁷ Selv om dette var et betydelig kutt, ble forsvarsbudsjettet kuttet med ytterligere to milliarder etter behandling i Kongressen, og utgjorde en mindre andel av BNP enn på mange år.

Henry Kissinger refererer i sine memoarer til en rapport som ble lagt frem i 1970, *American Militarism 1970*, som konkluderte med at USA "is in danger of becoming a national security state".²⁰⁸ Det var tydelig at den amerikanske befolkning var trett av å bruke ressurser på militære prioriteringer, og mest av alt ble det uttrykt et ønske om å få slutt på krigen i Vietnam. Engasjementet omfattet også Richard Nixons planer om å bygge ut et missilforsvar. Presidenten valgte å trosse den interne motstanden, men for å vise en slags ydmykhet og for å møte kritikerne på halvveien, besluttet han at

²⁰⁶ Kissinger, *White House Years*, s. 199.

²⁰⁷ Ibid. s. 213.

²⁰⁸ Ibid. s. 199.

Sentinel skulle revideres. Kissinger på sin side mente at det var galt å gi opposisjonen “lillefingeren”, i fare for at den ville ta hele “armen”. ”As in the case of Vietnam, meeting critics halfway did not allay opposition; it whetted appetites. It encouraged the belief that the same political pressures which had produced the review could cause the Administration to abandon ABM altogether”.²⁰⁹ Som forventet brukte opposisjonen revisjonen av Sentinel for hva den var verd. Nixon ble beskyldt for å gi etter for press fra Kongressen, noe som var korrekt. Kongressen satte dagsorden.

”Political overstretch was such a powerful force that it eventually overrode Nixon’s clearly stated preference for deployment of the nationwide Safeguard ABM-defense, and brought deployment to a complete halt.”²¹⁰ Viggo Valentin Mortensen avviser ikke i sin avhandling Kongressens betydning, men hevder at årsaken til at resultatet av forhandlingene ble et forbud mot et nasjonalt missilforsvar, var Imperial Overstretch, økonomisk, militært og politisk.²¹¹ På grunn av imperial overbelastning hadde ikke USA verken økonomi, politisk vilje eller mulighet militært til å utvikle Safeguard, eller mer bestemt til å legge press på Sovjetunionen til å innfri flere av USAs ønsker.

Den innenrikspolitiske debatten rundt Safeguard tok to former. På den ene siden inkluderte debatten viktige spørsmål rundt USAs strategiske doktrine, og på den annen side dreide debatten seg om de tekniske aspektene ved systemet. Begge tilnærmingene hadde talsmenn både innad i byråkratiet og i Kongressen.²¹² Samtidig ble argumentene om hvorvidt systemet ble bygget av militære hensyn, eller om det ble bygget for forhandlingene egen skyld for å gi USA større handlingsrom, blandet sammen. I begynnelsen av 1970 begynte etter hvert flere av presidentens tidligere støttespillere å tvile på om systemet teknisk fungerte optimalt, og denne skepsisen bunnet i en reell situasjon. Viljen til å utvikle Safeguard ble dermed mindre og mindre blant Nixons tidligere støttespillere. Det ble dermed vanskeligere å få støtte til å utvikle en forhandlingsposisjon som var fordelaktig for Safeguard, da mange av presidentens tidligere støttespillere hadde mistet troen på at systemet fungerte

²⁰⁹ Ibid. s.205.

²¹⁰ Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 361.

²¹¹ Mer om imperial overbelastning, Mortensen, *The Imperial Shield*, og Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*.

²¹² Kissinger, *White House Years*, 538.

tilfredsstillende. Skepsisen til Safeguard synes å ha vært reell, og dette understøttes i flere rapporter som er kritiske til systemet.²¹³

Kritikk av Safeguards tekniske funksjonalitet

Safeguard ble analysert og vurdert i 1970 i PSACs Strategic Military Panel signert av Stanford Universitys fysiker Sidney Drell, som også signerte PSACs rapport i 1965. Som i 1965 ble signifikante problemer funnet. Den største bekymringen var at Safeguard ikke kunne bidra substansielt til forsvar av Minutemanstyrken, og enn så lenge var det jo nettopp ICBM-siloene som var fokus for de første fasene av utbyggingen av Safeguard. Flere alternative systemer ville gitt bedre forsvar, ved for eksempel å utplassere flere og billigere radarer, som ville redusere siloenes sårbarhet.²¹⁴ Rapporten påpekte at Safeguard ville utgjøre kun en liten forskjell i Minutemans overlevelsesrate ved et angrep. Rapporten anbefalte Nixon å gå videre med det mye dyrere Hardsite ABM-program, som spesifikt ville konsentreres rundt forsvaret av siloene og ikke av et område.²¹⁵ PSAC trodde ca. 300 ICBMer ville overleve et stort angrep med Safeguard. PSACs bekymring for sårbarheten til Safeguard var dermed overdrevet, for ved at bare 100 missiler overlevde, ville USA ha en solid evne til et eventuelt andreslag. Kissingers assistent for programanalyser, Laurence Lynn, forstod at rapporten kunne skape politiske problemer. Hvis opplysningene lekket ut, ville Nixons påstander om at de første fasene i Safeguard var et solid forsvar for ICBM-siloene, lett kunne knuses. Flere så hvilke potensielle problemer dette kunne skape, og i dokumentet fra Lynn har Kissinger notert på dokumentet: "we must get PSAC out of strategy"²¹⁶ Han ønsket at Safeguard fortsatt

²¹³ "Even if the United States had had a more ambitious defense program and a better negotiation position, a second problem of arms control would have plagued the use of this instrument; the extraordinary complexity of the issues, which ensured an inevitable lag between diplomacy and technology. The results of such negotiations "tended regularly to be outdated before they were even arrived at. SALT I succeeded in banning ABMs because of their technical troubles, but by the 'genie' of MIRV' was out of the bottle; by 1979 there had been formidable new advances in accuracy and mobility." Hoffmann, "Détente," s. 253

²¹⁴ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/05-01.htm> [lesedato 08.10.2005]
Memorandum from Laurence E. Lynn, NSC Staff, to Kissinger, "PSAC Strategic Military Panel Comments om Minuteman ABM Defense", 5 January 1970. Original: NARA, Nixon Presidential Materials Project, National Security Council Files, Box 840, ABM System Vol III

²¹⁵ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/index.html> [lesedato 08.10.2005]

²¹⁶ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/05-01.htm> [lesedato 08.10.2005]
Memorandum from Laurence E. Lynn, NSC Staff, to Kissinger, "PSAC Strategic Military Panel Comments om Minuteman ABM Defense", 5 January 1970. Original: NARA, Nixon Presidential Materials Project, National Security Council Files, Box 840, ABM System Vol III.

skulle prioriteres, om ikke annet for å ha et sterkere kort i forhandlingene med Sovjetunionen.²¹⁷ Kissinger selv har ikke skrevet om PSACs rapport i memoarene sine.

En uke etter at PSAC-rapporten ble lagt frem for Nixon, skrev Laurence Lynn at Pentagons eksperter var bekymret for at et "all-out counterforce attack" ville kunne overvelde Safeguard slik at kun et par missiler ville være igjen uskadet. Dette var bekymringsfullt i det administrasjonen da muligens bygget ut et enormt kostbart system som var verdiløst. Det ble antatt at lokkeduer ville gjøre det vanskelig for Safeguard å fungere optimalt. Et stort angrep fra Sovjetunionen ville kunne utmanøvrere missilforsvaret. Da det viste seg at Safeguard så langt ville være udugelig ved et stort sovjetisk angrep, var det viktig å beholde også en annen begrunnelse for systemet.

Et kinesisk angrep var opprinnelig en av begrunnelsene for Safeguard. Problemet var bare at Kina var langt fra å utvikle ICBMer. Lynn bekymret seg for hvordan man kunne begrunne Safeguard etter de siste rapporter og bekymringsmeldinger om systemets mangler. Han var selv sikker på at Safeguard ville styrke forhandlingsposisjonen overfor Sovjetunionen, og at systemet ville sikre et betydelig forsvar av Minuteman. Han bekymret seg derimot over at Kina, som begrunnelse for å bygge ut Safeguard, ikke var godt nok. Det ble viktig å ha et samlende rasjonale, overfor Kongressen, opinionen, men også i forhandlingene.²¹⁸ Flere med Lynn støttet den fortsatte utbyggingen. Deputy Secretary of Defense David Packard skrev i et memorandum til Kissinger 2. januar 1970: "I believe it is of the uttermost importance that we do authorize the full Safeguard Phase 2 system at this time and fund some portion of it in FY 71."²¹⁹ Lederen av den amerikanske forhandlingsdelegasjonen, Gerard Smith, på sin side anbefalte "...that from the point of view of strategic arms

²¹⁷ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/index.html> [hentet 08.10.2005].

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/index.html> [hentet 08.10.2005]

Memorandum for Dr. Kissinger from Laurence E. Lynn, "FY 71 Safeguard ABM Decision", 16 January 1970, with attachments [exerpt], Top Secret. Original: NARA, Nixon Presidential Materials Project, National Security Council Files, Box 840, ABM System Vol III, Memoranda and Misc.

control, it would be desirable to keep Safeguard Phase 2 in R&D status during FY 71”²²⁰ Smith hadde lenge vært motstander av å bygge ut Safeguard.

Det var ikke kun PSAC-rapporten som skapte hodebry for Nixon og Kissinger. I mars 1970 hadde det allerede vært kjent en stund at Bell Telephone Labs, som utviklet Safeguard, var kritiske til systemet og ville løses ut av kontrakten når fase II var ferdig. Frem til 1970 trodde amerikanske styresmakter at Bells motvilje til å ta oppdraget om å bygge ut Safeguard bunnet i at selskapet ikke ønsket å være assosiert med et så kontroversielt program. Den siste tiden hadde det derimot vært indikasjoner på at grunnen var Bells tvil om systemet i det hele tatt ville virke på den måten det var ment å fungere. I et møte med Bell kom det også frem at Minutemanforsvaret kunne bli bekjempet ved angrep på radarene med kun få missiler. Videre ville enkle kinesiske missiler kunne redusere områdeforsvarets virkeområde drastisk, og forsvaret av bombefly imot SLBMer ville være ineffektivt. Disse svakhetene ved systemet skyldtes, i følge Bell, endringene fra Sentinel til Safeguard, forsinkelser og overdrivelser fra myndighetene om systemets effektivitet. Noen ekstremt dyre forandringer kunne bedre situasjonen, men Safeguard var uansett ikke et godt grunnlag for å bygge et mer sofistikert system. Dette var ikke gode nyheter for tilhengerne av Safeguard, selv om de ikke nødvendigvis var enige i kritikken. Henry Kissinger mente at Bells analyse hadde svakheter. Det skulle blant annet nye stridshoder til på de sovjetiske missiler for å kunne klare å slå ut en radar. Uansett var det en potensiell ”trussel” at sentrale personer mente dette, og man kunne bare tenke seg opposisjonens reaksjon hvis disse opplysningene lekket ut.²²¹

Den interne amerikanske debatten rundt NCA-base

Som et resultat av SALT ble det tillatt for begge parter å bygge ut en base for National Command Authority (NCA), et system som ikke var godkjent av Kongressen.

²²⁰ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/index.html> [lesedato 08.10.2005]
Memorandum for Dr. Kissinger from Laurence E. Lynn, “FY 71 Safeguard ABM Decision”, 16 January 1970, with attachments [exerpt], Top Secret. Original: NARA, Nixon Presidential Materials Project, National Security Council Files, Box 840, ABM System Vol III, Memoranda and Misc.

²²¹ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/06-01.htm> [lesedato 08.10.2005]
Memorandum from Kissinger to Nixon, ”Contractor Doubts About Safeguard” 15 April 1970, attached to memorandum from Laurence Lynn to Kissinger, ”Bell Labs on Safeguard” 14 April 1970. Original: NARA, Presidential Materials Project, National Security Council Files, Box 840, ABM System Vol. III

With respect to ABM, our negotiating position was in turmoil. The Soviets had accepted our proposal of a system limited to National Command Authorities (NCA), for which we had neither requested nor obtained funding from Congress. We had asked the Congress for funds for three sites, which, however, did not include the national capital. The gap between our negotiating position and our actual program was widening.²²²

Forhandlingstaktikken var en sterkt medvirkende årsak til at resultatet ble annerledes enn Nixon og Kissinger ønsket. USA åpnet forhandlingene med å foreslå NCA-baser for hvert land. Hva var egentlig planene for NCA-base i USA?

Da Sentinel ble revidert og Safeguard planlagt, var en base for Washington DC inkludert som en av de av 12 baser som inngikk i Safeguard. Washington DC-base blir heretter omtalt som National Command Authority(NCA)-base. Etter avstemningen i august 1969 godkjente Senatet utbygging av de to første basene, Malstrom, Montana og Grand Forks, North Dakota. For fase II ble utbyggingen av ytterligere en base, Whiteman Air Force Base i Missouri, vedtatt. Det vil si at selv om en base rundt Washington DC var inkludert i Nixons planer for Safeguard, var det ikke godkjent eller planlagt utbygd da USA i SALT fremmet et forslag om at begge land skulle begrense ABM-forsvarene til å omfatte NCA. En NCA-base var kontroversielt og ikke vedtatt bygget av Kongressen verken i fase I eller II. Det er vanskelig å se hvorfor administrasjonen foreslo at det amerikanske forhandlingsforslaget nettopp skulle være å begrense utviklingen til å ha en NCA-base hver.

Hva var en NCA-base? Systemet for NCA ville antakelig kunne forsvare hovedstedene mot små angrep. Utbygging av NCA-base ville være en oppfølging av Nixons uttalelser i mars 1969, "We will provide for [...] an area defense designed to protect our [...] command and control authorities."²²³ Hele Safeguard var planlagt å bestå av i overkant av 1000 missiler. NCA-basen skulle bestå av 100 missiler. Det

²²² Kissinger, *White House Years*, s. 811

²²³ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB60/index.html> [lesedato 01.10.2003]

Walter Slocombe to Henry Kissinger, "A Safeguard Site at Washington for FY 71?," 24. January 1970, Top Secret. Original: NARA, NSCF, box 840, ABM System Vol III1/70 Memos and Misc

ville være kun en radar i NCA-base, Missile Site Radar (MSR), og ikke Perimeter Acquisition Radar (PAR).²²⁴

Det var stor uenighet rundt utbyggingen av NCA-base i USA. Det eksisterte sterke politiske og strategiske argumenter for at et NCA-forsvar ville være den viktigste komponenten i Safeguard. En NCA-base var det eneste som, når det var ferdigstilt, ville inngå i områdeforsvaret, og samtidig fungere som et selvstendig system. På bakgrunn av dette kunne USA starte utbyggingen av NCA-base uten at Kongressen trengte å ta stilling til hva slags ABM-system den ønsket. De andre basene måtte fungere sammen i områdeforsvaret for å ha en meningsfylt funksjon.²²⁵ Dette skulle for øvrig vise seg å bli et problem da Safeguard til slutt var krympet til et 4-base system for beskyttelse av ICBM-siloer. Hvis et 4-base system for Minutemanstyrken hadde vært utgangspunktet for Nixons planer i 1969, ville han hatt mulighet til å utforme systemet spesifikt for dette formål.

En NCA-base kunne redusere tredjelandts fristelse til å angripe USA. Et land som ønsket å provosere frem en konfrontasjon mellom USA og Sovjetunionen, kunne anse Washington DC for være et ideelt mål. Ved å ødelegge kontroll- og kommandoenheter i Washington DC, kunne USA på refleks anta at Sovjetunionen var angriper, og dermed rette motangrepet i den retning.²²⁶

Med et påbegynt system rundt NCA kunne USA forhandle frem en stans av utviklingen av sitt eget system hvis Sovjetunionen gjorde det samme.²²⁷ Sovjetunionen bygget ut et tilsvarende system rundt Moskva, derfor ville et amerikansk system neppe være ødeleggende for SALT.²²⁸ For ABM-opposisjonen i Kongressen ville det dessuten bli vanskelig å påstå at et NCA-system var provoserende overfor Sovjetunionen og kunne ødelegge for forhandlingene. En fare var derimot at denne basen var et ledd i det større områdeforsvaret administrasjon

²²⁴ PAR var designet for å spore opp innkommende missiler i oppskytningsfasen, mens MSR skulle guide avskjæringsmissilet mot fiendens missiler.

<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB60/index.html> [lesedato 01.10.2003]

Walter Slocombe to Henry Kissinger, "A Safeguard Site at Washington for FY 71?," 24. January 1970, Top Secret. Original: NARA, NSCF, box 840, ABM System Vol III1/70 Memos and Misc

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Ibid.

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 241

ønsket. I forhold til SALT var det derfor ikke enighet om utbyggingen av NCA-base ville telle positivt eller negativt på den amerikanske forhandlingsposisjonen. Likheten mellom en Washington-base og Galosh var kanskje mer åpenbar for amerikanske jurister enn for sovjetiske militære ledere. Bortsett fra at det ville bli store tekniske forskjeller på systemene, var det ikke uvesentlig at da Sovjetunionen var ferdig med sitt system, hadde USA ennå ikke påbegynt sitt.²²⁹

Kritikerne til en NCA-base påpekte at et ferdig utbygd Safeguard ikke ville beskytte andre amerikanske byer i USA annet enn Washington DC.²³⁰ Utbygging av en NCA-base kunne skape reaksjoner basert på at administrasjon angivelig var mer opptatt av å beskytte eliten enn vanlige folk i andre byer i USA. Strategisk var dette argumentet irrasjonelt, men administrasjonen var redd for at det kunne vise seg å bli viktig politisk.²³¹ Kissinger beskriver det på denne måten: "But the already passionate opposition would become even shriller if we sought to protect 'politicians and generals', not to mention the difficulty of finding the requisite real estate within fifteen miles of Washington."²³² Administrasjonen ville i tillegg måtte kjøpe opp mange eiendommer innenfor Beltway i Washington DC, noe som var ekstremt kostbart.

Som for de tekniske aspekter rundt Safeguard, ble det også rettet kritikk mot de tekniske innretningene for en NCA-base. Spesielt gikk kritikken på at systemet rundt hovedstaden hadde så godt som ikke noe forsvar imot bombefly.²³³ Et annet ankepunkt mot utbyggingen av en NCA-base var at det ville gi liten dekning som områdeforsvar. Dette skyldtes typen radar som var planlagt for denne basen, MSR, og ikke PARs. Frem til PARs ble utplassert i Michigan/Ohio og New England, baser som ennå ikke var vedtatt av Kongressen, ville systemet dekke et veldig lite område. Men

²²⁹ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB60/index.html> [lesedato 01.10.2003]

Walter Slocombe to Henry Kissinger, "A Safeguard Site at Washington for FY 71?," 24. January 1970, Top Secret. Original: NARA, NSCF, box 840, ABM System Vol III1/70 Memos and Misc.

²³⁰ Presidential Press Conferences, The Presidents New Conference of March 14 1969, s. 39-40.

²³¹ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB60/index.html> [lesedato 01.10.2003], Walter Slocombe to Henry Kissinger, "A Safeguard Site at Washington for FY 71?," 24. January 1970, Top Secret. Original: NARA, NSCF, box 840, ABM System Vol III1/70 Memos and Misc.

²³² Kissinger, *White House Years*, s. 539.

²³³ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB60/index.html> [lesedato 01.10.2003], Walter Slocombe to Henry Kissinger, "A Safeguard Site at Washington for FY 71?," 24. January 1970, Top Secret. Original: NARA, NSCF, box 840, ABM System Vol III1/70 Memos and Misc.

med en gang radaren for basene i Michigan/Ohio og New England var på plass, ville NCA-basen gi god dekning og støtte i forsvaret av det befolkningsrike Northeastern Corridor.²³⁴

Administrasjonen måtte bestemme seg for hvilke baser den skulle søke støtte for i fase II. Henry Kissinger påpeker i sine memoarer at ABM i hovedsak skulle beskytte den amerikanske befolkningen imot angrep fra tredjeland og skape en viss forsikring imot tilfeldige angrep. Forsvaret av ICBM-styrkene var det sekundære målet i Safeguard. Likevel, allerede på begynnelsen av 1970-tallet begynte programmet å få større fokus på Minutemanstyrken, og dette var et dilemma som Kissinger forsøkte å beskrive for presidenten.²³⁵ USA måtte begynne utviklingen av fase II med det formål å oppfylle de oppgaver Safeguard hadde. Det mest logiske neste steg for nettopp et områdeforsvar ville være å fortsette med ytterligere en base for Minutemansiloene. Derfor foreslo Kissinger Whiteman Air Force Base i Missouri, samt en base for beskyttelse for befolkningen i the Pacific Northwest. Med en slik plassering av den fjerde base, kunne Whiteman oppfylle ytterligere oppgaver for områdeforsvaret. Senator Henry Jackson forhindret derimot utbyggingen av en base i the Pacific Northwest.²³⁶ Demokraten Jackson var en viktig støttespiller for Safeguard, og en person administrasjonen nødvendig ville komme på kant med. Kissinger vurderte den nest beste løsningen for fase II å være Whiteman og en base for Washington DC.

Department of Defense hadde en litt annen tilnærming til den videre utviklingen av Safeguard enn Kissinger hadde. Departementet fremmet forslag om å bygge ut kun en base i Whiteman, Missouri, i fase II, men med konkrete planer for ytterligere fem baser, hvorav NCA var en av disse. Ved å foreslå kun en base i tillegg til de to som ble godkjent i 1969, ville 98% av utgiftene utsettes. Departementet gjentok denne posisjonen i 1971, og poengterte at det viktigste var å beskytte Minutemansiloene og forberede utbyggingen av NCA-base. Melvin Laird og David Packard ønsket videre å

²³⁴ Ibid., Viggo Valentin Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 245.

²³⁵ Kissinger, *White House Years*, s. 539.

²³⁶ Nixon var bevisst på at han vant valget i 1968 med liten margin. Derfor ønsket han å knytte til seg noen i kabinettet som "...even if only symbolically, to unite the country, and "bring us together." I wanted to have some Democrats in the Cabinet or in Cabinet-level posts." Nixon, *The Memoirs*, s. 338. Henry Jackson var en av demokratene som ble tilbudt en stilling i den nye administrasjonen, men han avslo tilbudet om å bli forsvarsminister.

holde muligheten åpen for hele det landsdekkende Safeguard. Dette ble foreslått primært for å beholde systemets verdi som forhandlingsbrikke.²³⁷

Gerard Smith ønsket at man i fase II kun skulle bevilge midler til forskning rundt to nye baser. Smith mente at dette ville gi tilstrekkelig fleksibilitet i forhandlinger med Sovjetunionen. Men verken ACDA eller State Departement var prinsipielt imot en NCA-base siden et tilsvarende system ble bygget rundt Moskva. Samtidig mente State Department at forhandlingssituasjonen til USA ville bli bedre med en stadig utvikling i Safeguard. Assistant Secretary of State Ronald I. Spiers mente i 1970 at Kina var verdt å bekymre seg for, men fokuserte i hovedsak på å ha forhandlingsstyrke overfor Moskva, og derfor at Safeguard skulle utbygges videre i fase II. Hvorvidt en eventuell utsettelse av fase II ville underminere den amerikanske forhandlingsposisjonen, var usikkert, men uansett måtte fase I opprettholdes.²³⁸ Spiers var da uenig med Smith, som ønsket å begrense fase II kun til forskning og utvikling.²³⁹

Kun Missouri ble foreslått for Kongressen til slutt, og Kissinger sluttet seg til forslaget. Det var viktig å unngå et nei fra Kongressen til å utvikle fase II fordi det kunne føre til negative konsekvenser i forhandlingene.²⁴⁰ Økonomiske årsaker var nok også viktige, men de politiske i forhold til Kongressen var utslagsgivende for at Kissinger ga seg. Spesielt en utvidelse av Safeguard til Washington DC ville ha medført mye større utgifter enn den foreslåtte utvidelsen til Missouri. Forsvarsbudsjettene var allerede under angrep, og jo dyrere system administrasjonen spurte Kongressen om, jo vanskeligere kunne det være å få det godkjent. Nixon ble overbevist om at ingen andre forslag enn Missouri ville passere i Kongressen, og han

²³⁷ Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 241.

²³⁸ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/20-01.htm> [lesedato 08.10.2005]

Memorandum for Secretary of State William P. Rogers and Under Secretary of State Elliot Richardson from Ronald I. Spiers, Assistant Secretary of State for Politico-Military Affairs, "MSC Discussion of SAFEGUARD – Briefing Memorandum, 21. January 1970. Original: NARA, Record Group 59, Policy Planning Council Miscellaneous Records, 1953-72, box 291, MIRV/Verification/Safeguard January-February 1970.

²³⁹ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/index.html> [lesedato 08.10.2005].

²⁴⁰ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/20-01.htm> [lesedato 08.10.2005].

Memorandum for Secretary of State William P. Rogers and Under Secretary of State Elliot Richardson from Ronald I. Spiers, Assistant Secretary of State for Politico-Military Affairs, "MSC Discussion of SAFEGUARD – Briefing Memorandum, 21. January 1970. Original: NARA, Record Group 59, Policy Planning Council Miscellaneous Records, 1953-72, box 291, MIRV/Verification/Safeguard January-February 1970.

foretrakk en ulogisk ABM utvikling fremfor ingen utvikling i det hele tatt.²⁴¹ Det ble etter hvert vanskeligere for Kissinger å støtte Nixons fortsatte ønske om å bygge ut Safeguard. “I had severe doubts about the logic of implementing a program presented a year earlier as population defense against third countries, by protecting missile sites from the Soviet Union”.²⁴²

Utvidelse av Safeguards faser ble nøye planlagt og utviklet. Forholdet til Sovjetunionen og SALT var viktig. Safeguard kunne gi USA en sterk posisjon under forhandlingene. Kissinger var av de sterkeste forkjempere for en solid Safeguard-utvikling for å ha en sterk amerikansk utgangsposisjon under forhandlingene. Dette er omtalt som nivå I i Putnams modell for forhandlingsteori. På den annen side ser vi at Kongressen var mest utslagsgivende for utviklingen av Safeguard. Dette beskrives som nivå II i Putnams modell. Avstemningen om fase II i Senatet 19. august 1970 endte med 52 stemmer imot 47. I tillegg til Missouri ble det vedtatt at forberedelser for en base i Wyoming kunne starte. Begge baser var for Minutemansiloer, noe det ble klart at Department of Defense ønsket sterkest. Fremtiden for Nixons områdeforsvar så dystert ut. En NCA-base var død i Kongressen, men ikke i forhandlingene med Sovjetunionen.

Debatten om den videre utviklingen av Safeguard startet igjen i 1971 da neste fase skulle planlegges. Etter lange diskusjoner og et klart ønske fra Joint Chiefs of Staff og Departement of Defense om å fortsette med et 4-base Safeguard program, bestemte Richard Nixon seg i mars 1971. Han antok at Kongressen ville avvise et forslag om NCA-base. Derfor ble det 11. mars bestemt å gå videre med et 4-base Safeguard og sørge for at den amerikanske ABM-posisjonen ble samkjørt med det nye systemet.²⁴³

Feilslått forhandlingstaktikk?

USAs forhandlingstaktikk ble innledningsvis i kapitlet presentert som en sentral, men lite omtalt, årsak til at Nixon ikke fikk gjennomslag for sine ønsker knyttet til ABM. Hvor stor betydning hadde egentlig forhandlingstaktikken til USA? Tre ting gjorde det vanskelig for Nixon å beholde muligheten til å utvikle et områdeforsvar: For det

²⁴¹ Kissinger, *White House Years*, s. 539.

²⁴² Ibid.

²⁴³ Ibid. s. 813.

første at USA bestemte seg for å selge inn pakkeløsninger, og ikke gå den vanlige forhandlingsteoretiske veien hvor man forsøker å finne et felles forhandlingsrom. For det andre at USA ble sittende fast i sitt eget forslag om å oppgi områdeforsvar fra det første forslaget til Sovjetunionen. For det tredje at administrasjonen trodde den skulle få oppslutning om Safeguard ved å selge det inn stykkevis og delt i faser. Dette svekket Nixon i USA, fordi støtten til Safeguard bare ble lavere utover i presidentperioden, noe som igjen svekket forhandlingsposisjonen overfor Sovjetunionen. Administrasjonen ville nødvendigvis gi opp de basene de allerede hadde begynt å bygge ut, mens den var villig til å forhandle vekk de basene Kongressen ikke ville godkjenne.

Nixon måtte gi opp Safeguard på grunn av den innenrikspolitiske opposisjonen og avstemninger i Kongressen. Viljen til å bygge ut et missilforsvar var lav. Forsvarsbudsjettene ble kuttet. Kongressen presset på for å inngå strategiske våpenavtaler med Sovjetunionen. Alt dette forklarer hvorfor Safeguard ikke ble bygget ut etter de opprinnelige planene. Men det at USA ikke kunne bygge ut Safeguard på gitte tidspunkt, var ikke ensbetydende med at administrasjonen ønsket å inngå forpliktende avtaler med Sovjetunionen om å legge begrensning på hva som kunne bygges ut i fremtiden. Fra å ønske å bygge ut et 12-base system i 1969 signerte Nixon en avtale som ga USA lov til å bygge ut et ABM-system med to baser, hvorav det ene skulle være rundt kommando- og kontrollautoritetene i Washington.

Det innenrikspolitiske presset forklarer en del av resultatet. Økonomien og de tekniske vanskelighetene likeså. Men hvorfor forsøkte ikke USA i avtalen å få tillatelse for de to baser som Kongressen allerede hadde godkjent, fremfor en base som Kongressen ikke hadde blitt forelagt, og som den høyst sannsynlig ikke kom til å vedta? USA valgte forhandlingstaktikk dels på bakgrunn av hva den trodde var best taktikk i forhold til Kongressen, og dels i forhold til hva det trodde Sovjetunionen ønsket.

Hva trodde USA at Sovjetunionen ønsket?

Den opprinnelige planen for Galosh var 96 ABM uteskytningsramper i 12 komplekser rundt Moskva. I 1967 bestemte de sovjetiske ledere å kutte ut en tredjedel av Galosh, til og med deler som allerede var påbegynt. Raymond Garthoff mener at dette neppe

var ment for å signalisere tilbakeholdenhet overfor USA. Den allerede beskjedne originale deployeringen rundt Moskva, sammen med kuttene, indikerte at systemet fungerte dårlig. ”This pattern of ABM deployment suggested, as early as 1968, that the Soviet side might be prepared to agree, in SALT, to an ABM limitation at 75-100 launchers for defense of Moscow.”²⁴⁴ Dette var en indikasjon på at Sovjetunionen ikke hadde planer for et omfattende områdeforsvar. En CIA-rapport antydte følgende som årsak for reduksjonen av Galosh: ”[...] was probably based on the recognition that the system could be defeated by a determined attack using tactics of either saturation (more attacking missiles than the defense could handle simultaneously) or exhaustion (more total attacking missiles than defensive missiles”.²⁴⁵ Dette tyder på at systemet ikke fungerte så godt som ønsket fra sovjetisk side. Man visste heller ikke i USA om systemet hadde politisk støtte.²⁴⁶

På den annen side ble det tatt opp i The Verification Panel at Sovjetunionen ville bygge ut områdeforsvar hvis ikke SALT ble vellykket:

Soviet goals for missile defense are unknown beyond the system of 64 launchers (each with one reloaded missile) around Moscow and a radar network of 29 Henhouse radars and 2 Doghouse radars (all at 6 sites), plus 4 (possibly 5) Try Add radar complexes. They are continuing a major R&D program to improve their ABM capabilities and we believe that, in the absence of an agreement, they will probably deploy area missile defenses eventually in numbers equal to or greater than Safeguard.²⁴⁷

Utover det man kunne gjette seg til, var det ikke lett å vite hvilke planer man hadde i Moskva på dette tidspunkt.²⁴⁸ Washington visste ikke hva som lå til grunn for reduksjonen av Galosh. Den sovjetiske prosessen var i langt mindre grad preget av åpne høringer og offentlig debatt enn den amerikanske. Men en konklusjon man

²⁴⁴ Valenta og Potter, *Soviet Decisionmaking for National Security*, s. 147.

²⁴⁵ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB60/index.html> [lesedato 01.10.2003]

Central Intelligence Agency, Directorate of Intelligence, Intelligence Memorandum, “Soviet ABM Defenses—Status and Prospects,” SR IM 70-27, August 1970, excised copy. Original: CIA Historical Declassification Release, 1999.

²⁴⁶ Voas, “Soviet Attitudes towards Ballistic Missile Defence and the ABM Treaty,” s. 25.

²⁴⁷ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/03-01.htm> [lesedato 08.10.2005]

National Security Council Verification Panel, “Evaluation of Possible Strategic Arms Agreements Between the United States and the Soviet Union” 21 March 1970, Top Secret [excerpt]. Original: NARA, Record Group 59, Policy Planning Council Miscellaneous Records, 1959-72, box 298, SALT, March 1970.

²⁴⁸ NARA, Records of CIA box 6, Intelligence Memorandum, The 1970 Soviet Defense Budget in Perspective: Trends in Spending of Defense and Space since 1960

kunne trekke av nedskjæringen av Galosh, var at Sovjetunionen ikke planla et nasjonalt områdeforsvar, i hvert fall ikke med det første. Vanskeligere var det å vite hvordan dette ville påvirke den sovjetiske forhandlingsposisjonen. CIAs Intelligence Memorandum fra august 1970 om Sovjetunionens ABM-forsvar inneholdt beskjedne politiske analyser av hva Sovjetunionen kunne antas å ville ha ut av SALT. Det var ingen tegn på at det ble planlagt ytterligere utbygging av ABM for øyeblikket. Det ble antatt at dette skyldtes at sovjeterne ventet på resultater fra forskning, eller at de avventet resultatet av SALT før de valgte å vurdere nye baser.²⁴⁹ Statusrapporten ga derimot et bilde av hva Sovjetunionen hadde bygget ut frem til nå, og det var ingen tegn til at det ble bygget ut andre systemer enn det allerede påbegynte rundt Moskva. Med unntak av to elementer, sa rapporten at alle de andre elementene i Galosh var operasjonelle. Rapporten konkluderte med at på daværende tidspunkt var det vanskelig å vite hva Sovjetunionens planer var, men at uten en avtale med USA, kunne man forvente at det ville deployere ytterligere ABM-system, selv om det ikke forelå konkrete planer for det, ifølge amerikanske kilder.²⁵⁰

Det var diskusjoner i den amerikanske administrasjonen om hvorvidt Sovjetunionen ville godta et totalt forbud imot ABM. Talen lederen av den sovjetiske delegasjonen til SALT, Vladimir Semenov, holdt 28. november 1969, markerte et skifte i det offisielle sovjetiske standpunktet til ABM slik dette ble presentert i Glassboro i 1968 i toppmøtet mellom Johnson og Kosygin. Fra å hevde at Galosh var et defensivt system som ikke hadde noen konsekvenser for våpenkappløpet mellom USA og Sovjetunionen, innrømmet Moskva gjennom Semenov at systemet kunne være destabiliserende fordi det kunne redusere den ene parts mulighet til å gjennomføre et gjengjeldelsesangrep, og dermed friste til førsteslag. På denne bakgrunn beskrev Semenov tre mulige tilnærminger til ABM: Et totalt forbud, hvilket var mulig fordi utviklingen var på et initielt stadium, et slags begrenset system basert på et nivå partene var enige om, og siste tilnærming som var et tungt områdeforsvar. Semenov ga ikke uttrykk for hvilken løsning han ville foretrekke, men ga inntrykk av at

²⁴⁹ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB60/index.html> [lesedato 01.10.2003]

Central Intelligence Agency, Directorate of Intelligence, Intelligence Memorandum, "Soviet ABM Defenses—Status and Prospects," SR IM 70-27, August 1970, excised copy. Original: CIA Historical Declassification Release, 1999.

²⁵⁰ Ibid.

forsvaret USA bygde for sine ICBM-siloer, kunne mistenkes for å skulle bygges ut til et tyngre system ”facilitating a first strike”.²⁵¹

I private samtaler etter at talen var holdt, ble den amerikanske delegasjonen forvirret av Semenovs stab. En sovjetisk tjenestemann bekreftet at systemet som allerede var installert rundt Moskva, kunne demonteres dersom det ble et totalforbud mot ABM. En sovjetisk general indikerte på den andre siden at Moskvas preferanser var et begrenset ABM-system for å beskytte mot angrep fra tredjestater.²⁵²

Raymond Garthoff, som var i den amerikanske delegasjonen, antydte i en samtale med general Alekseev 22. desember 1969 at han trodde Semenovs forslag om begrenset missilforsvar var den mest sannsynlige løsningen. Alekseev svarte at dette var korrekt, når man tenkte på tredjestatsproblematikken.²⁵³ Det ga grunnlag for administrasjonen til å trekke den konklusjon at Sovjetunionen ønsket å beholde en viss form for ABM-forsvar. Ellers ble det spesifikt rapportert hjem fra Helsinki at det ikke var mulig å trekke en klar konklusjon av disse samtalene, selv om det virket mest sannsynlig at sovjeterne foretrakk et begrenset system.

Kissinger mente at det var liten sannsynlighet for at Sovjetunionen ville gi slipp på Galosh: ”It would seem at least doubtful that the Soviets, after all these years and efforts, would scrap their present system and the option for a follow-on: at the very least it would provoke a major battle in the military.”²⁵⁴ Nixon støttet dette synet, da han på spørsmål om sovjetiske standpunkter svarte: ”I would imagine that the Soviet Union would be just as reluctant as we would be to leave their country naked against a potential Chinese Communist threat. So the abandoning of the entire system, particularly as long as the Chinese threat is there, I think neither country would look upon with much favour.”²⁵⁵ En annen av Nixons rådgivere var også sikker på at null-

²⁵¹ NARA, NPM, NSC, ABM/MIRV Box 840. folder ABM Systems 1/70 vol III Memos and Misc, Memorandum for The President from Henry A Kissinger, Subject The Soviet Position on ABM Limitation in SALT; January 22 1970, SECRET.

²⁵² NARA, NPM, NSC, Telephone Conversation Transcripts, Box 1 Folder 3-13 March 69, Telcon Deputy Secretary Packard and Mr. Kissinger, 3/11/69 9:00 a.m.

²⁵³ NARA, NPM, NSC, ABM/MIRV Box 840. folder ABM Systems 1/70 vol III Memos and Misc, Memorandum for Mr. Kissinger from Helmut Sonnenfeldt, Subject: Soviet Position on ABMs at Helsinki, January 20 1970, SECRET.

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ Presidential Press Conferences, *The Presidents New Conference of March 14 1969*, s. 39-40

ABM på hver side var et helt uaktuelt alternativ for Sovjetunionen: "It would be highly misleading to conclude that at the Helsinki Talks the Soviet favoured a complete ban on ABMs".²⁵⁶ Samtidig kunne man ikke la være å ta hensyn til den muligheten:

All this having been said, however, we believe it is important the point be made that if it turns out that our willingness to accept a zero or very low (e.g 100-200 launchers) level of ABMs is the key to an agreement, nothing precludes reexamination of the question by the President. As a practical matter, it seems unlikely that the Russians would be prepared to dismantle their present limited ABM deployment, and they may not even wish to forego installation of an anti-Chinese ABM defense of their own. This possibility cannot be ruled out, however, and if this were the only basis on which an otherwise mutually acceptable agreement could be struck, it would clearly be in our interest to preserve reassess our position.²⁵⁷

Den amerikanske administrasjonen antok dessuten at Semenov nevnte forbud imot ABM for å styrke argumentene til motstanderne mot Safeguard i USA og på den måten påvirke opposisjonen i Kongressen.²⁵⁸ Kissinger konkluderte i et memo til presidenten at det var mest sannsynlig at Moskva ønsket et mer begrenset system som kunne avverge angrep fra en tredjestat.²⁵⁹ På det gitte memo kan man lese at Nixon har skrevet "this is what they will do". På denne bakgrunn antok USA antakelig at Sovjetunionen i det minste ville beholde Galosh rundt Moskva. Ergo, det er vanskelig å forstå at taktikken til USA var å foreslå en NCA-base og tro at Sovjetunionen ville avvise forslaget. Etter alt å dømme var det nettopp en slik løsning Sovjetunionen ønsket.

²⁵⁶ NARA, NPM; NSC, ABM/MIRV Box 840. folder ABM Systems 1/70 vol III Memos and Misc, Memorandum for Mr. Kissinger from Helmut Sonnenfeldt, Subject: Soviet Position on ABMs at Helsinki, January 20 1970, SECRET.

²⁵⁷ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/20-01.htm> [hentet 08.10.2005]
Memorandum for Secretary of State William P. Rogers and Under Secretary og State Elliot Richardson from Ronald I. Spiers, Assistant Secretary of State for Politico-Military Affairs, "MSC Discussion of SAFEGUARD – Briefing Memorandum, 21. January 1970. Original: NARA, Record Group 59, Policy Planning Council Miscellaneous Records, 1953-72, box 291, MIRV/Verification/Safeguard January-February 1970.

²⁵⁸ NARA, NPM, NSC, Telephone Conversation Transcripts, Box 1 Folder 3-13 March 69, Telcon Deputy Secretary Packard and Mr. Kissinger, 3/11/69 9:00 a.m.

²⁵⁹ Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 255.

Forhandlingstaktikken og hensynet til Kongressen

Usikkerhet rundt Sovjetunionens planer for ABM kan bare delvis gi forklaring på hvorfor USA fremmet et forslag om forbud mot områdeforsvar. Hva hadde det å si for forhandlingene at nettopp dette forslaget ble fremmet av USA? Og er det tilfeldig at resultatet ble omtrent det samme som det forslaget USA fremmet i 1970?

USAs ulike alternativer rangert fra A til D ble gjort grundig rede for i forrige kapittel. Henry Kissinger instruerte den amerikanske delegasjonen om å presentere forslag C og D for Sovjetunionen.²⁶⁰ I The Verification Panel 19. mars 1970 kom det frem at de innledende forslagene i SALT var rettet imot den innenrikspolitiske situasjonen i USA og ikke brakt på rene militære kalkuleringer om hva administrasjonen trodde var i Sovjetunionens interesse.²⁶¹ Forslagene siktet på å tilfredsstille den sterke fløyen av tilhengerne av ABM-forbud og dessuten gi signal til opponentene av Safeguard og utviklingen av våpenprogrammer generelt om at administrasjonen foreslo drastiske og omfattende kutt i sine egne strategiske styrker. På den måten ble det innenrikspolitiske hensynet viktigere enn å vurdere hvilket forhandlingsrom USA hadde i SALT. Kongressen ble viktigere enn Sovjetunionen.

Hva om USA hadde fremført et mer ambisiøst forslag? Hva var sjansene for at Sovjetunionen ville godtatt det? Etter hva man antok om sovjetiske ønsker, er det mulig at Sovjetunionen var villig til å akseptere et mer omfattende ABM hos begge parter. Etter tre års dragkamp i SALT ble resultatet av forhandlingene at hver part kunne utvikle to baser hver. Hvis USA hadde foreslått flere baser fra starten av forhandlingene, kunne man muligvis endt opp med en avtale som godtok det etter hvert 4-base store Safeguard, eller i det minste godtok de baser USA allerede var i gang med å bygge i Montana og North Dakota. I stedet for å forsøke å finne hvor de sovjetiske grensene for et mulig ABM-system var, tok administrasjonen utgangspunkt i å tilfredsstille opposisjonen i USA. Administrasjonen forsøkte ikke å teste hvor stort win set de hadde i forhandlingene.²⁶² Nixon og Kissinger ønsket å bygge ut et større ABM-system enn Kongressen ville godkjenne. Hvis de presenterte sine egentlige ønsker i SALT, og Sovjetunionen godtok dem, ville Kongressen antakelig likevel ikke

²⁶⁰ Spesifikt hva de enkelte forslagene bestod i, se kap. 4.

²⁶¹ Kissinger, *White House Years*, s. 539-545.

²⁶² Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics".

ratifisert avtalen hvis den mente for vide fullmakter for ABM ble tillatt. Det innenrikspolitiske hensynet fikk således stor plass i den amerikanske posisjonen.

Hvis, eller når, Sovjetunionen ikke godtok forslag C og D, kunne USA fremme forslag B. Forslag B var mindre ambisiøst enn de to foregående. Åpningsforslaget var ment for å blidgjøre de innenrikspolitiske motstanderne. Deretter ville USA ha en langt sterkere posisjon, innenrikspolitisk og byråkratisk. Administrasjon kunne legge skylden på den sovjetiske motpart for at det ikke ble et omfattende ABM-forbud, og kunne dessuten vise til at den hadde prøvd. Sovjetunionen avsto forslag C og D, som forventet. Men, det som ikke skulle skje, skjedde. 27. april 1970 sa Vladimir Semenov at Sovjetunionen godtok forslaget om å begrense ABM til NCAs, som foreslått i C og D. De foreslo videre å gå vekk fra pakkelsesningene til USA, og kun forhandle på det området hvor det var en begrenset enighet, nemlig missilforsvar.²⁶³ Henry Kissinger kommenterer dette i sine memoarer på denne måten: "The Soviets knew a good thing when they saw it. They did not mind keeping what they had while nailing us to what Congress would never approve".²⁶⁴ En av Nixons rådgivere mente at Sovjetunionen ville forandre standpunkt. "My hunch is that they will get out of their position before long."²⁶⁵ Men USA kunne ikke avslå Sovjetunionens positive svar på ABM-begrensningen fordi Sovjetunionen da kunne true med å slutte forhandlingene fordi de ville tvile på USAs seriøsitet som forhandlingspartner. Derfor kom partene til en foreløpig enighet om NCA-baseforslaget.²⁶⁶ Kissinger, som selv var sterkt involvert i forhandlingene og utformingen av de forskjellige forslagene, forsøker å forklare forslaget om å forby områdeforsvar på denne måten: "In retrospect I find it hard to explain how this option could ever be considered, much less adopted. The consensus demonstrates the extent to which parochial bureaucratic considerations can

²⁶³ Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 259.

²⁶⁴ Kissinger, *White House Years*, s. 545.

²⁶⁵ NARA, NMP, NSC, ABM/MIRV box 841, folder ABM-systems, memo&misc Vol IV [1 of 3], Memorandum for Mr. Kissinger from Helmut Sonnenfeldt, Subject: Secretary Laird Concerned About Leak of Soviet ABM Position, April 29 1970, Top Secret.

²⁶⁶ Laird mener at rapporteringen hjem fra delegasjonen i Wien er feilaktig. Han hevdet at Sovjetunionen "aksepterte" NCA-forslaget ikke var så kategorisk som man kunne få inntrykk av. "Aksepterte" var et for sterkt uttrykk. NARA, NMP, NSC, ABM/MIRV box 841, folder ABM-systems, memo&misc Vol IV [1 of 3], Memorandum for Mr. Kissinger from Helmut Sonnenfeldt, Subject: Secretary Laird Concerned About Leak of Soviet ABM Position, April 29 1970, Top Secret.

overwhelm substance.”²⁶⁷ De innenrikspolitiske hensyn ødela for utformingen av en god forhandlingstaktikk for ABM i SALT.

Taktikken hadde en viss risiko. Ved å foreslå et forbud mot områdeforsvar ødela USA for sitt eget argument om at Safeguard var essensielt for å forsvare USA. Skuffelsen kunne bli stor blant demokrater som hadde gått imot sitt eget parti for å godkjenne et system Nixon ga opp så lett. Å få deres videre støtte for Safeguard i fremtiden kunne bli vanskelig, da de så hvor villig Nixon var til å gi det opp.²⁶⁸

NCA-forslaget – en permanent eller midlertidig skade for forhandlingene?

Kissinger kommenterer NCA-forslaget på denne måten: ”Nevertheless, the proposal for NCA was a first-class blunder; it made no substantive sense whatever. We were proposing to the Soviets a program we knew the Congress would not approve and to the Congress a program contrary to what we were offering to the Soviets. Luckily no permanent damage resulted.”²⁶⁹

Forslaget med NCA var et taktisk feilgrep, men det skadet ifølge Kissinger ikke resultatet av SALT. I senere sitater motsier han imidlertid seg selv. Et stykke ut i forhandlingene slet USA fortsatt med sitt eget åpningsforslag om å begrense ABM til NCA. “Indeed, we already had a tentative Soviet agreement on ABM on defense of capitals. This confusion was emphatically not the proudest hour of the Nixon administration.”²⁷⁰

Da Kissinger i 1971 foreslo å omformulere den amerikanske forhandlingsposisjonen til å gjelde de systemer USA faktisk bygget fremfor et hypotetisk system sentrert rundt hovedstedene, møtte han stadig argumentet om at *NCA-only* var et amerikansk forslag, ikke et sovjetisk. ”Dobrynin could not forego scoring the debating point that, after all, the Soviets were only accepting our ABM proposal of the previous year. I acknowledged this slightly embarrassing truth but made clear that we would not

²⁶⁷ Kissinger, *White House Years*, s. 542.

²⁶⁸ Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 258.

²⁶⁹ Kissinger, *White House Years*, s. 542.

²⁷⁰ *Ibid.* s. 551.

budge.”²⁷¹ Sitatene indikerer at Henry Kissinger selv innrømmer at den amerikanske forhandlingstaktikken var feilslått, ikke bare det første året hvor *NCA-only* var det offisielle amerikanske forslaget til SALT, men også senere i forhandlingene. Det var vanskelig å reforhandle sitt eget forslag når motparten hadde akseptert forslaget.

USA forsøkte seg på flere nye forslag til ABM-begrensning etter åpningsforslaget.²⁷² Ett slikt forslag var at USA skulle ha 3 sites, og Sovjetunionen 1. Motforslaget til Moskva var to sites for hver nasjon. På spørsmål om Kissinger ville godta det sovjetiske forslaget, svarte han: ”The sons of bitches know damn well that our position is 3:1. They have no reason to suppose we would agree to 2 missile sites or 2 population centers.”²⁷³ Han fortsetter med å referere til en samtale med Dobrynin hvor han sier at ”I told Dobrynin last week that if we were interested in population centers, we would have taken Moscow-Washington. My reason is this: It will be impossible for us to tell the Congress we are scrapping what we have asked for, in order to build what we have never asked for, with the Russians staying with what they have.”²⁷⁴

Fordi USA foreslo en så sterk begrensning av ABM-systemer i første runde, hang dette igjen i alle nye forslag til en revurdert amerikansk posisjon om ABM. Dette blir bekreftet gjennom dokumenter som vurderer nye forhandlingsforslag.²⁷⁵ Opinionsen, Kongressen og media forventet en sterk begrensning av ABM som resultat av SALT, og administrasjonen hadde lagt grunnlag for denne forventningen allerede i første forslag til Sovjetunionen. I tillegg til å beskrive hva slags reaksjoner USA forventer å få fra Sovjetunionen for gitte forslag, vurderes samtidig den forventede innenrikspolitiske reaksjonen. ”... and be justifiably criticized by the public, the press and Congress”.

²⁷¹ Ibid. s. 817.

²⁷² En kort gjennomgang finnes i kapittel 4.

²⁷³ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB60/index.html> [lesedato 01.10.2003]

Memcon between Henry Kissinger and Harold Brown, 30 August 1971, Dr. Kissinger's Office, San Clemente, with cover memorandum from Peter Rodman to Henry Kissinger, "Memcon of Your Talk with Harold Brown," 1. September 1971 attached, Top Secret. Original: NARA, NSCF, box 882, SALT (Helsinki) Sep-Dec 1971, Vol. XVII.

²⁷⁴ Ibid.

²⁷⁵ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB60/index.html> [lesedato 01.10.2003]

Director of Bureau for Politico-Military Affairs Ronald Spiers to Under Secretary of State John Irwin, "SALT: Future ABM Systems – Verification Panel Meeting August 9 at 03:00 p.m.," 5 August 1971, Top Secret. Original: NARA, Record Group 59, Department of State Records, Top Secret Subject-Numeric Files, 1970-73, box 5, Def 12 US.

Viggo Valentin Mortensen er også inne på betydningen av forhandlingstaktikken for det gitte resultatet i 1972.

Nixon and Kissinger's tactical mistake of proposing a ban on nationwide ABM-defense, due to their misreading of the Soviet bargaining position, further reduced the likelihood of a SALT agreement permitting nationwide ABM-defense. This gamble, however, was also a product of the miserable American bargaining position. Had it not been for Imperial Overstretch, Nixon would not have felt compelled to force the Soviets to show their hand.²⁷⁶

Imperial overbelastning er et mulig svar på hvorfor den amerikanske forhandlingsposisjonen var så defensiv i forhold til Safeguard. Men var forhandlingsposisjonen til USA så dårlig at et bedre alternativ for Safeguard ikke kunne presenteres? Og var det imperial overbelastning som gjorde at Nixon tvang Sovjetunionen til å vise sin "hånd" i forhandlingene?

Balansen i styrkeforholdet mellom USA og Sovjetunionen varierte under forhandlingene. Det viste seg at USA stod sterkt da Sovjetunionen valgte å overse opptrappingen av den amerikanske offensiven i Vietnam i 1972, før toppmøtet i Moskva. At USA stod så sterkt, var kanskje ikke like åpenbart i 1969. Det er ingen tvil om at den innenrikspolitiske situasjonen hadde stor innflytelse på planene for Safeguard, og ikke minst, innflytelse på den amerikanske forhandlingsposisjonen. Henry Kissinger, med all den makt han hadde i de hemmelige forhandlingene i bakkanalen, kunne ikke påvirke forhandlingsposisjonen i særlig grad. Med hensyn til den innenrikspolitiske situasjonen støtter jeg Mortensens tese om at forhandlingsposisjonen var svak, av årsaker begrunnet tidligere i kapitlet. Men hvis Mortensen mener at USA var i en svak posisjon i forhold til Sovjetunionen, støtter jeg ikke dette.

Kapittel 2 redegjorde for den strategiske likheten som eksisterte mellom partene, men slår ikke fast at Sovjetunionen var sterkere enn USA. Tvert imot, det viste seg ganske tidlig at Moskvas største bekymring var nettopp Safeguard, og man kan anta at alle systemer mindre omfattende enn et 12-base system kunne diskuteres med den sovjetiske delegasjonen. Forhandlingsposisjonen til USA ga heller ingen indikasjon

²⁷⁶ Mortensen, *The Imperial Shield*, s. 361.

på at forslagene måtte presenteres som pakker med ferdige løsninger på både offensive og defensive våpen fremfor å etablere et minste felles multiplum med sin sovjetiske motpart som en start på forhandlingene. Flere kritiserte administrasjonen for å gjøre forretninger på den måten, og metoden talte neppe til fordel for USA. Kildene sier ikke noe om at pakkene ble presentert fordi USA hadde en dårlig forhandlingsposisjon. Spørsmålet blir da: Ble forhandlingstaktikken valgt som resultat av Imperial Overstretch? Skal man tro Kissinger, ble forhandlingstaktikken valgt for å gjøre kompliserte prosesser enklere ved å stille alternativene opp i fire forskjellige forslag, og, dernest, ble forslag C og D valgt som resultat av den innenrikspolitiske situasjon. Jeg heller til å være enig med Kissinger på dette punktet.

Konklusjon

Nixon ønsket et 12-base områdeforsvar i 1969. Etter SALT kunne han utvikle et system med to baser, hvorav det ene skulle være for NCA, som Kongressen ikke engang hadde blitt forelagt. Hvorfor? Kapitlet skisserer at mange faktorer spilte inn på resultatet av SALT, og disse er omtalt i tidligere litteratur i større eller mindre grad. Den geopolitiske situasjonen, med særlig fokus på Vietnam, skapte en innenrikspolitisk reaksjon som i sin tur påvirket forsvarsbudsjettet og viljen til å utvikle nye våpensystemer. Samtidig opplevde Richard Nixon som president et sterkt press for å fortsette forhandlinger, slik Lyndon B. Johnson hadde forsøkt i sin presidentperiode. Nixon stilte til valg med en klar ambisjon om å opprettholde USAs overlegenhet, samt bygge ut et områdeforsvar. På grunn av den innenrikspolitiske situasjonen ble dette vanskelig, noe som viste seg i jevne voteringer over de første fasene av områdeforsvaret hans i Kongressen.

Med dette som utgangspunkt startet han forhandlinger med Sovjetunionen. Forhåpningene om at Safeguard kunne bli det områdeforsvaret det var ment å bli, minsket drastisk etter at USA innledet forhandlingene med å foreslå, som en del av et større forslag, å forby områdeforsvar og heller bygge ut en NCA-base på hver side. Da Sovjetunionen grep sjansen og sa seg enige i den type ABM-forsvar, ble det vanskelig for USA å komme vekk fra dette utgangspunktet senere. Etter tre års forhandlinger klarte USA å utvide avtalen til å gjelde to baser, slik at de kunne

fortsette utbyggingen av basen i Montana, med det problem at en base alene bygget på Safeguard-teknologi ville gi liten beskyttelse for Grand Forks Air Force Base.

It would be a lousy educational exercise if in the first arms control agreement, the President --- who came in pushing superiority, and whose first major military program was ABM – is so eager for an agreement that he agrees to stop something unilaterally, and ends up with zero, in exchange for the Russians keeping what they had. The key question is, What puts the most pressure on the Russians? Hardware and operational experience, in my view. The Arms-Control fraternity is always against what's being proposed – either on the ground that something better is coming along or on the ground that the old system is adequate.²⁷⁷

Det er ingen tvil om hvem Kissinger mener bør få skylden for at USA kom skjævt ut i forhandlingene om ABM. “My mistake was not to sort out the ABM issue completely before we talked to the Russians, I can’t understand how it happened that we accepted NCA. I can’t reconstruct it.”²⁷⁸ Jeg slutter meg til Kissingers kritikk av administrasjonens forhandlingstaktikk. Årsaken er at den knyttet for stor vekt til nivå II, Kongressen, til fordel for nivå I, selve forhandlingene.

²⁷⁷ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB60/index.html> [lesedato 01.10.2003]

Memcon between Henry Kissinger and Harold Brown, 30 August 1971, Dr. Kissinger’s Office, San Clemente, with cover memorandum from Peter Rodman to Henry Kissinger, “Memcon of Your Talk with Harold Brown,” 1. September 1971 attached, Top Secret. Original: NARA, NSCF, box 882, SALT (Helsinki) Sep-Dec 1971, Vol. XVII.

²⁷⁸ Ibid.

Kapittel 6: Konklusjon – AMB-avtalen – suksess eller fiasko?

ABM-avtalen har jevnlig blitt utfordret av begge parter siden den ble inngått. Spesielt Ronald Reagans Strategic Defense Initiative (SDI) på begynnelsen av 1980-tallet, populært kalt Star Wars, utfordret avtaleteksten. Hvis SDI hadde blitt bygget ut, ville det vært et klart brudd med ABM-avtalen. Sovjetunionen bygget radarer og andre systemer som ved små justeringer kunne brukes i missilforsvar, selv om de offisielt ikke var bygd i den mening, og dette ble også ansett for å være en utfordring av avtalen.²⁷⁹ På slutten av 1990-tallet begynte USA under president Bill Clinton å utvikle et system kalt National Missile Defense (NMD), men avsluttet utviklingen da den stred i mot ABM-avtalen. 13. desember 2001 trakk USA, under president George W. Bush, seg fra avtalen med virkning fra 13. juni 2002. Det skjedde etter at forsøk på å reformulere avtaleteksten hadde mislyktes. USAs tilbaketrekking fra avtalen skjedde ikke uten sterke reaksjoner fra både vestlige allierte og ikke minst fra kjernevåpenstatene Kina og Russland. Det russiske utenriksdepartementet hevdet at USAs beslutning om å trekke seg fra ABM-avtalen, ville ha en negativ effekt på situasjonen i verden. ”We should give a deep thought to this fact because the importance of the ABM Treaty as a key element of the architecture of international security cannot be overestimated.”²⁸⁰ Debatten var i tiden etter preget av usikkerhet rundt hvordan oppsigelsen vil prege fremtiden.

Kritikken la seg fort. Det kan være flere årsaker til dette. Flere tester av Missile Defense (MD) var mislykket, dermed virket det ikke som noen overveiende fare for at systemet skulle være på fote innen kort tid. Den strategiske situasjonen kan også ha lagt en demper på kritikken. Verden var ikke lenger bipolar, og samarbeidet mellom USA og Russland var på mange områder bedre enn samarbeidet mellom USA og Sovjetunionen. Supermaktene utgjorde ikke lenger noen trussel imot hverandre. Men nå, 5 år etter at USA trakk seg fra avtalen, har debatten om missilforsvar igjen fått

²⁷⁹ En stor Phased-Array radar i Krasnoyarsk ble fjernet fordi utenriksminister Eduard Shevardnadze mente at den stred mot avtalen. Voas, “Soviet Attitudes towards Ballstic Missile Defence ant the ABM Treaty.”

²⁸⁰ Mikhail Lysenko, Director, Department of Security and Disarmament, Minstry of Foreign Affairs, “30 Years Ago Moskow and Washington Signed ABM Treaty. Russia’s Stance on Strategic Stability Issues,” *International Affairs*, Volume 48, Number 3 2002, s. 54.

spalteplass i mediebildet. USA ønsker å utvide MD med baser i Polen og Tsjekkia. Dette passerer ikke uten reaksjoner fra flere NATO-land. Mens Danmarks regjering har stilt seg positiv til å være med i USAs missilforsvar, er landene nær Middelhavet langt mer skeptiske til denne type amerikansk nærvær på europeisk jord. Russland har ved flere anledninger uttrykt både bekymring og harme over den amerikanske utviklingen, og truer med å plassere kortdistanseraketter i Kaliningrad som kan nå installasjonene i Polen. Den samme retorikken som ble brukt under den kalde krigen, tas frem igjen når Russland frykter at "...dersom man har et skjold, kan det være lettere å bruke sverdet."²⁸¹ USA på sin side viser til at de nye atomtrusler for USA ikke er Russland, men Iran og i noe mindre grad Nord-Korea, og at missilforsvaret ikke er rettet imot Russland. Det vises til at et missilforsvar er et defensivt system som ikke bidrar til et nytt våpenkappløp.

Dagens trusselbilde er annerledes, men debatten gjenspeiler den som fant sted under den kalde krigen. Da USA i 1969 ønsket å inngå avtaler om begrensning av offensive og defensive strategiske våpen med Sovjetunionen, var det mange faktorer som spilte inn. Det republikanske parti hadde mindretall i begge kamre i Kongressen, og måtte ta hensyn til dette, spesielt da det søkte om støtte til kontroversielle saker, noe ABM-forsvar var. Vietnam-krigen hadde forandret opinionens holdning til forsvarets rolle, og protestene mot de store forsvarsbudsjettene økte i takt med antall falne amerikanske soldater i Vietnam. Likeså økte presset for å starte forhandlinger med Sovjetunionen. Missilforsvaret var teknisk vanskelig å utvikle. Dessuten var det en viss strategisk likevekt mellom supermaktene som gjorde at de kunne være jevnbyrdige partnere rundt et forhandlingsbord. Da amerikansk etterretning i tillegg kunne rapportere om en fortsatt utvikling av sovjetiske SS-9 som ville kunne utmanøvrere den amerikanske kjernefysiske styrken om kun kort tid, samtidig som et missilforsvar rundt Moskva var under oppbygging, var det mye som talte for å inngå forhandlinger med Sovjetunionen. Hvorfor inngikk Sovjetunionen og USA en avtale i 1972 som forbød partene å utvikle et områdeforsvar, når det var nettopp et områdeforsvar Richard Nixon ønsket å utvikle da han ble president i 1969?

²⁸¹ Hans Chr. Hansson, "Frykter ny kald krig", hvor det refereres til uttalelser fra Morten Bremer Mærli, VG søndag 15. april 2007, s. 14.

Oppgaven er aktørfokusert, og to aktører vektlegges: Presidenten og hans sikkerhetsrådgiver. Kongressens makt, og dens motstand imot missilforsvar, står sentralt som forklaringsfaktor for resultatet av SALT. Etter en gjennomgang av det enorme kildematerialet som finnes om SALT og ABM, har jeg funnet at en bestemt forklaringsfaktor i for liten grad blir benyttet i litteraturen, nemlig betydningen av forhandlingene. I denne oppgaven blir derfor forhandlingstaktikken behandlet, og konklusjonen er at USAs forhandlingstaktikk hadde stor betydning for utfallet av avtalen.

Forutsetninger for forhandlinger

Visse forutsetninger måtte være til stede for at supermaktene ønsket å inngå forhandlinger om å begrense strategiske offensive og defensive systemer. Med valget av Nixon til president ble samtidig en periode av détente innledet. Han gikk tidlig ut med at man stod overfor en ”era of negotiations”. Dette hadde han nok ikke gjort med mindre Sovjetunionen var vurdert til å være en like sterk stat som USA. Dokumenter både fra Nixons valgkamp og referater fra møter tidlig i 1969 viser at Nixon ønsket at USA skulle kjempe for å beholde den overlegne stilling landet hadde hatt siden 2. verdenskrig. Hans egne rådgivere mente at dette ikke lot seg gjøre lenger. Sovjetunionen hadde snart like mange interkontinentale missiler som USA, og det ville bli fryktelig kostbart for USA å opprettholde sin posisjon som overlegen part. Den beste taktikken ville da være å opprettholde likhet med Sovjetunionen. Nixon likte ikke ordet likhet fordi han mente det representerte USAs relative nedgang i styrkeforholdet med Sovjetunionen; derfor ble det erstattet med betegnelsen tilstrekkelighet. USA skulle ha tilstrekkelige strategiske styrker i forhold til Sovjetunionen, hva nå enn det måtte bety i praksis. USAs innrømmelse av at Sovjetunionen nå var en likeverdige partner, var en viktig psykologisk seier for Moskva. Mange historikere har skrevet om hvordan det strategiske bildet forandret seg under den kalde krigens våpenkappløp og détente.

Hvordan ønsket administrasjonen at avtalen skulle se ut? Det finnes ingen klare signaler om hva administrasjonen ønsket å oppnå i forhandlingene annet et at den ønsket å stoppe den sovjetiske utviklingen av SS-9. USA hadde allerede stanset produksjonen av ICBM, SLBM og bombefly, og ville være fornøyd med et tak på

omtrent det nivå USA hadde selv. Det gjenspeiles ikke i kildene hva som var USAs "ideal-avtale". Når Putnams modell legges til grunn, går det klart frem at pakkeforslagene som ble utarbeidet i forkant av forhandlingene, ikke hadde noe å gjøre med USAs mål. Pakkeforslagene var heller et resultat av realpolitiske avveininger av hva administrasjonen trodde var mulig å oppnå med Sovjetunionen i nivå I, og hva som var mulig å bli enige om mellom departementer, byråer og Det hvite hus i nivå II. Det kommer klart frem at Nixon, sammen med Kissinger, virkelig kjempet for Safeguard så lenge det lot seg gjøre. Nixon, med sine store visjoner om et sterkt USA, med troen på militære midler og avskrekking overfor Sovjetunionen, møtte imidlertid en lite samarbeidsvillig Kongress. Det er vanskelig å gi et godt svar på hva USA ønsket konkret fra avtalen, men det er ingen tvil om at Nixon og Kissinger ønsket å beholde mest mulig av sitt områdeforsvar, og alle løsninger dårligere enn et Safeguard med 12 baser, var uønskelig.

Hadde det betydning at forhandlingene allerede var initiert i forrige administrasjon? Både ja og nei. Det hadde ingen direkte konsekvenser, annet enn at mange av dem som var ansatt under Johnson for å forberede de amerikanske posisjoner også hadde tilsvarende stillinger under Nixon, selv om både missilforsvaret og forhandlingstaktikken ble revidert. Det ble i Johnson-perioden skapt et inntrykk av at forhandlinger faktisk var mulig. Media tok opp tråden, og man ser blant annet gjennom spørsmålene som ble stilt under pressekonferansene, at dette var journalistene opptatt av. Så lenge de skrev om det, ville også opinionen bli påvirket. Presset var stort for å fortsette der Lyndon B. Johnson slapp.

Hvorfor ble det inngått en avtale som fratok de to største aktørene i den kalde krigen muligheten til å utvikle et system som kunne beskytte store områder mot kjernefysiske angrep i en tid hvor atomtrusselen var overhengende og de ideologiske spenningene store? Viggo Valentin Mortensen hevder at Nixon ikke ønsket å underskrive en avtale som forbød et landsdekkende ABM-forsvar. Dette blir støttet av originaldokumenter fra perioden. Når Nixon likevel gjorde det, hang det sammen med USAs strategiske posisjon. Nixon hadde ikke flertall i noen kamre i Kongressen. Demokratene hadde flyttet seg langt til venstre som følge av Vietnam. Det betydde at mulighetene for å få vedtatt et missilforsvar, var dårligere enn i 1968 eller 1966, og dette var også Nixon-administrasjonens interne vurderinger. Da Nixon innså at han

ikke kunne få det landsdekkende missilforsvar han hadde kjempet for, og videre befant seg i en situasjon hvor USA kunne inngå en avtale som i praksis forbød disse defensive systemer, så han store politiske gevinster av dette, både innenriks- og utenrikspolitisk.

Mortensen hevder videre at den politiske overbelastning hang tett sammen med den økonomiske. I 1969 budsjetterte USA med at Vietnam-krigen ville avsluttes hurtig, helst innenfor et år. Den strategien slo feil, og det hadde sin pris. Den fortsatte inflasjonen holdt rentene oppe slik at den økonomiske veksten ikke ble så sterk som presidenten hadde ønsket. Skattegrunnlaget ble lavere enn forventet; dermed måtte administrasjonen skjære ned på utgiftene. Dette kaller Mortensen økonomisk overbelastning. Den la et press på Nixon til å kutte forsvarsutgiftene. De globale forpliktelser og garantier USA hadde gitt, kunne ikke ignoreres. Vietnam-krigen var den store utgiftsposten. Samtidig krevde problemet med å erstatte Storbritannia øst for Suez store summer; det samme gjorde de store amerikanske styrkene i Europa og forpliktelsene på den koreanske halvøy og i Midtøsten.

Dette regnestykket lå bak Robert McNamaras doktrine om Mutual Assured Destruction (MAD). Balansen mellom USA og Sovjetunionen krevde at begge parter var i stand til å foreta et andreslag. Doktrinen hvilte på forutsetningen om at en supermakt kun var trygg når den ville være i stand til å utslette hundrevis av fiendens byer som svar på et angrep. Et missilforsvar ville true denne balansen, og ville dessuten være langt mer kostbart. Derfor var McNamara en prinsipiell motstander av ABM. Nixon, derimot, trodde på bruken av militær makt. Han avviste mange av prinsippene i doktrinen om Mutual Assured Destruction, og ønsket overlegenhet overfor Sovjetunionen. Han var bare ikke i en situasjon hvor han kunne gjennomføre det. Da SALT-forhandlingene begynte i november 1969, var Nixon innstilt på å begrense ABM-systemet, men han var ikke klar for å forby det. Henry Kissinger var den eneste av Nixons topprådgivere som forsøkte å fastholde presidentens opprinnelige ønsker.

To nivåer – en forklaringsfaktor

Man kan spørre seg om hvor hensiktsmessig det er å operasjonalisere politisk og militær overbelastning, slik Mortensen har gjort? Betyr de to betegnelsene det samme

som administrasjonens mulighet og evne til å kontrollere den utenrikspolitiske agenda og få viljen sin vis-a-vis andre innenrikspolitiske aktører? Hvis så er tilfelle, er da ikke politisk og militær belastning kun et abstrakt uttrykk for konkret politisk opposisjon? Det samme spørsmålet kan rettes imot økonomisk overbelastning. Er ikke motstanden mot økte forsvarsbudsjetter en del av den innenrikspolitiske motstanden mot regjeringens politikk? Trenger man en sammensatt teori for å forklare interne ønsker om å redusere forsvarsbudsjettene og investeringer i nye militære programmer? Jeg er fristet til å hevde at det er tilstrekkelig å konstantere at det republikanske parti hadde mindretall i begge kamre, og at den innenrikspolitiske viljen til å bygge ut nye våpenprogrammer var liten som følge av hendelser på den geopolitiske arenaen. Jeg mener dette gir grunnlag for å hevde at Mortensens operasjonaliserte bruk av imperial overbelastning i realiteten føyer seg inn i tidligere litteratur som påpeker at USA inngikk avtalen på grunn av manglende støtte i Kongressen for å bygge ut et nasjonalt missilforsvar.

Denne oppgaven understøtter betydningen av Kongressen i forhandlingene, men mener at poenget kan gjøres klarere ved å benytte Putnams teori for tonivå-spill, og knytte teorien til forhandlingstaktikken. Både Mortensen, Newhouse og Smith kritiserer forhandlingsstrategien til USA og mener at den var dårlig, men utdyper ikke hva som var dårlig og hvorfor. Kissinger, som selv var med i forberedelsene til SALT, innrømmer at det amerikanske åpningsforslaget ikke var et bra utgangspunkt for et vellykket resultat, sett med amerikanske øyne. Hvorfor fremmet administrasjonen et forslag det ikke ønsket selv? Som vi har sett, klarte ikke Kissinger selv å redegjøre for dette. ”I often make mistakes, but usually I know why afterward.”²⁸²

En mulig årsak er at forslaget om kun NCA ble fremmet på bakgrunn av antakelser om russernes forhandlingsposisjon som ikke samstemte med den virkelige posisjonen. Feiltolkningen av sovjetiske posisjon førte til at USA kom dårlig ut i nivå I, selve forhandlingene. En annen mulig faktor kan være at administrasjonen foreslo nettopp kun NCA som åpningsforslag fordi den var mer opptatt av å tilfredstille Kongressen

²⁸² <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB60/index.html> [lesedato 01.10.2003].

Memcon between Henry Kissinger and Harold Brown, 30 August 1971, Dr. Kissinger's Office, San Clemente, with cover memorandum from Peter Rodman to Henry Kissinger, "Memcon of Your Talk with Harold Brown," 1. September 1971 attached, Top Secret. Original: NARA, NSCF, box 882, SALT (Helsinki) Sep-Dec 1971, Vol. XVII.

og opinionen enn å fremme det forslaget som var mest fordelaktig i forhold til den sovjetiske delegasjonen. USA fokuserte mer på nivå II i Roger Putnams modell, altså den innenrikspolitiske situasjonen, enn nivå I, selve forhandlingene. Administrasjon forsøkte ikke å definere det rommet av mulige løsninger som forelå i forhandlingssituasjonen med Sovjetunionen. Nixon og Kissinger var for opptatt av å tilfredsstille nivå II, Kongressen, til også å vurdere mulighetene i nivå I.

Nivå I – Forhandlingsstrategi på bakgrunn av amerikanske forventninger om hva Sovjetunionen ønsket

Administrasjonen klarte ikke å trekke klare konklusjoner om hva Sovjetunionen ønsket i forhandlingene, spesielt ikke i forhold til ABM. Hvorfor ønsket Sovjetunionen avtalen? Det fremkommer av kildene at USA ikke hadde en klar formening om hva Sovjetunionen ønsket å oppnå. Antakelsene varierte fra at den sovjetiske administrasjon ønsket et totalt forbud mot ABM til at den ønsket et landsdekkende missilforsvar. Det synspunktet de fleste samlet seg rundt, var antakelsen om at Sovjetunionen i det minste ville ha et ABM-system som kunne stå imot angrep fra tredjeland, det vil si Kina. Nedskjæringene i Galosh kunne tyde på at systemet ikke fungerte tilfredsstillende, og at det derfor var nærliggende å tro at Sovjetunionen ville være fornøyd hvis det kunne oppnå en forpliktende avtale med USA om begrensnig av ABM nettopp til kun hovedstedene. Spesielt når USA hadde planer for et landsdekkende missilforsvar. Samtidig kunne det være at Sovjetunionen ville være fornøyd med at partene tillot flere basers ABM-system. Det får vi ikke vite, for USA testet aldri ut dette i forhandlingssituasjonen. Washington definerte ikke hvor stort win-set det hadde i spørsmålet om ABM. Når det gjaldt offensive strategiske våpen, var USA av den oppfatning av Sovjetunionen ønsket minst mulig begrensnig.

Administrasjonen var klar over at det var en viss mulighet for at Sovjetunionen ville godta åpningsforslaget om kun NCA. I så tilfelle var back-up planen å kreve at sovjeterne enten måtte godta hele forslaget om både offensive og defensive våpen, eller ingen deler av forslaget. Til USAs store overraskelse godtok Moskva begrensningen av ABM-systemer til NCA-baser i hvert land. Det virker underlig at kun NCA-baser ble foreslått. For det første tilsvarte forslaget det systemet Sovjetunionen hadde rundt Moskva. Det var således en viss mulighet for at den

sovjetiske delegasjonen syntes at dette var et tilfredsstillende forslag. USA på sin side hadde ikke bygget ut et missilforsvar rundt Washington DC, men begynt på en base i den nordvestlige delen av landet. Det forelå heller ikke konkrete planer for en NCA-base på dette tidspunktet, og administrasjonen var ikke engang sikre på at Kongressen ville godta det. For det andre brukte den amerikanske administrasjonen for lite tid på å definere hvor langt den var villig til å gå i forhandlingene, og ta de kampene som eventuelt måtte tas underveis. USA valgte heller å legge ferdige pakker av reduksjoner av strategiske våpen enn å finne ut hvor langt Sovjetunionen var villig til å gå i forhandlingene.

Problemet med den amerikanske tilnærmingen var at Sovjetunionen ikke tok den som seriøs, og uten en seriøs forhandlingspartner, ville det heller ikke bli forhandlinger. For å vise at USA var med som en troverdig forhandlingspartner, gikk delegasjonen med på en slags foreløpig forståelse av at partene var enige om å begrense ABM til kun NCA. Nixon var slett ikke fornøyd med at hans delegasjon hadde kommet til en foreløpig enighet om å redusere hans landsdekkende områdeforsvar til kun én base pr land, for han hadde ambisjoner om at USA skulle ha et større ABM-system. I 1971 ble ambisjonen for Safeguard justert til å bestå av fire baser, ikke tolv. Da ga Nixon instruks til delegasjonen om å utarbeide et forslag som var i tråd med USAs nye ambisjon. Det nye amerikanske forslaget var at USA skulle ha lov til å ha fire baser i sitt system, mens Sovjetunionen kunne beholde sitt ene rundt Moskva. Da hadde Sovjetunionen allerede godtatt forslaget om én base i hvert land, og dette hadde vært posisjonen til Sovjetunionen gjennom hele forhandlingen. Spesielt siden det var USAs forslag, og ikke et sovjetisk fremstøt, fant Sovjetunionen det vanskelig og merkelig at USA forsøkte å reforhandle sitt eget forslag. USA klarte til slutt, under Kissingers hemmelige besøk i Moskva forut for toppmøtet, å komme til enighet om at det skulle være lov å bygge ut to baser i hvert land, forutsatt at en av basene måtte være rundt hovedstaden. Sovjetunionen hadde ingen planer om å bygge en base nummer to utenfor Moskva, og USA hadde ingen planer om å bygge ut en base rundt Washington. En ekstra base gjorde ikke det store utslaget i praksis.

USA feiltolket Sovjetunionens planer, og valgte derfor en forhandlingsstrategi som ikke lyktes. Utover usikkerheten i etterretningsrapportene om sovjetiske ønsker, må man ha i bakhodet at selv om det var en periode av détente, var Nixon grunnleggende

skeptisk til de sovjetiske ledere og deres hensikter. Dette påvirket dømmekraften, og videre det amerikanske åpningsforslaget. Sovjetunionen gikk ikke med på de amerikanske spillereglene om å godta "alt eller intet" i det første forslaget, men godtok å begrense ABM til NCA-baser rundt Washington DC og Moskva. Ut fra kildematerialet virker det usannsynlig at Nixon og Kissinger selv trodde at Sovjetunionen ville avvise åpningsforslaget. Forslaget om NCA hadde minimale sjanser for å bli avvist, og tilgjengelig informasjon for administrasjon i 1969 pekte i den retning. Nixon og Kissinger spekulerte i at forslaget ville bli avvist, og dette var risikofylt. Det var dog ikke en risiko for andre enn Nixon og Kissinger, fordi stort sett alle andre var motstandere av Safeguard og ville ønske et strengt forbud velkomment. Nixon og Kissinger på sin side tapte kampen om Safeguard gjennom den valgte forhandlingsstrategien.

Nivå II - Forhandlingsstrategi på bakgrunn av hva Kongressen ønsket

Den andre forklaringsfaktoren er at administrasjonen ville tilfredsstillte Kongressen gjennom åpningsforslaget i forhandlingene. Utgangspunktet var for det første at Kongressen presset hardt på for å starte forhandlinger med Sovjetunionen, og for det andre at den var lite villig til å bevilge midler til områdeforsvar. For å tilfredsstillte den ABM-kritiske delen av opposisjonen, tok USA i åpningsforslaget sikte på en kraftig begrensning av missilforsvar. Et ambisiøst åpningsforslag, med en streng begrensning av ABM, ville gi Kongressen signal om at administrasjonen gikk inn i forhandlingene med et reelt ønske om å begrense ABM-utviklingen. Nixon og Kissinger antok, på bakgrunn av tilgjengelig informasjon om sovjetiske planer, at Moskva ville avslå det amerikanske forslaget. Administrasjonen kunne da på hjemmebane vise til at man ikke oppnådde et strengest mulig forbud mot ABM. Ikke fordi USA ikke ønsket et strengest mulig forbud, men fordi Sovjetunionen la en stopper for det. Administrasjonen fokuserte mer på nivå II, altså Kongressen, enn hva som ville gi best mulighet i forhandlingene. Hensynet til Kongressen var altså mer styrende enn hensynet til hva USA forsøkte å oppnå med sin motpart i øst. En dårlig forhandlingstaktikk ble valgt på bakgrunn av dette. Åpningsforslaget til USA ble styrende for resten av forhandlingene, og det var nesten umulig å få Sovjetunionen til å forandre standpunkt.

Det hadde muligens vært lettere for Nixon hvis han allerede i starten av sin presidentperiode hadde forstått i hvor stor grad holdningen til ABM faktisk hadde snudd. Det hadde også hjulpet hvis han hadde tatt innover seg hvor sterk motstanden imot Vietnam-krigen egentlig var, med det som fulgte av krav om å kutte ned på forsvarsbudsjettet, og kutt av nye store militære programmer. Hvis Nixon hadde tatt dette innover seg tidligere, kunne kanskje mange av nederlagene blitt unngått. Kongressen ville kanskje vært mer positive til et fire-base Safeguard enn tolv, og dette kunne blitt reflektert langt tidligere i forhandlingene.

Nivå II blir hos Putnam referert til som ratifiseringsprosessen. Forholdet til nivå I og II ble ekstra vanskelig for Nixon og Kissinger fordi spørsmålet om ABM ikke var klarert internt før de startet forhandlingene med Sovjetunionen. Det var en vanskelig situasjon å være i: På den ene siden å skulle forhandle om å redusere utviklingen av ABM-forsvar i både USA og Sovjetunionen, og på den andre siden å jobbe iherdig for å få godkjent de innledende fasene i Safeguard-programmet i Kongressen. En Kongress som altså ikke ønsket Safeguard, men som ønsket en avtale med Sovjetunionen. Overfor nivå II argumenterte administrasjonen for at et vedtatt Safeguard ville være det beste forhandlingskort i SALT. Derfor argumenterte administrasjon for at det var nødvendig å bevilge midler til Safeguard for å vise at USA mente alvor med det overordnede mål å presse Sovjetunionen til å gå med på et tak for strategiske offensive våpen. I forlengelsen av dette blir det naturlig å spørre seg om hvorvidt partene faktisk hadde bygget ut missilforsvar hvis ikke avtalen var kommet i havn? Det er sannsynlig at USA selv uten avtalen ikke hadde kommet til å bygge ut et landsdekkende missilforsvar. Dette er basert på at omtrent det eneste argumentet som fungerte for å få støtte til Safeguard internt i USA, var at det kunne gi god uttelling i forhandlingene med Sovjetunionen. Uten forhandlinger ville ikke administrasjon ha noen ”lokkemidler”. Administrasjon la for liten vekt på nivå I, og for stor vekt på nivå II til å få et, i deres øyne, fordelaktig resultat. Forhandlingstaktikken var dermed avgjørende for resultatet fra 1972.

I SALT II derimot, snudde amerikanernes fokus fra nivå II til nivå I. I SALT II var den amerikanske administrasjon så opptatt av å komme til enighet med Sovjetunionen i nivå I at den ikke tok hensyn til nivå II. Konsekvensene var at SALT II aldri ble ratifisert i USA. Det er mange eksempler på forhandlinger som gjør nettopp det

samme, legger for stor vekt på nivå I og det å komme til enighet i forhandlingene. Avtalen er tross alt ikke mye verdt hvis den ikke blir ratifisert i nivå II. Kyoto-forhandlingene er ytterligere et eksempel på et skjevt fokus på de to nivåene.

ABM - suksess eller fiasko?

Når man ser på hvorfor resultatet ikke ble som ønsket av den amerikanske administrasjonen, kan det være lett å glemme at stort sett alle andre enn Nixon og Kissinger anså ABM-avtalen for å være en suksess. Selv om Nixon måtte forholde seg til en lite samarbeidsvillig Kongress, var det presidenter etter ham som ønsket å utfordre avtaleteksten, og hadde intern støtte for det, men som forholdt seg til avtalen av 1972. Hvilken betydning avtalen hadde når USA kunne trekke seg fra den etter 30 år med relativ begrensede reaksjoner er det for tidlig å svare på. Årsaken til det er at man ser en ny amerikansk versjon av missilforsvar nå, som inkluderer baser i tidligere østeuropeiske land.

Nixons holdning til avtalen endret seg også i løpet av presidentperioden. Etter at han ga opp et områdeforsvar med 12 baser til fordel for et med 4, og etter at Kissinger og Dobrynin hadde kommet til et "såkalt" gjennombrudd i forhandlingen, insisterte Nixon på et toppmøte mellom ham og Brezjnev om SALT. Motivasjonen var at han selv skulle få æren for forhandlingene. Samtidig ville en så vidt betydningsfull avtale mellom supermaktene være et godt innspill i valgkampen. Nixon, som var mest kjent for å være en hard anti-kommunist og tilhenger av å løse konflikter med militære midler, ble presidenten som ledet USA til den første store bilaterale avtalen om nedskjæring av strategiske våpen under den kalde krigen.

Siste ord om missilforsvar er definitivt ikke sagt. Med USAs nye fremstøt med missilforsvar med baser i Europa, har debatten blusset opp igjen. Med fraværet av en bipolar struktur og med nye trusselbilder, er det et paradoks at retorikken som brukes i dagens debatt, er som hentet fra den kalde krigen. Nettopp fordi den samme retorikk og de samme skremser kommer til uttrykk i dag som i 1969, kan denne oppgaven bidra til å øke forståelse for hvorfor USA inngikk en avtale som har blitt ufordret mange ganger i sin levetid. Derfor kan det være nyttig å se hvilken betydning den geopolitiske situasjonen og det innenrikspolitiske maktforholdet i USA hadde. Og ikke minst er det nyttig å se hvilken betydning selve forhandlingstaktikken hadde for

utfallet som ble gjeldende. Med en mer gjennomtenkt og forberedt amerikansk forhandlingstaktikk kunne resultatet blitt et annet enn det faktisk ble i 1972.

Kilder og litteratur

Kilder

National Archives and Research Administration:

Record Group 59: Subject Numeric Files og Lot Files. Ikke brukt direkte i oppgaven, men som bakgrunnsinfo.

Records of the CIA, box 6 og 7

National Archives and Research Administration. Nixon Presidential Materials

Nixon Presidential Files, Presidents Personal Files, box 5

Nixon Presidential Files, National Security Council, Henry A. Kissingers Telephone Transcripts, box 1.

Nixon Presidential Files, National Security Council, ABM/MIRV Box 840-845.

Nixon Presidential Files, White House Special Files, Staff Member and Office Files, Haldeman box 50

Nixon Presidential Files, President's Office Files, box 30 og 800

Nixon Presidential Files, National Security Council, President's Trip Files, box 483-497

Foreign Relations of the United States

FRUS 1964-68, vol X, National Security Policy

FRUS 1964-68, vol XI, Arms Control and Disarmament

Nettbaserte kilder

FRUS:

FRUS generelt: <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/>

<http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/>,

The Johnson Administration, and the Nixon-Ford administration.

National Security Archive:

<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB36/index.html>

Missile Defense Thirty Years ago. Déjà Vu all over again (20 dokumenter)

<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB123/index.htm>

The Secret Story of ABM 1962-1972 (42 dokumenter)

Public Papers of the President

http://www.nixonfoundation.org/index.php?src=gendocs&link=papers_1969

20. januar 1969 til 9. august 1974

Andre nettsider:

Statment by President (George W. Bush) 17. desember 2002:

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/20021217/html>

The National Missile Defense Act of 1999, mars 1999:

<http://www.whitehouse.gov/omb/legislative/sap/106-1/S257-s.html>

Litteratur

Bessmertnykh, Aleksandr 2000. "A superpower ambassador: on A.F. Dobrynin's 80th birthday", *International affairs*. 46:1.

Burr, William 1999. *The Kissinger Transcripts: The top secret talks with Beijing and Moscow/ Henry Kissinger*. New York: New Press.

Burr, William 2005. "The Nixon Administration, the 'Horror Strategy,' and the Search for Limited Nuclear Options, 1969-1972: A Prelude to the Schlesinger Doctrine," *Journal of Cold War Studies*, Volume 7, Number 3.

Carter, April 1989. *Success and Failure in Arms Control Negotiations*, SIPRI, Stockholm International Research Institute, Oxford: Oxford University Press.

Cahn, Anne Hessing 1971. *Eggheads and Warheads: Scientists and the ABM*, Cambridge: Massachussets.

Dobrynin, Anatoly 1995. *In Confidence. Moscow Ambassador to America's six Cold War Presidents*, New York: Times Books.

Eckhoff, Torstein 1984. *Kapprustningen- kan den stanses?* Oslo: Tanum- Norli.

Roger D. Putnam 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organizations* nr 42, 3.

Froman, Michael B 1991. *The Development of the Idea of Dètente: Coming to terms*, Basingstoke: MacMillan

Gaiduk, Ilya V 1996. *The Soviet Union and the Vietnam War*, Chicago: Ivan R. Dee.

Garthoff, Raymond L. 1962. "Soviet Strategy at the Crossroads", London: Steven and Sons Ltd.

Garthoff, Raymond L. 1977. "Negotiating with the Russians: Some Lessons from SALT", *International Security*. Spring 77..

Garthoff, Raymond L. 1978. "Mutual Deterrence and Strategic Arms Limitation in Soviet Policy," *International Security*.

Garthoff, Raymond L 1984. "The Soviet Military and SALT", i Valenta, Jiri and Potter, William, *Soviet Decisionmaking for National Security*, George Allen & Unwin, London.

Garthoff, Raymond L. 1994. *Dètente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington DC.

Garthoff, Raymond L 2001. *A Journey through the Cold War. A Memoir of Containment and Coexistence*, Washington DC, Brookings Institution Press.

Garthoff, Raymond L. 2004. "Foreign Intelligence and the Historiography of the Cold War", *Journal of Cold War Studies*, Volume 6, Number 2.

George, Alexander L., Farley, Philip J., Dallin, Alexander, eds. 1998. *US-Soviet Cooperation. Achievements. Failures. Lessons*. Oxford University Press.

- Gromyko, Andre 1989. *Memoarer*, Oslo: Schibstedt.
- Gjelstad, Jørn og Njølstad, Olav (ed). 1996. *Nuclear Rivalry and International Order*, Oslo, International Peace Research Institute.
- Hanhimäki, Jussi M. 2001. "Ironies and Turning Points: Détente in Perspecitve", i Odd Arne Westad (ed), *Rewieving the Cold War. Approaches, Interpretations, Theory*, London.
- Hersh, Seymour M. 1983. *The Price of Power. Kissinger in the Nixon White House*, Summit Books, New York.
- Hoff, Joan 1994. *Nixon Reconsidered*, New York : Basic books.
- Hoffman, Stanley 1984. "Détente," i Nye, Joseph Jr. *The Making of America's Soviet Policy*, New Haven, Yale University Press.
- Holst, Johan Jørgen and Schneider, William 1969, *Why ABM? Policy Issues in the Missile Defence Controversy*, New York: Pergamon Press.
- Huisken, Ron 2002. "Missile Defense, the ABM Treaty, and Nuclear Wepons – An Opportunity Missed", *Pacifica Review* Volume 14 Number 2.
- Isaacson, Walter 1992. *Kissinger. A Biography*, New York: Simon & Schuster.
- Kennedy, Paul 1989. *The Rise and Fall of the Great Powers, Economic Change and Military Conflict from 1500-2000*, Vintage Books, New York.
- Kintzer, R. William and Pfaltzgraff, Robert L, 1973. *SALT: Implications for Arms Control in the 1970s*, University of Pittsburgh Press.
- Kissinger, Henry A. 1969. *Nuclear Weapons and foreign policy*, New York.
- Kissinger, Henry A. 1979. *White House Years*, London: Weidenfeld & Nicholson & Michael Joseph.
- Kornienko, G 2002. "1972 ABM Treaty: Substance and Importance," *International Affairs* nr 3.

Kortunov, S. 2002. Washington Withdraws from the ABM Treaty, *International Affairs*, Number 4.

Krass, Allan S 1997. The United States and Arms Control. The Challenge of Leadership, Westport, Sonn. Praeger.

Kubbig, Bernd W. 1996. "Communicators in the cold war: the Pugwash conferences, the U.S.- Soviet study group and the ABM treaty: natural scientists as political actors: historical succes and lessons for the Future,"- Frankfurt and Main: *Peace Research Institute Frankfurt (PRIF) Report 44*.

LaFeber, Walter 1994. The American Age. U.S Foreign Policy at Home and Abroad. 1750 to the Present, Snd Edition New York/London.

Litwak, Robert S. 1984. Détente and the Nixon Doctrine. American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969-1976, Cambridge University Press.

Lundestad, Geir 2000. Øst, Vest, Nord, Sør. Hovedlinjer i internasjonal politikk etter 1945, Universitetsforlaget Oslo fjerde utgave.

Lundestad, Geir 2004. *USA og Europa. Imperiet og de allierte etter 1945*, Norsk utgave, Cappelen Oslo.

Lysenko, M. 2002. Russia's Stance on Strategic Stability Issues, *International Affairs*, Volume 48, Number 3.

Mahan, Erin R. 2002, "The SALT Mindset: Détente through the Nixon Tapes", paper presented at the conference on "NATO, the Warsaw Pact and the Rise of Détente, 1965-72" – 26-28 September 2002, Dobbiaco, Italy.

Mahan, Erin R. 2005. "The Role of Intelligence in the Strategic Arms Limitation Talks (SALT) 1969-72" Presented at a Conference on Intelligence during the Cold War, Soria Moria, Oslo 28. april- 1. mai 2005.

Mortensen, Viggo Valentin 2005. The Imperial Shield. Imperial Overstretch, Assured Destruction, and the Rise and Demise of the Ban on Nationwide ABM-defense with

particular emphasis on the Johnson and the Nixon Administration, Ph.-D-dissertation, University of Aarhus.

Namedov, G. 2002. "30 Years Ago Moscow and Washington Signed ABM Treaty", *International Affairs*, Volume 48, Number 3.

Newhouse, John 1973. *Cold Dawn. The Story of SALT*, New York: Holt, Rinehart and Winston.

Nixon, Richard 1978. *The Memoirs of Richard Nixon*, London: Sidgwick & Jackson.

Nye, Joseph S. Jr. 1984. *The Making of American Soviet Policy*, Yale University Press.

Nye, Joseph Jr. 1984. *The Making of America's Soviet Policy*, New Haven, Yale University Press.

Njølstad, Olav 1994. "In Search of Superiority. US Nuclear Policy in the Cold War," *Forsvarstudier* 1/1994.

Putnam, Roger D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games" *International Organization* nr 42, 3.

Schneider, William Jr. 1969. "Missile Defense Systems: Past, Present and Future", i Johan J. Holst og William Schneider Jr., eds., *Why ABM? Policy Issues in the Missile Defence Controversy*, New York.

Smith, Gerard 1980. *Doubletalk: The story of the first strategic arms limitations*, Garden City, N.Y.: Doubleday.

Talbott, Strobe 1985, *Deadly Gambits. The Reagan Administration and the Stalemate in Nuclear Arms Control*, Pan Books Ltd, Cavaye Place, London.

Talbott, Strobe 1988. *The Master of the Game. Paul Nitze and the Nuclear Peace*, New York.

Valenta, Jiri and Potter 1984,. William, *Soviet Decisionmaking for National Security*, George Allen & Unwin, London.

Voas, Jeanette 1990. "Soviet Attitudes towards Ballistic Missile Defence and the ABM Treaty," *Adelphi Papers* 255.

Westad, Odd Arne (Ed) 2000. *Rewieving the Cold War*. Approaches, Interpretations, Theory, Nobel Symposium 107, Frank Cass, London, Portland.

Wolfe, Thomas W., Soviet Interest in SALT, Kintzer, R. William and Pfaltzgraff, Robert L, 1973 SALT: Implications for Arms Control in the 1970s, University of Pittsburgh Press.

Avisartikkel, Frykter ny kald krig, Hans Chr. Hansson, VG søndag 15. april 2007