

Forsvarsstudier 8/1990

Détente - et mislykket avspenningsforsøk?

Olav Njølstad

Institutt for forsvarsstudier (IFS) Tollbugt. 10, 0152 Oslo 1, Norge

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER - IFS - (tidligere Forsvarshistorisk forskningssenter) er en faglig uavhengig institusjon som driver forskning med et samtidshistorisk perspektiv innenfor områdene norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, Sovjetstudier og strategiske studier. IFS er administrativt tilknyttet Forsvarets høyskole, og virksomheten står under tilsyn av Rådet for forsvarsstudier med representasjon fra Forsvarets overkommando, Forsvarsdepartementet, Forsvarets høyskole og Universitetet i Oslo.

Forskningsjef: professor Olav Riste

FORSVARSSSTUDIER tar sikte på å være et forum for forskningsarbeider innenfor institusjonens arbeidsområder. De synspunkter som kommer til uttrykk i Forsvarsstudier står for forfatterens egen regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Rolf Tamnes

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER - IFS - NORWEGIAN INSTITUTE FOR DEFENCE STUDIES (formerly Forsvarshistorisk forskningssenter - Research Centre for Defence History) conducts independent research from a contemporary history perspective on defence and security issues, Soviet studies, and strategic studies. IFS is administratively attached to the National Defence College, and its activities are supervised by the Council for Defence Studies, composed of representatives from the Defence Command, the Ministry of Defence, the National Defence College, and the University of Oslo.

Director: Professor Olav Riste, D. Phil. (Oxon)

FORSVARSSSTUDIER - Defence Studies - aims to provide a forum for research papers within the fields of activity of the Norwegian Institute for Defence Studies. The viewpoints expressed are those of the authors. The author's permission is required for any reproduction, wholly or in part, of the contents.

Editor: Rolf Tamnes

Sats: Typo Service as. Trykk: Hammerstad as. Distribuert gjennom Forsvarets overkommando Distribusjonssentralen.

ISSN 0333 - 3981

Innholdsfortegnelse

	side
Innledning.....	5
Del I: Détente - noen presiseringer.....	7
Détente som politisk praksis: tre dimensjoner.....	7
Détente-begrepet på 1970-tallet.....	14
Del II: Rivaliserende årsaksmodeller.....	23
1. Sovjetisk ekspansjonisme.....	24
Verdensrevolusjonsmodellen.....	25
Unnfallenhetsmodellen.....	27
2. Amerikansk ny-militarisme.....	30
Opprustningsmodellen.....	31
3. Aksjon/reaksjon-forklaringer.....	40
Status quo-modellen.....	42
Opinionsmodellen.....	48
Strategi-modellen.....	58
Trussel- og ressursbedømminger.....	60
Innebygde svakheter.....	69
Mislykket implementering.....	75
Strategi-oppløsning under Carter.....	82
4. Oppsummering.....	89
Del III: Lærdommer.....	94
Essensialister, mekanister, interaksjonister.....	95
Détente - et mislykket eksperiment?.....	103
Noter	106
English Summary.....	120

Innledning

Den avspenningsprosessen som preger forholdet mellom Øst og Vest ved inngangen til 1990-tallet hadde på mange vis en historisk forløper i de tidlige 1970-årenes détente-politikk, slik denne ble utformet av de daværende supermaktslederne Richard M. Nixon og Leonid Bresjnev. Også dengang ble det snakket om et historisk vendepunkt i de amerikansk-sovjetiske forbindelser. Framstående politikere og politiske kommentatorer i begge land erklærte at det hadde funnet sted et epokegjørende omslag fra konfrontasjon til samarbeid. Nixon og hans sikkerhetspolitiske rådgiver Henry Kissinger hevdet f.eks. at verden stod på terskelen til en ny og fredeligere æra der internasjonale konflikter ville bli løst gjennom forhandlinger.¹ Tilsvarende beskrev Bresjnev og hans utenriksminister Andrej Gromyko détente-politikken som begynnelsen på en dyptgripende omstrukturering av de mellomstatlige forbindelser i samsvar med prinsippet om fredelig sameksistens.²

Det nye tøværet førte til hyppigere kontakter og økt samarbeid på en rekke felter. I årene 1970-75 ble det avholdt fire amerikansk-sovjetiske toppmøter (mot tilsammen to i de foregående tjuefem etterkrigsår), opprettet elleve bilaterale kommisjoner og inngått mer enn 150 store og små overenskomster, omfattende alt fra helsepolitiske spørsmål til kornsalg og strategisk våpenkontroll. Av de ialt 105 offisielle mellomstatlige avtaler inngått mellom USA og Sovjetunionen i årene 1933 til 1980, ble 41 undertegnet i tidsrommet mai 1972-mai 1974.³

Fra midten av tiåret mistet imidlertid avspenningspolitikken sin positive dynamikk. Det ble lenger mellom nye tillitskapende utspill, samtidig som en rekke latente motsetninger dukket opp til overflaten, blandet seg med nytt konfliktstoff og fikk en stadig mer innbitt og uforsonelig karakter. Ved overgangen til 1980-årene var det helt tydelig at détente-politikken hadde spilt falitt og at supermaktene var på full fart inn i en ny periode preget av politisk-ideologisk konfrontasjon og omfattende militær opprustning.

I denne studien skal vi se nærmere på enkelte av de forsøk som til nå er gjort av historikere og samfunnsforskere på å forklare år-

sakene til at dette første store avspenningseksperimentet i etterkrigstiden brøt sammen. Hovedvekten vil bli lagt på å presentere seks rivaliserende tolkninger av denne prosessen. Avslutningsvis vil vi dessuten redegjøre for noen av de lærdommer som disse forskerne har trukket av détente-perioden. I lys av disse vil vi til slutt ta opp spørsmålet om détente-politikken var et blindspor, eller om den når alt kommer til alt representerte et avgjørende og positivt vendepunkt i supermaktsforholdet.

Aller først kan det imidlertid være hensiktsmessig å gi en kort beskrivelse av détente-politikkens innhold, samt å si litt om dens plass i amerikansk politikk og samfunnsliv i årene 1969-1980, dvs. fra Richard Nixons triumferende inntog i Det hvite hus til Jimmy Carters desillusjonerte utmarsj.

Del I: Détente – noen presiseringer

Détente som politisk praksis: tre dimensjoner

Det franske ordet «détente» har en pussig dobbeltbetydning: dels betyr det «avspenning» «ro» «neddemping»; dels brukes det som betegnelse på avtrekkeren på et skytevåpen. Innen diplomati har ordet en lang historie som betegnelse på en almen nedbygging av motsetninger og spenninger mellom to eller flere stater. Forsåvidt henviser ordet til en negativ prosess, med hovedvekt på hva som fjernes mer enn på hva som bygges opp; i kontrast til «entente» som nettopp viser til en oppbygging av vennskapelige forbindelser og ulike typer forpliktende samarbeid. I feltet internasjonal politikk er détente blitt definert som en «reduksjon i intense og krigstruende spenninger»⁴; som en «målrettet utenrikspolitikk med sikte på å redusere motpartens opplevelse av en selv som en trussel»; alternativt som «en utenrikspolitikk med en relativt høy andel av vennligsinnede i forhold til fiendtlige elementer».⁵

Ut fra de to siste begrepsdefinisjonene kan man kanskje spørre hvor velvalgt «détente» er til beskrivelse av de mindre spenningsfylte perioder i amerikansk-sovjetiske forbindelser i etterkrigstiden. De korte tøværperiodene i 1953-55 (Stalins død), 1959-60 (Khrustsjovs USA-besøk) og 1963-64 (den nye giv etter Cuba-krisen) innebar riktignok en viss spenningsreduksjon, men den kalde krigen var stadig den altoverskyggende realitet og andelen av vennligsinnede elementer i de tosidige forbindelser forble hele tiden lav.

Tilsvarende synes 1970-tallets avspenningspolitikk å ha hatt et langt videre og mer ambisiøst siktemål enn bare å redusere spenningen og krigstrusselen mellom de to supermaktene og deres nærmeste alliansepartnere. Dels innebar den et seriøst forsøk på å løse de problemer som lå til grunn for den tradisjonelle spenningen. Dels ble den også, i hvert fall av dens amerikanske opphavsmenn, sett på som et første skritt på veien mot opprettelse av et nytt internasjonalt system. 1970-årenes avspenningsforsøk rommet m.a.o. en vilje til konfliktløsning og systemreform som klart overskrider det man tradisjonelt har lagt i détente-begrepet.⁶ Muligens ville det

være mer dekkende å bruke betegnelsen «rapprochement», altså en prosess der to rivaliserende stater ikke slår seg til tåls med et redusert spenningsnivå, men går et første skritt videre i retning av konfliktløsning og overenskomster som på et senere tidspunkt kan lede henimot en mer omfattende og forpliktende entente.⁷

Det avgjørende må likevel være at begrepet faktisk ble brukt av amerikanske, sovjetiske og europeiske statsledere til å beskrive den prosessen som var under utforming, og at det senere har gått inn som det sentrale samlebegrep i den historiske og samfunnsvitenskapelige litteraturen om denne prosessen. I stedet for å lete etter andre og mer dekkende betegnelser, synes det derfor mest naturlig å holde fast ved *détente*-begrepet, samtidig som man presiserer det i en retning som bringer det mer i overensstemmelse med den faktiske bruksmåte i internasjonal politikk i den aktuelle perioden. Som vi etterhvert skal se, er dette ingen ukomplisert oppgave. Amerikanske og sovjetiske ledere mente ikke nødvendigvis det samme når de snakket om *détente*, og selv hos en så sentral aktør som Henry Kissinger kan det påvises en klar forskyvning i bruksmåten over tid.⁸

Dette forhindrer likevel ikke at vi kan meisle ut enkelte stabile komponenter som tilsammen synes å gi en rimelig god innholdsbestemmelse av 1970-tallets avspenningseksperiment. Både ut fra offisielle amerikansk-sovjetiske deklarasjoner om avspenningspolitikkenes målsettinger og ut fra en mer upartisk gjennomgang av denne politikkenes konkrete resultater, framgår det at 1970-årenes *détente* hadde tre hovedaspekter: For det første tok partene sikte på å etablere et mindre konfliktskapende samhandlingsmønster, slik at de lettere kunne unngå handlinger og situasjoner som ville øke faren for uønsket krig eller trekke partene inn i ukontrollerbare konflikter (*disiplineringsdimensjonen*). For det andre iverksatte de tiltak med sikte på å kontrollere bruken av kjernefysiske våpen, samt begrense og styre tilveksten av slike våpen (*våpenkontrolldimensjonen*). Endelig uttrykte partene vilje til å intensivere og utvide sitt kulturelle, politiske og økonomiske samkvem, for på den måten å skape større gjensidig tillit, forståelse og avhengighet (*samarbeidsdimensjonen*).⁹

Disse tre aspektene viser ikke bare hva som særmerker *détente*-politikken; de tydeliggjør også den kontinuitet som fantes mellom Nixon/Kissingers «grand design» og tidligere amerikanske admini-

strasjoners politikk overfor Sovjetunionen. Ifølge Joseph Nye har USAs Sovjet-politikk i etterkrigstiden hatt tre generelle hovedmålsettinger: å forhindre en kjernefysisk krig; å demme opp for spredningen av sovjetisk makt og ideologi, og å påskynde interne system-endringer i Sovjetunionen.¹⁰ Slik våpenkontrolldimensjonen var Nixon/Kissingers viktigste instrument i arbeidet for å hindre en atomkrig, kan disiplinerings- og samarbeidsdimensjonene betraktes som deres måte å fremme hhv. oppdemnings- og systemendringsmålsettingene på. Sammenlignet med de tradisjonelle målsettingene synes détente å ha vært mest ambisiøs på våpenkontrollsektoren og minst ambisiøs mht. interne endringer i det sovjetiske system. Oppdemningsambisjonene var relativt uforandrede, selv om virkemidlene var nye og til dels radikalt forskjellige fra de forgjengerne hadde benyttet.

De mest konkrete uttrykk for disiplineringsdimensjonen var *Basic Principles Agreement* (heretter BPA) og *Agreement on the Prevention of Nuclear War* (APNW), signert av Nixon og Bresnev under toppmøtene i Moskva våren 1972 og i Washington sommeren 1973. BPA var strengt tatt ingen avtale i folkerettslig forstand, men snarere en intensjonserklæring om hvilke prinsipper som i framtiden skulle legges til grunn for partenes tosidige forbindelser og deres generelle atferd i internasjonal politikk. Erklæringen slo bl.a. fast (a) at det i atomalderen ikke fantes noen annen mulighet å tuftede de tosidige forbindelsene på prinsippet om «fredelig sameksistens»; (b) at partene la avgjørende vekt på å unngå konflikter og krigstruende situasjoner, og at de derfor alltid ville bestrebe seg på å «utvise tilbakeholdenhet i deres tosidige forbindelser», «forhandle og løse utestående spørsmål ved hjelp av fredelige midler», samt å føre slike forhandlinger på basis av «gjensidighet» og med «det felles beste» som mål. Endelig slo partene også fast (c) at ethvert direkte eller indirekte forsøk på «å sikre seg ensidige fordeler på den andres bekostning» ville være «uforenelig med disse målsettingene».¹¹

Også APNW var utformet som en generell viljeserklæring fra partene om å beherske seg, bare med den forskjell at siktemålet her var snevret inn til å unngå å skape situasjoner som kunne øke risikoen for kjernefysisk krig. Hvis slik risiko oppstod, forpliktet partene seg til omgående å innlede direkte samtaler på høyeste nivå med sikte på å løse krisen med fredelige midler.¹²

Våpenkontrolldimensjonen var trolig den mest synlige komponenten i 70-årenes avspenningsprosess. Både de tidlige suksessene og de senere tilbakeslagene på denne sektoren fikk stor politisk oppmerksomhet, ikke minst i USA, hvor det f.o.m. 1974-75 fant sted en kontinuerlig debatt om hvorvidt de inngåtte og planlagte våpenkontrollavtalene med Sovjetunionen tjente amerikanske interesser. Her bør man imidlertid ha i mente at hverken forhandlinger om våpenkontroll eller innenrikspolitisk strid omkring disse var noe nytt fenomen. Helt siden 1946 hadde amerikanske og sovjetiske embetsmenn med jevne mellomrom tatt del i slike forhandlinger, selv om de stort sett var resultatløse og nok på mange måter ble oppfattet som rene pliktøvelser. På 1960-tallet sluttet supermaktene seg i tur og orden til *Limited Test Ban Treaty* (1963), *Outer-Space Treaty* (1967) og *Non-Proliferation Treaty* (1968). I det siste året av Lyndon B. Johnsons presidenttid var det samtidig blitt ført underhåndssamtaler med russerne om mulighetene for en avtale om å forby eller i det minste begrense retten til å utplassere antiballistiske forsvarssystemer. Ble slike defensive systemer utplassert i stor skala, fryktet man at det ville redusere den kjernefysiske gjengjeldelsestrusselen og undergrave den terrorbalansen både USA og Sovjetunionen baserte sin forsvarsplanlegging på.

Det som skiller 70-tallet fra de to foregående tiår, er derfor ikke at forhandlinger fant sted eller at avtaler ble inngått, men at disse forhandlingene og avtalene fikk en annen karakter og et ganske annet omfang. Selv om supermaktene fortsatt deltok i det internasjonale våpenkontrollarbeidet (som resulterte i *Sea-Bed Treaty* fra 1972, *Biological Weapons Convention* fra 1975 og *Environmental Modification Convention* fra 1978), kom 70-tallet til å stå i de bilaterale våpenkontrollavtalenes tegn. Det viktigste forum for slike forhandlinger ble de amerikansk-sovjetiske drøftelsene i Geneve, de såkalte *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT). Denne mer eksklusive forhandlingsstrukturen viste at supermaktene nå ønsket å konsentrere innsatsen om det de selv opplevde som de presserende våpenkontrollproblemene; i kontrast til drøftelsene på 60-tallet, som i langt større grad reflekterte verdenssamfunnets bekymringer og prioriteringer. Détente-perioden er derfor intimt forbundet med inngåelsen av en serie tosidige våpenkontrollavtaler som omhandlet supermaktenes strategiske styrkeoppsett (SALT-

avtalene), deres muligheter til å beskytte seg mot kjernefysisk aggresjon (ABM- avtalen) og deres felles ansvar for å unngå alle typer hendelser som kan øke faren for slik aggresjon (*Nuclear Accidents Agreement, High-Seas Agreement*, samt den tidligere nevnte PNWA). ABM-avtalen fastslo at partene kun hadde rett til å utplassere to ABM-systemer hver; et antall som ble ansett som så lavt at det ikke ville influere nevneverdig på partenes gjengjeldelseskapasitet (USA brød seg da heller aldri om å utplassere sitt såkalte «Safeguard»-system). SALT 1-avtalen frøs likeledes fast tallet på strategiske våpenplattformer, dvs. atomvåpenutrustede rakett-siloer, overflateskip og undervannsbåter.¹³ På denne måten håpet man å bringe den rent kvantitative kjernefysiske opprustningen under kontroll. Fordi avtalen ikke fastsatte noe tak på antall tillatte stridshoder, oppmuntret den til en rask utvikling av den såkalte MIRV-teknologien («Multiple Independent Reentry Vehichles»). SALT 1-avtalens stabiliseringsfunksjon har derfor vært omstridt. Dens viktigste bidrag til å stabilisere supermaktsforholdet lå imidlertid på et annet plan, idet den bandt partene til et strategisk styrkeoppsett som totalt sett avspeilte en reell kjernefysisk paritet.

På amerikansk hold oppstod det likevel, eller kanskje nettopp derfor, en økende misnøye med SALT 1. Dette kompliserte arbeidet med den planlagte oppfølgeren, SALT 2. En foreløpig utgave av denne ble undertegnet under Vladivostok- toppmøtet i november 1974, men det endelige avtaleutkastet ble først signert da Bresjnev og Carter møttes i Wien fire og et halvt år senere.

En faktor som forsinket arbeidet med avtalen var at USA ikke bare skiftet administrasjoner, men også nedrustningsfilosofier underveis. I sin iver etter å demonstrere en radikalt ny vilje til reell kjernefysisk nedrustning, i kontrast til forgjengernes mer begrensede ambisjoner om våpenkontroll og rustningsbegrensninger, kom Carter i mars 1977 med et overraskende utspill som skulle skape betydelige vanskeligheter både i forholdet til Moskva og til de hjemlige kritikerne av avspenningspolitikken. Selv om Bresjnev gjentatte ganger hadde gjort det klart at SALT 2 måtte bygge på de prinsipper man var blitt enige om i Vladivostok, ble utenriksminister Cyrus Vance sendt til Moskva med et fullstendig nytt SALT 2-konsept i kofferten. Forslaget avvek ikke bare radikalt fra hva Ford og Bresjnev hadde samlet seg om; sovjeterne oppfattet det dertil

som «ekstremt ensidig» og «useriøst».¹⁴ Vance ble sendt tomhendt tilbake, med beskjed om at videre framgang i SALT måtte ha som utgangspunkt «å konsolidere de resultater som alt var oppnådd gjennom Vladivostok-kompromisset». Etter denne fiaskoen gikk mye av luften ut av Carters nedrustningsoffensiv. Da SALT-forhandlingene kom i gang igjen et halvt års tid senere, fulgte de stort sett i de samme spor som var blitt trukket opp av Bresjnev og Ford.

SALT 2-avtalen skulle vise seg å bli et helt annerledes ambisiøst og gjennomarbeidet dokument enn forløperen. Ikke bare var de kvantitative tak blitt senket; partene var også kommet til enighet om MIRV-problemet, samt om kontroll av krysserraketter og strategiske bombefly.¹⁵

På dette tidspunkt hadde imidlertid supermaktsforholdet kjølnet og avspenningspolitikken kommet i slik vanry at det var uvisst om Senatet ville ratifisere avtalen. Høsten 1979 stod saken fortsatt og vippet. Den sovjetiske innmarsjen i Afghanistan ødela til slutt de sjanser som fortsatt måtte ha vært tilstede for å vinne det nødvendige 2/3 flertall. I januar 1980 bad Carter Kongressen om å utsette den nær forestående ratifiseringsdebatten på ubestemt tid.

Samarbeidsdimensjonen var først og fremst knyttet til den økonomiske samhandelen mellom de to supermaktene. Tradisjonelt sett hadde varebyttet mellom USA og Russland/USSR vært ubetydelig. Under den kalde krigen ble det på amerikansk side dessuten innført særdeles strenge restriksjoner på handelen med Sovjetunionen og Øst-Europa, regulert gjennom *Export Control Act* av 1949. På sovjetisk side forsøkte man å bagatellisere betydningen av de amerikanske og vestlige handelshindringene, men de offisielle autarki-ambisjonene kunne ikke skjule det faktum at Sovjetunionen slet med store økonomiske problemer. Tilgang på kapital, jordbruksprodukter og avansert teknologi fra Vesten måtte derfor antas å stå høyt oppe på de sovjetiske ledernes ønskeliste. Dette danner bakgrunnen for den revurdering av USAs handelespolitikk overfor Sovjetunionen som Nixon og Kissinger påbegynte i 1969-70, og som i korthet gikk ut på å knytte lettelser i handelsrestriksjonene til håndfaste sovjetiske innrømmelser på andre områder.¹⁶ Mer konkret ble det parallelt med SALT-forhandlingene iverksatt hemmelige drøftinger om salg av korn og maskinutstyr til Sovjetunionen. I ettertid er det blitt avslørt at Kissinger personlig garanterte sovjeterne at disse salgene ville gå i orden, og

at denne garantien trolig spilte en viktig rolle for den sovjetiske kompromissviljen i SALT-forhandlingenes slutfase.¹⁷ I november 1971, et halvt år etter at SALT 1-avtalen var ferdigforhandlet, ble fruktene av disse hemmelige handelsdrøftelsene offentliggjort i form av avtaler om amerikansk eksport av korn, maskinvarer, olje- og gruveboringsutstyr for tilsammen 761 millioner dollar. I februar 1972 fattet Nixon-administrasjonen et hemmelig vedtak om å forberede økt handel med Sovjetunionen, noe som bl.a. krevde en løsning på den gamle amerikansk-sovjetiske striden om Sovjetunionens ubetalte Lend Lease-gjeld.¹⁸ Nye store kornsalg ble avtalt i tiden rundt toppmøtet i Moskva i juni samme år; et salg som fant sted på så gunstige vilkår at det i amerikansk presse straks ble døpt «the great grain robbery».¹⁹ Toppmøtet førte ellers til at det ble opprettet en amerikansk-sovjetisk handelskommisjon, som straks innledet drøftelser med sikte på å rydde de gjenstående hindringer for økt samhandel av veien. Allerede den 18. oktober signerte handelsministrene Peterson og Patolitsjev en omfattende handelspolitisk overenskomst som bl.a. tok sikte på å gi Sovjetunionen MFN-status («Most-favored nation»), bringe den tosidige handelen opp i en samlet verdi av minimum 1,5 milliarder dollar årlig, samt etablere offisielle handelskamre i hver av de to hovedstedene. Samme dag ble det også inngått en separat-avtale om sovjetisk tilbakebetaling av Lend Lease-gjelden.²⁰ I tillegg kunngjorde Det hvite hus at Nixon hadde gitt den amerikanske handelsbanken ordre om å gi Sovjetunionen tilgang til bankens kredittordninger på de samme kommersielle vilkår som andre nasjoner.²¹ Samlet åpnet disse tiltakene for en betydelig opptrapping av det økonomiske samkvemet mellom de to supermaktene.

Ifølge Nixon og Kissinger ville et slikt samarbeid både «styrke verdensfreden og gi betydelige fordeler for amerikanske arbeidere og forbrukere».²² Deres fremste motiv var likevel å etablere økonomiske avhengighetsbånd mellom Sovjetunionen og USA som på sikt ville gjøre det mulig å foreta enda mer effektive koblinger mellom varehandel og sikkerhetspolitikk. Denne ambisjonen mislyktes. Våren 1973 oppstod nemlig en merkverdig politisk allianse mellom konservative og liberale kritikere av den nye handelspolitikken overfor Sovjetunionen. Til forgrunnsfigurene hørte den demokratiske senatoren Henry M. Jackson og representanten Charles Vanik. Ved å spille både på de konservatives motvilje mot

å utvide handelen med Sovjetunionen og de liberales ønske om å presse sovjetiske myndigheter hardere i spørsmål om menneskerettigheter og jødisk utvandring, lyktes de å vinne flertall i Kongressen for et lovendringsforslag som gjorde sovjetisk MFN-status avhengig av at det ble enklere for jøder og dissidenter å få utreisetillatelse. Denne såkalte «Jackson-Vanik Amendment» ble vedtatt med stort flertall av Representantenes Hus i april 1974. Nixon håpet fortsatt at Senatet til slutt ville forkaste endringsforslaget, men Watergate-skandalen tvang ham til å gå av før senatshøringene var avsluttet. Da den nye Ford-administrasjonen høsten 1974 skulle slutføre de handelspolitiske drøftelsene med sovjeterne, fikk Jackson – som håpet på å bli demokratenes presidentkandidat i 1976 og derfor jaktet på en utenrikspolitisk triumf over den sittende republikanske presidenten – presset Ford til å kreve fri utreise for minst 60.000 jøder pr. år i bytte for MFN-status. Samtidig startet Senatet behandlingen av to nye lovendringsforslag, hhv. «Stevenson Amendment» og «Byrd Amendment» som tilsammen ville føre til en betydelig innsnevring av Sovjetunionens lånemuligheter i private og statlige amerikanske kredittinstitusjoner.

Da disse lovforslagene ble vedtatt av Senatet i desember 1974, gjorde Kreml-lederne det klart at de ikke var interessert i MFN-status på slike «ydmykende» vilkår. Samtidig annullerte de alle de overenskomster i handelsavtalen av 1972 som var inngått under forutsetning av at Sovjetunionen ville få MFN-status, deriblant nedbetalingen av Lend Lease-gjelden.²³

Etter dette tilbakeslaget lyktes det aldri å gi det økonomiske samarbeidet mellom de to landene noen ny giv. Med unntak av den amerikanske korneksporten, som fortsatte å øke og som i 1979 var kommet opp i en årsverdi av ca. 3 milliarder dollar, stod det amerikansk-sovjetiske varebyttet på stedet hvil, for så å bli dramatisk redusert i kjølvannet av den sovjetiske innmarsjen i Afghanistan.²⁴

Détente-begrepet på 1970-tallet

Allerede før presidentvalget i 1968 hadde Nixon bestemt seg for å forsøke å få i stand et nytt og mindre konfrontasjonspreget forhold

til Sovjetunionen.²⁵ Det kan synes paradoksalt at denne gamle kommunistjegeren skulle bli mannen som gjenopprettet dialogen med Moskva, men kanskje var det nettopp dette rullebladet som gjorde ham i stand til oppgaven. Eller som Clark Clifford engang uttalte det: «Nixons største fortrinn var at han som den første president i etterkrigstiden slapp å frykte Richard M. Nixon.»²⁶

I tillegg til at Nixon gjennom sitt unike forhold til den politiske høyrefløyen i amerikansk politikk hadde den nødvendige innenrikspolitiske ryggdekning til å nærme seg Moskva, kom beslutningen som et resultat av to skarpsynte vurderinger: For det første innså han at USA snarest mulig måtte komme seg ut av det militære, økonomiske og politiske uføret landet var havnet i i Indo-Kina, og at dette bare lot seg gjøre på «ærefullt vis» dersom Hanoi ble påvirket av sine sovjetiske allierte til å innlede seriøse fredsforhandlinger. For det andre mente han at tiden var moden for å avlive den amerikanske myten om den internasjonale kommunismen som en monolittisk og notorisk ekspansiv bevegelse. Med sin erkjennelsen av at det «ubrytelige kameratskapet» mellom Sovjetunionen og Kina dekket over såvel ideologiske som nasjonale motsetninger, gav Nixon/Kissinger USA helt nye geopolitiske manøvreringsmuligheter. Ved å avideologisere Øst/Vest-konflikten og gjøre politiske tilnærmelser både til Moskva og Peking – samtidig som de behendig spilte på kinesernes og sovjeternes gjensidige frykt for hverandre – håpet de å kunne endre konfliktlinjene i internasjonal politikk slik at USA, til tross for sitt svekkede ressursgrunnlag, ville komme seg gjennom 1970-årene uten et altfor ødeleggende tap av innflytelse.

Det skulle likevel gå et par år før denne generelle avspenningsmålsettingen ble meislet ut i en klar og gjennomtenkt strategi. Først høsten 1970 dukket *détente*-begrepet opp i Nixons offisielle vokabular, men selv da med et nokså svevende meningsinnhold. I en tale til FNs Hovedforsamling i oktober nøyde han seg f.eks. med en rent negativ definisjon, idet *détente* ble stilt opp som et motstykke til tradisjonell «maktpolitikk».²⁷ I de neste to-tre årene ble betegnelsen gjerne brukt synonymt med ord som «fred» «stabilitet» og «forhandlinger». Ifølge Nixon var den overordnede målsettingen med *détente* å omforme supermaktsforholdet dithen at «en felles søken etter fred og stabilitet blir dette forholdets dominerende kjennetegn og drivkraft».²⁸ Bak denne luftige retorikken skjulte det

seg imidlertid også mer konkrete og egennyttige målsettinger. Détente-politikken rommet således nøkkelen både til den ærefulle fred i Vietnam Nixon hadde lovet velgerne før valget og til de kraftige nedskjæringer i USAs forsvarsutgifter som ekspertene stort sett var enige om ville bli nødvendig for å hindre et alvorlig økonomisk tilbakeslag. Endelig burde avspenningen også redusere behovet for en allestedsnærværende amerikansk beredskap mot den kommunistiske trussel, og slik muliggjøre en lavere amerikansk militær profil i den tredje verden, noe Nixon satte mye inn på å få til.

For å realisere disse målsettingene og ambisjonene tok Nixon/Kissinger i bruk tre hovedtyper av virkemidler. For det første innledet de en serie utpreget *resultatorienterte forhandlinger* med kinesiske og sovjetiske ledere. Her krevde de at avspenningspolitikken måtte føre til noe mer enn en generell følelse av redusert spenning à la 1950-årenes flyktige tøværsperioder («the spirit of Geneva» og «the spirit of Camp David»). Hemmeligheten bak en vellykket avspenningspolitikk lå etter Nixons oppfatning i å «konsentrere seg om substansen snarere enn om klimaet» og å «gå direkte løs på de viktige spørsmål som skiller oss». ²⁹ Som vi alt har vært inne på, forsøkte Nixon/Kissinger dernest å oppnå sine målsettinger gjennom en planmessig *sammenkobling* av de ulike stridsspørsmål og samarbeidsmuligheter i forholdet til Moskva. Framgang på ett felt ble koblet til velvilje og konkrete resultater på et annet. Målsettingen var «å skape en selvforsterkende resultatorientert prosess der framskritt på ett område vil bidra til framskritt på et annet». ³⁰ Tilsvarende fikk ingen sovjetiske tillitsbrudd eller provokasjoner betraktes isolert, uten implikasjoner for forholdet som helhet. Ifølge Kissinger insisterte USA i disse årene på at «framgang i supermaktsforbindelsene måtte gjøres over en bred front». *Linkage* var m.a.o. også et redskap til å hindre lederne i Kreml i å bruke samarbeid på et område som «en sikkerhetsventil mens de jaktet på ensidige gevinster annetsteds». ³¹

Et tredje karakteristisk virkemiddel kommer til syne gjennom Nixon og Kissingers forsøk på å vinne Kremls aksept for en gjensidig tilbakeholdenhet i regionale konflikter i den tredje verden. Virkemiddelet var her BPA, eller mer bestemt det sett av spilleregler eller normer for legitim internasjonal opptreden som USA og Sovjetunionen her bekjente seg til. Fra amerikansk side håpet man

på denne måten å trekke Kreml-ledelsen inn i et nett av forpliktelser som ville redusere dens utenrikspolitiske handlefrihet og dermed også faren for framtidige konfrontasjoner.³² I all sin enkelhet gikk resepten altså ut på å kompensere for USA's minskede oppdemmeningskapasitet ved hjelp av det man i ettertid har betegnet som sovjetisk *selvoppdemming*.³³ Det er i denne mer tidsmessige og raffinerte containment-målsettingen vi må søke détente-politikkens dypere rasjonalitet.

I sum kan vi si at den amerikanske détente-politikken under Nixon/Kissinger ble forsøkt realisert gjennom en ekstremt manipulerende bruk av konkrete fristelser og vage trusler. Til fristelsene hørte utsiktene til økt varehandel, lettere tilgang på vestlig teknologi, likeverdig supermaktsstatus og amerikansk aksept av de eksisterende statsgrenser i Europa (som fra sovjetisk synspunkt kunne utlegges som en aksept også av de eksisterende regimer). Truslene, som aldri ble direkte uttalt, bestod dels i å nekte sovjeterne disse godene, dels i utsiktene til et kostnadskrevenende våpenkappløp kombinert med et tettere amerikansk-kinesisk militært samarbeid; selve marerittet for lederne i Kreml.

Gerald Fords maktovertagelse i august 1974 førte til å begynne med ikke til noen vesentlige endringer i den amerikanske politikken. Tvert imot understreket han påpasselig at han aktet å fortsette forgjengerens utenrikspolitiske linje; en forsikring som ble understøttet av at han bad Kissinger fortsette som utenriksminister. Alt syntes derfor å ligge til rette for en effektiv videreføring av détente.

Ett år senere var det imidlertid slutt på optimismen. Helsingfors-avtalen om sikkerhet og samarbeid i Europa, undertegnet i august 1975, skulle vise seg å markere både et høydepunkt i den europeiske avspenningsprosessen og et vendepunkt i mange amerikaneres syn på détente.³⁴ Avtalen, hevdet kritikerne, innebar en *de facto* anerkjennelse av det sovjetiske herredømmet over Øst-Europa, uten at Vesten hadde fått annet enn tomme ord og løfter tilbake når det gjaldt menneskerettigheter.

Også på våpenkontrollsektoren var man kommet inn i et dødvanne. Vladivostok-kompromisset i november 1974 hadde riktignok framstått som et langt skritt på veien henimot en ny strategisk våpenkontrollavtale.³⁵ Men selv om Kissinger et år senere forsikret

at avtalen var «omlag 90% ferdig», var det mer og mer åpenbart at ikke bare SALT 2, men også avspenningspolitikken i sin alminnelighet var kommet til et veiskille hvor viktige beslutninger måtte fattes dersom ikke prosessen skulle stanse aldeles opp. Uheldigvis var forholdene på amerikansk side ikke de beste for dette. Der var man igang med en lang og hard valgkamp, med den reduserte beslutningsdyktighet dette normalt fører med seg, og ett av de store stridsspørsmålene i valgkampen var nettopp détente. Alle de tre hoveddimensjonene – våpenkontroll, økonomisk samarbeid og disiplinering – ble etterhvert utsatt for hard kritikk fra den konservative fløy i begge de to store partiene. Våpenkontroll ble karakterisert som meningsløst så lenge Sovjetunionen rustet videre for fullt og truet med å tilrive seg et avgjørende militær-strategisk overtak. Økonomisk samarbeid hadde tilsvarende ingen hensikt før de interne politiske forhold i Sovjetunionen ble mer akseptable. Hendelsene i Vietnam og Angola «beviste» at Kissingers disipliningsforsøk hadde vært en fiasko.

Især de harde angrepene fra Ronald Reagan, Fords fremste utfordrer i kampen om å vinne den republikanske nominasjonen, bidro til at Ford etterhvert uttalte seg mer avventende og ullent om avspenningspolitikken.³⁶ Mens han i desember 1975, som en direkte kommentar til utviklingen i Angola, hevdet at det ville være «svært uklokt av en president ... å gi opp détente», nøyde han seg ti måneder senere med å si at det etter hans oppfatning var lite å vinne på å «vende tilbake til et kaldkrigsforhold».³⁷ Ettersom nominasjonsprosessen og valgkampen skred fram, forsvant détente gradvis ut av hans politiske vokabular.³⁸

En liknende utvikling kunne observeres hos Kissinger. Heller ikke han lot seg presse til å ta avstand fra avspenningspolitikken, men i mars 1976 vedgikk han at détente vanskelig kunne overleve «et nytt Angola».³⁹ Samtidig begynte han å beskrive avspenningspolitikken formål og innhold på en ny måte; åpenbart i den hensikt å gjøre den mindre sårbar mot kritikk fra konservativt hold. Mens Kissinger i september 1974 definerte détente som et forsøk på å etablere «et mer konstruktivt forhold til Sovjetunionen», la han i juli 1975 mindre vekt på samarbeidsaspektet og understreket i stedet at han og Nixon betraktet détente «som et middel til å regulere et konkurranseforhold» (uth. her).⁴⁰ Kontrasten mellom Ford/Kissingers unnvikende forsvarsholdning i 1976 og Nixon/Kissingers

selvtilfredse valgkampoffensiv til fordel for avspenningspolitikken i 1972 var m.a.o. påtagelig.

Enda tydeligere var forskjellen om vi ser på det republikanske partiets valgmanifest. I 1972 oppfordret partiet Nixon til å «bygge videre på de lovende innledende skritt» som var tatt overfor Sovjetunionen med sikte på å oppnå en «reell og varig fred». Fire år senere sluttet derimot partilandsmøtet seg til mye av den kritikken mot détente som var blitt fremmet av Reagan og andre konservative republikanere under primærvalgene. Partiet understreket således nødvendigheten av å bygge USAs utenrikspolitikk på en «realistisk vurdering av den kommunistiske trussel» samtidig som det fastslo at USA i det videre avspenningsarbeidet måtte oppvise den nødvendige «fasthet overfor alle former for press». ⁴¹ Partiet vedtok også en uttalelse om at USAs utenrikspolitikk måtte baseres på grunnfestede amerikanske verdier og moralprinsipper; en indirekte, men likevel meget klar kritikk av Kissinger og hans realpolitiske tilnærming til utenrikspolitikken. Kort sagt, før valget i 1976 var det republikanske partiets holdning til détente i beste fall tvetydig. Likevel regnet nok de fleste observatører med at Ford/Kissingers unnvikende forsvar for sin egen politikk først og fremst var taktisk betinget og at avspenningspolitikken ville skyte ny fart dersom de sikret seg gjenvalg.

Paradoksalt nok gav derfor Jimmy Carters valgseier større grunn til usikkerhet omkring avspenningspolitikken framtid. Det var paradoksalt fordi demokratene tradisjonelt var ansett som mindre antikommunistiske, mer internasjonalistiske og samarbeidsorienterte enn republikanerne, og fordi Carter ble antatt å befinne seg en tanke til venstre for midten i partiet. En del av hans valglofter hadde utvilsomt bidratt til å forsterke dette inntrykket. Han hadde f.eks. tatt til orde for ensidig amerikansk nedrustning og drastiske reduksjoner i forsvarsbudsjettet, nedskjæring i våpeneksporten, en mer framfidsrettet energipolitikk og større økonomisk innsats til fordel for landene i den tredje verden. Den stilltiende forutsetning for alle disse forslagene var imidlertid at det ble gjort framskritt også på avspenningsområdet. Umiddelbart etter innsettelsen sendte han derfor Bresjnev et personlig brev der han fastslo at han tok sikte på «å forbedre forholdet til Sovjetunionen på basis av gjensidighet, tosidig respekt og felles interesse» – et nærmest ordrett sitat fra BPA – samtidig som han varslet at han gikk inn for full kjernefysisk

prøvestans, forhåndsvarsling av alle prøveutskytninger med strategiske raketter, og drastiske nedskjæringer i supermaktenes strategiske atomvåpenarsenaler.⁴²

Når det likevel fantes tvil om hvilken kurs Carter ville legge seg på overfor Sovjetunionen, skyldtes det at han parallelt med disse forslagene og løftene også hadde uttalt seg sterkt kritisk til visse sider ved détente. Det var særlig tre temaer som opptok ham. For det første angrep han sine republikanske forgjengere for å ha ofret moralen på maktpolitikkenes alter: avspenningspolitikken, hevdet han, ble meningsløs om den ikke førte til større respekt for de grunnleggende menneskerettigheter. Mens denne problematikken hele tiden hadde stått sentralt i det europeiske avspenningsarbeidet, noe både KSSE-forhandlingene og Helsingfors-avtalen vitnet om, hadde den aldri inngått i de tre hoveddimensjonene (disiplinering, våpenkontroll, samarbeid) som karakteriserte den amerikansk-sovjetiske détente-prosessen. Carters kritikk forutsatte m.a.o. et utvidet avspenningsbegrep, der også menneskerettigheter ble regnet med. For det andre var han blant dem som mente at USA aldri burde ha deltatt på Helsinki-konferansen fordi denne bare hadde bidratt til å legitimere det sovjetiske herredømmet over Øst-Europa. Dette argumentet viste seg uhyre effektivt i slutfasen av valgkampen, særlig etter Fords famøse uttalelse om at polakker og andre østeuropeere ikke følte seg undertrykket av Sovjetunionen.⁴³ For det tredje hevdet Carter at USA gjennomgående hadde fått for lite igjen for sine innrømmelser overfor Sovjetunionen. Dette misforholdet forklarte han med at amerikanske styresmakter i mindre grad enn russerne hadde visst hva de ønsket å oppnå med détente og at de derfor var blitt «utmanøvrert ved nær sagt enhver anledning».⁴⁴

Carters kritikk hadde solid støtte i det demokratiske valgmanifestet, som bl.a. ironiserte over de «dårlige bytteavtaler, dramatiske utspill og ... uforpliktende erklæringer som har preget Nixon/Ford-administrasjonenes détente-politikk». Under en demokratisk president, derimot, lovet partiet at avspenningspolitikken ville resultere i «tøffere forhandlinger og mer konkrete økonomiske, politiske og andre fordeler for USA».⁴⁵

De neste fire årene bragte de konservative détente-kritikerne stadig mer på offensiven. Ankepunktene var stort sett de samme som før, selv om rekken av regionale konflikter i Afrika og Asia

førte til at disiplineringsdimensjonen ble viet spesiell oppmerksomhet.

Nytt var det likevel at enkelte av de mest profilerte détente-kritikerne nå befant seg innenfor presidentens sikkerhetspolitiske støtteapparat. Fremst blant disse var Carters sikkerhetspolitiske rådgiver Zbigniew Brzezinski, som etter den vietnamesiske invasjonen i Kambodsja høsten 1978 hevdet at Sovjetunionen og dets «stedfortredere» – Cuba og Vietnam – hadde innledet et storstilt ekspansjonsframstøt som var i ferd med å skape en sammenhengende konfliktsone fra Afrikas Horn via Midtøsten til Sørøst-Asia. Yemen-krisen og Shahen av Irans fall på nyåret 1979 gav denne «Arc of Crisis»-tesen ny tyngde, og med den sovjetiske innmarsjen i Afghanistan vippet den interne maktkampen mellom Brzezinski og utenriksminister Cyrus Vance – en lavmælt talsmann for en mindre alarmistisk tolkning av sovjetisk utenrikspolitikk – definitivt i førstnevntes favør. Carter selv hevdet at invasjonen representerte «den største trusselen mot verdensfreden siden den andre verdenskrig».⁴⁶ Ifølge presidenten kunne innmarsjen vise seg å være første ledd i en storstilt offensiv som ikke ville stanse opp av seg selv før sovjeterne «nådde isfrie havner eller sikret seg kontroll over brorparten av verdens oljereserver». For om mulig å minske den sovjetiske ekspansjonsiveren, varslet han at det ville bli opprettet en egen spesialstyrke for øyeblikkelig innsats i regionale konflikter.⁴⁷ Samtidig hevdet han USAs rett til å forsvare landets interesser i Midtøsten mot kommunistisk aggresjon (Carter-doktrinen).

Dette innebar ikke bare et definitivt farvel med avspenningspolitikken; i sum var det hele Carters sikkerhetspolitiske preferansesystem som brøt sammen. Nord/Sør-konflikten, som Carter opprinnelig hadde villet sette øverst på den internasjonale dagsorden, ble på nytt underordnet motsetningene mellom Øst og Vest. Dette fikk omfattende konsekvenser. I stedet for økt kulturelt og økonomisk samarbeid med Sovjetunionen, endte Carter opp med å legge press på sine vesteuropeiske allierte om å slutte seg til USAs OL-og teknologiboikott. Valgløftene om å redusere USAs våpensalg til den tredje verden, ble puttet i skrivebordskuffen. Mens han i 1976 hadde lovet velgerne nedrustning og reduserte forsvarsutgifter, avsluttet Carter sin presidenttid med å skrinlegge SALT 2,

samtidig som han anbefalte en ti prosents vekst i forsvarsbudsjettet for å finansiere en rekke nye våpenprogrammer.

Til tross for dette måtte Carter under valgkampen i 1980 tåle sterke anklager fra Reagan for å ha vært for svak og ettergivende overfor Sovjetunionen. Det hjalp lite at han, i kampen om velgernes gunst, tidvis prøvde å overgå utfordreren med sine bitre utfall mot Sovjetunionen og sine løfter om å gjenreise USAs militære slagkraft.⁴⁸ Den knusende valgseieren for den mest antikommunistiske og forsvarsvennlige av de to kandidatene gav en klar pekepinn på hvor oppsatt det amerikanske folk nå var på å legge détente-perioden bak seg.

Del II: Rivaliserende årsaksmodeller

I historiografiske oversikter over kaldkrigsforskningen opereres det ofte med tre hovedretninger: «tradisjonalistene» som i hovedsak forklarer den kalde krigen som et resultat av sovjetiske ekspansjonsframstøt; «revisjonistene» som legger hovedvekten på interne amerikanske faktorer, ikke minst av økonomisk art; og til slutt den mindre enhetlige gruppen av «postrevisjonister» som gjennomgående er lite opptatt av skyldproblematikk og desto mer interessert i samspillet mellom amerikanske, sovjetiske og ulike «lokale» årsaks-faktorer.⁴⁹ Forskningslitteraturen om détente-politikkens vekst og fall viser, ikke helt overraskende, at det har utkrystallisert seg tre hovedgrupper av forklaringer etter omtrent samme mønster. Den første finner at avspenningseksperimentet mislyktes p.g.a. planmessige endringer i sovjetisk utenrikspolitikk eller grunnleggende strukturelle kjennetegn ved det sovjetiske politiske system. Tilsvarende hevder representantene for den andre hovedgruppen at det var system-bestemte egenskaper ved det amerikanske samfunn som torpederte forsøket på å etablere et stabilt, ikke-antagonistisk Øst/Vest-system. I den tredje gruppen finner vi så de forskerne som avviser at détentes sammenbrudd kan forklares som et resultat av politiske beslutninger eller strukturelle forhold i den ene eller andre supermakt, og som i stedet retter oppmerksomheten mot ulike feedback-mekanismer på nasjonalt og internasjonalt nivå eller mot avspenningsregimets innebygde uklarheter, selvmotsigelser og konflikter.

Parallellene bør neppe trekkes særlig mye lenger enn dette. Det synes f.eks. å være lite treffende å snakke om teoretiske skoledannelser i forbindelse med détente-forskningen; til dét er de metodiske og innholdsmessige skillelinjer mellom de ulike forklaringsmodellene ikke uttalte nok, og opplevelsen av skoletilhørighet blant forskerne for liten. Den viktigste grunnen til at vi bør unngå å skule for mye til kaldkrigsforskningens inndelingskategorier, er likevel at de vil kunne påvirke vår oppfatning av de ulike forklaringsmodellene på en uheldig måte og gjøre det vanskeligere for oss å se hvor de interessante skillelinjene i détente-forskningen går.

I det følgende skal vi ta for oss seks ulike forklaringsmodeller eller tolkningsvarianter: to med hovedvekt på sovjetiske faktorer, én med hovedvekt på amerikanske faktorer og tre med hovedvekt på det vi kan kalle aksjon/reaksjon-prosesser.

Til hver av disse undergruppene hefter det ubesvarte spørsmål av empirisk og metodisk art. Plasshensyn gjør at det bare i liten grad vil bli anledning til å gå nærmere inn på disse. Hovedvekten vil i stedet bli lagt på å presentere tolkningene så fullstendig og objektivt som mulig. Her må det imidlertid understrekes at skillene mellom de ulike forklaringsmodellene ikke bør oppfattes som vanntette skott; mellom flere av modellene er det glidende overganger og delvis overlappende perspektiver. Dette innebærer at det også finnes forfattere som i enkelte spørsmål ligger nærmere en av de andre tolkningsvariantene enn den de, ut fra en helhetsbetraktning, er plassert i. Ett eksempel er Samuel P. Huntington, som er plassert i «strategi-modellen» (én av de tre aksjon/reaksjon-forklaringene) selv om hans syn på Sovjetunionens rolle i avspenningsprosessen på mange måter er mer sammenfallende med det vi finner hos William G. Hyland, den fremste eksponenten for det som her er kalt «unfallenhetsmodellen» (den ene av de to modellene med hovedvekt på sovjetiske faktorer). I andre og i denne sammenheng viktigere spørsmål, som f.eks. i vurderingen av den militære styrkebalansen, Nixon/Kissingers «grand design» og Carter-administrasjonens utenrikspolitikk, er det derimot stor avstand mellom de to. Alt i alt synes det derfor ikke å være tvil om hvor Huntington hører hjemme. Eksempelet viser imidlertid at det finnes viktige skillelinjer – f.eks. i synet på utenrikspolitikken karakter og drivkrefter – som går på tvers av de forklaringsmodellene vi her opererer med. I del III skal vi se nærmere på enkelte av disse.

1. Sovjetisk ekspansjonisme

Som vi alt har vært inne på, hevdet Carter etter den sovjetiske innmarsjen i Afghanistan at verdensfreden var truet og at invasjonen ikke måtte betraktes som en isolert hendelse, men snarere som en del av en målrettet strategi med sikte på å vinne fotfeste nær Midtøstens rike oljefelter, skipsleier og isfrie havner.⁵⁰ Brzezinski gikk enda et skritt lenger, og så invasjonen som et ledd i et sovjetisk

ekspansjonsframstøt av global karakter. Generelt kan vi si at de toneangivende medlemmer av Carter-administrasjonen brukte Sovjetunionens nye militære aktivisme i den tredje verden og den samtidige utbyggingen av landets kjernefysiske styrker både som hovedforklaring på détentes sammenbrudd og som begrunnelse for USAs egne opprustnings- og oppdemmingstiltak.⁵¹ Ikke overraskende deles denne grunnoppfatningen av forskere innenfor de konservative og nykonservative sikkerhetspolitiske miljøene i USA. Her har det imidlertid skilt seg ut to ulike retninger: den ene betrakter den sovjetiske ekspansjonismen på 1970-tallet som en direkte konsekvens av den kommunistiske ettpartistatens ideologi og styringsform; den andre ser den som en mer taktisk motivert prosess som avspeilte både Sovjetunionens økende militære styrke og de sovjetiske ledernes økende selvtillit vis à vis det de oppfattet som et militært svekket og politisk handlingslammet USA.

Verdensrevolusjonsmodellen:

Avspenningspolitikken sammenbrudd skyldtes en stadig mer aggressiv sovjetisk ekspansjonisme i den tredje verden med røtter i Sovjet-statens ideologi og maktgrunnlag.

I denne tolkningen søkes årsakene til avspenningspolitikken vekst og fall nær sagt utelukkende i interne sovjetiske forhold. Détente framstår som et komplott med sikte på å fremme Moskvas utrettelige kamp om verdensherredømmet; en kamp som ble trappet ytterligere opp – både på det retoriske og militær-strategiske plan – da USA ved inngangen til 1980-tallet omsider markerte vilje og evne til å demme opp for den økende sovjetiske trusselen. Den nye kalde krigen blir slik å oppfatte som en intens politisk-ideologisk konfrontasjon mellom et pågående Sovjetunionen og et langsomt oppvåkne USA, som bl.a. gjennom økte forsvarsbevilgninger signaliserte at det ville koste Sovjet-ledelsen dyrt om den ikke modererte sin ekspansjonistiske utenrikspolitikk.

En typisk representant for denne tolkningsvarianten er Richard Pipes. I artikkelsamlingen *U.S.-Soviet Relations in the Era of Détente* hevder han at Sovjetunionens utenrikspolitikk helt fra grunnleggelsen i 1917 har vært styrt av en «global» eller «total» strategi. Den leninistiske revolusjonslære, den storrussiske arv fra Tsar-tiden og bolsjevikenes behov for å legitimere sitt eget interne maktmonopol

har, ifølge Pipes, gitt denne strategien en grunnleggende ekspansjonistisk karakter.⁵² Kort fortalt bevirker dette at det sovjetiske regimet tvinges til en hvileløs jakt på nye «triumfer» over kapitalismen og nye territorielle erobringer for å opprettholde illusjonen om en historisk tvekamp mellom de «onde» kapitalistiske og de «gode» sosialistiske krefter.⁵³ Når sovjetiske ledere i det hele tatt har innlatt seg på perioder med avspenning vis à vis den kapitalistiske verden, skyldes det at den såkalte «correlation of forces» – dvs. den til enhver tid rådende balanse mellom de kapitalistiske og sosialistiske staters økonomiske, sosiale, militære og ideologiske forutsetninger for å utkjempe total krig – tidvis taler for å føre en samarbeidspreget utenrikspolitikk. I perioder da disse maktkorrelasjonene peker i de sosialistiske krefters favør, vil Kreml framheve nødvendigheten av «fredelig sameksistens». I realiteten benyttes imidlertid disse avspenningsperiodene til å påvirke styrkebalansen i en for Sovjetunionen enda gunstigere retning. Ifølge Pipes var dette tilfellet både med «tøværet» på midten av 50-tallet og med 70-årenes détente. Ved hjelp av ulike økonomiske, militære og politiske virkemidler brukte Sovjetunionen détente som et ledd i sine bestrebelser på å svekke samholdet mellom de vestlige land, frata USA strategisk viktige støttepunkter i den tredje verden, forlede USA til å kanalisere militære ressurser til sekundære konfliktområder, sikre seg geografiske posisjoner som i neste omgang kunne brukes til å nekte Vesten tilgang på olje og andre råstoffer, samt å styrke det sovjetiske forsvaret med sikte på det endelige oppgjøret med USA og de andre kapitalistiske stater.⁵⁴ Den fatale svakhet med SALT-avtalene, og med détente generelt, hevdes derfor å være at man på ansvarlig amerikansk hold fullstendig ignorerte spørsmålet om Sovjetunionens utenrikspolitiske intensjoner.⁵⁵ Fordi den sovjetiske ledelsen aldri ønsket noen avvikling av konflikten med de kapitalistiske land, og aldri hadde til hensikt å etterleve de internasjonale spilleregler som Kissinger prøvde å påtvinge dem, kunne avspenningspolitikken umulig gi de resultater Nixon, Ford og Carter håpet på. På kort sikt kunne den tilsynelatende gi enkelte gevinster, fordi Moskva trengte en «pustepause» i sine hemmelige krigsforberedelser.⁵⁶ På lengre sikt var den imidlertid uforenelig både med Kreml-ledernes personlige interesser og det kommunistiske systems militaristiske og ekspansjonistiske natur.

Unnfallenhetsmodellen:

Amerikansk naivitet oppmuntret Kreml-ledelsen til å føre en mer ekspansjonistisk utenrikspolitikk som i neste omgang undergravde détente

Talsmennene for denne tolkningsvarianten hevder at détente i utgangspunktet var et realistisk og løfterikt prosjekt, men at sovjeterne utnyttet interne amerikanske problemer til å bedre sin egen militær-strategiske posisjon. Implisitt i denne vurderingen ligger også et realistisk-optimistisk syn på Sovjetunionen som en i det minste tilnærmedesvis tradisjonell stormakt hvis ekspansjonistiske tilbøyeligheter prinsipielt lar seg moderere gjennom en konsekvent, velfundert og resolutt internasjonal opptreden fra USAs side. Det var først da Kreml-ledelsen i annen halvdel av 70-årene forstod at en slik amerikansk besluttsomhet *ikke* var tilstede og deretter intensiverte sin jakt på strategiske nøkkelposisjoner i den tredje verden, at avspenningspolitikken brøt sammen. Ifølge denne varianten blir m.a.o. Carter, delvis også Ford, gjort til medansvarlige fordi USA under deres ledelse hverken fullt ut forstod at avspenningen var truet eller viste tilstrekkelig vilje til å ta i bruk de virkemidler som måtte til for å redde den. Her skiller den seg altså klart fra Pipes-modellen, som ikke bare impliserer en nærmest kontinuerlig vurderingssvikt på amerikansk side, men også gjør Nixon/Kissingers «grand design» til et uovertruffent eksempel på amerikansk naivitet vis à vis Sovjetunionen.

William G. Hyland har i sitt forfatterskap presentert tolkninger av détente-politikkens skjebne som i hovedsak samsvarer med unnfallenhetsmodellen.⁵⁷ Som en av Kissingers mest betrodde medarbeidere er det ikke overraskende at han i utgangspunktet stiller seg positivt til détente. Nixon og Kissinger sies å ha bidratt til «å revolusjonere amerikansk utenrikspolitikk» og til å skape en ny global maktstruktur «som ikke bare overlevde dem, men som fortsatt utgjør den grunnleggende realitet i internasjonal politikk».⁵⁸ Kjernepunktet i Kissingers strategi skal ha vært «en klassisk allianse-rokering der Kina i praksis gikk sammen med Vesten mot Sovjetunionen».⁵⁹

Til tross for avspenningspolitikkenes uomtvistelige nytteverdi for USA hvilte den ifølge Hyland på et svært usikkert innenrikspolitisk fundament. Dens stilling var uløselig knyttet til Nixon/Kissingers autoritet, lederstil og manipulatoriske evner. Da deres posisjoner

ble svekket som følge av Watergate og byråkratisk rivalisering, kom også détente i vanskeligheter. Carters valgseier i 1976 tolkes som en protest mot Kissingers utenrikspolitikk. Hyland hevder likevel at Carter i utgangspunktet var innstilt på å fastholde og videreutvikle avspenningspolitikken.

På dette tidspunkt var imidlertid détente gjenstand for en kritisk omprøving i Moskva. Tre faktorer skal ha bidratt til å sette avspenningspolitikken under debatt. For det første innså det sovjetiske lederskapet at den nye tilnærmingen mellom USA og Kina hadde svekket Sovjetunionens strategiske posisjon. Etter at Bresjnev to ganger hadde forsøkt å snu denne trenden ved å trekke USA med i en hemmelig allianse mot Kina – et forslag han først fremmet overfor Nixon i juni 1974, dernest overfor Ford i Vladivostok – konkluderte den sovjetiske partisjefen med at Sovjetunionen på nytt var overlatt til seg selv og følgelig måtte basere sin sikkerhet på egne krefter.⁶⁰ Forsåvidt kunne dette tale for å intensivere de rustningsprogrammene Sovjetunionen hadde iverksatt på 60- og 70-tallet. Problemet var imidlertid at det på dette tidspunkt, rundt årsskiftet 1976-77, fantes klare og illevarslende indikasjoner på at sovjetisk økonomi var på vei inn i en alvorlig krise. Landet hadde simpelthen ikke råd til en ny og kostbar runde i våpenkappløpet. Dette hensynet ble til slutt avgjørende for Kreml-ledelsens syn på détente. I slående kontrast til Pipes-skolen hevder Hyland at Bresjnev ikke bare innså at økonomien ikke ville tåle en ny omdreining i rustningskappløpet; han greide også å få forsvarsledelsen med på å dempe veksten i det sovjetiske forsvarsbudsjettet.⁶¹ Reduserte utgifter var imidlertid ikke tilstrekkelig til å bringe økonomien på fote igjen. Fordi han hverken ønsket eller våget å gå igang med en mer grunnleggende hestekur, så Bresjnev ingen annen løsning på problemene enn økt tilførsel av vestlig teknologi og kapital. Også av denne grunn ville det altså være uklokt å svekke avspenningsprosessen.

De dystre økonomiske realiteter tilsa derfor fortsatt sovjetisk oppslutning om détente, men Hyland hevder at denne støtten nå ble gjort mer betinget enn før. Dels måtte USA innfri de økonomiske forhåpninger man på sovjetisk side fortsatt knyttet til détente. Dels måtte avspenningen ikke få føre til en ytterligere forverring av Sovjetunionens militær-strategiske posisjon.

Dette siste punktet fikk to synlige utslag: man ble mer forsiktige

og mistroiske i våpenkontrollforhandlingene med USA - noe Hyland hevder ble klart demonstrert gjennom Moskvas «overreaksjon» på Carters omstridte SALT 2-utspill i mars 1977⁶² - og man ble stadig dristigere i forsøket på å spille USA utover sidelinjen i den tredje verden. Her er vi omsider framme ved den avgjørende forklaringsfaktor i Hylands analyse: sammen med Watergate var det Sovjetunionens nye og «aggressive» rolle i regionale konflikter som undergravde og til sist, gjennom invasjonen i Afghanistan, veltet détente.⁶³

Det er særlig to ting som er verdt å merke seg i Hylands framstilling på dette punkt. Det ene er at den sovjetiske 70-talls ekspansjonismen var defensivt motivert, idet den var ment å skulle kompensere for et antatt amerikansk overtak på andre felter. Hyland hevder f.eks. at USAs militær-strategiske posisjon ble styrket på 70-tallet.⁶⁴ Det andre er at den etter alt å dømme kunne ha blitt kvalt i starten, dersom USA bare hadde satt i verk de nødvendige militære mottiltak. Den katangesiske invasjonen i Zaire på nyåret 1977 beskrives som en første test av Carters evne og vilje til å møte denne typen regionale utfordringer.⁶⁵ Selv om det ikke var utenlandske soldater involvert i den katangeisiske invasjonstyrken, hevder Hyland at invasjonen etter alt å dømme var «en sovjet-kubansk operasjon» og at Carter sendte et skjebnesvangert feilsignal til Moskva da han valgte å se den som «en liten, bakevje-affære uten nevneverdige konsekvenser for USA».⁶⁶ Carters bagatelliseringer stod ikke bare i kontrast til Ford/Kissingers sterke opptatthet av hendelsene i Angola i 1975-76; i praksis oppmuntret den sovjeterne til å trappe opp sin militære virksomhet i den tredje verden. Både den andre Zaire-invasjonen og den kubansk-sovjetiske hjelpen til Etiopias krigføring i Ogaden og Eritrea tolkes derfor som direkte konsekvenser av Carters ubesluttksomhet og bagatelliseringer. Enda verre var likevel USAs unnfalighet overfor det kubanske troppenærværet i Etiopia. Selv om Carter raskt fordømte de kubanske styrkenes deltakelse i kampene i Ogaden-ørkenen, klarte han aldri å samle administrasjonen om hvilke konkrete mottiltak som skulle iverksettes. Forsvarsminister Brown sa f.eks. blankt nei til å sende et hangarskip til farvannene utenfor Afrikas Horn; Vance nektet å la hendelsene i Etiopia få influere på framdriften i SALT 2-forhandlingene. Resultatet ble at lite ble gjort, og at presidentens kraftige verbale protester fikk preg av tom retorikk.

På denne bakgrunn konkluderer Hyland med at Sovjetunionen helt ustraffet fikk gjøre et strategisk kupp og at den amerikanske passiviteten utvilsomt «oppmuntret sovjeterne til å tro at de hadde relativt frie hender i denne typen operasjoner».⁶⁷ Den alvorligste kritikken mot Carter går likevel på at han altfor lenge skjermet SALT 2-forhandlingene mot de problemer som oppstod i kjølevannet av den sovjetiske ekspansjonismen. I motsetning til Nixon og Kissinger hadde Carter unnlatt å forankre rustningskontrollarbeidet i et bredere anlagt samarbeid med Moskva: der Kissinger koblet, hadde Carter frakoblet. SALT var dermed blitt «immunisert mot utviklingen i de ulike amerikansk-sovjetiske konflikter, hva enten det gjaldt Midtøsten, Afrika eller Latin-Amerika».⁶⁸

Selv om Carter på denne måten anklages for å ha lagt forholdene til rette for sovjetisk ekspansjonisme, understreker Hyland at dette ikke fritar Sovjetunionen for det langt større ansvar som ligger i å ha skapt konfliktene. Kreml-ledelsen utnyttet Carters handlingslammelse til å sikre seg lettkjøpte strategiske gevinster på USAs bekostning, og torpederte dermed selve fundamentet for den avspenningsprosessen som var iverksatt av Nixon og Bresjnev. Selv om det både på amerikansk og sovjetisk side fantes forståelse for at en viss, moderat stormaktsrivalisering ville fortsette også under dekke av détente, tilsa BPA at det måtte utvises moderasjon og at partene på ingen måte fikk gjøre noe som kunne endre den globale styrkebalansen. Ifølge Hyland var det nettopp dette de sovjetiske ekspansjonsframstøtene mot slutten av tiåret truet med å gjøre. Invasjonen i Afghanistan beskrives eksempelvis som en «kaldbloDIG strategisk beslutning» med sikte på å installere et mer stabilt, Moskva-tro regime og å innkassere en geopolitisk gevinst «tsarene bare hadde kunnet drømme om». Fordi USA, under Carters problemfylte lederskap, hele tiden var innstilt på å videreføre avspenningspolitikken, framstår invasjonen som det definitive vendepunkt som ikke bare tok livet av SALT, men også av «den avspenningsæraen som hadde begynt i 1969».⁶⁹

2. Amerikansk ny-militarisme

Det er ikke overraskende at en betydelig del av forskningen om détente-politikkens vekst og fall har rettet søkelyset på amerikan-

ske forhold. For det første gjør de lett påviselige endringene i USAs politikk i seg selv krav på en forklaring – om man da ikke er villig til å tro at amerikansk utenrikspolitikk utelukkende bestemmes av hva omverdenen, og da i første rekke Sovjetunionen foretar seg. Dernest gjør den ulike åpenhet og ulike tilgang på samtidshistorisk kildemateriale i hhv. det amerikanske og sovjetiske samfunn det ulikt mye lettere for vestlige forskere å drive seriøs forskning vedrørende USAs rolle i avspenningsprosessen. For det tredje tilsier de revisjonistiske og postrevisjonistiske studier av årsakene til den kalde krigen at man på forhånd ikke bør utelukke at amerikanske faktorer kan ha spilt en avgjørende rolle også for den supermakt-skonflikten som utviklet seg mot slutten av 70-tallet.

At USAs rolle i avspenningsprosessen blir gått nærmere etter i sømmene, behøver naturligvis ikke å bety at amerikanerne gis hovedansvaret for détentes sammenbrudd. Som vi etterhvert skal se, finnes det en rekke eksempler på at selv meget nærgående studier av interne amerikanske prosesser skjer innenfor rammen av en tradisjonell aksjon/reaksjon-modell, der ansvaret – i den grad ansvarsfordeling i det hele tatt berøres som eget tema – fordeles relativt likt mellom de to supermaktene eller endog plasseres primært på sovjetisk side. Her skal vi imidlertid ta for oss en gruppe forfattere som ikke bare er opptatt av ansvarsproblemet, men som også gjør det klart at de mener USA må ta «skylden» for at 70-årenes avspenningsforsøk slo feil.

Opprustningsmodellen:

Détente ble oppgitt som følge av press fra innflytelsesrike militaristiske og kapitalistiske krefter i det amerikanske samfunn

Ifølge denne forklaringsmodellen brøt avspenningspolitikken sammen som følge av en motoffensiv fra de militær-industrielle interessegrupper og tradisjonelle høyrekrefter i amerikansk politikk; grupper som var blitt midlertidig nøytralisert i kjølvannet av Vietnam-krigen. Toneangivende representanter for dette synet er Jonathan Steele, John Gittings, Fred Halliday og språkforskeren Noam Chomsky.

Selv om ingen av disse forfatterne fritar Sovjetunionen for medansvar for den negative utviklingen i supermaktsforholdet mellom 1975-80, hevder de at den sovjetiske politikken var defensivt

motivert, at den kom som et svar på amerikanske eller vestlige utfordringer, og at den uansett var langt mindre utslagsgivende enn de endringer som fant sted i USAs politikk i samme tidsrom. Steele og Gittings hevder f.eks. at USA utgjorde «den i særklasse største trussel» mot verdensfreden og den internasjonale stabilitet ved inngangen til 80-tallet, fordi amerikanske myndigheter (a) insisterte på en suveren lederrolle i internasjonal politikk; (b) avviste tanken på militær likevekt med Sovjetunionen; og (c) definerte sine økonomiske interesser på en måte som forutsatte uinnskrenket tilgang til andre nasjoners råvarer og markeder.⁷⁰ Tilsvarende konkluderer Halliday at mens den sovjetiske politikken på 70-tallet i det store og hele gjennomgikk små forandringer, fant det sted «markante endringer» i USAs holdninger til og politikk overfor Sovjetunionen. Disse endringene bunnet i at sterke krefter i det amerikanske samfunn forsøkte å gjenreise USAs svekkede hegemonistatus, både økonomisk og militært. Slik framstår altså den nye kalde krigen som et produkt av USAs aktive bestrebelser på å befeste sin dominans ikke bare over Sovjetunionen, men også over dets vestlige allierte og landene i den tredje verden.⁷¹

I tillegg til den entydige ansvars plasseringen, er hypotesen om avgjørende kausale vekselvirkninger mellom økonomiske, politiske og militær-strategiske faktorer den viktigste fellesnevneren for disse forfatternes analyser. Den amerikanske kapitalismen, hevdes det, opplevde på 70-tallet sin mest alvorlige krise siden den store depresjonen. Fra 1950 til 1980 sank USAs andel av verdens BNP fra 40 til 20 prosent, og den kraftigste nedgangen fant sted på 70-tallet. I dette tiåret ble USA dessuten forbigått av en rekke land når det gjaldt inntekt pr. capita, produktivitetsøkning og økonomisk vekst. Landets andel av verdenshandelen sank fra 17,2% i 1964 til 11,8% i 1980, samtidig som verdien av importerte varer i forhold til USAs BNP ble noe nær fordoblet.⁷² Disse tendensene skyldtes dels den kraftige prisoppgangen på olje; dels den negative amerikanske produksjonsutviklingen og skjerpet økonomisk konkurranse fra Japan, Vest-Europa og enkelte av de såkalte NIC-land («New Industrial Countries» – i denne sammenheng først og fremst Taiwan, Sør-Korea, Hongkong og Singapore); samt i noen grad også dollarens svekkede posisjon på det internasjonale valutamarke-⁷³ De innenrikspolitiske konsekvenser av denne utviklingen var store. Mens 60-årene hadde vært en økonomisk oppgangstid med

høye vekstrater, lav inflasjon og liten arbeidsløshet, bød 70-tallet på «stagflasjon» med lav vekst (2,9% i snitt), høy inflasjon (8,1%) og stor arbeidsløshet (6,5%).⁷⁴ Disse dystre økonomiske realitetene skapte en følelse av at USA var en supermakt i raskt forfall; et inntrykk som ble ytterligere forsterket av det mange oppfattet som en sammenhengende rekke av utenrikspolitiske nederlag og ydmykkelser: Vietnam, Angola, Nicaragua, Iran. Også de stadig mer høylydte påstander fra konservativt hold om at Sovjetunionen var i ferd med å overta USAs rolle som verdens ledende militærmakt, bidro til å øke velgernes misnøye med avspenningspolitikken. Tilsammen la dette forholdene til rette for en kraftig høyredreining i opinionen. Politikerne ble møtt med stadig mer høyrøstede krav om å snu utviklingen og gjenreise USAs truede økonomiske og militære lederrolle. Ifølge Halliday spilte disse endringene i amerikansk innenrikspolitikk en «utløsende rolle i utviklingen av den nye kalde krigen».⁷⁵

Det sentrale poeng er likevel ikke at høyrebølgen knuste détente, men at de krefter som var fiendtlig innstilt til avspenningspolitikken, bevisst utnyttet den generelle misnøyen og frustrasjonen blant amerikanske velgere til å piske opp en nasjonalistisk og sterkt antisovjetisk stemning. Høyrebølgen ble m.a.o. utnyttet til å realisere disse gruppenes målsetting om en kraftig vekst i USAs forsvarsprogrammer, nedskjæring i de offentlige utgifter til sosiale og andre ikke-militære formål, samt en mer proteksjonistisk handelspolitikk overfor andre kapitalistiske land.

Mest rendyrket og ekstremt finner vi dette synspunktet hos Chomsky, som hevder at de konservative krefter i USA skapte den nye kalde krigen for (a) å overvinne depresjonen gjennom egen militær opprustning; (b) for å gjenvinne sitt politisk-økonomiske grep på Vest-Europa og Japan; og (c) for å sikre seg full kontroll over oljeressursene i Midtøsten. For Chomsky var den nye kalde krigen først og fremst et uttrykk for en skjerpet intra-kapitalistisk konflikt, der USA bevisst utnyttet og forsterket spenningsforholdet mellom Øst og Vest til å disiplinere dets langt mer alvorlige rivaler i den vestlige, kapitalistiske verden. Han hevder således at Carters menneskerettighetskampanje var et kynisk propagandautspill med sikte på å piske opp et antisovjetisk hysteri i USA og å gjenreise den sort fiendebilde som «enhver imperiemakt trenger for å kontrollere sin egen befolkning og sine underordnede allierte».⁷⁶ På samme vis

hevder han at høyrekreftene i og utenfor Carter-administrasjonen utnyttet gisseldramaet i Iran til overvinne «Vietnam-syndromet», dvs. at man igjen skaffet seg innenrikspolitisk ryggdekning for militære operasjoner i den tredje verden.⁷⁷ Denne påståtte blanding av velregissert propaganda, krav på andre lands naturrikdommer og kanalisering av offentlige midler fra den sosialpolitiske til den militær-industrielle sektor får Chomsky til å betegne Carter-doktrinen og Reagans økonomiske politikk som deler av et «i teknisk forstand» halv-fascistisk program.⁷⁸

Chomsky gjør knapt noe forsøk på å dokumentere disse påstandene, og der han unntaksvis gjør det, er kildene gjennomgående av tvilsom karakter. I bunn og grunn faller Chomsky ned på en deterministisk forklaring som på mange måter minner om Pipes' modell, bare med omvendt fortegn: det er den indre logikk i det internasjonale kapitalistiske system som ligger til grunn både for Øst/Vest-konflikten og den intra-kapitalistiske konflikt mellom de ledende vestlige industriland.

En mer nyansert og empirisk velfundert variant av denne forklaringsmodellen finner vi hos Halliday. Han lanserer en tre-komponent-modell der avspenningspolitikkenes sammenbrudd forklares som et resultat av tre sammenfallende og gjensidig forsterkende faktorer: (a) en økt sovjetisk trussel mot vestlige interesser; (b) en mer aggressiv amerikansk imperialisme; og (c) et intensivert våpenkappløp utløst av innflytelsesrike grupper i det amerikanske samfunn.

Den økte sovjetiske trusselen blir gjennomgående beskrevet som lite substansiell. Dels hevdes det at den sovjetiske styrkeoppbyggingen, både på det konvensjonelle og strategiske området, var langt mindre dramatisk enn amerikanske myndigheter ville ha det til. Det var på 70-tallet aldri snakk om at Sovjetunionen var i ferd med å tilrive seg et militær-strategisk overtak. Halliday understreker imidlertid at innflytelsesrike samfunnsgrupper i USA nok kan ha kommet til å *oppleve* det slik i frustrasjonen over USAs tapte overtak fra 50- og 60-tallet.⁷⁹ På samme måte mener han å kunne påvise at den økte sovjetiske militære innblanding i den tredje verden fra midten av 70-tallet ikke var uttrykk for noen generell ekspansjonistisk vridning i sovjetisk utenrikspolitikk. Den inngikk heller ikke i noen langsiktig «master plan» med sikte på å tilrive seg et strategisk overtak på USA og Vesten. I stedet ser han den dels

som en naturlig konsekvens av at Sovjetunionen for første gang hadde oppnådd den konvensjonelle militære kapasitet – dvs. nok store hurtiggående overflatefartøyer og troppettransportfly – som må til for å gripe inn i denne typen regionale konflikter; dels som en politisk nødvendig respons på en økende vestlig offensiv for å vinne tilbake noe av den økonomiske, politiske og militære posisjon Vesten hadde i den tredje verden før kolonifrigjøringen og Vietnamkrigen.⁸⁰ Selv om Halliday ikke underslår at Sovjetunionen rustet opp og viste både ny evne og ny vilje til å ta i bruk militære virkemidler utenfor sitt eget nærområde, understreker han at det her ikke var snakk om annet enn å omsette i praksis den status som likeverdig supermakt Nixon/Kissinger hadde innrømmet Moskva ved tiårets begynnelse. Sovjeterne etterstrebet ikke et militærstrategisk overtak, men militær og politisk paritet. De var ikke på noen måte mer aktive eller militaristiske i sin politikk overfor den tredje verden enn USA og de andre vestlige stormakter hadde vært gjennom hele etterkrigstiden.

Halliday tar eksplisitt avstand fra Chomskys tese om at den nye kalde krigen ble skapt av interne motsetninger i den vestlige kapitalismen.⁸¹ I stedet lanseres en mer kompleks kausalsammenheng, der intra-kapitalistiske motsetninger først antas å ha bidratt til avspenningspolitikkenes sammenbrudd for så, i en senere fase, å ha blitt forsterket som en direkte konsekvens av den nye kalde krigen.⁸² Poenget er altså at de sosio-politiske og militærstrategiske motsetninger som preger Øst/Vest-konflikten virker side om side med mer rendyrkede økonomiske motsetninger innenfor den vestlige kapitalistiske leir, og at USA – som den ledende vestmakt – står i en unik posisjon til å utnytte begge konfliktdimensjonene til egen fordel: Sovjet-trusselen kan reduseres ved hjelp av en samordnet vestlig økonomisk politikk overfor Østblokken, samtidig som denne trusselen – på grunn av dens militære karakter – også kan benyttes til å disiplinere USAs kapitalistiske rivaler, slik at organiseringen av det internasjonale økonomiske varebyttet primært skjer etter amerikanske ønsker og prinsipper. Ifølge Halliday falt da også iverksettelsen av détente sammen med en tiltagende rivalisering på vestlig side. Mens 50- og 60-tallet fortsatt stod i Bretton Woods-systemets tegn, markerte 70-tallet overgangen til en ny epoke, der Vest-Europa, Japan og NIC-landene i økende grad begynte å markere egne standpunkter og interesser. Både i synet på

valutapolitikken, toll- og avgiftsbestemmelser, oljepriser og eksportsubsidier oppstod det til dels bitre motsetninger mellom USA, EF og Japan, samtidig som de vestlige økonomier generelt og den amerikanske spesielt gikk inn i en langvarig stagnasjonsperiode etter oljekrisen i 1973-74. Selv om det fortsatt fantes en rekke overordnede fellesinteresser mellom de ledende kapitalistiske stater og grupperinger, finner Halliday at disse motsetningene – kombinert med USAs egne økonomiske problemer – fikk amerikanske myndigheter til å koble Vest/Vest-konflikten til Øst/Vest-konflikten i «et målrettet, men på ingen måte desperat forsøk på å gjenreise landets svekkede lederrolle gjennom en kombinasjon av politiske og økonomiske virkemidler».⁸³

Bortsett fra det tiltagende amerikanske presset på Japan og de europeiske NATO-landene om å yte mer til sitt eget forsvar – for slik å kanalisere kapital, råvarer og innovative ressurser til en mindre produktiv og for USA mer fordelaktig sektor – gir Halliday få konkrete eksempler på hva dette forsøket bestod i.⁸⁴ Han vedgår da også at de historiske fakta i noen grad synes å peke i retning av andre konklusjoner. Ser vi f.eks. på amerikanske myndigheters handelspolitikk på 70-tallet, er det påfallende at det nettopp var Nixon, ikke Carter eller Reagan, som gjennomførte de mest drastiske tiltakene med sikte på å beskytte USAs økonomi mot japansk og europeisk konkurranse. I august 1971 innførte han helt overraskende en 10% vernetoll på all import, devaluerte dollaren i forhold til gull for å gjøre amerikanske varer mer konkurransedyktige i utlandet, og fremmet dessuten et lovforslag om pris- og lønnskontroll for å bremse kostnadsveksten i amerikansk økonomi. Disse såkalte NEP-tiltakene (New Economic Policy) ble med rette oppfattet som en økonomisk krigserklæring overfor de andre vestlige land. Stikk i strid med Hallidays hypotese fant det altså sted en eskalering av konflikten med USAs vestlige handelspartnere samtidig med at USA overtok føringen i avspenningspolitikken. Interessant nok viser det seg også at Kissinger – détentes sjefsarkitekt – ikke var informert om NEP-tiltakene på forhånd. Samordningen av handelspolitikk og sikkerhetspolitikk kan m.a.o. ikke ha vært særlig omfattende.⁸⁵ Hverken mht. innhold eller iverksettelse synes derfor Hallidays tese å finne støtte i Nixon-administrasjonens økonomiske politikk. Stort bedre blir det heller ikke om vi forflytter oss til Carter-perioden. Her skulle Halliday-tesen tilsi at den skjerpede

Øst/Vest-konflikten falt sammen med, og til dels ble forsterket av en mer aggressiv nasjonalistisk økonomisk politikk fra USAs side overfor de andre kapitalistiske land. I realiteten var Carters politikk på dette området langt mer sammensatt. På den ene side førte han en bitter strid med EF om EFs importrestriksjoner på amerikanske jordbruksprodukter og USAs tilsvarende forsøk på å prise europeiske stålprodukter ut av det amerikanske hjemmemarkedet. Han fremmet også krav om større «gjensidighet» i handelen med Japan, og gjorde lite for å hindre amerikanske boikottaksjoner av japanske biler og elektroniske forbruksvarer. På den annen side var Carter en pådriver i arbeidet for økt politisk samarbeid mellom det han kalte de tre «lokomotiver» i verdensøkonomien: Vest-Tyskland, USA og Japan. Med sin felles bakgrunn i Den trilaterale kommisjonen var både Carter, Bzrezinski og Vance av den oppfatning at et tettere økonomisk samarbeid mellom USA, Japan og Vest-Europa utgjorde den beste oppskrift for gjensidig økonomisk vekst. Slik vekst ble dernest sett på som en nødvendig forutsetning for en effektiv oppdemningspolitikk vis à vis Sovjetunionen. Fra økonomisk eksperthold er det også blitt hevdet at Carter-administrasjonen i det lengste stod for en tradisjonell amerikansk frihandelspolitikk, men at den som et resultat av internt press, ikke minst fra fagforeningshold og bestemte deler av næringslivet, gled mer og mer i retning av proteksjonisme.⁸⁶ På denne bakgrunn konkluderer Halliday klokkelig med at sammenhengen mellom de to konfliktdimensjonene – den økonomiske mellom de vestlige kapitalistiske land og den sosio-politiske mellom Øst og Vest – er for svak og tvetydig til å kunne tilskrives hovedansvaret for utviklingen av den nye kalde krigen.⁸⁷

Dette gjør at den siste av de tre hovedfaktorene i Hallidays årsaksmodell – våpenkappløpet – framstår som den viktigste: «av alle årsaker til Den andre kalde krigen er ingen mer betydningsfull enn den amerikanske beslutningen om på nytt å tilegne seg et militær-strategisk overtak på Sovjetunionen og å skape et klima hvor en slik politikk ville framstå som legitim eller endatil defensiv».⁸⁸ Ifølge Halliday hadde USA fram til midten av 60-tallet nydt godt av et klart militært overtak på Sovjetunionen – med et etter hans oppfatning ikke særlig utslagsgivende unntak for det konvensjonelle styrkeforholdet i Europa. I den neste tiårsperioden gjorde sovjetisk forsvarsindustri store teknologiske framsteg samtidig som

produksjonskapasiteten ble trappet opp, slik at sovjeterne midtveis i 70-årene hadde «minsket og i noen få tilfeller overtatt det tidligere amerikanske forspranget». Alt i alt var det likevel ingen tvil om at USA fortsatt var den sterkeste militærmakten av de to. Men selve det faktum at Sovjetunionen hadde kuttet inn på forspranget og etterhvert pustet USA i nakken, bidro til å utløse «de alarmistiske mottiltak på amerikansk side som er så avgjørende for Den andre kalde krigens dynamikk».⁸⁹

Her er vi omsider framme ved det sentrale punkt i Hallidays analyse: forskyvningene i det militær-strategiske styrkeforholdet i retning av reell likevekt skapte et økende internt press i det amerikanske politiske system med sikte på å gjenvinne USAs posisjon som verdens fremste militærmakt. Såvel kampanjen i seg selv – med dens svært fortegnede bilder av Sovjetunionens militære slagkraft og intensjoner – som de politiske beslutninger den avstedkom, virket konfliktskapende og fikk etterhvert fatale følger for avspenningspolitikken.

Ifølge Halliday skjulte det seg fire hovedmotiver bak den amerikanske opprustningen på 70-tallet. For det første mener han å kunne påvise et slags ideologisk motiv: atombomben hadde stått som symbol for USAs ledende teknologiske og politiske maktstilling i etterkrigstiden, og nå fryktet mange amerikanere at USA ikke kunne gi slipp på statusen som verdens fremste kjernevåpenmakt uten samtidig å gi fra seg den mer almene lederrollen i internasjonal politikk. For det andre skulle opprustningen styrke USAs forhandlingsposisjon og handlefrihet overfor Sovjetunionen, især når det gjaldt håndteringen av akutte kriser og konflikter i den tredje verden. Mange amerikanere betraktet tapet av handlefrihet i regionale konflikter som den mest bekymringsfulle konsekvens av den nye militær-strategiske pariteten, og ønsket seg tilbake til en situasjon lik den som rådet under Kuba-krisen, da USAs overlegne strategiske posisjon tvang sovjeterne til en ydmykende retrett. Et tredje motiv bestod i å legge ekstra byrder på fiendens skuldre. Her var det altså ikke så mye våpenes politiske og ideologiske gevinstmuligheter som motiverte, men våpenkappløpets antatte skadevirkninger på sovjetisk samfunnsøkonomi. På grunn av USAs langt sterkere økonomiske basis og høyere teknologiske nivå antok man at de totale samfunnsøkonomiske omkostninger forbundet med å

utvikle og produsere teknologisk avanserte våpensystemer relativt sett ville være langt større for Sovjetunionen enn for USA. Både MX-, Pershing II- og kryssermissil-programmene skal ifølge Halliday delvis ha vært motivert ut fra et ønske om å ruste sovjeterne i senk. Endelig fantes et fjerde motiv, nemlig å skaffe USA et så klart militær-strategisk overtak at landets politiske og militære ledelse igjen kunne føle seg rimelig sikker på å vinne en eventuell storkrig med Sovjetunionen. Troen på at det ved hjelp av sofistikerte våpensystemer og den rette kjernefysiske strategi faktisk vil være mulig å oppnå en krigsavgjørende kapasitet, fikk ifølge Halliday en rennessanse under Carter. Både det topphemmelige strategidirektivet PD-59 og den sterke satsingen på «counterforce»-våpen som Pershing II og MX indikerer dette, hevder han. Under Reagan kom ønsket om en «war winning capacity» åpent til uttrykk, om ikke fra presidenten selv, så fra flere av hans sikkerhetspolitiske medarbeidere.⁹⁰

Denne utviklingen gikk desto lettere fordi Kreml-lederne i annen halvpart av 70-tallet viste liten følsomhet overfor vestlige krav og forventninger. På tross av uttalt amerikansk misbilligelse fortsatte man å yte omfattende militær hjelp til «anti-imperialistiske» frigjøringsbevegelser og regimer i den tredje verden. Ved å kopiere alle vestlige militær-teknologiske nyskapninger, fortsatte man anstrengelsene på å oppnå reell militær-strategisk paritet, selv om dette åpenbart bidro til å svekke den sovjetiske samfunnsøkonomien som helhet. Undertrykkelsen av interne regimekritikere ble ikke minsket. Det var heller ingen tegn til at det sovjetiske jerngrepet på Øst-Europa ville bli løst, slik avspenningstilhengerne i Vest hadde håpet på. Samlet bidro dette til å styrke den vestlige høyresidens framstilling av Sovjetunionen som en totalitær, militaristisk og ekspansiv koloss. Selv om Halliday avviser at détente på noe vis forpliktet Sovjetunionen til å iverksette innenrikspolitiske reformer eller til å avstå fra å gjøre sin innflytelse gjeldende i regionale konflikter, er han åpen for at den manglende imøtekommenhet på disse punktene indirekte styrket de krefter i USA som ønsket en ny konfrontasjon. Hadde Kreml-lederne vist vilje til demokratisering hjemme og utvist større tilbakeholdenhet i sin forsvars- og utenrikspolitikk, kunne de m.a.o. ha tatt mye av brodden av denne nykonservative offensiven. Ved å tviholde på en politikk som de måtte vite ville provosere avspenningspolitikken

kritikere i Vest, «endte derfor de sovjetiske lederne opp med å oppmuntre nettopp den konfrontasjonen som de i det lengste, gjennom détente, hadde forsøkt å unngå».⁹¹

3. Aksjon/reaksjon-forklaringer

Forklaringsmodellene i denne hovedgruppen har det til felles at de ser avspenningspolitikkenes vekst og fall som et resultat av et dynamisk samspill mellom USA og Sovjetunionen, der supermaktene mer eller mindre veloverveide handlinger utløser reaksjoner hos motparten og bidrar til å endre det til enhver tid rådende styrkeforholdet mellom samarbeid og konflikt, tillit og mistillit i det tosidige forholdet. Den grunnleggende antagelse bak aksjon/reaksjon-forklaringene er at det, som amerikanerne sier, «takes two to tango» og at stormaktens internasjonale opptreden alltid er et produkt av såvel interne som eksterne påtrykk og restriksjoner. Dette må ikke misforstås dithen at supermaktene nødvendigvis antas å bære en like stor del av ansvaret for utviklingen på 70-tallet; flertallet av de forfatterne som er plassert her ville nok – om de ble presset til å gjøre et valg – legge hovedansvaret på Sovjetunionen. Poenget er snarere at deres metodiske og teoretiske tilnærming til détente-problemet ikke i seg selv utelukker en annen konklusjon: både forfatterne og de modellene de presenterer er i denne forstand mer «fordomsfrie» enn de vi har sett på til nå. Litt forenklet kan vi kanskje si at mens vi hittil har beskjeftiget oss med forklaringer som bærer med seg mange av de svakheter som kjennetegnet hhv. den tradisjonalistiske og revisjonistiske skole innen kaldkrigsforskningen, beveger vi oss nå over i en gruppe modeller som alle har postrevisjonismen som et slags internalisert utgangspunkt. Dette borger ikke bare for en større forsiktighet i kildebehandlingen, men også for større oppfinnsomhet i problemstillingene og en tilsvarende større variasjon i konklusjonene enn vi fant i de to foregående hovedgruppene.

Variasjonsrikdommen skaper samtidig et inndelingsproblem. Hvilke kriterier bør legges til grunn for å skille de mange overlappende tolkningsvariantene fra hverandre? Noe selvinnsynende svar finnes ikke; til dét er både skillelinjene og likhetspunktene for mange, og mønsteret mellom dem for komplisert. Den inndelingen i

tre modeller som presenteres nedenfor, kan derfor trenge en kort begrunnelse.

Tredelingen bygger på den observasjon at det selv blant forfattere som anlegger et aksjon/reaksjon-perspektiv på hendelser og prosesser i internasjonal politikk, synes å være betydelig uenighet om hvilke hensyn og hvilke aktører som gjennomgående bestemmer hva supermaktene kan og ikke kan foreta seg i sin innbyrdes konkurranse om makt og innflytelse i verdenssamfunnet. Enkelte framhever folkemeningens avgjørende betydning (i det minste for USAs del) og prøver å knytte de store omslagene i amerikansk politikk overfor Sovjetunionen til historiske og sosiologiske særegenheter i den amerikanske politiske kultur. Den sentrale problemstilling blir da hvorfor opinionen i tiltagende grad utover på 70-tallet krevde en annen type svar på sovjetiske utfordringer enn den hadde gjort ved tiårets begynnelse. Andre legger hovedvekten på de vurderinger som gjorde seg gjeldende på det politiske topplan – i administrasjonen, Kongressen, forsvaret og det sikkerhetspolitiske miljøet generelt – ut fra den stilltiende forutsetning at det er her premissene for de utenrikspolitiske valg blir lagt. Forfattere i denne kategorien er særlig opptatt av hvordan endrede oppfatninger av den sovjetiske trussel og av egen kapabilitet påvirker disse aktørgruppens strategiske preferanser, utenrikspolitiske handlingsvalg og forventninger til såvel amerikansk som sovjetisk politikk. I den siste kategorien finner vi så forklaringer som i jakten på den avgjørende premissleverandør tar enda et skritt opp i aktørstigen, til det vi kan kalle stats- eller systemnivået. Tankegangen er her at supermaktdynamikken ikke fullt ut lar seg forstå om man begrenser årsaksanalysen til interne forhold eller til de nasjonale maktelitenes respektive interesse- og trusseloppfatninger; bildet blir først komplett når man også tar i betraktning de funksjonelle bindinger som finnes mellom de to statene i kraft av deres rolle som supermakter i et tilnærmet bipolarisert internasjonalt system. I dette perspektivet blir det sentrale spørsmål om det finnes strukturelle trekk ved dette systemet som på 70-tallet kan ha virket bestemmende inn på supermaktens atferd overfor hverandre og påvirket den aksjon/reaksjon-prosessen som først ledet dem henimot samarbeid og dernest mot en ny og tilspisset konflikt.

De tre modellene som denne inndelingen gir opphav til – for enkelthets skyld kalt opinionsmodellen, strategi-modellen og status

quo-modellen – faller til dels sammen med et vesentlig skille i type årsaksforklaringer. Mens strategi-modellen kjennetegnes av *intensjonale* og til dels *rasjonelle* forklaringer, finner vi i opinions- og status quo-modellene dertil markante innslag av hhv. *subintensjonale* og *supraintensjonale* forklaringselementer.¹ Det synes ut fra dette å være tilstrekkelig tungtveiende grunner til å foreta inndelingen etter de kriteriene som her er valgt.

Status quo-modellen:

Avspenningspolitikken brøt sammen fordi USA og Sovjetunionen fortsatt hang fast ved og hadde vitale maktpolitiske interesser knyttet til kald krigssystemet

Et viktig fellestrekk ved disse tolkningene er at de fokuserer mer på strukturelle aspekter ved det internasjonale system og på forholdet

¹ I en intensjonal forklaring blir en bestemt individuell eller kollektiv handling tilbakeført til en bevisst og relativt entydig hensikt hos aktøren/aktørene. Når det i tillegg til en klar intensjon også kan påvises at handlingen ble utført fordi den ble oppfattet som den mest hensiktsmessige måten å oppfylle intensjonen på, kan vi snakke om en rasjonell forklaring (altså som en delmengde av de intensjonale). Subintensjonale årsaksforklaringer tilbakefører handlingen til ikke-intensjonale mentale tilstander – følelser, ubevisste ønsker, virkelighetsoppfatninger – hos individet eller kollektivet, og hevder at disse utgjør en helt eller delvis uttømmende årsak til handlingen. Supraintensjonale forklaringer retter seg mot hendelser og prosesser mer enn mot handlinger, og forsøker å forklare disse som aggregerte og ikke-intenderte konsekvenser av et sett individuelle eller kollektive handlinger som har funnet sted mer eller mindre uavhengig av hverandre. Et typisk eksempel på en supraintensjonal forklaring er Adam Smiths «invisible hand»-teori. Også kollektive ulykker vil ofte ha en slik årsaksstruktur, der en serie individuelle handlinger som hver for seg har en ufarlig og rasjonell karakter til sammen utløser eller forsterker en katastrofe som ingen har ønsket og som lett kunne ha vært unngått dersom aktørene bare hadde visst hvilken situasjon de befant seg i. En innsiktsfull diskusjon omkring disse tre forklaringstypene og deres rolle i samfunnsvitenskapene finnes i Jon Elster, *Making Sense of Marx*, s. 8-27. Cambridge, 1985: Cambridge University Press.

mellom supermaktene enn på interne forhold i den enkelte stat. Her finner man forsåvidt en parallell til postrevisjonistenes analyser av årsakene til den kalde krigen, som jo for en stor del har lagt avgjørende vekt på de maktpolitiske endringer som fant sted under og like etter den andre verdenskrig, da verdenssamfunnet på meget kort tid endret karakter fra å være et multipolart maktbalansesystem til et bipolar terrorbalansesystem.

Ifølge en kjent systemteoretiker har det internasjonale politiske system to grunnleggende karakteristika. For det første at det eksisterer forbindelser mellom de enkelte enheter i systemet, slik at endringer ett sted vil produsere endringer i de andre enhetene også. For det andre at den kollektive atferd i systemet skiller seg fra de enkelte aktørers ønskemål og forventninger.⁹² Det er her behovet for supraintegrerte tilleggforklaringer melder seg. Sondringen mellom strukturer, intensjoner og de ikke-intenderende totalvirkninger av aktørenes atferd er imidlertid ikke uproblematisk. Status quo-modellen gir i så måte en god illustrasjon på hvor komplisert, for ikke å si hvor uklar sammenhengen mellom disse ulike årsakskategoriene lett kan bli når de forsøkes anvendt i tolkningen av et konkret historisk problem.

Ifølge den britiske statsviteren Michael Cox må détente-eksperimentets sammenbrudd forstås som et resultat av at hverken USA eller Sovjetunionen klarte å frigjøre seg fra den tenkemåte og de internasjonale maktstrukturer som var bygget opp i løpet av den kalde krigen.⁹³ For USAs del hevder han at USA forble «deeply attached to the Cold War system» av tre hovedgrunner: For det første kunne USA gjennom sin kamp mot den angivelige sovjetiske trussel legitimere sitt eget «hegemoni» i den «frie» verden, og samtidig sørge for stabilitet og politisk-ideologisk enhet i Vest. For det andre bidro rivaliseringen med det sovjetiske kommunistiske samfunnssystem til å gjenreise den frie markedsøkonomiens prestisje og legitimitet i Vesten, hvor den hadde vært sterkt omstridt i hele mellomkrigstiden. For det tredje sementerte den sovjetiske militære og politiske kontrollen over Øst-Europa, som USA stilltiende aksepterte som en uunngåelig konsekvens av Yalta-avtalen og Nazi-Tysklands sammenbrudd, de vesteuropeiske lands ønske om og avhengighet av et markant amerikansk militært nærvær i Europa. Til tross for USAs åpenlyst fiendtlige innstilling til Sovjetunionen kom landets ledende posisjon i det internasjonale system

derfor til å avhenge av Sovjetunionens fortsatte eksistens. I dette paradokset finner Cox forklaringen på hvorfor amerikanske myndigheter på 1940-, 50- og 60-tallet begrenset seg til å demme opp for snarere enn å frigjøre, avskrekke snarere enn å ødelegge Sovjetunionen.⁹⁴ Motsvarende var Kreml-ledelsen avhengig av en troverdig vestlig trussel for å opprettholde sin interne maktposisjon og sitt økonomiske og politiske herredømme over Øst-Europa.⁹⁵

Med såpass tunge, strukturelle interesser knyttet til kaldkrigs-systemet, kan det synes underlig at de to supermaktene innlot seg på et eksperiment som tilsynelatende hadde som mål å avvikle dette systemet. Cox gir denne forklaringen: For det første hevder han at det fantes tvingende grunner til å myke opp det rigide fiendskapet. På amerikansk side hadde den kalde krigen hvilt på tre absolutte forutsetninger: (a) stalinismen i Øst, (b) amerikansk militær overlegenhet, og (c) en udiskutabel politisk og økonomisk nytteverdi av oppdemningspolitikken. På midten av 60-tallet var hver av disse forutsetningene i ferd med å forsvinne: det nye kollektive lederskapet i Moskva hadde en mer teknokratisk og pragmatisk karakter enn Stalins regime; Sovjetunionen var på rask vei til å oppnå reell militær paritet med USA, samtidig som amerikansk økonomi opplevde sin første stagnasjonsperiode på mer enn tredivet år. En fundamental utenrikspolitisk nyorientering syntes derfor nødvendig. Dette bringer oss over til det annet ledd i Cox' forklaring, nemlig at de endringer i USAs utenrikspolitikk som Nixon og Kissinger tok initiativet til, hadde en fundamentalt konservativ og egennyttig karakter. Målet var å reorganisere «the world order» uten egentlig å undergrave kaldkrigs-systemet og den internasjonale posisjon dette gav USA. Fordi tilsvarende motiver og interesser gjorde seg gjeldende på sovjetisk side, konkluderer Cox med at détente bør oppfattes som et stilltiende samarbeid mellom to hardt pressede internasjonale maktsentra med sikte på å bevare det systemet og det deres egne maktposisjoner var avhengig av.⁹⁶

Når avspenningspolitikken likevel mislyktes, skyldtes det at man i Washington og Moskva – ut fra høyst ulike kriterier – etterhvert konkluderte med at avspenningen ikke fungerte etter hensikten, og at den snarere undergravde enn sikret de to supermaktens internasjonale maktgrunnlag. For makthaverne i Kreml gikk dette først og fremst på at détente ble koblet til amerikanske krav om intern liberalisering i Sovjetunionen og om et økt kulturelt og mellomfol-

kelig samkvem med Vesten. Samlet gjorde disse faktorene det vanskeligere å beholde grepet på de østeuropeiske og sovjetiske massene, især når det gamle fiendebildet av USA og Vesten slo sprekker og vanskelig lot seg bruke til å legitimere den interne undertrykkelsen. Når så de positive gevinster man hadde håpet å høste av détente-politikken stort sett uteble, konkluderte Kreml-ledelsen med at avspenningspolitikken økonomiske og strategiske fortrinn ble mer enn oppveiet av dens politiske og ideologiske ulemper. Regnskapet ble desto mer ufordelaktig fordi Sovjetunionen – takket være USAs svekkede posisjon – samtidig syntes å stå overfor en serie helt nye og spennende muligheter i den tredje verden.⁹⁷

Heller ikke på amerikansk side ble det mulig å innfri forventningene til détente. Ifølge Cox skyldtes dette en rekke innebygde svakheter i USAs avspenningstrategi. For det første hevder han at man på amerikansk hold fullstendig feilberegnet de økonomiske virkninger av avspenningspolitikken. Øst/Vest-handelen økte riktignok relativt sterkt på første halvdel av 70-tallet, men den førte ikke til den form for gjensidig avhengighet som Kissinger hadde håpet på, og ble derfor heller ikke det effektive politiske våpen han og Nixon hadde forestilt seg. Viktigst her var den sovjetiske økonomiens fundamentalt manglende konkurransedyktighet. Kissingers største feil bestod derfor i at han ikke forstod at den høye selvforsyningsgraden i COMECON var strukturelt, ikke politisk betinget, og at en beskjeden innsprøytning av vestlig kapital og teknologi ikke var nok til å løse de grunnleggende problemene som hindret østblokk-landene i å hevde seg i den internasjonale økonomiske konkurransen. Det fantes simpelthen intet realøkonomisk grunnlag for Kissingers premiss om at avspenningen ville føre til en gradvis integrasjon av de østlige og vestlige økonomier, noe som i neste omgang ville øve en modererende innflytelse på Sovjetunionens utenrikspolitikk. Samtidig overså Kissinger at konkurransen de vestlige industriland i mellom ville gjøre det praktisk talt umulig å føre en enhetlig vestlig handelspolitisk linje overfor østblokken. Som Cox treffende påpeker, skulle det vise seg at sovjeterne var flinkere til å utnytte disse intra-vestlige motsetningene enn USA var til å dra politisk fordel av Sovjetunionens store og udekkede økonomiske behov.⁹⁸

For det andre mener Cox at Kissinger overså i hvilken grad det

amerikanske samfunn var blitt preget av den kalde krigen, og at han derfor heller ikke forstod hvilke store innenrikspolitiske omstillingsproblemer en permanent avvikling av fiendskapet med Sovjetunionen ville føre med seg. Etterkrigstiden hadde forvandlet USA til et samfunn der politikk, økonomi og kulturell selvforståelse var grunnet på en enkel, men svært rotfestet anti-kommunisme. Mens det fantes viktige samfunnsgrupper og regioner med klar økonomisk interesse av å bevare den kalde krigen på et relativt høyt spenningsnivå, var det ingen betydningsfulle samfunnsgrupper som så sine økonomiske interesser knyttet til en langvarig avspenning med Sovjetunionen. Dette skapte et legitimeringsproblem som Kissinger aldri fullt ut forstod rekkevidden av. Bare hvis détente viste seg mer effektiv enn den tradisjonelle oppdemningspolitikken til å svekke verdenskommunismens politiske, økonomiske og militære maktbasis, kunne det amerikanske folk forventes å gi avspenningspolitikken sin støtte over tid. At denne politikken i det hele tatt fikk såpass bred oppslutning som den gjorde, skyldtes ifølge Cox de rent midlertidig avskallinger fra den brede anti-kommunistiske alliansen i amerikansk politikk som følge av Vietnam-krigen.⁹⁹

En tredje innebygd svakhet i Nixon/Kissinger-strategien gjaldt forholdet til Vest-Europa. Her hevder Cox at USA i hele etterkrigstiden har motsatt seg ethvert selvstendig vesteuropeisk forsøk på å tone ned Øst/Vest-konflikten og få i stand forsoning med Sovjetunionen. Både de Gaulle og Willy Brandt skal ha fått erfare dette. På slutten av 60-tallet var imidlertid den vesttyske egeninteresse i avspenningspolitikken så sterk at USA ikke lenger kunne håpe på å stanse Brandts *Ostpolitik* uten at det ville utløse en ytterst alvorlig tillitskrise mellom USA og Forbundsrepublikken. Kissinger forsøkte derfor å gripe initiativet i avspenningsprosessen; ikke for å forsere den, men for å kontrollere at de vesteuropeiske utspillene ikke gikk på bekostning av amerikanske interesser. På kort sikt bidro Nixon og Kissingers initiativ derfor «til å sikre samholdet i NATO i en ekstremt vanskelig situasjon».¹⁰⁰ Problemet var bare at den samme avspenningspolitikken i neste omgang gjorde det umulig å kreve like stor vesteuropeisk lydighet overfor amerikanske krav som tidligere. Hvis den kalde krigen var over, slik Nixon og Kissinger proklamerte, hvorfor skulle da vesteuropeerne være mer tilbakeholdne i sine øst-kontakter enn amerikanerne? På sikt

oppstod dessuten et annet, og for USA vel så bekymringsfullt problem, nemlig hvordan man skulle kunne hindre Vest-Europa i å fjerne seg fra USA ettersom samarbeid og samhandel gradvis erstattet fiendskap og blokkdeling i Europa. USA og Vest-Europas ulike plassering og funksjon i det internasjonale system nedfelte seg, kort sagt, i ulike siktemål og ambisjoner med avspenningspolitikken.

Endelig mener Cox at détente ble undergravd av to parallelle økonomiske systemkriser i USA og Sovjetunionen. De generelle stagnasjonsproblemene i amerikansk økonomi, den negative utviklingen i USAs utenrikshandel og energikrisen kommer her inn som velkjente temaer. Cox' hovedpoeng i denne forbindelse er at krisetendensene dels skapte nye, dels forsterket gamle motsetninger mellom USA og andre ledende kapitalistiske stater, som igjen avfødte en oppblomstring av sterke nasjonalistiske følelser og en økende skepsis til alle fremmede og alt fremmedartet. Dette skapte et innenrikspolitisk klima hvor begreper som «avspenning» «samhandel» og «samarbeid» fikk en nærmest odios klang. I stedet syntes den gryende nasjonalismen å bane vei for en mer proteksjonistisk handelspolitikk overfor USAs vestlige konkurrenter og en mer aggressiv økonomisk krigføring vis à vis Sovjetunionen.

Dette siste punktet fikk stor betydning da amerikanske myndigheter revurderte sin politikk overfor Sovjetunionen i annen halvdel av 70-tallet. Fra og med 1975 begynte CIA og NSC å produsere mer – i amerikansk perspektiv – «optimistiske» analyser av tilstanden i sovjetisk økonomi og av den sovjetiske militære trusselen mot Vesten. For det første påviste man at Sovjetunionens militærutgifter var langt større enn tidligere antatt, hvilket i praksis betød at man på sovjetisk side fikk mindre igjen for sine investeringer på forsvarssektoren enn vestlig etterretning hittil hadde trodd, og at forsvaret derfor var en tilsvarende større økonomisk byrde for det sovjetiske samfunn. For det andre fant CIA at Sovjetunionen på lang og mellomlang sikt stod overfor alvorlige energiforsyningsproblemer. En tredje analyse slo fast at Øst-Europa var i ferd med å utvikle seg til en alvorlig økonomisk belastning for russerne. Resultatet av disse undersøkelsene var at det i etterretningskretser utviklet seg en økende skepsis til avspenningspolitikkenes grunnleggende premiss om at det var i USAs interesse å skape økonomiske bindinger mellom Øst og Vest. Helt i tråd med den generelle

nasjonalistiske og proteksjonistiske trend begynte man å spørre seg om USA virkelig hadde noe å tjene på å hjelpe Kreml-lederne med å håndtere den skakkjorte sovjetiske økonomien. Hvis det var riktig at Sovjet-økonomien var på vei inn i en ny og kritisk fase, hvorfor ikke gjøre sitt til for å maksimere krisen? Kort sagt, handel fikk vike for intensivert økonomisk krigføring, opprustning fikk erstatte våpenkontroll. De første anbefalinger i denne retning kom med den såkalte Bucy-rapporten og det viktige strateginotatet PRM-10. Med Afghanistan og Reagans valgseier i 1980 ble strategisk krisemaksimering et bærende element i amerikansk politikk overfor Sovjetunionen. I klartekst betød dette at man på ledende amerikansk hold var innstilt på å sette Kreml-lederne under maksimalt press for på den måten å tiltvinge seg de innrømmelser avspenningspolitikken hadde gitt løfter om, men ikke greide å skaffe tilveie.¹⁰¹

Cox' hovedpoeng synes å være at stabiliseringen av den amerikansk-sovjetiske détente på 70-tallet mislyktes fordi partene i bunn og grunn aldri lyktes i å destabilisere det kaldkrigssystemet avspenningspolitikken sprang ut av. I begge samfunn fantes det strukturelle mekanismer som trakk i retning av å bevare det gjensidig fordelaktige spenningsnivået; mekanismer som veide tyngre enn politikernes og opinionens ønske om avspenning, og som bidro til å gi selv velmente samarbeidsutspill et mistenkelig eller konspirativt skjær. Når avspenningspolitikken slo feil, skyldtes det altså først og fremst at den bygde på en ufullstendig forståelse av den kalde krigens økonomiske og maktpolitiske funksjoner, samt av supermaktenes «objektive» interesse av å opprettholde grunnstrukturen i dette kaldkrigssystemet.

Opinionsmodellen:

Sosiologiske endringer som primær årsaksfaktor

Det er knapt mulig å forklare avspenningspolitikkens vekst og fall uten på ett eller annet punkt å komme inn på holdningsendringene i amerikansk opinion og den innflytelse disse kan ha øvet på den utenrikspolitiske beslutningsprosessen. En rekke amerikanske samfunnsforskere har konkludert med at disse opinionsendringene spilte en langt viktigere og mer selvstendig rolle enn de innrømmes i de forklaringsmodellene vi hittil har sett på. Dels konstateres det

at det fant sted en generell høyredreining i amerikansk opinion som i seg selv innsnevret Kongressens og presidentens utenrikspolitiske handlefrihet. Dernest hevdes det at denne høyredreiningen var et resultat et komplekst samspill mellom ytre faktorer (sovjetisk opprustning, etc.) og dyptgående sosio-kulturelle endringer i det amerikanske samfunn. Det var ifølge disse forfatterne ikke bare slik at opinionen endret oppfatninger, men at man i løpet av 70-tallet fikk å gjøre med en *fundamentalt annerledes opinion*. Vil man forstå hvorfor avspenningspolitikken ble oppgitt av amerikanske myndigheter, nytter det derfor ikke å begrense seg til å se på supermaktenes handlinger på den internasjonale arena eller bestemte innenrikspolitiske aktørers virksomhet. Enda viktigere er det å søke innsyn i de mer grunnleggende samfunnsendringer som gjorde at store deler av det amerikanske folk begynte å omprøve sine tradisjonelle utenrikspolitiske holdninger. I henhold til denne modellen går derfor ikke årsakspilen fra høyregruppene via opinion til de utenrikspolitiske beslutningstakerne, men nedenfra og opp: fra opinionen via høyregruppene (som pådrivere og talerør) til det formelle styringsapparatet.

Talsmenn for en slik forklaringsmodell er Michael Mandelbaum, William Schneider og I. M. Destler. På basis av egne og andre opinionsforskeres undersøkelser mener de å kunne fastslå at det i løpet av 70-årene fant sted grunnleggende endringer i den amerikanske opinionens holdninger til utenrikspolitiske spørsmål, og at disse endringene i neste omgang endret premissene for USAs politikk overfor Sovjetunionen.

Tradisjonelt har hovedskillet i synet på utenrikspolitiske spørsmål gått mellom «internasjonalister» og «isolasjonister». De første anser at USAs nasjonale sikkerhet er uløselig knyttet til den økonomiske, politiske og militære utviklingen i det internasjonale samfunn, og ser det derfor som positivt at USA fører en aktiv utenrikspolitikk med sikte på å påvirke denne utviklingen i samsvar med amerikanske interesser. Isolasjonistene er derimot mer tilbøyelig til å se omverdenen som selve problemet; det er nettopp ved å involvere seg for sterkt i ikke-amerikanske forhold at USA havner i vanskeligheter. De ønsker derfor en mer forsiktig og nøyere avgrenset utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Den andre verdenskrig førte til en radikal utvidelse av USAs militære operasjonsområde, samtidig som det internasjonale system

endret karakter og de sannsynlige trusler mot USAs sikkerhet ble tilsvarende forandret. I de første etterkrigsårene var det adskillig debatt om hvilke følger dette burde få for USAs rolle i verdenssamfunnet; en debatt som i hovedsak stod mellom internasjonalistiske og om ikke direkte isolasjonistiske så i hvert fall klart ikke-internasjonalistiske synspunkter. Både opinionsundersøkelsene og partienes stemmegivning i Kongressen viser at det i 1947, fra og med lanseringen av Truman-doktrinen, fant sted et avgjørende gjennombrudd for det internasjonalistiske standpunkt blant demokrater og republikanere.¹⁰² Dette er blitt forklart ved at Trumans oppdemningspolitikk, der USA påtok seg å gå i bresjen for å forsvare de vestlige liberale verdier mot kommunistisk aggresjon, sikret internasjonalistene støtte fra de konservative grupper som i 30-årene hadde fremmet isolasjonistiske synspunkter fordi de mente at USA, under Roosevelt, var havnet på feil side i den internasjonale strid.¹⁰³ Dermed oppstod den såkalte «Cold War consensus» i amerikansk utenrikspolitikk. Denne storalliansen sikret ikke bare et massivt og forutsigbart flertall i opinionen og Kongressen for hovedlinjene i USAs utenrikspolitikk, men sørget også for å gi presidentmakten stor handlefrihet innenfor de opptrukne ramme.

På slutten av 60-tallet og begynnelsen av 70-tallet begynte denne stabile situasjonen å endre seg. Årsakene må søkes på flere nivåer. Dels ble presidentmakten, som et resultat av Vietnam-krigen og Watergate, gjenstand for en raskt økende mistillit. Både i og utenfor Kongressen kom flere og flere til å stille seg kritisk til presidentens enerådende rolle i utenriks- og sikkerhetspolitikken, og det ble etterhvert tatt en rekke skritt for å begrense hans fullmakter. Viktigere var det likevel at velgernes holdninger, og dermed også det mandat de gav sine folkevalgte politikere, gjennomgikk drastiske endringer. Her er det særlig to forhold som trekkes fram: For det første ble den brede, tverrpolitiske kaldkrigskoalisjonen splittet i to nokså jevnsterke grupper. Mandelbaum og Schneider snakker om «konservative» versus «liberale» internasjonallister; andre har brukt betegnelsene «kaldkrig-» og «postkaldkrig-internasjonallister».¹⁰⁴ Begge gruppene ønsket et aktivt internasjonalt engasjement, men de hadde ulike preferanser når det gjaldt hvilken retning og karakter dette engasjementet burde ha. De

«liberale» ønsket mindre fokus på Øst/Vest-konflikten og tilsvarende større satsing på «globale spørsmål» som miljøvern, u-hjelp og ny økonomisk verdensorden. De «konservative» så på sin side Øst/Vest-konflikten som den primære utfordring i amerikansk utenrikspolitikk, og ville bare støtte de liberales hjertesaker når disse ikke gikk på bekostning av USAs innsats og beredskap vis å vis den kommunistiske trusselen. Gruppene delte seg også i synet på bruken av militære maktmidler i utenrikspolitikken, der de liberale gjennomgående var sterkt kritiske og de konservative gjennomgående klart positive til direkte amerikansk militær inngripen i andre land. Kort sagt, både konfliktpregede og samarbeidspregede relasjoner med omverdenen ville over tid kunne avdekke fundamentale holdningsforskjeller innenfor den internasjonalistiske majoriteten.

Ifølge Mandelbaum og Schneider har denne uenigheten trolig ligget latent gjennom store deler av etterkrigstiden, men Øst/Vest-konfliktens intensitet virket både så samlende og så disiplinerende at den ikke kom klart til syne. Vietnam-krigen og avspenningspolitikken endret på dette. Begge bidro til en markant polarisering i amerikansk opinion langs to tematiske akser: holdningen til Sovjetunionen og til forsvaret. De liberale framstod som pro-détente og anti-militaristiske, mens de konservative var anti-détente og pro-militære.¹⁰⁵ Denne splittelsen tilsa at det ville bli vanskelig å finne samlende løsninger i utenriks- og forsvarspolitikken, selv om Nixon og Kissinger i første omgang lyktes rimelig bra gjennom en politikk som baserte seg på at de liberales støtte til détente var sterkere enn deres antimilitarisme og at de konservatives motvilje mot avspenningspolitikken hadde lavere prioritet enn deres ønske om økte forsvarsbevilgninger og en mer uforsonlig krigføring i Vietnam.

Den andre grunnleggende forandring fant sted innenfor den isolasjonistiske eller ikke-internasjonalistiske minoriteten.² Mens

² I det underlagsmaterialet Mandelbaum og Schneider benyttet, utgjorde denne gruppen 43% av respondentene, mens internasjonalistene utgjorde tilsammen 57% (fordelt på hhv. 33% og 24% for de konservative og liberale undergruppene). Den isolasjonistisk innstilte minoriteten var m.a.o. den største enkeltgruppen. Dens mulighet til å påvirke beslutningsprosessen måtte derfor rimeligvis øke i samsvar med splittelsen mellom de to internasjonalistiske undergruppene. Schneider & Mandelbaum, op.cit., s. 71 (Tabell A1, Appendix).

internasjonalistene gjennomgående var høyt til middels høyt utdannede personer med interesse for utenrikspolitikk – de var hva John E. Mueller har kalt «followers» som både fulgte med i utenrikspolitiske spørsmål og lojalt fulgte etter i de spor den utenrikspolitiske eliten staket ut – var den isolasjonistiske gruppen preget av et lavere utdanningsnivå og en klart mindre interesse for internasjonale spørsmål.¹⁰⁶ I den grad de lot slike influere på sin politiske stemmegivning, var det på basis av et sett enkle og meget generelle grunnverdier: de ønsket fred (fordi krig var ensbetydende med amerikansk intervensjon i en konflikt skapt av andre) og de ønsket et økonomisk og militært sterkt USA (fordi slik styrke var den beste garanti mot fiendtlige angrep på amerikansk territorium eller på vitale amerikanske interesser i utlandet). Om amerikansk intervensjon likevel var påkrevet, foretrakk de resolute aksjoner av kort varighet framfor mer begrensede og langvarige operasjoner.¹⁰⁷ Disse holdningene hevdes å være svært rotfestede, og så lenge den internasjonale kaldkrigskoalisjonen holdt sammen, hadde de en stabiliserende effekt fordi de gjorde det relativt enkelt for det utenrikspolitiske establishment å forutsi hva man kunne og ikke kunne foreta seg på den internasjonale arena uten å vekke den slumrende isolasjonistiske opposisjonen av dvalen. Slik kunne det muligens ha fortsatt også, hevder Schneider, om det ikke var for mediarevolusjonen, Vietnam-krigen og Watergate. Vietnam-krigen provoserte isolasjonistene fordi den trakk i langdrag og kostet skattebetalerne enorme summer uten at de lovede resultater ble oppnådd, og fordi den til syvende og sist ikke demonstrerte amerikansk styrke, men svakhet. Sammen med Watergate-skandalen bidro den også til å øke politiker-forakten og styrke de negative følelser overfor det politiske østkyst-establishmentet som alltid har vært en del av den amerikanske massekulturen. Dermed økte også sannsynligheten for at isolasjonistene igjen ville begynne å markere motstand mot de sider ved amerikansk utenrikspolitikk de mislikte.

Det som for alvor kom til å forandre denne opinionsgruppens utenrikspolitiske funksjon, var likevel mediarevolusjonen. I kaldkrigsårene hadde den vært utenrikspolitisk passiv; dels fordi den ble overkjørt av et solid og samkjørt internasjonalt flertall, dels fordi isolasjonistene hadde liten interesse for utenrikspolitiske saker og derfor i liten grad lot disse påvirke sin stemmegivning ved

valgene. Fjernsynsalderen skulle endre på dette. Mens det tidligere var en enkel sak å skjerme seg mot utenrikspolitisk informasjon (lokalavisene inneholdt få utenriksnyheter og det var lett å bla forbi de få som fantes), fikk slike spørsmål stor plass i TV-selskaperes sendinger. Etter at fjernsynet i første halvdel av 60-tallet overtok dagsavisenes tradisjonelle rolle som den amerikanske befolkningens viktigste nyhetsformidler, ble derfor det isolasjonistiske mindretallet i langt større grad enn tidligere utsatt for informasjon om utenrikspolitiske saker. Nå hevder Schneider at fordi denne informasjonen i utgangspunktet ble pådyttet disse seerne mot deres vilje, kom den bare i begrenset grad til å øke deres interesse for og faktiske kunnskaper om amerikansk utenrikspolikk. I stedet fikk man en stor velgergruppe med uklare holdninger og svært overfladisk kjennskap til utenrikspolitiske spørsmål, men som likevel i større grad enn tidligere lot slike spørsmål influere på deres politiske atferd. En rekke undersøkelser viser at når folk med sterkt begrunnede holdninger og gode bakgrunnskunnskaper utsettes for ny informasjon, bruker de denne til å bygge opp under sine etablerte holdninger. Det skal mye til at de skifter mening. Folk med svakt begrunnede holdninger og mer tilfeldige kunnskaper om emnet, er derimot langt mer tilbøyelige til å endre standpunkt når de blir utsatt for ny informasjon, nær sagt uavhengig av hvor godt underbygget denne informasjonen er. Den amerikanske TV-kulturen har ifølge Schneider skapt en stor opinionsgruppe som i ekstrem grad bekrefter dette: den er lett påvirkelig og svinger snart til venstre, snart til høyre på den politiske skalaen, alt etter hvilke saker som dominerer nyhetsbildet og hvordan disse sakene blir oppfattet i forhold til de to eneste stabile grunnverdiene denne gruppen bekjenner seg til: fred og nasjonal styrke.¹⁰⁸

I tiåret 1964-74 var amerikanske massemedia og amerikansk politikk sterkt fokusert på krig/fred-problematikken. Isolasjonistene ble i disse årene trukket mot venstre, hvor de klareste talsmenn for fred i Vietnam og avspenning mellom supermaktene befant seg. Fra midten av 70-tallet ble imidlertid fredsproblematikken i stadig sterkere grad fortrent til fordel for spørsmål vedrørende den militære styrkebalansen mellom USA og Sovjetunionen. Her sympatiserte ikke-intervensjonistene mest med de nykonservative miljøenes krav om et sterkere amerikansk forsvar. Meningsmålingene viste at oppslutningen om større forsvarsbevilgninger økte så

og si fra måned til måned i årene 1975-1980. I overensstemmelse med dette begynte ikke-intervensjonistene nå også å bevege seg mot høyre ved Kongress- og presidentvalgene. Det er imidlertid verdt å merke seg at denne alliansen mellom nykonservative og ikke-intervensjonister begrenset seg til ønsket om et militært styrket USA. Straks man spurte hva denne styrken skulle brukes til, kom gamle motsetninger til overflaten: mens de nykonservative så for seg en mer aktivistisk, kanskje også en mer konfrontasjonspreget amerikansk utenrikspolitikk, var det først og fremst ønsket om å avverge krig og militære eventyr i den tredje verden som lå bak ikke-intervensjonistenes ønske om et sterkere og mer avskrek-kende forsvar. Ifølge Schneider gir dette hovedforklaringen på den raskt synkende oppslutningen om Reagans forsvarspolitik f.o.m. 1982.¹⁰⁹

Avspenningspolitikken sammenbrudd blir altså forklart som et resultat av disse to fundamentale endringene i den amerikanske opinionen: splittelsen av internasjonalistene i en liberal og en konservativ opinionsgruppe og en utenrikspolitisk aktivisering av ikke-internasjonalistene. Samlet innebar dette at den gamle kaldkrigs-koalisjonen i amerikansk utenrikspolitikk brøt sammen, og at man i stedet fikk en svært labil situasjon der de to internasjonalistiske opinionsgruppene – den ene pro-détente og anti-militaristisk, den andre anti-détente og pro-militaristisk – vekslet om å ha ikke-internasjonalistenes støtte og dermed også et flertall av velgerne på sin side.

Dette nye opinionsmønsteret brøt for alvor fram i forbindelse med presidentvalget i 1976. Nixon/Ford/Kissingers utenrikspolitikk hadde lenge greid å samle bred støtte, men etter Watergate og Angola ble den angrepet både fra liberalt og konservativt internasjonalistisk hold: venstresiden var ikke lenger villig til å akseptere de militaristiske innslag i Kissingers «grand design» mens høyresiden hadde sett seg tilsvarende lei på avspenningskomponentet i den samme politikken. I begge partier førte primærvalgene til at de liberale og konservative internasjonalistiske strømninger utkrystalliserte seg på en helt annen måte enn tidligere. Dette påvirket ikke bare Ford og Carters offentlige synspunkter på détente, men fikk også mer langsiktige konsekvenser for den utenriks- og sikkerhetspolitiske debatt i USA. De liberale internasjonalistene, anført av Robert S. McNamara, Margaret Mead og Norman

Cousins, gikk sammen i en organisasjon kalt «New Directions». Vesentlig større innflytelse oppnådde imidlertid «The Committee on the Present Danger» som samlet en rekke av de mest kjente konservative internasjonalistene i sin midte, deriblant Paul Nitze, Eugene Rostow, David Packard, Lane Kirkland, Max Kampelman og Dean Rusk. I begge pressgruppene fantes medlemmer med nære forbindelser til den nyvalgte Carter-administrasjonen.¹¹⁰

For å sikre seg bred nok støtte til å vinne nominasjonen, hadde både Carter og Ford beveget seg i en retning som gjorde det vanskeligere for dem å stå fram som uforbeholdne tilhengere av avspenningspolitikken. Carter virket mer anti-sovjetisk og Ford mindre pro-détetent enn de stengt tatt var. Nå hevder Mandelbaum & Schneider at dette trolig la sterkere føringer på Carters politikk overfor Sovjetunionen enn det behøvde å ha fått for Ford, dersom han likevel hadde sikret seg gjenvalg. Carters valgseier var ikke minst et uttrykk for velgernes protest mot Kissingers utenrikspolitikk. Skulle Carter ha noen som helst sjanse til å holde på de velgergruppene som hadde støttet ham, måtte han derfor bevise at han ikke bare i ord, men også i handling stod for en alternativ utenrikspolitisk kurs. Problemet var bare at de liberale og konservative elementene i Carter-alliansen hadde høyst ulike og til dels motstridende forventninger til hva dette alternativet konkret skulle bestå i.

To av Carters mest markante utenrikspolitiske initiativ det første året – menneskerettighetskampanjen og SALT 2-utspillet i mars 1977 – må ifølge Mandelbaum og Schneider forstås på denne bakgrunn. De liberale internasjonalistene var tilfreds med at menneskerettighetsspørsmål kom i fokus og at Carter foreslo en dramatisk reduksjon i tallet på strategiske atomvåpen. Fordi det særlig var sovjetiske brudd på menneskerettighetene som ble påpekt og fordi de foreslåtte våpenreduksjonene var utformet slik at de ville svekke Sovjetunionens forsvarsevne mer enn USAs, var disse utspillene akseptable for de konservative gruppene også. Prisen Carter måtte betale for å holde alliansen samlet, var naturligvis et betydelig forverret forhold til Moskva. Sovjetiske talsmenn karakteriserte menneskerettighetskampanjen som «ondsinnnet» «hyklerisk» og «antisovjetisk» samtidig som SALT 2-utspillet ble betegnet som «useriøst» og som «et brudd på tidligere inngåtte avtaler». Sommeren og høsten 1977 innså Carter at det var nødvendig å få til

en mer konstruktiv dialog med Kreml-ledelsen. Den skjøre alliansen mellom de liberale og konservative internasjonalistene i det demokratiske partiet stilte imidlertid Carter overfor et uløselig dilemma: han kunne ikke gjøre vesentlige endringer hverken i menneskerettighetspolitikken eller på våpenkontrollområdet uten å støte fra seg store velgergrupper. Samtidig kunne han heller ikke fastholde sine opprinnelige posisjoner uten å bli aldeles handlingslammet vis à vis Sovjetunionen, noe som i neste omgang ville frata ham velgerstøtte i begge grupperingene. I det lange løp syntes det derfor som om Carter ville bli nødt til å gjøre et valg til fordel for en av de to gruppene. Såvel opinionsutviklingen som presidentens egne holdninger trakk i retning av en justering mot høyre – dvs. en mer selektiv og antisovjetisk menneskerettighetskampanje og et senket ambisjonsnivå på våpenkontrollsektoren.

Også endringer i Kongressens sammensetning, arbeidsmåte og utenrikspolitiske funksjon ser ut til å ha trukket i samme retning. Ifølge I. M. Destler gjorde de opinionsendringene som her er beskrevet seg gjeldende i Kongressen også. Splittelsen i kaldkrigsalliansen ble forsterket ved at mange av de gamle komitélederne forsvant ut av politikken eller ble spilt ut over sidelinjen av politikere med et mer aktivistisk syn på Kongressens rolle i den utenrikspolitiske beslutningsprosess. Fram til midten av 60-tallet hersket en stilltiende overenskomst mellom Det hvite hus og de ledende utenrikspolitikerne i Senatet og Representantenes Hus om at utenrikspolitikken var presidentens doméne, så sant han holdt seg innenfor de generelle retningslinjer som lå nedfelt i oppdemningspolitikken. Vietnam-krigen endret på dette også. Kongressen krevde, og fikk, større innflytelse i utenrikspolitikken. Dette fikk direkte konsekvenser for détente. For det første ble presidentens utenrikspolitiske handlefrihet kraftig beskåret. Dette innebar at avspenningspolitikken ikke lenger kunne videreføres i den form den antok under Nixon/Kissinger, hvor det avgjørende kjennetegn nettopp var en sterk sentralisering av beslutninger og ansvar. Hverken den tradisjonelle utenriksledelsen eller de folkevalgte organer fikk vanligvis noe innsyn i deres planer før de ble satt ut i livet og framlagt som et *fait accompli*. I kjølvannet av Vietnam-krigen og Watergate innledet imidlertid de folkevalgte organer en motoffensiv med sikte på å frata presidenten det de oppfattet som et urettmessig beslutningsmonopol i utenrikspolitiske saker. I praksis

kunne en slik oppgradering av Kongressens innflytelse bare skje gjennom en politisering av den utenrikspolitiske beslutningsprosess. Nye underkomitéer og nye ambisiøse komitéformenn kastet seg inn i det utenrikspolitiske ordskiftet. Presidentens disposisjoner ble gransket ned til minste detalj. En rekke lovforslag med sikte på å begrense presidentens handlefrihet ble lagt på bordet, og flere av disse – f.eks. «the Clark Amendment» – ble vedtatt tross sterke protester fra Det hvite hus.

Gjennom denne prosessen kom den tiltagende splittelsen mellom liberale og konservative internasjonister klart til syne.¹¹¹ Fra midten av 70-tallet viste en serie avstemninger i Kongressen at de konservative grupperingene var i ferd med å vinne overtaket. Dette innebar at Carter ikke bare måtte forholde seg til en mer konservativ opinion, men også en mer konservativ Kongress enn forgjengerne Nixon og Ford. Det er derfor ikke så underlig at han, som den første president i etterkrigstiden, kom til å regjere klart mer konservativt enn hans valgkamp hadde båret bud om.¹¹²

I henhold til denne tolkningsvarianten ble de interne motsetningene i det demokratiske partiet etterhvert så store at Carter vanskelig kunne unngå å foreta den utenrikspolitiske kursendringen de konservative internasjonistene ivret for. Spørsmålet var ikke så mye om en kursendring ville komme, som når og med hvilken begrunnelse. Her pekte etterhvert Sovjetunionens militære inngripen i regionale konflikter seg fordelaktig ut. De liberale internasjonistene i administrasjonen, deriblant utenriksminister Vance, opponerte i det lengste mot kursomleggingen, men etter invasjonen i Afghanistan var slaget definitivt tapt. Fra nå av og fram til valget prøvde Carter desperat å sikre seg støtte fra de konservative internasjonistene i begge partier, i tillegg til at han gjennom sine forslag om økte forsvarsbevilgninger appellerte til den store ikke-internasjonalistiske velgergruppen som nå var mer opptatt av «styrke» enn av «fred». Denne taktikken kunne muligens ha lyktes dersom Carter hadde møtt en sentrumsorientert republikaner à la Ford. Til tross for Iran-gislene og Reagans «uplettede» antisovjetiske rulleblad, viste meningsmålingene like fram til valgdagen at Carter faktisk ble ansett som den kandidaten som var «best egnet til å ta hånd om USAs utenrikspolitikk». Ifølge Schneider var det derfor først og fremst de økonomiske problemene som ødela Carters vinnerejanser.¹¹³ Resultatet ble uansett at USA for første

gang siden détetes lansering fikk en president helt uten personlige eller politiske bindinger til avspenningspolitikken.

Strategi-modellen:

Détente-politikken mislyktes dels fordi bedringen i de amerikansk-sovjetiske forbindelser på begynnelsen av 70-tallet var tuftet på uforenelige fortolkninger av avspennings spilleregler; dels som følge av det man i Washington og Moskva oppfattet som uakseptable brudd på disse spillereglene fra den annen parts side; og dels på grunn av fundamentale svakheter og selvmotsigelser i USAs détente-strategi

Ordet «strategi» gir mange ulike assosiasjoner. Her vil det bli brukt i nokså vid og generell betydning, som en betegnelse på «den tankemessige forbindelse mellom en overordnet idé eller forestilling på den ene side og et sett tilordnede målsettinger og virkemidler på den annen». I utenrikspolitisk sammenheng skulle dette altså bety en tilnærmet rasjonell kobling av politiske målsettinger og diplomatiske, økonomiske eller militære virkemidler til en mer generell forestilling om de maktpolitiske realiteter i det internasjonale system og ens eget lands optimale rolle innenfor dette systemet.

Selv med en såpass vid definisjon, er det tvilsomt om alle de årsaksfaktorer som vil bli diskutert nedenfor faller innenfor begrepet. Det jeg her har kalt strategi-modellen dreier seg altså ikke bare om strategi. Også de amerikanske og sovjetiske aktørenes handlinger og deres tolkninger av de avtaler eller overenskomster som ble inngått som et ledd i détente-politikken, blir trukket inn som viktige årsakselementer. Det samme gjør de urealistiske forventninger disse tolkningene skapte på amerikansk og sovjetisk side. Når jeg likevel velger å holde fast ved strategi-benevnelsen, er det av tre grunner. For det første synes alle de sentrale årsakselementene i forklaringsmodellen å ha en nokså direkte tilknytning til de to supermaktens overordnede militære og utenrikspolitiske målsettinger med avspenningspolitikken: måten disse ble presentert og tolket på; de forventninger de skapte hos motparten eller i egen opinion; forholdet mellom disse målsettingene/forventningene på den ene side og politikken faktiske resultater på den annen. For det andre sier strategi-betegnelsen noe om hvilket aktørnivå som står i fokus. Det er nemlig et fellestrekk ved disse

forfatterne at de i det alt vesentligste knytter sin analyse til deltakerne i den sikkerhetspolitiske beslutningsprosess: politikere, embetsmenn, militære og sivile eksperter. For det tredje gir begrepet «strategi» assosiasjoner i retning av rasjonalitet og planarbeid; gjør man krav på å ha en strategi, forventes man også å ha en oppfatning om forholdet mellom de målsettinger man har satt seg og de virkemidler man disponerer over. Et viktig kjennetegn ved denne forklaringsmodellen er nettopp at den fokuserer på, og delvis stiller spørsmålstegn ved *détente*-politikkens rasjonalitet. Dels spørres det hvor velegnet den var som virkemiddel til å oppnå de definerte målsettingene (hensiktsmessighetsaspektet); dels hvorvidt de politiske rammebetingelsene noensinne tillot strategien å bli satt ut i livet i samsvar med opphavsmennenes intensjoner (realiserbarhetsaspektet).

Strategi-modellen inkluderer en rekke framtrædende forskere tilhørende den «realistiske» skole i feltet diplomatisk historie/internasjonalt politikk. Den mest betydningsfulle framstillingen innenfor denne gruppen er Raymond L. Garthoffs *Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Med sitt vell av faktiske opplysninger, sin tette kronologiske gjennomgang av alle vesentlige hendelser og sitt rike kildetilfang har denne boken forlenget oppnådd ry som standardverk. Men Garthoff er i godt selskap; strategi-modellen inkluderer også arbeider av Mike Bowker, George W. Breslauer, John Lewis Gaddis, Alexander L. George, Stanley Hoffmann, Samuel P. Huntington og Phil Williams – for å nevne de viktigste i vårt utvalg. Selv om det utvilsomt finnes markante individuelle forskjeller mellom disse forfatterne, både i synet på Øst/Vest-forholdet generelt og på *détente*-perioden spesielt, viser det seg at de stort sett kretser om de samme hovedspørsmålene og også i overveiende grad trekker de samme konklusjonene, selv om rangeringen av de ulike årsakselementene i noen grad kan variere. Sammenlignet med de forklaringsmodellene som er presentert til nå, er det likevel langt mer som forener enn skiller disse forfatterne.¹¹⁴ Det synes derfor å være lite å vinne på å foreta en mer fingradert inndeling av dem.

Et forhold som derimot bidrar til å komplisere gjengivelsen av denne gruppens synspunkter, er *détente*-problemets ulike tematiske funksjon i forfatternes arbeider. Mens det hos brorparten av forfatterne i utvalget utgjør det sentrale forskningstema, dvs. at det

er dette de primært skriver om og analyserer, dukker det hos enkelte mer opp som et sidetema i en større analytisk kontekst. Hos Gaddis plasseres eksempelvis détente-problematikken innenfor rammen av en mer generell analyse av den amerikanske oppdemningspolitikken skiftende innhold og forutsetninger. Huntington behandler détente i lys av mer almene problemstillinger i amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk, mens George først og fremst har analysert détente i et komparativt perspektiv, der det overordnede siktepunkt har vært å klarlegge vilkårene for bestemte typer interaksjonsmønstre i internasjonal politikk, med særlig vekt på krisehåndtering og konfliktregulering. Det sier seg selv at disse forfatternes behandling av détente-problematikken ikke uten videre kan løsrives fra de her angitte hovedtemaer.

Med dette forbehold skal vi i det følgende ta for oss fire faktorer som med stor regelmessighet går igjen i disse forfatternes årsaksanalyser: den første knytter seg til endringer i amerikanske myndigheters syn på hhv. den sovjetiske trussel og USAs evne til å møte denne trusselen; de tre siste til innebygde svakheter i hhv. Nixon/Kissingers «grand design» og Carter-administrasjonens politikk overfor Sovjetunionen.

Trussel- og ressursbedømminger

Den første hovedårsaken tar sitt utgangspunkt i det vi for enkelthets skyld kan kalle sovjetisk militarisme: den kraftige opprustningen av Sovjetunionens forsvar på 60- og 70-tallet og landets økende militære innblanding i regionale konflikter. Det er full enighet mellom forfatterne i denne gruppen om at détente ble svekket som følge av den sovjetiske styrkeoppbyggingen og den økte anvendelsen av sovjetisk militærmakt i konfliktområdene i den tredje verden. Såvel omfanget av som intensjonene bak disse fenomene vurderes imidlertid nokså forskjellig. Størst vekt tillegges de av Huntington, som angir «den vedvarende og altomfattende sovjetiske militære styrkeoppbyggingen i løpet av 1960- og 70-årene» og «utvidelsen av kubansk-sovjetisk innflytelse i den tredje verden» som to av ialt tre «kraftfulle vinder» som forårsaket det han kaller «1970-tallets fiendskapsbølge (hostility wave)». ¹¹⁵ Også Gaddis er relativt eksplisitt i sin framhevelse av disse faktorene, som bl.a. omtales som

«spikre i détente's kiste».¹¹⁶ Hoffmann og Bowker/Williams går på sin side lengst i retning av å betrakte påstanden om en alarmerende sovjetisk opprustning på 70-tallet som overdreven og forenklet. Hoffmann antyder dessuten at USAs holdning under SALT 1-forhandlingene var en viktig medvirkende faktor til at det strategiske våpenkappløpet fortsatte for fullt etter 1972, slik at amerikanerne derfor i noen grad hadde seg selv å takke for de problemer som etterhvert oppstod i den strategiske styrkebalansen.¹¹⁷ Garthoff, Breslauer og George inntar her en mellomposisjon, med særlig vekt på at den usikkerheten som knytter seg til vurderingen av slike militære indikatorer inviterte til feiltolkninger, overforenklinger og overdreven bruk av «worst case»-scenarier på begge sider.¹¹⁸ På samme måte hevder de at den økende sovjetiske militære innblandingen i regionale konflikter fant sted på bakgrunn av mer sammensatte motiver enn antatt på ledende amerikansk hold. Dels hevdes Moskva å ha brukt USAs egen opptreden i den tredje verden som mønster for sin mer aktive innblandingsspolitikk; dels tolkes deler av denne aktivismen som et svar på regionale eller lokale utfordringer uten altfor sterk og direkte tilknytning til Øst/Vest-konflikten.¹¹⁹

Disse forskjellene er likevel av underordnet betydning. Det avgjørende i denne sammenheng er for det første at samtlige forfattere synes overens om at man i USA opplevde denne utviklingen som truende og at dette i noen grad bidro til å endre de geopolitiske forutsetninger for USAs détente-politikk; for det andre at ingen av forfatterne anser at den sovjetiske militarismen *i seg selv* kan forklare hvorfor avspenningsforsøket brøt sammen. Endatil Huntington er helt klar på dette punkt. Han peker f.eks. på at den sovjetiske styrkeoppbyggingen pågikk uavbrutt i mer enn ti år etter Kuba-krisen før den vakte nevneverdig oppmerksomhet, og at det derfor må ha vært andre faktorer som gjorde at man plutselig ble så bekymret over den. Heller ikke den mer ambisiøse sovjetiske innblandingen i regionale konflikter ville etter Huntingtons oppfatning ha kunnet forårsake «fiendskapsbølgen» om den ikke var falt sammen med «en tiltagende innenrikspolitisk konservativisme», som forøvrig betegnes som «det i særklasse mest betydningsfulle fenomen i amerikansk politikk på 1970-tallet». Uten denne kraftige høyrevinden, hevder han, ville ikke den sovjetiske atferden ha utløst det stormsignalet mot détente-strategien som fra midten

av tiåret utgikk fra deler av det sikkerhetspolitiske miljøet i USA.¹²⁰ Huntingtons konklusjon er at det var det historisk tilfeldige og gjensidig forsterkende samspillet mellom tre opprinnelig uavhengige prosesser – sovjetisk opprustning, sovjetisk maktutøvelse i den tredje verden og høyrebølgen i USA¹²¹ – som undergravde det fundamentet for amerikansk-sovjetisk avspenning som hadde eksistert ved inngangen til 70-tallet.¹²² Strategi-modellens forfattere byr også på andre argumenter for hvorfor den sovjetiske opprustningen og tredje verden-aktivismen ikke alene kan forklare hvorfor USA etterhvert gav opp détente. For eksempel pekes det på at sammenhengen mellom amerikanske strategi-omslag og sovjetisk atferd har vært relativt svak i hele etterkrigstiden, og at dette langt på vei var tilfellet også når det gjaldt amerikanske myndigheters skiftende holdning til avspenningspolitikken. Endringer i Sovjetunionens forsvars- og utenrikspolitikk, påstås det, har gjennomgående vært mindre utslagsgivende for utformingen av USAs Sovjetpolitikk enn de amerikanske beslutningstakernes vurdering av hvor store ressurser forsvarssektoren kan legge beslag på uten å skade samfunnsøkonomien. Eller som John Lewis Gaddis uttrykker det: «Ressursbedømmelser har spilt en større rolle enn trusselbedømmelser i utformingen av USAs politikk overfor Sovjetunionen.»¹²³

Hvis dette er ment å ha gyldighet også for utviklingen på 1970-tallet, må en analyse av årsakene til de amerikanske strategi-omslagene ikke bare kunne påvise at det virkelig fant sted en endring i måten amerikanske beslutningstakere vurderte sine reelle og potensielle militære kapabiliteter på, men også kunne tilbakeføre de endrede ressursbedømmelsene til faktorer som ikke utelukkende avspeiler aktørenes syn på den sovjetiske trusselen. Den første delen av oppgaven er i dette tilfellet uproblematisk; det hersker ingen tvil om at amerikanske myndigheter ved tiårets slutt fant å kunne avsette helt andre beløp til forsvarsformål enn Nixon og Kissinger hadde gjort. Det avgjørende spørsmål blir derfor hva disse ulike ressursbedømmelsene bunnet i. Her har tre ulike svar pekt seg ut: ett med henvisning til det såkalte «insolvensproblemet» i amerikansk politikk, ett med henvisning til synet på forsvarssektorens plass i samfunnsøkonomien, og ett med henvisning til endringer i de globale maktforhold.

En mulighet er altså å knytte de ressursbedømmelsene som bidro til avspenningspolitikkenes vekst og fall til det Walter Lippmann i

sin tid kalte utenrikspolitikken «insolvensproblem», dvs. vanskelighetene forbundet med å finne den rette balansen mellom internasjonale forliktelser og tilgjengelige økonomiske og militære maktmidler. Når forpliktelsene er større enn de tilgjengelige ressursene, har vi ut fra denne synsvinkelen å gjøre med en «insolvent» utenrikspolitikk. Lippmann hevder at insolvensproblemet løper som en rød tråd gjennom USAs historie, og at det hele tiden har vært en nær sammenheng mellom måten dette problemet har blitt løst på og graden av oppslutning om den rådende utenrikspolitikken. I perioder med solvens har det vært liten strid og høy grad av konsensus om myndighetenes politikk. Insolvensperiodene har på sin side falt sammen med intern splittelse og krav om en ny kurs eller om bruk av nye virkemidler. Den innenrikspolitiske uro som følger med en insolvent utenrikspolitikk hevdes, kort sagt, å munne ut i økt politisk vilje til å bringe balanse i regnskapet igjen, enten gjennom reduksjon i forpliktelsene eller økning av ressursene.

I artikkelen «Coping with the Lippmann Gap» forsøker Huntington å vise hvordan både Nixons, Carters, og Reagans politikk overfor Sovjetunionen kan forstås som ulike svar på insolvensproblemet. Mer konkret argumenterer han for at détente-politikken fra amerikansk side ble lansert i et forsøk på å løse et akutt insolvensproblem i kjølvannet av Vietnam-krigen ved hjelp av diplomatiske tiltak, men at strategien mislyktes og at opinionen dermed var rede til å angripe problemet med andre og mer ressurskrevende virkemidler. Slik plasseres détente-politikken skjebne innenfor et mer alment konfliktmønster med lange røtter i amerikansk utenrikspolitisk historie.¹²⁴

Ifølge Lippmann/Huntington var USAs utenrikspolitikk i årene 1789–1823 preget både av insolvens og av to endeløse interne diskusjoner om landets forhold til omverdenen. Lanseringen av Monroe-doktrinen, som begrenset USAs interessesfære til det amerikanske kontinent med tilstøtende havområder, bidro omsider til å skape enighet om forpliktelsene. Takket være «the concert with Britain» og løftet om britisk flåtestøtte skaffet man seg dessuten diplomatisk og militær ryggdekning for den nye strategien. Denne perioden av solvens og konsensus varte fram mot slutten av 1800-tallet, da USA begynte å ekspandere vestover i Stillehavet. Med erobringen av Filipinene og seieren over Spania i 1898 inntrådte således en ny insolvensperiode: forpliktelsene økte raskt, uten

at det fantes tilstrekkelig innenrikspolitisk vilje til å understøtte dem med militære midler. Først med det japanske overfallet på Pearl Harbor i desember 1941 snudde stemningen i amerikansk opinion på avgjørende vis til fordel for en mer massiv forsvarsinnsats. Den andre verdenskrig markerte således ikke bare et definitivt brudd med den tidligere isolasjonismen, men også begynnelsen på en ny solvensperiode. Slik 1800-tallets isolasjon hadde bidratt til å begrense forpliktelsene i samsvar med de ressurser som stod til rådighet, gjorde USAs nyvunne styrke etter den andre verdenskrig og velgernes kommunistfrykt det mulig å skaffe ressursmessig dekning for selv meget omfattende forpliktelser. For første, og hittil eneste gang i amerikansk historie var det altså duket for en solvent internasjonalt utenrikspolitikk. Omslaget kom med Vietnamkrigen og den økte sovjetiske styrkeoppbyggingen på 60-tallet, som ikke bare satte USAs forpliktelser under et intenst regionalt og raskt økende globalt press, men også gjorde opinionen usikker mht. riktigheten av å opprettholde disse forpliktelsene. Omkring 1970 var det klart at USA var i ferd med å forstrekke seg i forhold til de ressurser opinionen var villig til å avsette til forsvarsformål. Samtidig var det også klare grenser for hvor langt amerikanerne var villige til å redusere sin rolle i internasjonal politikk. Détente-politikkens vekst og fall plasseres m.a.o. innenfor et tiår hvor insolvensproblemet på nytt kom i fokus og hvor hverken isolasjonisme eller imperiebygging framstod som realistiske problemløsninger.¹²⁵

Den enkleste måten å løse problemet på ville være å redusere forpliktelsene til et nivå som samsvarte med de tilgjengelige ressurser og maktmidler. Ingen av 70-tallets presidenter valgte imidlertid en slik løsning. Snarere enn å redusere forpliktelsene, forsøkte de å lette presset på dem ved hjelp av diplomatiske virkemidler eller å omdisponere ressursene på en måte som gjorde det enklere å ivareta de forpliktelsene USA alt hadde påtatt seg. Nixon-doktrinen er et eksempel på denne typen tiltak. Ifølge Huntington ble imidlertid den mulige gevinsten av disse tiltakene skuslet bort ved at Kongressen samtidig svekket plussiden i regnskapet: forsvarsbevilgningene gikk ned, CIAs handlefrihet og presidentens muligheter til å anvende amerikansk militærmakt som et utenrikspolitisk virkemiddel ble begrenset. Også Carter forsøkte i det lengste å løse insolvensproblemet ved hjelp av diplomatiske tiltak. Manglende resultater førte imidlertid til krav om mer militære virkemidler. Fra

midten av 70-tallet hadde opinionen i økende grad vist vilje til å støtte opp om en mer ambisiøs og ressurskrevende utenrikspolitikk. Snarere enn å akseptere en mer beskjedne rolle i verdenssamfunnet, krevde velgerne tiltak som kunne gjenreise USA's udiskutable lederposisjon. I motsetning til på 50- og 60-tallet hadde dette internasjonaltiske oppsvinget et sterkt konservativt preg. Ønsket om på nytt å se et sterkt og handlekraftig USA i verdenspolitikken var underbygd av en nykonservativ reaksjon på 60-tallets velferdspolitik og sosio-kulturelle «utskeielser».¹²⁶ I september 1979, to måneder før Afghanistan, viste meningsmålingene at det for første gang siden 1960 var flere amerikanere som ønsket å øke forsvarsutgiftene enn som ville redusere dem eller holde dem på samme nivå.¹²⁷ Under Carters to siste år fant det i tråd med dette sted en dreining i retning av mer offensive tiltak: forsvarsutgiftene gikk opp, nye strategidirektiver ble utarbeidet og nye taktiske kampanjer ble opprettet for bedre å møte den konvensjonelle trussel mot vitale amerikanske interesser i den tredje verden. Også disse tiltakenes mulige positive effekt ble imidlertid utliknet ved at Carter samtidig – gjennom lanseringen av Carter-doktrinen – foretok den mest radikale utvidelse av USA's sikkerhetspolitiske forpliktelser siden opprettelsen av NATO. Frustrasjonen over Carters inkonsekvente behandling av insolvensproblemet og over de diplomatiske virkemidlenes utilstrekkelighet banet vei for Reagan, som lovet å gjenopprette balansen mellom ressurser og forpliktelser ved hjelp av en kraftig militær opprustning. Huntington gjør to poeng i denne forbindelse. Det ene er at de mange strategiomslagene på 70-tallet må sees i sammenheng med den dype usikkerhet om USA's internasjonale rolle som alltid har kjennetegnet periodene med insolvens. Fordi ønsket om et aktivt globalt engasjement var uforandret, lå forholdene til rette for eksperimentering med virkemidlene: lyktes man ikke ad diplomatisk vei, fikk man prøve noe annet. Det andre poenget er at Reagan-opprustningen aldri ble understøttet av noen generell produktivitetstilvekst i det amerikanske samfunn, men finansiert på bekostning av andre fellesoppgaver og ved hjelp av lånte penger. Den kunne følgelig ikke fortsette over tid uten å svekke budsjettbalansen og undergrave USA's økonomiske handlefrihet. Reagans forsvarsoppbygging representerte m.a.o. bare en kortsiktig og illusorisk løsning på insolvensproblemet. En mer permanent løsning, konkluderer Huntington, ville ha forutsatt at

man for alvor gikk løs på produktivitetsproblemene i amerikansk økonomi.¹²⁸

Denne understrekningen av sammenhengen mellom et levedyktig forsvar og en sunn samfunnsøkonomi bringer oss naturlig over til den andre måten de skiftende ressursbedømmelsene er blitt forklart på. I boka *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* viser Gaddis hvordan USAs politikk overfor Sovjetunionen har pendlet mellom to radikalt forskjellige måter å løse kapabilitetsproblemet på som i siste instans kan tilbakeføres til to konkurrerende syn på forsvarssektorens plass i samfunnsøkonomien.¹²⁹ Ifølge Gaddis bygde den klassiske oppdemningspolitikken, slik den ble formulert av George F. Kennan, på en erkjennelse av at de ressurser man rådde over til forsvarsformål var begrensede og at det derfor var nødvendig å foreta en prioritering blant alle de sikkerhetspolitiske interesser man i utgangspunktet kunne ønske å forsvare mot kommunistisk aggresjon. Fordi man her var villig til å akseptere en viss lokal eller sektorisert ubalanse mellom egne forpliktelser og ressurser, betegnes Kennans oppdemningsstrategi som «asymmetrisk». Asymmetrien bestod først og fremst i at man lot motparten forstå at det ikke eksisterte noe nødvendig samsvar mellom aggresjon og gjengjeldelse, trusler og mottrusler. USA forbeholdt seg m.a.o. retten til å gjengjelde ethvert angrep med de virkemidler og på de geografiske frontavsnitt som best ville tjene amerikanske interesser. Med Paul Nitze som sentral pådriver ble denne oppdemningsstrategien etter hvert avløst av en mer «symmetrisk» strategi. Dens grunnleggende forutsetning var at enhver sovjetisk framgang kunne få fatale konsekvenser og at det derfor var umulig å skille mellom vitale og ikke-vitale sikkerhetspolitiske interesser. I praksis innebar dette at man ønsket å gjøre USA i stand til å gjengjelde enhver aggresjon nær sagt hvorhen og i hvilken form den måtte finne sted. Likestilling av interesser forutsatte imidlertid en nærmest ubegrenset ressurstilgang, og en av de sentrale tankene bak NSC 68 var da også at samfunnsøkonomien ikke bare kunne tåle, men på sikt også profitere på den typen underskuddsbudsjettering og ressursallokering som et storstilt opprustningsprogram fører med seg.¹³⁰ Oversatt til Huntingtons begrepsapparat innebærer dette at faren for insolvens normalt vil være størst i perioder med symmetrisk oppdemning. Ikke overraskende framhever Gaddis derfor at de sym-

metriske responsvariantene i etterkrigstiden – Nitzes NSC 68-konsept, Kennedy/Johnsons «flexible response» og Reagans «discriminate deterrence» – ganske raskt ledet til uakseptable kostnader. Med jevne mellomrom er det derfor blitt gjort forsøk på å vende tilbake til en mer asymmetrisk strategi: Dulles og Eisenhowers «New Look» var det første seriøse forsøket på dette; Nixon og Kissingers détente det neste.¹³¹

Et sentralt poeng hos Gaddis er at oppdemningspolitikken avspeilte supermaktens grunnleggende forskjellige syn på det internasjonale system som oppstod etter den andre verdenskrig. Mens USA var en status quo-makt som så sin sikkerhet ivaretatt av det eksisterende systemet, framstod Sovjetunionen som en revisjonistisk og revolusjonær stat som betraktet dette systemet som en trussel og derfor ønsket å endre det.¹³² Oppdemningspolitikken betraktes altså ikke bare som et svar på direkte sovjetiske trusler mot USA og dets allierte, men også på mer indirekte trusler mot en internasjonal orden USA ønsket å opprettholde. Kissinger og Nixons resept for å hanskes med disse utfordringene bestod ifølge Gaddis i å vende tilbake til et asymmetrisk strategi-konsept som på en rekke punkter liknet Kennans opprinnelige oppdemningsstrategi.¹³³

På denne bakgrunn hevder Gaddis at détente-politikken ble lansert i et forsøk på å løse et akutt kapabilitetsdilemma skapt av McNamaras «flexible response», Vietnam-krigen og USAs svekkede økonomiske stilling, der utfordringen bestod i å foreta en helt nødvendig nedskjæring i ressursbruken til forsvarsformål uten samtidig å måtte skjære så mye ned på forpliktelsene at det ville undergrave den eksisterende internasjonale orden og USAs fordelaktige posisjon i dette systemet.¹³⁴

Dette bringer oss over til Phil Williams og hans hegemoni-tese: et tredje eksempel på hvordan strategi-modellens forfattere har knyttet de amerikanske strategiomslagene på 1970-tallet til kapabilitetsvurderinger som bare delvis var påvirket av endringer i sovjetisk politikk.

Utgangspunktet er den påståtte svekkelsen i USAs internasjonale maktposisjon fra midten av 60-tallet. Utviklingen i Vietnam etter Tet-offensiven i januar 1968, Watergate, oljekrisen, Sovjetunionens framvekst som en jevnbyrdig militær supermakt, og den stadig hardere økonomiske konkurransen fra Japan og Vest-Europa gav,

ifølge Williams, umiskjennelige indikasjoner på at USAs makt og prestisje var for nedadgående. Amerikansk opinion gikk inn i en slags kollektiv sjokktilstand, samtidig som den ventet på at landets ledere skulle ta de initiativ som var nødvendig for å sikre eller snarere gjenvinne USAs lederrolle. Williams' hypotese er at tiårets amerikanske presidenter stort sett fanget opp disse signalene. Den skiftende amerikanske politikken overfor Sovjetunionen på 70-tallet tolkes derfor som et resultat av tre vidt forskjellige, men hver for seg planmessige forsøk på å snu eller i det minste forsinke den negative utviklingen i USAs relative maktposisjon. Nixons, Carters og senere også Reagans utenrikspolitikk framstår, kort sagt, som tre ulike resepter for amerikansk hegemonibevarelse (Nixon, Carter) eller hegemonirestaurasjon (Reagan).¹³⁵

Nixon og Kissingers détente-politikk blir da å oppfatte som et forsøk på minimalisere virkningene av USAs svekkede maktstilling gjennom å manøvrere både venner og fiender inn i et internasjonalt norm- og avhengighetsnettverk av amerikansk design. USAs alliansepartnere ble oppfordret til økt militær egeninnsats, utvalgte vennligsinnede stater ble tildelt regionale nøkkelroller som USAs forlengede arm i sin del av verden («Nixon-doktrinen»), mens Sovjetunionen dels ble oppmuntret, dels skremt (gjennom USAs nye forbindelser med Kina) til å inngå våpenkontrollavtaler og akseptere nye tosidige samhandlingsmønstre. Det var altså på ingen måte snakk om å oppgi USAs lederrolle, men å gi den en ny basis - basert mindre på rå økonomisk og militær makt, mer på dyktige diplomatiske manøvrer.

Dels av behov for å distansere seg fra forgjengernes stadig mer upopulære politikk, dels ut fra egne politiske holdninger og preferanser valgte Carter en fundamentalt annerledes tilnærming til hegemonibevarelsesproblemet: i stedet for å påtvinge Sovjetunionen og USAs allierte et sett normer og roller de ikke så seg tjent med, skulle USAs lederposisjon forsvares gjennom å endre den internasjonale politiske dagsorden. Tanken var at dersom det avgjørende kriterium for politisk innflytelse i verdenssamfunnet ikke lenger var militær makt, ville hverken tapet av USAs kjernefysiske førsteslagsevne eller de nye restriksjonene presidentmakten var blitt underlagt for bruk av amerikanske militære styrker i utlandet behøve å svekke USAs internasjonale maktposisjon. På denne bakgrunn hevder Williams at Carter-administrasjonens opptatthet av

Nord/Sør-spørsmål og menneskerettigheter ikke var et utslag av naiv idealisme, men tvertimot bør oppfattes som et subtilt, om enn i siste omgang mislykket forsøk på å redde stumpene av USAs dominerende lederposisjon. Ved å kritisere Kreml-lederne for brudd på menneskerettighetene, kunne man håpe på å svekke deres internasjonale prestisje. Ved å legge økt vekt på u-hjelp, miljøvern, energiøkonomisering, etc. og foreta et utenrikspolitisk arena-skifte til fordel for Vest-Europa, Japan og den tredje verden, prøvde Carter å sette de områder hvor USA fortsatt kunne utøve et ubestridt lederskap – dvs. hvor USAs kapabiliteter var best tilpasset de utfordringer man stod ovenfor og hvor USAs komparative fortrinn vis à vis Sovjetunionen også i framtiden kunne antas å ville bli størst – øverst på den internasjonale dagsorden. Man søkte, kort sagt, å minimalisere de maktpolitiske konsekvenser av den nye pariteten ved å tildele supermaktsforholdet – og da især den militære rivaliseringen – lavere prioritet.

Mens både Nixon og Carters strategier bygde på en erkjennelse av at USAs makt var begrenset og at utfordringen lå i å opprettholde landets internasjonale lederrolle på tross av disse begrensningene, hevder Williams at Reagans utenrikspolitikk sprang ut av den stikk motsatte antagelsen om at USAs maktpotensiale i prinsippet var ubegrenset og at alt som manglet var den nødvendige *vilje* til å ta landets ressurser i bruk.¹³⁶ Uansett hvor urealistisk og selvbedragerisk denne strategien var (Williams deler fullt ut Huntingtons og Gaddis' kritiske vurdering av Reagan-administrasjonens sikkerhetspolitikk), bygde den altså på en slags vurdering av reelle og potensielle amerikanske kapabiliteter.

Innebygde svakheter

Ikke alle forfatterne i denne gruppen er like opptatt av kapabilitetsproblematikken som Gaddis, Huntington og Williams. Fordi trusler og kapabiliteter er relative størrelser, kan man hevde at bedømmelsene av dem alltid vil måtte farges av de målsettinger, forventninger og erfaringer aktørene bygger sin utenrikspolitikk på. Eller med andre ord at det ikke bare er slik at strategien bestemmes av trussel- og ressursbedømmelsene, men også omvendt: at våre strategivalg påvirker hva vi opplever som truende og hvordan vi

føler oss rustet til å møte truslene. Endelig kan disse vurderingene påvirkes av selve den internasjonale samhandlingen våre strategivalg har vært med å legge premissene for. Dette skulle tilsi at måten strategien formuleres på og den feedback den resulterer i når den implementeres, i seg selv vil kunne påvirke de faktorer som ligger til grunn for våre trussel- og ressursbedømmelser, og slik bidra til å befeste eller undergrave strategiens premisser. Også denne typen interaksjonsmekanismer står sentralt i strategi-modellen.

For det første hevdes det at avspenningspolitikkenes fall hang sammen med måten den ble utformet på – eller m.a.o. at den ble underminert av innebygde svakheter i selve strategien. For det andre at disse svakhetene ble forsterket som følge av de virkemidler partene, ikke minst USA, tok i bruk for å realisere sine détente-målsettinger. For det tredje at måten amerikanske myndigheter presenterte avspenningspolitikken på overfor Kongressen og velgerne i seg selv bidro til å svekke den innenrikspolitiske oppslutningen om détente. Vi skal nå se nærmere på disse tre årsaksfaktorene.

En hovedsvakhet ved détente-politikken skal ha vært at den helt fra starten av bygde på tvetydige begreper og uklare spilleregler som gjorde det umulig å avgjøre hvorvidt de ambisiøse fellesintensjonene ble fulgt opp i praksis. Garthoff snakker her om «differences in basic conceptions»; Williams om «conceptual incompatibility»; en god samlebetegnelse er Hoffmanns «flaws in design» – «konstruksjonfeil».¹³⁷

Kjernepunktet er her at de mange uttalelsene om détente-politikkenes innhold og ambisjoner som partene kom med i avspenningspolitikkenes etableringsfase, var utformet slik at det på sikt måtte bli meget vanskelig å vurdere om motparten overholdt inngåtte avtaler, iakttok felles anerkjente prinsipper eller levde opp til de løfter som var avgitt. Dels var partenes détente-definisjoner så elastiske at motparten umulig kunne vite hvor forpliktende og oppriktige den andres utsagn egentlig var – Kissinger vekslet f.eks. mellom å omtale détente som «en ny fredsstruktur» og å presisere at begrepet aldri hadde vært myntet på annet enn «et fiendtlig forhold».¹³⁸ Dels var flere av détente-overenskomstenes nøkkelbegreper så generelle og tvetydige at partene nær sagt stod fritt til å tolke dem som de selv ville. Et typisk eksempel er bruken av uttrykkene «fredelig sameksistens», «gjensidighet» og «tilbakehol-

denhet» i BPA og APNW. Mens Kreml-lederne tolket bruken av «fredelig sameksistens» som en indirekte anerkjennelse av deres rett til å støtte alle «antiimperialistiske» krefter i den tredje verden så sant dette ikke økte faren for krig med USA, kom mange amerikanere – ut fra en mer bokstavtro tolkning – etterhvert til å se enhver slik støtte som bevis for at sovjetiske myndigheter ikke ønsket å leve i fred med USA og Vesten. «Gjensidighet» og «tilbakeholdenhet» – to av détente-retorikkens fremste honnørord – rommet en tilsvarende tvetydighet: begge parter forlangte gjensidighet der de håpet på å vinne noe fra motparten eller visste at den andre ikke var i stand til å ta i mot en utfordring; begge bad tilsvarende om tilbakeholdenhet der de fryktet at de selv hadde mest å tape på å konkurrere eller forstod at motparten alt hadde skaffet seg fordeler som gjorde enhver konkurranse illusorisk.

Når Nixon og Bresjnev fant å kunne leve med disse uklarhetene, hang det ifølge denne forklaringsmodellen sammen med at et høyere presisjonsnivå uvegerlig ville ha avdekket de mange bakenforliggende meningsforskjellene. Amerikanske og sovjetiske myndigheter hadde i realiteten vidt forskjellige målsettinger og ambisjoner med sin détente-politikk. Mens Nixon/Kissinger først og fremst betraktet détente som et middel til å minimalisere den politiske effekt av Sovjetunionens framvekst som en likeverdig militærmakt, så Kreml-ledelsen avspenningen primært som et middel til å maksimere de politiske og militære muligheter som fulgte med den strategiske pariteten og USAs svekkede vilje (etter Vietnam) til å hevde sine interesser i den tredje verden.¹³⁹ Både amerikanske og sovjetiske kilder har i ettertid vedgått at slike ufornelige konkurransemotiver var tilstede. Således har Izvestia-journalisten Alexander Bovin uttalt at «hensikten med détente var å gjøre den internasjonale endringsprosessen så smertefri som mulig» – underforstått at «the correlation of forces» uavvendelig ville føre utviklingen i sovjetisk favør – mens Kissinger har beskrevet détente som et taktisk virkemiddel med sikte på «å maksimere sovjetiske dilemmaer og minske sovjetisk innflytelse» i internasjonal politikk.¹⁴⁰

Problemet var bare at nettopp de vage formuleringene som måtte til for å skjule disse interessemotsetningene, skapte forhåpninger hos motparten om at det var *hans* intensjoner som var i ferd med å realiseres. Det er på denne bakgrunn Breslauer hevder at BPA

inneholdt «desillusjonenes spirer»: de abstrakte prinsippene inngav falske forhåpninger som før eller siden ville briste – med mismot eller kynisme som resultat.¹⁴¹

De tvetydige begrepene og uklare spillereglene hadde også den uheldige konsekvens at de inviterte til bruk av *dobbeltstandarder*. Samtidig som partene forlangte å få sin egen politikk vurdert i lys av en «realistisk» og ikke altfor bokstavtro regeltolkning, bedømte de motpartens handlinger ut fra et idealisert bilde av détente-overenskomstens atferdsmessige implikasjoner.¹⁴² I den grad disse ulike målestokkene ble internalisert, bevirket dette at man begynte å betvile motpartens avspenningsvilje.¹⁴³

En annen «konstruksjonsfeil» var angivelig at partene aldri gjorde samarbeidskomponenten omfattende nok til å holde liv i avspenningsprosessen når den kom under press – det Garthoff betegner som «failure to use collaborative measures».¹⁴⁴ Her følger han opp et sentralt poeng hos Breslauer, som hevder at USA og Sovjetunionens ledere nok delte ønsket om å bevege seg fra en konfrontasjonspreget til en mer samarbeidspreget form for rivalisering, men at de aldri kom til klarhet om hva dette samarbeidet skulle bestå i. Den type supermaktsforhold som Kissinger la opp til, kunne etter Breslauers oppfatning bare realiseres dersom begge parter anstrengte seg for å befeste og utvide fellesinteressene, samtidig som de utviste nok tilbakeholdenhet i den innbyrdes konkurransen til at ingen av partene fikk skjellig grunn til å trekke den andres avspenningsvilje i tvil. Fordi både USA og Sovjetunionen prøvde å definere konkurranse- og samarbeidsbetingelsene på en måte som maksimerte egne komparative fortrinn og minimaliserte egne svakheter, konkluderer Breslauer med at détente-eksperimentet var dømt til å mislykkes.¹⁴⁵

En åpenbar medvirkende faktor til at det var så få potensielle samarbeidsområder av vital betydning for begge parter, var den store ulikheten i økonomiske ressurser.¹⁴⁶ Fra amerikansk synspunkt var det vanskelig å se noen nevneverdige fordeler i et utvidet økonomisk samarbeid, all den stund varebyttet bare kunne økes gjennom en omfattende amerikansk subsidiering av sovjetisk økonomi.¹⁴⁷ Men slike asymmetrier forklarer ikke alt. Også på områder av stor gjensidig betydning la partene seg på et svært beskjedent ambisjonsnivå. Både Garthoff og Breslauer framhever spesielt hvor små ambisjoner partene utviste mht. å redusere det

militære spenningsnivået. De spede, men lovende forsøk i retning av våpenkontroll, kriseforebygging og krisehåndtering som ble igangsatt i de aller første avspenningsårene, ble ikke fulgt opp. I tråd med dette hevder Garthoff at hovedsvakheten ved SALT 1-avtalen ikke var at den var for omfattende og ambisiøs, men at den tvert imot var for smalskåret og begrenset til å framtvinge nye samarbeidsframstøt på den militære sektor.¹⁴⁸ Dette griper over i et annet sentralt poeng hos Breslauer, nemlig at de store diplomatiske «triumfene» i avspenningspolitikkenes første år for en stor grad framkom ved at Nixon og Bresjnev konsekvent skjøv de vanskeligste problemene foran seg – bare for å oppdage at de kom grusomt tilbake ved neste korsvei. Et illustrerende eksempel er MIRV-teknologiens rolle i SALT.¹⁴⁹ Det er ingen tvil om at man ved å holde MIRV utenfor, bidro til å framskynde SALT 1-avtalen. Like sikkert er det imidlertid at MIRV-problemet var blant de spørsmål som sterkest bidro til å komplisere og forsinke prosessen henimot SALT 2. Ved hele tiden å velge slike minimalistiske løsninger, gav man ikke bare publikum et feilaktig inntrykk av situasjonen; vel så viktig var det at man gikk utenom nettopp den typen spørsmål og problemer som – for å kunne løses – ville kreve en mer grunnleggende avklaring av partenes reelle interesser og forventninger. Noen slik avklarende diskusjon fant aldri sted, hverken under toppmøtene eller i forhandlinger på lavere politisk nivå.¹⁵⁰

Den viktigste «konstruksjonsfeilen» hevdes likevel å være supermaktens manglende vilje til å omsette erkjennelsen av militærstrategisk paritet i reell politisk paritet. Hverken på amerikansk eller sovjetisk side ser man ut til å ha næret noen illusjoner om at détente ville avskaffe den internasjonale konkurransen og rivaliseringen mellom USA og Sovjetunionen. Daværende presidiepresident Nikolai Podgorny hevdet f.eks. at «en rettferdig og demokratisk verden forutsetter en nasjonal og sosial frigjøring av jordens folk» og at «Sovjetunionens kamp for internasjonal avspenning og fredelig sameksistens mellom stater med ulike politisk system hverken er eller bør oppfattes å være et avvik fra klassekampprinsippet i vår utenrikspolitikk».¹⁵¹ Nixon og Kissinger var ikke mindre klare på dette punkt, og understreket både i ord og handling at de ikke betraktet détente som uforenelig med et aktivt amerikansk nærvær i den tredje verden. Hva partene derimot tok sikte på, var å bringe denne konkurransen over i mer kontrollerte – og for

dem selv mer fordelaktige - former. Når det aldri lyktes dem å frambringe klare og forpliktende spilleregler for hvordan denne rivaliseringen skulle praktiseres innenfor rammen av et ikke-antagonistisk system, måtte det få negative virkninger på samarbeidet.

Denne «failure to define a code of conduct» gjorde ifølge Gart-hoff liten skade på de områder som var av vital betydning for partene, slik som våpenkontroll og europeisk sikkerhet.¹⁵² Her fantes det både tunge gjensidige interesser som talte for å ta hensyn til motparten og et institusjonalisert forhandlingsapparat (SALT og KSSE) til å avklare de mest prekære problemene. Mer fatal skulle virkningen bli på de feltene hvor de nasjonale særinteressene var for usymmetriske til å kunne gjøres til gjenstand for regulære forhandlinger.

Ett slikt felt gjaldt den gjensidige rollefordelingen i den tredje verden, som på papiret skulle reguleres ved hjelp av gjensidighets- og tilbakeholdenhetsprinsippene. Ifølge Breslauer gjorde mangelen på operasjonelle definisjoner av disse begrepene at de faktiske signaler måtte bli desto viktigere. Når BPA sa så lite om hva partene fikk og ikke fikk gjøre, måtte Kreml og Washington legge desto større vekt på hva som *ble* gjort. De første avspenningsårene gav en rekke eksempler på tilbakeholdenhet i regionale konflikter og på områder av vital sikkerhetspolitisk betydning for motparten: for USAs del i forholdet til Kina og Vietnam (1970-72); for Sovjets del i Midtøsten (1970-72), i Vietnam (1972-73) og i Chile (1972-73). Dette endret seg imidlertid over tid, og allerede våren 1974 - dvs. med Kissingers solodiplomati i Midtøsten - hevder Breslauer at den sovjetiske ledelsen med god grunn kunne tolke USAs opptreden dithen at Kissinger ikke *ønsket* et amerikansk-sovjetisk samarbeid om uløste tredje verden-spørsmål, og heller ikke unnslo seg for å frarøve Sovjetunionen regionale posisjoner som landet hadde gjort store anstrengelser for å sikre seg. På denne bakgrunn tolker han den økte sovjetiske aktivismen i den tredje verden f.o.m. 1975 som en ren oppfølging av det eksempel Kissinger hadde satt i sitt Midtøsten-diplomati, bare med mer ensidig vekt på militære virkemidler; andre rådde man jo ikke over.¹⁵³

Det avgjørende poeng i denne sammenheng er altså at den voksende amerikanske bekymringen for Sovjetunionens militære innblanding i den tredje verden ikke først og fremst skyldtes at man oppfattet den som noen overhengende strategisk trussel - det fulgte

ingen førsteslagskapasitet med et kommunistisk Angola – men at den impliserte en type korrelasjon mellom militært styrkeforhold og internasjonal innflytelse som var klart i strid med premisene for Nixon/Kissingers «grand design».¹⁵⁴

Mislykket implementering

I tillegg til «konstruksjonsfeil» ble détente-politikken svekket som en følge av det vi med Hoffmann kan kalle «iverksettelsesfeil» («flaws in execution»)¹⁵⁵ Dette går på svakheter i måten strategien ble satt ut i livet på: i lederstil og presentasjonsmåter, i sviktende politisk kontroll over utvelgelsen av virkemidler, eller i mangelfull oppfølging og koordinering av tiltakene etter at de var iverksatt.

Flere av forfatterne er inne på hvordan Nixon og Kissingers lederstil bidro til å undergrave den politikken de ønsket å fremme, og at de egenskaper som etterhvert bidro til å svekke den, var de samme som til å begynne med hadde gitt den dens enestående gjennomslagskraft. De sentrale stikkord er her *hemmelighold* og *sentralisering*. Nixon og Kissinger unnlot ikke bare å holde Kongressen informert forut for de store diplomatiske «gjennombruddene» i forholdet til Moskva og Peking; de ignorerte også brottdelen av det byråkratiet som normalt har ansvaret for utformingen av USAs politikk overfor disse statene. På denne måten sikret de seg mot lekkasjer, forsinkelser og press fra særgrupper i og utenfor administrasjonen. Den finstemte balansen mellom belønning og straff som hele tiden inngikk i deres kontakter med sovjetiske og kinesiske ledere, krevde dessuten at flest mulig tråder ble samlet på Nixon og Kissingers hender; ikke minst var det viktig for framgangen i forhandlingene at motparten aldri behøvde å tvile på de amerikanske ledernes løfter. Problemet med denne arbeidsformen viste seg imidlertid etterhvert å være større enn fordelene. Dels førte det til pinlige episoder som uvegerlig svekket andre nære medarbeideres autoritet, som når det kom for en dag at utenriksminister Rogers ikke ante noe som helst hverken om Nixons Kina-reise eller det første Moskva-toppmøtet før nyhetene ble offentliggjort fra Det hvite hus. Dels resulterte det i at en del av overenskomstene med sovjeterne trolig ble mindre gunstige for USA enn de ellers ville ha vært, simpelthen fordi Nixon og Kissinger tok avgjørelser uten å

konsultere det ekspertapparatert de hadde til rådighet. Den viktigste svakheten var imidlertid at den eksklusive og ekstremt sentraliserte styringsstrukturen førte til at for få medarbeidere og tjenestemenn fikk sjanse til å engasjere seg i arbeidet med avspenningspolitikken. Détente ble dermed en utenrikspolitisk strategi uten den brede byråkratiske delaktighet og dype institusjonelle hukommelse som er nødvendig for å sikre intern støtte over tid. Nixon/Kissingers lederstil gjorde at détente fikk en personlig, snarere enn institusjonell forankring, noe som fikk fatale konsekvenser ettersom Watergate-skandalen begynte å undergrave presidentens troverdighet og prestisje.¹⁵⁶

En annen «iverksettelsesfeil» knytter seg til den nøye avstemte kombinasjonen av belønning og straff i forholdet til Sovjetunionen. Kissingers «linkage»-strategi var selve hjørnesteinen i den amerikanske détente-politikken, og det var ikke minst av hensyn til den at han og Nixon var så oppsatt på å skaffe seg full kontroll over forbindelsene med Moskva. Det knyttet seg imidlertid en rekke problemer til iverksettelsen av disse koblingene. For å lykkes var de for det første avhengige av at Kongressen gav de foreslåtte belønnings- og straffetiltakene sin støtte – en forutsetning det viste seg stadig vanskeligere å få oppfylt. For det andre bød koblingsstrategien på en rekke problemer i seg selv. Det hevdes f.eks. å tilhøre denne strategiens logikk at virkemidler som introduseres som belønninger gradvis endrer funksjon i retning av avstraffingsmidler. Et typisk eksempel er Kissingers høyst private løfte om gunstige kornleveranser dersom Moskva viste imøtekommenhet under de pågående SALT-forhandlingene. Straks denne belønningen ble iverksatt, måtte den enten miste sin betydning som politisk virkemiddel eller så måtte «gulroten» forvandles til en «kjepp», dvs. til et gode som man kunne true med å trekke tilbake dersom ikke motparten gjorde seg fortjent til at det ble opprettholdt. Slike forvandlinger var imidlertid ikke like enkle å få til i praksis. For det første var det ikke nødvendigvis slik at avstraffelseeffekten var like stor som belønningseffekten. Løftet om kornleveranser hadde nok bidratt til å sikre USA en god SALT 1-avtale, men i 1976 måtte Kissinger konstatere at «stans i kornleveransene ikke kan forhindre at vi mister Angola».¹⁵⁷ For det andre viste det seg at kornbøndene – en ikke ubetydelig pressgruppe i det amerikanske samfunn – hadde rukket å knytte sterke interesser til at belønningen

ble opprettholdt. Problemet ble da at administrasjonen vanskelig kunne straffe Moskva uten også å straffe deler av sitt eget velgergrunnlag. Det er dette Hoffmann kaller *détente*-virkemidlenes «fordreiningseffekter» («the 'perverse effects' of one's moves or tools»). Straks de ble satt ut i livet, begynte en rekke av virkemidlene å leve sitt eget liv, slik at Nixon/Kissingers kontroll over dem ble mer og mer illusorisk og deres innenriks- og utenrikspolitiske konsekvenser ble mer og mer uforutsigbare eller kontra-produktive.

Det kanskje beste eksempelet på «fordreiningseffekten» finner vi på våpenkontrollsektoren, der tiltak som var ment å redusere det militære spenningsnivået raskt viste seg å produsere nye og mer destabiliserende spenninger. Kroneksempelen er igjen de kvantitative begrensningene på strategiske våpenplattformer i SALT 1, som hevdes å ha utløst et kappløp om nye våpenteknologier (særlig MIRV) som økte partenes evne til å utkjempe kjernefysisk krig, og bidro til å undergrave den terrorbalansen som hele tiden var blitt lagt til grunn for våpenkontrollarbeidet.¹⁵⁸

En siste «iverksettelsesfeil» som ofte påpekes av strategi-modellens forfattere går på bruken av regionale støttespillere. Nixon-doktrinen forutsatte at USAs militære forpliktelser i den tredje verden kunne avlastes ved hjelp av økt militær egeninnsats fra utvalgte regionale støttespillere - Sør-Vietnam, Filippinene, Israel og Iran, for å nevne noen av de viktigste. I tillegg tenkte man seg at kampen mot Sovjet-støttede regimer i større utstrekning burde føres av lokale motstandsgrupper med materiell og økonomisk støtte fra USA eller de regionale støttespillerne. Problemet var bare at nedtrappingen fra direkte til indirekte amerikansk innsats også medførte at Det hvite hus fikk vesentlig mindre styring med hvordan oppdemningsoppgaven ble håndtert i periferiområdene. Israels egenrådige opptreden etter våpenhvilen i oktober 1973 gav et første varsel om at de utvalgte støttespillerne ikke alltid var villig til å følge Washingtons direktiver. Også den sørafrikanske intervensjonen i Angola, som antas å ha foranlediget de kubanske troppeforfølgelsene, skjedde delvis uten Kissingers vitende og vilje. Etter hvert viste det seg dessuten at flere av de utvalgte støttespillerne ikke mestret de oppgavene de var pålagt. Sør-Vietnams og det kambodsjanske Lon Nol-regimets kollaps våren 1975 gav klare indikasjoner på at Nixon-doktrinen her hadde bygd på til dels

urealistiske forutsetninger. Senere skulle FNLA-styrkenes problemer i Angola og ikke minst Sjahan av Irans fall bekrefte det samme for Afrika og Midtøstens del. Det er videre blitt hevdet at Nixon-doktrinen ikke bare avspeilte en helt urealistisk forestilling fra Nixon og Kissingers side om disse nære allierte regimenenes evne til å stå i mot indre og ytre press, men kanskje vel så meget om Kreml-ledelsens evne til å kontrollere sine støttespillere i de samme områdene. Nedtrapping av amerikanske regionale forpliktelser og sovjetisk/kommunistisk tilbakeholdenhet i den tredje verden var to sider av samme sak. Med tanke på at den amerikanske détente-strategien nettopp baserte seg på erkjennelsen av splittelse og fragmentering innenfor den kommunistiske blokken, kan det derfor fortone seg nokså selvmotsigende når man i Washington baserte seg så sterkt på Moskvas evne til å diktere sine mer fjerntliggende «klientstaters» atferd. Eller som Gaddis uttrykker det: «Hele forestillingen om amerikansk-sovjetisk samarbeid for å «mestre» kriser i den tredje verden forutsatte et fortsatt supermaktsherredømme, mens deres autoritet – på hver sin kant – i virkeligheten var raskt synkende.»¹⁵⁹

Det var imidlertid ikke bare amerikanske myndigheters manglende kontroll med omverdenen som skapte vanskeligheter for détente; også den innenrikspolitiske oppslutning om og oppfølging av avspenningspolitikken viste seg å by på uforutsette problemer. I tillegg til «konstruksjonsfeil» og «iverksettelsesfeil» peker derfor et flertall av strategi-modellens forfattere på en tredje feilkilde: den manglende evnen til å skaffe innenrikspolitisk oppslutning om avspenningspolitikken. Garthoff snakker her om «failures in relating détente to internal politics»; George om «lack of legitimacy»; Bowker/Williams om «the problem of mobilising and maintaining domestic support»; Hoffmann om «flaws in the rear». Fordi de alle viser til svakheter i måten man presenterte avspenningspolitikken på, vil vi i fortsettelsen bruke betegnelsen «markedsføringsfeil».¹⁶⁰

Det er særlig tre slike som framheves. For det første oppstod det et klassisk *overbudsproblem* i forholdet mellom Det hvite hus og velgerne som gjorde at det, etter de første blendene triumfene i 1972-73, ble stadig vanskeligere for Nixon/Kissinger/Ford å «selge» détente. Her blir det særlig pekt på at Nixon og Kissinger i sin offentlige retorikk overdrev betydningen av avspenningspolitikkenes resultater. Deres gjentatte påstander om «avgjørende gjen-

nombrudd» og «historiske vendepunkt» i de amerikansk-sovjetiske forbindelser, skapte forventninger blant de liberale internasjonalistene som det viste seg meget vanskelig å innfri. De samme uttalelsene skapte samtidig indignasjon og uro på konservativt hold, og la dermed mye av grunnlaget for den massive détente-kritikken som etterhvert skulle komme derfra.¹⁶¹

En annen «markedsføringsfeil» går på forholdet mellom den utøvende og den lovgivende makt; mer bestemt Nixon/Kissingers problemer med å skaffe tilstrekkelig oppslutning i Kongressen om avspenningspolitikkenes virkemidler. Som vist i vår gjennomgang av opinionsmodellen, fant det på 70-tallet sted en markant endring i forholdet mellom disse institusjonene. Presidentmaktens suverene kontroll over utenrikspolitikken ble kraftig beskåret; Kongressens innflytelse økte tilsvarende. Samtidig fant det også sted maktforskyvninger innad i Kongressen, der de gamle nestorene dels trakk seg tilbake, dels ble skjøvet tilside av yngre krefter med mindre lojalitetsfølelse overfor Det hvite hus og større ærgjerrighet på Kongressens og sine egne vegne. Flere av strategi-modellens forfattere er i denne forbindelse opptatt av at Kongressens utenrikspolitiske «gjenoppvåkning» (resurgence) ble forsterket gjennom Nixon/Kissingers lederstil, og at dette fikk alvorlige følger for détente. De fem første år av Nixons regjeringstid framstod som selve symbolet på det amerikanerne kaller «the Imperial Presidency». En rekke faktorer bidro til å gi hans embetsutøvelse et «keiserlig» preg: de mange dramatiske utspillene og utenlandsreisene; de storslåtte mottakelsesseremoniene i Peking og Moskva; de triumferende tilbakekomstene til Washington og de like triumferende «hylningsferdene» til Kongressen. Det omfattende hemmeligholdet, bruken av personlige utsendinger og diplomatiske «backchannels» bidro også til å forsterke dette inntrykket. Det samme gjorde påstandene fra Nixon og hans medarbeidere før valget i 1972 om at détente-politikkenes skjebne var uløselig knyttet til Nixon som person.¹⁶² Selv om dette effektmakeriet gav god politisk uttelling på kort sikt, måtte det virke ekstra provoserende på de grupper i Kongressen som – i kjølvannet av Vietnam – var oppsatt på å gjenvinne de folkevalgtes tapte innflytelse i utenrikspolitikken. Etersom Watergate undergravde presidentens innenrikspolitiske autoritet og framskyndet overgangen fra «the Imperial to the Imperilled Presidency», økte derfor presset på détente-politikken.

Den samme lederstilen og sansen for dramatiske effekter som til å begynne med hadde gjort détente til «godt innenrikspolitisk teater», slo m.a.o. tilbake på détente-politikken i det øyeblikk lederstilen, effektmakeriet og hovedpersonene selv kom i vanry.¹⁶³

Den økte viljen blant de folkevalgte til å hevde Kongressens rettigheter vis à vis presidentmakten ble behendig utnyttet av ambisiøse representanter og senatorer som gjennom angrep på détente-politikken så en kjærkommen mulighet til å fremme sin egen politiske karriere. Ifølge strategi-modellen var det særlig to måter denne kombinasjonen av personlige og institusjonelle selvhevdelsesmotiver kom til å skade avspenningspolitikken på. For det første ble bruken av «linkage» vanskeliggjort av Henry Jacksons, Charles Vaniks og Adlei E. Stevenson III's ulike lovendringsforslag, som hver på sin måte koblet allerede varslede amerikanske økonomiske ytelser – opprinnelig forespeilet Moskva som «belønning» for SALT 1 og BPA – til nye sovjetiske innrømmelser på menneskerettighetsområdet. Jacksons krav om at Moskva måtte garantere 50-60.000 jøder fri utreisetillatelse årlig før det kunne komme på tale å oppheve restriksjonene på USAs varehandel med Sovjetunionen, førte til at liberale og konservative senatorer for første gang fant hverandre i en felles kritikk av avspenningspolitikken. Ved å nekte Kreml-lederne MFN-status på vilkår de selv kunne akseptere, slo Kongressen dessuten bena vekk under det belønningssystemet Nixon/Kissinger hadde villet bygge forholdet til Sovjetunionen på. Dels ble belønningene koblet direkte til endringer i interne sovjetiske samfunnsforhold i stedet for til endringer i sovjetisk forsvars- og utenrikspolitikk. Dels ble koblingen mellom ytelser og motytelser, som før var blitt avtalt i fortrolige samtaler mellom supermaktslederne uten sjenerende innblanding fra opinionen og massemedia, plutselig gjort til et offentlig debatttema – med alle de overbudsfarer dette førte med seg. Dels skjedde det også en vridning i balansen mellom positive og negative sanksjoner. Mens Nixon/Kissinger ønsket å utvide den økonomiske samhandelen som en belønning for god sovjetisk oppførsel og som en oppmuntring til enda større «veloppdragenhet» i framtiden, brukte Jackson og Vanik handelsutviklingen primært som et strafferedskap, der de truet med å frata sovjeterne noe man i Moskva mente at USA alt hadde lovet dem.¹⁶⁴ Fordi de potensielle samarbeidsområdene mellom partene var så små, var det ingen

selvfølge at man hele tiden kunne framskaffe nye og fristende belønninger. Ble belønninger omgjort til avstraffelser, innebar det m.a.o. en risiko for at den opprinnelige balansen mellom «gulrøtter» og «kjeppslag» ville forrykkes i sistnevntes favør. Ifølge flere av forfatterne var dette nettopp hva som hendte med bruken av «linkage» utover på 70-tallet: de potensielle belønningene ble færre og færre, inntil begrepet under Carter fikk et rent negativt preg og raskt gikk i oppløsning som utenrikspolitisk virkemiddel.¹⁶⁵

I tillegg til å undergrave Nixon/Kissingers muligheter til å sette «linkage»-strategien ut i livet, hevdes det at Kongressen skadet détente ved å svekke det militære trusselkomponentet i den amerikanske politikken overfor Sovjetunionen. Ifølge Gaddis var både Nixon og Kissinger opptatt av at USA, parallelt med at det ble inngått strategiske våpenkontrollavtaler med Sovjetunionen, måtte opprettholde en troverdig militær avskrekkingstrussel. SALT 1-avtalen var derfor tenkt kombinert med en utbygging av de våpensystemer som ikke ble begrenset av avtalen: B-1 bombeflyet, Trident, MX og kryssermissiler. Igjen ble de opprinnelige planene forpurret av Kongressen. Bevilgningene til disse strategiske våpensystemene ble beskåret eller utsatt, samtidig som de folkevalgte tvang igjennom større nedskjæringer i de konvensjonelle styrkene enn Det hvite hus hadde foreslått. Resultatet var at Nixon og Ford ble satt til å administrere «den mest dramatiske omfordeling av ressurser fra militære til sivile formål i nyere amerikansk historie». På denne måten mistet de det riset bak speilet som skulle få Moskva-ledelsen til å overholde inngåtte våpenkontrollavtaler og til å holde seg i skinnet i den tredje verden.¹⁶⁶

Vanskelighetene med å vinne støtte for détente-politikken i opinionen og på Capitol Hill hadde flere og bare delvis sammenfallende årsaker. En av fellesårsakene var ifølge Gaddis at Nixon/Kissinger aldri evnet å formidle détente-politikkens innhold og dens strategiske forutsetninger videre til sitt eget byråkrati, Kongressen eller velgerne.¹⁶⁷ Som et eksempel viser han til de stadig mer høylydte anklagene om at Kissinger førte en amoralsk utenrikspolitikk og at détente ignorerte spørsmålet om menneskerettigheter. Disse anklagene, hevder han, bygde på en feilaktig forståelse av hva den amerikanske strategien gikk ut på. Kissinger var ikke uten følelse for de moralske spørsmål og dilemmaer som knytter seg til enhver form for samhandling med udemokratiske eller undertrykkende

regimer. Han insisterte imidlertid på at internasjonal orden måtte gis prioritet framfor nasjonal rettferdighet, og at den mest realistiske veien henimot det siste gikk gjennom økt samarbeid innenfor et stabilt internasjonalt system. Denne nyanseringen nådde imidlertid aldri fram til velgerne, noe ikke minst Carter og Reagans primærvalg-kampanjer i 1976 ettertrykkelig demonstrerte. Også andre forfattere er opptatt av denne kommunikasjonssvikten. George hevder f.eks. at fordi Nixon aldri lyktes å fortelle velgerne hva som gjorde avspenningspolitikken så formålstjenelig og nødvendig for USA, kom den amerikanske détente-politikken til å lide under det han kaller mangelfull «normativ» og «kognitiv» legitimitet.¹⁶⁸ Hos Garthoff blir de samme mekanismene formulert slik at avspenningspolitikkenes uklare spilleregler og dens usikre innenrikspolitiske legitimitet etterhvert umuliggjorde enhver konstruktiv amerikansk samfunnsdebatt om avspenningsprosessens formål og status. Détentes tilhengere og kritikere utviklet i stedet vidt forskjellige og innbyrdes uforenelige tolkninger av den utenrikspolitiske virkelighet: mens tilhengerne underslo at USA og Sovjetunionen fortsatt befant seg i et rivaliseringsforhold, fikk motstanderne en tendens til systematisk å fordreie styrkeforholdet mellom supermaktene, slik at USA framstod som mye svakere og Sovjetunionen som mye sterkere enn de økonomiske og militære realiteter tilsa.¹⁶⁹ På samme vis karikerte man sine innenrikspolitiske motstandere til det ugjenkjennelige.¹⁷⁰ Détente-politikken bidro kort sagt til å forsterke den korrumperingen av det utenrikspolitiske ordskiftet i USA som hadde begynt under Vietnam-krigen.

Strategi-oppløsning under Carter

Et siste fellestrekk ved disse forfatternes årsaksanalyser er den kritiske vurderingen av Carters håndtering av avspenningspolitikken. Denne kritikken går ikke først og fremst på Carters utenrikspolitiske målsettinger. Som Hoffmann skriver, er det «vanskelig å kritisere en tilnærming til Sovjetunionen som tok sikte på å opprettholde avspenningspolitikken, bare uten illusjoner og overbud, og uten samtidig å sette andre områder, prinsipper eller målsettinger i amerikansk politikk over styr».¹⁷¹ Det man derimot er kritiske til – og her er det praktisk talt ingen forskjeller mellom forfatterne – er

måten disse forbilledlige ambisjonene ble fulgt opp på.¹⁷² For det første hevdes det at Carter-administrasjonen manglet en klar og overordnet visjon for sin Sovjet-politikk. De ulike elementene i denne politikken – våpenkontroll, avskrekking, menneskerettighetskritikk, osv. – ble aldri heftet sammen på en meningsfylt måte; alt man hadde å støtte seg til var en løst innbundet «katalog av målsettinger».¹⁷³ Denne svakheten blir forklart med henvisning dels til Carters personlige egenskaper, dels til de sterke politiske motsetningene innad i administrasjonen, og dels til Carters behov for å distansere seg fra sine republikanske forgjengeres politikk.

I sin presidenttid fikk Carter ord på seg for å være en sjelden sammensatt personlighet. Han var, skriver Hoffmann, en mann som beveget seg «på to vesensforskjellige plan» – de høyverdige prinsippene og de minusiøse detaljers plan – «uten noen påviselige forbindelser mellom de to».¹⁷⁴ I utenrikspolitikken slo dette ut i en stadig veksling mellom høytsevende retorikk og ytterst jordnært politisk håndverk. I sine beste stunder, som under forhandlingene som førte fram til Camp David-avtalen, maktet han å forene disse kvalitetene. Normalt greide han det ikke, og i de to til tre første årene av sin presidenttid vaklet han derfor mellom en praktisk-samarbeidsorientert og en ideologisk-konfliktorientert tilnærming til Sovjetunionen.

Denne spenningen ble angivelig forsterket gjennom Carters valg av medarbeidere. På den ene side rekrutterte han en rekke liberale demokrater, populistere og religiøse aktivister fra sin egen valgkamporganisasjon og sitt eget politiske miljø i Georgia; folk som i stor grad ønsket å nedprioritere supermaktsforholdet og i stedet konsentrere seg om «globale» spørsmål – u-hjelp, ny økonomisk verdensorden og menneskerettigheter. På den annen side dro han også veksler på sine kontakter i Den trilaterale kommisjonen; en eksklusiv gruppe av «tidligere kalde krigere som hadde justert sine oppfatninger som et resultat av Vietnam-krigen» og som ønsket at USA skulle søke et tettere økonomisk og politisk samarbeid med de store asiatiske og vestlige industrilandene.¹⁷⁵ Mens de liberale internasjonalistene fylte opp de midlere stillingskategoriene i administrasjonen, kom trilateralistene til å ta hånd om nøkkelposisjonene. Dette innebar for det første at det var duket for interne spenninger mellom de «vest/vest-orienterte» trilateralistene og de mer «nord/sør-orienterte» liberalerne; for det andre at det ikke ble plass til

representanter for den tradisjonelt innflytelsesrike høyrefløyen i partiet. Bowker og Williams ser utestegningen av Jackson-demokratene som en «avgjørende taktisk feilvurdering» som stilte administrasjonen åpen for sterk og vedvarende kritikk. Mange av de utestengte tilhørte miljøene rundt *Committee for a Democratic Majority* og *Committee on the Present Danger*, og skulle snart la høre fra seg.¹⁷⁶ Carter hadde dermed satt seg selv i den uheldige stilling at han stod overfor en meget velinformert og talemester konservativ demokratisk opposisjon utenfor administrasjonen, samtidig som han innad måtte bygge bro mellom to vidt forskjellige sosiale og politiske grupper. Ifølge Gaddis ble de interne styringsproblemene dette medførte forsterket ved at administrasjonen manglet en dominerende sikkerhetspolitisk tenker à la Kennan, Nitze eller Kissinger. Brzezinski, som utvilsomt var tiltenkt en tilsvarende rolle, manglet angivelig de nødvendige intellektuelle kvaliteter. Han hadde, som Gaddis uttrykker det, større sans for «akrobatikk» enn for «arkitektur».¹⁷⁷ Hoffmann er inne på det samme, og anklager Brzezinski og Carter for «ureflektert aktivisme» i sikkerhetspolitikken.¹⁷⁸ I stedet for å rangere de ulike målsettingene og gjøre seg opp en klar mening om i hvilken rekkefølge de tilordnede virkemidlene skulle iverksettes, prøvde de å gjøre alle ting på én gang: oppnå et gjennombrudd i SALT-forhandlingene, presse Moskva i spørsmålet om menneskerettigheter, avskrekke sovjeterne fra å forsøke å endre den militære styrkebalansen til egen fordel, samt forskyve det utenrikspolitiske fokus vekk fra supermaktsforholdet og mer i retning av Japan, Vest-Europa og den tredje verden. Dette var alt sammen prisverdige målsettinger, men som Gaddis poengterer: «man kunne ikke på én og samme tid forhandle med, forandre, avskrekke og ignorere Sovjetunionen».¹⁷⁹

Mens Nixon/Kissingers détente-strategi ifølge disse forfatterne led av alvorlige konstruksjonsfeil, hevder de altså at problemet for Carter-administrasjonen snarere bestod i at den var *grunnleggende strategi-løs*. Behovet for å distansere seg fra forgjengerne og å skape seg en distinkt egen identitet bidro riktignok til at Carter og hans medarbeidere gjorde krav på å ha foretatt et prinsipielt oppgjør med Kissingers *Realpolitik*. Men dette bruddet, hevdes det, var mer tilsynelatende enn reelt: med unntak av menneskerettighetskampanjen var det i det store og hele få substansielle endringer i USAs politikk overfor Sovjetunionen mellom 1975 og 1978.¹⁸⁰

Også Carter-administrasjonen hevdes å ha bidratt til détetentes sammenbrudd gjennom måten den iverksatte og markedsførte sin Sovjet-politikk på. Blant de mange «iverksettelsesfeilene» er det særlig den omstridte menneskerettighetskampanjen som trekkes fram. De fleste av strategi-modellens forfattere er kritiske til dens plass i Carter-administrasjonens utenrikspolitikk. Innvendingene går ikke så mye på kampanjens formål eller moralske berettigelse; heller ikke på Carters personlige motiver. I stedet hevdes det at kampanjen fungerte kontraproduktivt, ikke bare når det gjaldt Kreml-regimets behandling av jøder og dissidenter, men også for avspenningspolitikken i sin alminnelighet. Mens framgang på andre områder, ikke minst på våpenkontrollsektoren, var avhengig av gjensidig tillit og respekt, førte menneskerettighetskampanjen til at mistilliten økte og respekten minsket. Fordi Carter «aldri relaterte sine moralske og innenrikspolitiske forpliktelser vedrørende menneskerettigheter til sine geopolitiske og humanistiske forpliktelser vedrørende våpenkontroll» kom menneskerettighetskampanjen derfor til å sette en effektiv stopper for hans ambisiøse nedrustningsplaner.¹⁸¹

Problemet med menneskerettighetskampanjen var ikke bare at den i Moskva måtte oppfattes som et forsøk på innblanding i «indre sovjetiske anliggender». Mer alvorlig var det at den etter sovjetisk oppfatning var så selektiv. Mens selv det minste sovjetiske overtramp ble fordømt, syntes det som om langt alvorligere krenkelser i Kina og Sør-Amerika ble forbigått i taushet.

Dette bringer oss over til en annen og ofte påtalt «iverksettelsesfeil»: mangelen på konsekvens og konsistens. Carter, hevdes det, «dyrket inkonsistensen som et gode i seg selv».¹⁸² Én ting var at den avtagende forutsigbarheten dette førte med seg, skapte uro i Kreml – for, som Gaddis uttrykker det, oldinger kan stundom overraske andre, men de liker det ikke når de selv blir utsatt for andres overraskelser».¹⁸³ Fordi så mange av Carters utspill ble omgjort eller trukket tilbake etter å ha møtt nasjonal eller internasjonal motstand, slik tilfellet f.eks. var med nøytronbomben og med forslaget om å trekke USAs styrker ut av Sør-Korea, fikk uforutsigbarheten dessuten et preg av ettergivenhet og svakhet som neppe bidro til å øke sovjeternes respekt for ham. Det mest ødeleggende for de tosidige forbindelsene sies likevel å ha vært at flere av utspillene avdekket

en sviktende virkelighetssans hos den amerikanske presidenten mht. Moskvas evne og vilje til innrømmelser. SALT 2-utspillet forutsatte f.eks. at de meget forsiktige og konservative Kreml-lederne kunne overtales til å kansellere en overenskomst det alt var nedlagt et stort arbeid i å få til og som partene hadde vært enige om å bygge videre på. Oppstyret omkring den påståtte sovjetiske «kamp-brigaden» på Cuba er et annet eksempel. Fra sovjetisk side måtte Carters krav om tilbaketrekking fortone seg som et forsøk på å endre et deployeringsmønster som var blitt stilltiende godkjent av Kennedy-administrasjonen i 1963 og som aldri senere hadde skapt problemer. Menneskerettighetskampanjen viste på samme måte at Carter manglet en helt grunnleggende forståelse av «de nødvendige begrensninger som knyttet seg til détente brukt som virkemiddel til å påvirke de innenrikspolitiske forhold i Sovjetunionen».¹⁸⁴

Mangelen på konsekvens og konsistens hevdes å ha hengt nøye sammen med de uklare kommandoforhold og de økende politiske motsetninger innad i administrasjonen. Forholdet mellom de to ledende trilateralistene i Carters stab, utenriksminister Vance og presidentens sikkerhetspolitiske rådgiver Brzezinski, ble raskt anstrengt – mest av politiske årsaker, men også fordi de måtte hevde sine respektive institusjoners interesser i kampen om presidentens gunst. Mens Vance hadde en sektorisert tilnærming til détente – dvs. at han søkte løsninger på hvert enkelt problem eller problemkompleks for seg, uten å gjøre for mange koblinger mellom dem – hevdet Brzezinski at en reell bedring i supermaktsforholdet bare var mulig dersom partene gikk løs på hele feltet av utestående problemer, og så dem mest mulig i sammenheng. Denne uenigheten toppet seg i synet på SALT 2-forhandlingene, der Vance gikk imot alle forslag fra Brzezinski om å knytte amerikanske innrømmelser på våpenkontrollområdet til sovjetiske innrømmelser på andre felt. Også på bruken av «Kina-kortet» skapte splid. Mens Vance i det lengste kjempet for at administrasjonen skulle holde fast ved Kissingers prinsipp om mest mulig likebehandling av Kina og Sovjetunionen, gikk Brzezinski inn for å bruke trusselen om en amerikansk-kinesisk allianse som et middel til å presse fram sovjetiske innrømmelser, f.eks. i SALT. Særlig Garthoff er opptatt av hvordan Carters bruk av «Kina-kortet» (og Deng Xiaopings bruk av «USA-kortet»!) i 1978-79 skadet de amerikansk-sovjetiske forbindelser og trolig også inngikk som en viktig forut-

setning da man på sovjetisk side bestemte seg for å invadere Afghanistan.¹⁸⁵

Det var også andre viktige forskjeller mellom Vance og Brzezinski. Vance trodde på nytteverdien av tillitsskapende tiltak, og mente at man gjennom økt samhandel og interaksjon gradvis kunne bygge ned de motsetningene som preget forholdet mellom de to supermaktene. Brzezinski var fundamentalt skeptisk til sovjetiske motiver, og fant det derfor meningsløst å søke sikkerhet gjennom tillitsskaping.¹⁸⁶ Mens Vance i det lengste framhevet potensielle samarbeidsområder, prøvde geopolitikerer Brzezinski snarere å styre Carters oppmerksomhet mot potensielle konfliktområder. I de først par årene forsøkte Carter å løse denne spenningen ved å føre en utenrikspolitikk som tok hensyn til begge medarbeidernes perspektiver. Gang på gang understreket han at forholdet til Sovjetunionen inneholdt elementer av såvel samarbeid som konflikt, og at det var opp til Moskva å bestemme hvilke av de to elementene som skulle få størst plass. Hva denne «dual track»-strategien tilsynelatende gav i form av økt fleksibilitet, hevdes imidlertid raskt å ha gått tapt igjen som en følge av den forvirring, uro og mistro den skapte i Moskva og blant administrasjonens hjemlige kritikere.¹⁸⁷

Dermed er vi framme ved «markedsføringsfeilene». Slik Nixon/Kissingers lederstil og presentasjonsform hevdes å ha svekket velgernes oppslutning om détente, framhever flere av forfatterne hvordan Carter – stikk i strid med hans egne intensjoner – bidro til å øke motstanden mot avspenningspolitikken gjennom måten han formulerte og praktiserte den på. I tillegg til det uheldige inntrykk som ble skapt gjennom de mange forhastede og til dels selvmotigende utspillene, er det særlig to forhold som trekkes fram i denne sammenheng: Carters selvpålagte rolle som «wicked messenger» – budbringer av dårlig nytt – og hans tendens til å underslå administrasjonens forsvarspolitiske innsats. Carter skal således ha fått opinionen imot seg fordi han til stadighet terpet på at USAs økonomiske og politiske innflytelse i verdenssamfunnet var for nedadgående og at det derfor gjaldt å tilpasse seg de endrede makt-politiske realitetene før man ble tvunget til det av andre. Poenget her er selvsagt ikke at Carter tok feil, men at amerikanske velgere nektet å akseptere de dystre realitetene han presenterte dem for. Carters velmente formaninger vakte etterhvert så sterk irritasjon og

ubehagsfølelse at det utløste mistro til hele hans måte å drive utenrikspolitikk på. Tilliten ble ikke større av den tilsynelatende handlingslammelse Carter viste overfor de indre omveltningene i Afghanistan (april 1978), Sør-Yemen (juni 1978), Iran (februar 1979) og Nicaragua (juli 1979); omveltninger som bragte USA-fiendtlige regimer til makten og som derved bidro til å endre den strategiske balansen i området i USAs disfavør. Selv om USAs muligheter til å påvirke utfallet av disse konfliktene i virkeligheten var minimal, hevdes det at Carters opptreden under og etter krisene forsterket inntrykket av at disse amerikanske «tapene» kunne ha vært unngått. Dermed oppstod den populære forestilling om at USAs svinnende internasjonale innflytelse var selvforskyldt, og at alt som trengtes for å gjenvinne landets gamle storhet, var en ny president med en ny og mer handlekraftig politikk. Dette banet veien for Reagan som, i motsetning til Nixon og Carter, nektet å akseptere at det ikke lenger var mulig å gjenvinne USAs tradisjonelle lederposisjon ved hjelp av tradisjonelle virkemidler.¹⁸⁸

Når Reagan og détente-kritikerne fikk så lett spill med Carter, skyldtes det ifølge denne forklaringsmodellen bl.a. også at Carter aldri evnet å gi et klart bilde av hvor han stod i forsvarspolitikken. Inntrykkene fra valgkampen i 1976, da han tok til orde for omfattende nedskjæringer på forsvarssektoren, ble hengende igjen i velgernes bevissthet lenge etter at presidenten selv hadde endret standpunkt. Carter-administrasjonen kom derfor hele tiden til å slite med anklager om å være for «dovish» og for «weak on defense». Igjen skal Carters egen opptreden ha bidratt til å holde liv i kritikken. I stedet for å skaffe oppmerksomhet rundt det faktum at han, som den første president siden Johnson, hadde fått Kongressen med på en reell økning i bevilgningene til forsvaret, forsøkte han i lang tid å fastholde inntrykket av seg selv som en spesielt nedrustningsvennlig president. Hans mange «negative» forsvarsbeslutninger – avgjørelsene om *ikke* å anskaffe B-1-bombeflyet, om *ikke* å utplassere nøytronbomben i Europa, om å skjære ned på marinens byggeprogrammer og å senke tempoet i utviklingen av MX-raketten – fikk også et unødig defensivt skjær over seg fordi Carter ikke samtidig sørget for å framheve at nedskjæringene skjedde til fordel for andre og mer sofistikerte våpensystemer. Carters lite heldige hånd med forsvarspolitikken kommer ifølge disse forfatterne klarest til syne når den sammenliknes med Nixons. Under hele sin

presidenttid understreket Nixon behovet for et sterkt forsvar, og dette skaffet ham et godt rykte blant forsvarsvennlige velgere til tross for at det i hans presidenttid fant sted en klar nedtrapping av landets forsvarsinnsats. Carter, derimot, iverksatte en rekke moderniserings- og utviklingsprogrammer og sørget for å snu den negative utviklingen i bevilgningene til forsvaret. Likevel ble han altså anklaget for å neglisjere forsvarets behov og for å ha svekket USAs militære slagkraft vis à vis Sovjetunionen.¹⁸⁹

Tilsammen hevdes denne rekken av «konstruksjonfeil», «iverksettelsesfeil» og «markedsføringsfeil» å ha undergravet avspenningspolitikkenes oppslutning og prestisje i USA. Ifølge Hoffmann kom den også til å svekke Kreml-ledernes respekt for USA som rival og til å minske deres tro på USA som en potensiell samarbeidspartner. Resultatet av Carters mange utenrikspolitiske krumspring ble dermed at man på amerikansk side endte opp med den i avspenningsøyemed «verste av alle tenkelige verdener: et Sovjetunionen som både hadde lite å frykte og lite å forvente fra Washington».¹⁹⁰ En slik motstander kunne hverken trues eller lokkes til innrømmelser, og uten innrømmelser kunne man i lengden ikke forhindre at de amerikanske velgernes forventninger til avspenningspolitikken slo over i mistro og desillusjonert protest. Den sentrale erkjennelse i strategi-modellen er da også at den amerikanske avspenningspolitikken gradvis umuliggjorde seg selv fordi den både i Nixon/Kissingers og Carters varianter hadde et urealistisk preg som var uegnet både til å endre sovjetisk atferd og til å overbevise hjemmeopinionen om at det ikke fantes andre og bedre måter å ivareta USAs interesser på.

4. Oppsummering

I denne delen er seks rivaliserende forklaringsmodeller vedrørende détente-politikkens vekst og fall blitt presentert. Rent stikkordsmessig kan vi oppsummere forskjellene mellom dem slik:

To modeller finner at hovedårsakene må søkes på sovjetisk side. Verdensrevolusjonsmodellen framhever det sovjetiske kommunist-systemets ekspansive natur, og hevder at détente i bunn og grunn inngikk i et sovjetisk forsøk på å tilrive seg et avgjørende militærstrategisk overtak på Vesten. Unnfallenhetsmodellen retter særlig

søkelyset på den økte sovjetiske innblandingen i regionale konflikter, som hevdes å ha undergravd détentes geopolitiske forutsetninger. Men mens verdensrevolusjonsmodellen tolker denne aktivismen som et resultat av en sovjetisk «master plan» med sikte på å etablere et verdensomspennende kommunistisk imperium, var den ifølge unnfallemodellen snarere et resultat av taktiske og utpreget realpolitiske overveielser i Moskva, som framfor alt tok utgangspunkt i hva man der oppfattet som en svekket amerikansk evne og vilje til å opprettholde USA's globale forpliktelser. Slik blir Watergate-skandalen og Carters unnfallemhet overfor Bresnev-regimets «Afrikanske eventyr» viktige forutsetninger for avspenningspolitikkenes sammenbrudd.

Opprustningsmodellen plasserer «ansvaret» på amerikansk side: det var den intense motoffensiven fra konservative og sterkt anti-sovjetiske grupper innen næringslivet, forsvaret og det sikkerhetspolitiske miljøet i USA som felte détente. Det angivelige siktemål for disse gruppene var å gjenreise USA's økonomiske lederrolle i den vestlige verden og å gjenvinne dets tapte militær-strategiske overtak på Sovjetunionen.

Tre av modellene ser den skiftende holdningen til détente-eksperimentet som et resultat av ulike aksjon/reaksjon-mekanismer:

Opinionsmodellen fokuserer på samspillet mellom eksterne faktorer (Sovjetunionens militære styrkeoppbygging og økte militære innblanding i den tredje verden) og sosio-kulturelle endringer i det amerikanske samfunn. Konklusjonen er at de interne endringene dels gjorde opinionen mer følsom for denne typen sovjetisk atferd; dels at denne atferden i neste omgang bidro til å forsterke de interne endringsprosessene. De innenrikspolitiske betingelser for USA's avspenningspolitikk gikk dermed gradvis i oppløsning.

Status quo-modellen fokuserer i stedet på détente-eksperimentets internasjonale betingelser. Eller mer presist: på avspenningspolitikkenes funksjon innenfor rammen av et bipolarisert og grunnleggende anarkisk internasjonalt system. I henhold til denne forklaringsvarianten må détente oppfattes som et forsøk på å endre dette systemet i en retning som ville gjøre supermaktene bedre i stand til å forsvare sine utsatte internasjonale maktposisjoner. Forsøket mislyktes fordi de faktorer som bidro til å stabilisere det etablerte kaldkrigssystemet etterhvert viste seg sterkere enn de med en destabiliserende funksjon.

Strategi-modellen ser avspenningspolitikkenes sammenbrudd som

et resultat av en rekke innebygde svakheter i den bakenforliggende amerikanske strategien og i måten denne ble iverksatt på. I tillegg framhever den endringene i den militær-strategiske og geopolitiske maktbalansen; endringer som var påbegynt på 60-tallet, men som først kom klart tilsyne et tiår senere og som mange derfor oppfattet som et produkt av avspenningspolitikken. Både den sovjetiske styrkeoppbyggingen, Carter-administrasjonens maktesløshet overfor sovjetiske framstøt i den tredje verden, og det økende misforholdet mellom avspenningspolitikkenes resultater på den ene side og de forventninger som var skapt til den på den annen, bidro til at amerikanske velgere i økende antall krevde at détente måtte avløses av en mer offensiv og militær-basert oppdemningspolitikk.

De enkelte forklaringsmodellenes særtrekk kan klargjøres på flere vis. En mulighet er å se hvilke typer årsakskategorier de ulike modellene legger størst vekt på: psykologiske, ideologisk-kulturelle, politisk-organisatoriske («bureaucratic politics»), økonomiske, system-teoretiske eller militær-strategiske.¹⁹¹ Her viser det seg at innslaget av psykologiske årsakselementer er beskjedent i alle modellene, men likevel mer framtrædende i strategimodellen, opinionsmodellen og unnlåtelsesmodellen enn i de øvrige. Et typisk eksempel finner vi hos Huntington, som antyder at Carters handlingsslammelse overfor den sovjetisk-støttede ekspansjonismen i den tredje verden fram til Afghanistan-invasjonen kan ha hatt sammenheng med et brennende personlig ønske om å bli den første president i etterkrigstiden som slapp å se amerikanske soldater dø i kamp utenfor USAs grenser.¹⁹²

Ideologisk-kulturelle faktorer står sentralt i tre modeller (verdensrevolusjonsmodellen, opprustningsmodellen og opinionsmodellen), mens det særlig er opprustnings- og status quo-modellene som legger vekt på økonomiske og systemteoretiske forklaringselementer. Et visst innslag av militær-strategiske faktorer finnes rimeligvis i alle forklaringsvariantene: détente dreide seg jo ikke minst om å sikre seg mot at den annen supermakt fikk tilrive seg et avgjørende militært overtak. Opprustningsmodellen skiller seg likevel ut ved å betrakte hensynet til den militære styrkebalansen og den geopolitiske utviklingen som de avgjørende faktorer bak USAs oppgivelse av détente-politikken.

Et annet og nært beslektet ordningsprinsipp vil være å relatere årsaksmodellene til ulike *forklaringstyper*, jfr. den tidligere sontringen

mellom intensjonale, rasjonelle, supraindensjonale og subintensjonale forklaringer. Det må understrekes at ingen av modellene utelukkende baserer seg på én forklaringstype, og at det derfor snarere er vektfordelingen mellom dem som har krav på vår interesse. Det framgår da at verdensrevolusjons- og opprustningsmodellene anlegger de mest rendyrket rasjonelle perspektivene, mens innslaget av subintensjonale og supraindensjonale årsakselementer er størst i hhv. opinionsmodellen og status quo-modellen. Unnfallenhets- og strategimodellene har det største registeret: begge er overveiende intensjonale forklaringer, men gjør dertil bruk av rasjonelle, subintensjonale og supraindensjonale delforklaringer.

Modellene kan også grupperes ut fra forskjeller i synet på årsakspilens retning i den utenrikspolitiske endringsprosess; om den går nedenfra og opp (*opinionsstyrt endring*) eller ovenfra og ned (*lederstyrt endring*). Mens det er bred enighet om at avspenningspolitikkenes iverksettelse var lederstyrt, strides man om hvorvidt avviklingen også var det. Opinions- og unnfallenhetsmodellene foreslår et samspill mellom en lederstyrt sovjetisk prosess og en opinionsstyrt amerikansk prosess. Verdensrevolusjons- og opprustningsmodellene heller klart i retning av lederstyring (hos Halliday i form av et nært samspill mellom makteliter i og utenfor Carter-administrasjonen). Strategi-modellen er framfor alt opptatt av de opinionsbaserte feedback-mekanismer som trådte i funksjon da den politiske maktelitens overambisiøse styringsforsøk brøt sammen. Status quo-modellen utmerker seg på sin side ved å understreke aktørenes *avmakt* vis à vis de tunge strukturelt betingede prosesser i systemet: hverken statsledere eller folkeopinion var m.a.o. i stand til å styre den utviklingen som til slutt kvalte *détente*.

Alt etter hvilke årsakselementer, forklaringstyper, styringsprosesser og aktørgrupper som framheves eller legges til grunn i de ulike modellene, kommer forfatterne til ulike konklusjoner mht. å tidfeste det avgjørende vendepunkt i avspenningsprosessen. Verdensrevolusjonsmodellen står igjen i en klasse for seg. Fordi *détente* beskrives som et sovjetisk plott, følger det at supermaktsavspenningen var rent illusorisk og at det avgjørende vendepunkt i negativ retning fant sted i det øyeblikk Nixon/Kissinger lot seg fange i Moskvas garn og iverksatte en politikk bare russerne var tjent med. Unnlatelsesmodellen hevder at Watergate-skandalen gav *détente*-politikken en skjebnesvanger knekk, men ikke alvorligere enn at situasjonen fort-

satt var åpen fram til etter presidentvalget i 1976. Det avgjørende vendepunktet fastsettes til 1977-78, dvs. til etter at den interne sovjetiske revurderingen av détente i 1976-77 var slutført og Carters «unnlåtelsessynder» mht. den kubansk-sovjetiske utfordringen i Afrika begynte å åpenbare seg. Også opprustningsmodellen framhever 1973-74 og 1977-78 som vendepunkter. Det første markerte begynnelsen på den konservative motoffensiven – eller snarere begynnelsen på slutten for den alliansen mellom liberale internasjonister og ikke-internasjonister som oppstod som en følge av «Vietnam-syndromet» – det andre dens innenrikspolitiske gjennombrudd. Opinionsmodellen prøver på sin side å analysere årsakene til den høyredreiningen som fant sted i dette tidsrommet. I tillegg til å forklare dem i lys av mer langsiktige prosesser, er det særlig virkningene av presidentvalgkampen i 1976 som står i fokus. Valgkampen, hevdes det, hadde en sterkt polariserende effekt som ikke bare førte til en dramatisk økning i tallet på détente-kritiske velgere, men også gjorde det bortimot umulig for Carter å føre en forsonlig og kompromissvillig politikk overfor Moskva.

De to siste forklaringsvariantene er mer uklare mht. vendepunkter. For status quo-modellens vedkommende henger dette sammen med det overordnede synet på détente som et forsøk på å destabilisere det eksisterende kaldkrigssystemet før tiden strengt tatt var moden for det. Sammenbruddet, eller snarere tilbakevendingen til den mer stabile systemtilstand, framstår m.a.o. som uunngåelig. Med et slikt perspektiv vil enhver påvisning av «vendepunkter» nødvendigvis måtte få et irrelevant, for ikke å si meningsløst preg.

I strategi-modellens tilfelle har uklarheten en mer prosaisk forklaring: de ulike forfattere legger ulik vekt på ulike årsakselementer, og ender opp med ulike faser og vendepunkter. Det generelle mønsteret ser imidlertid ut til å være at forklaringer med hovedvekt på détente-strategiens utforming og implementering (altså dens «konstruksjons-», «iverksettelses-» og «markedsføringsfeil») ender opp med et relativt tidlig vendepunkt – dvs. engang mellom Oktoberkrigen i 1973 og presidentvalget i 1976 – mens de mer kapabilitetsfokuserede undervariantene gjerne skyver vendepunktet framover et par år, slik at den avgjørende utviklingen henimot ny konfrontasjon legges til årene 1977-78, dvs. da kravet om økte forsvarsbevilgninger som en motvekt mot den sovjetiske militarismen ble reist med full styrke i det amerikanske samfunn.

Del III: Lærdommer

Som vi innledningsvis var inne på, vil en sammenlikning av supermaktsforholdet ved inngangen til 1970-årene og i dag avdekke slående likheter. Nøyaktig som for tyve år siden preges forholdet av en dramatisk reduksjon i det politiske og militære spenningsforholdet. De ideologiske motsetningene tones ned. Forventningene om et nærmere økonomisk og kulturelt samarbeid vokser nær sagt fra den ene uken til den neste. Igjen snakkes det om en ny æra og om et historisk vendepunkt.

Forskjellene er imidlertid ikke mindre påfallende. Mens *détente* først og fremst var et amerikansk prosjekt, sprunget ut av de store nasjonale og internasjonale påkjenninger USA opplevde som en følge av Vietnam-krigen, er det nye tøværet et direkte resultat av de endringer som har funnet sted i Sovjetunionen under Gorbatsjov. Den frivillige avviklingen av Sovjetunionens Øst-Europa-imperium står således i sterk kontrast til den *de facto* anerkjennelse av det todelte Europa som lå implisitt i *détente*-prosessen. I den pågående prosessen ser vi dessuten de første tegn til at supermaktene er innstilt på reell nedrustning, i motsetning til 70-tallets begrensede og rent kvantitative rustningskontroll. En siste iøyenfallende forskjell er at det i dag knapt fra noe seriøst hold i Vest blir reist tvil om Kreml-ledelsens avspenningsvilje. Derimot spørres det hvorvidt den har tilstrekkelig intern politisk kontroll til å få sin vilje igjennom; en problemstilling som ville ha vært utenkelig under Bresjnev og som derfor på utmerket vis illustrerer den totale forvandling som de siste årene har funnet sted i Øst/Vest-forholdet.

Både likhetene og ulikhetene gjør det interessant å undersøke hvilke lærdommer våre *détente*-analytikere har trukket av 70-årenes avspenningseksperiment. Fellestrekkene tilsier at de positive og negative erfaringer man mener å ha høstet, kan være en nyttig ballast i det videre avspenningsarbeidet. Kontrastene åpner for den hyggelige mulighet at verden faktisk går framover, og at en viss læring av Nixon/Ford/Carter/Bresjnev-epokens suksesser og fiaskoer alt har funnet sted.

Essensialister, mekanister, interaksjonister

Langt fra alle détente-studiene vi har tatt for oss gjør noe forsøk på å formulere lærdommer av 70-årenes avspenningsforsøk. Her spiller utvilsomt forfatternes ulike faglige bakgrunn og intellektuelle legning en viktig rolle; ikke alle historikere føler det f.eks. naturlig å trekke politiske lærdommer av de emner de studerer. En skal vel heller ikke se bort fra at den nære tilknytning enkelte forfattere – eksempelvis Hyland, Huntington og Garthoff – har hatt til det amerikanske utenrikspolitiske establishment, også gjør dem mindre reserverte overfor den form for politisk «synsing» som denne typen generaliseringer lett får et preg av. Mest avgjørende er det nok likevel at de ulike forklaringsmodellene har et høyst varierende potensiale mht. å utlede lærdommer med relevans for dagens situasjon. Generelt kan vi si at jo mer deterministisk årsaksforklaringen av détente-politikkens sammenbrudd er, jo mindre rom vil det være for å dra praktisk politisk nytte av de konklusjoner forfatteren ender opp med. De mest rendyrkede eksemplene på dette i vårt utvalg er verdensrevolusjonsmodellen og opprustningsmodellen, som tilbakefører détentes skjebne til hhv. det sovjetiske og amerikanske samfunnssystemets natur og som derfor vanskelig kan gi grunnlag for andre lærdommer enn at reell og varig avspenning ikke er mulig før minst ett av systemene er avskaffet eller radikalt omformet. I verdensrevolusjonsmodellens tilfelle er det vel også slik at den historiske utvikling alt har fratatt den det meste av dens generaliseringspotensiale; Pipes analyse bygger jo bl.a. på antagelsen om at Kreml-regimet er ute av stand til å reformere seg og at dets iboende ekspansjonistiske natur umuliggjør enhver frivillig nedbygging av det sovjetiske imperium.

For status quo-modellens del er det derimot det suprainstansjonalistiske islettet som skaper problemer. Détente, påstås det, mislyktes fordi de langsiktige strukturelle utviklingstrekk i det internasjonale system og de ikke-intenderte aggregerte konsekvenser av aktørenes handlinger tilsammen bevirket en tilbakevending til en mer stabil systemtilstand. Ifølge Cox arbeider tiden likevel for en avvikling av den kalde krigen. Problemet er bare at den form denne utviklingen vil ta, er prinsipielt uforutsigbar. Supermaktene, hevdes det, er nemlig ikke bare i tilbakegang; de er også i ferd med å miste

herredømmet over sin egen skjebne. Forutsetningene for en mer permanent konfliktnedbygging står dermed i prinsippet utenfor politisk kontroll. Når tiden er moden, dvs. når den uunngåelige oppløsningen av det bipolare internasjonale systemet er kommet langt nok, vil Øst/Vest-konflikten avløses av andre konfliktmønstre og det er egentlig ikke stort politikerne kan gjøre med saken annet enn å tilpasse seg de nye realitetene så raskt og smertefritt som mulig.¹⁹³

Dermed står vi igjen med tre forklaringsmodeller: opinionsmodellen, unnfalleshetsmodellen og strategi-modellen. Det er ikke tilfeldig at det nettopp er disse analysene som også munner ut i mer praktiske og generelle konklusjoner; de bygger nemlig alle på en vesentlig annerledes tilnærming til internasjonal politikk og utenrikspolitiske spørsmål enn de forannevnte modellene. De deterministiske islett i Pipes' og Hallidays forklaringer avspeiler i bunn og grunn hva Garthoff kaller et «essensialistisk» syn på utenrikspolitikken, dvs. at det primære inntak til forståelse av et lands utenrikspolitikk ikke så mye er hva landet faktisk foretar seg, men hva forfatterne anser for å være dette landets «natur» eller «vesen» – gjerne bestemt ut fra dets økonomiske og politiske system, kulturelle særtrekk, herskende ideologi, etc. Skal et lands utenrikspolitikk kunne endres, vil det ut fra et slikt grunnsyn nødvendigvis kreve endringer i en eller flere av disse «essensielle» faktorene. Også status quo-modellen, med sin vektlegging på strukturelle systemfaktorer og sitt pessimistiske syn på aktørenes muligheter til å styre utviklingen i internasjonal politikk, bærer preg av en essensialistisk tilnæringsmåte.

Motsvarende kan vi i de tre gjenværende modellene identifisere to fundamentalt annerledes perspektiver på utenrikspolitikken; Garthoff snakker her om hhv. en «mekanistisk» og en «interaksjonistisk» tilnæringsmåte.¹⁹⁴ Deres viktigste fellestrekk er at de ser den faktiske utenrikspolitiske atferd som den viktigste innfallsport til forståelse av et lands utenrikspolitikk. Man er altså mindre tilbøyelig til å se systemer eller ideologier som en avgjørende drivkraft og forklaringsfaktor i seg selv. I stedet antar man at de fleste stater opptrer som «rasjonelle aktører» i et spill som i hovedsak handler om å trygge egen suverenitet og sikkerhet, ivareta egne økonomiske interesser og sikre eller øke landets innflytelse i det internasjonale samfunn. Hovedforskjellen mellom

de to tilnæringsmåtene består i at mens man ut fra en mekanistisk tilnæringsmåte normalt anser at atferden kan gis en uttømmende forklaring gjennom påvisning av aktørenes interesser og ambisjoner, vil interaksjonistene i tillegg framheve hvordan et lands utenrikspolitikk også påvirkes av selve samhandlingen med andre stater. Der det mekanistiske perspektivet framhever utenrikspolitikkens maktaspekt og helst uttrykker seg i geopolitiske termer, vil en interaksjonistisk innfallsvinkel snarere fokusere på de spilleregler, feilpersepsjoner, feedback-mekanismer og uforutsette hendelser som på ulikt vis kan fremme eller komplisere samhandlingen. Mekanistene ser gjerne på internasjonale konflikter som en type nullsum-spill, der den enes brød er den andres død, og der det strengt tatt ikke finnes noen fellesinteresser mellom partene utover det å holde liv i selve spillet. Interaksjonistene er mindre opptatt av spillanalogien, og ser på internasjonale konflikter mer som et ledd i en gjensidig lærings- og sosialiseringsprosess der gevinsten ikke bare ligger i utfallet, men også i *måten* konfliktene blir løst på. Det optimale utfall er ikke seier, men stabilitet. Det dreier seg m.a.o. om en oppfatning av utenrikspolitikken som en manipulerende versus en konsensusbyggende virksomhet.¹⁹⁵

Disse konkurrerende perspektivene løper tvers gjennom de tre gjenværende forklaringsvariantene. Unnfallenhetsmodellen er klart mekanistisk. Opinionsmodellen har like klart en grunnleggende interaksjonistisk karakter. Strategi-modellen synes derimot å romme begge perspektiver. Det mekanistiske islett er sterkest hos Huntington, mens Garthoff, Hoffmann, Breslauer og George er de mest utpregede interaksjonistene. Gaddis, Bowker og Williams synes å falle i en mellomstilling, men med tyngdepunktet svakt lutende i mekanistisk lei. Sammen med Huntington er det da også disse som er mest opptatt av kapabilitetsproblemet.¹⁹⁶

De ulike tilnæringsmåtene til utenrikspolitikken virker åpenbart inn på de lærdommer som trekkes av détente-eksperimentet. Rent alment er mekanistene mest opptatt av hvordan man i framtiden kan få Sovjetunionen med på en avspenning etter amerikansk design, og anbefaler en mer resolutt og maktbasert amerikansk strategi. Interaksjonistene, som ser større sikkerhetspolitiske farer enn fordeler ved et for sterkt og manipulerende USA, peker i stedet på hvilke endringer som må til i det bilaterale samhandlings-

mønsteret for å få i stand en gjensidig fordelaktig og dermed også selvforsterkende avspenningsprosess.

Den følgende sammenfatningen er et forsøk på å relatere mekanistenes og interaksjonistenes viktigste lærdommer til de tre hoveddimensjonene ved détente som ble presentert innledningsvis: våpenkontroll, disiplinering og samarbeid. Som nevnt kan disse betraktes som varianter av tre overordnede og svært stabile målsettinger i amerikansk Sovjet-politikk i etterkrigstiden, nemlig å hindre kjernefysisk krig, å demme opp for kommunistisk ekspansjon, og å påskynde interne endringer i det sovjetiske system. Det er liten grunn til å tro at disse målsettingene har endret seg vesentlig de siste årene, selv om de to siste utvilsomt har fått en mindre presserende karakter i takt med Gorbatsjovs reformarbeid og imperiedbygging. Ikke minst av denne grunn bør det i prinsippet fortsatt kunne trekkes relevante og nyttige lærdommer av détente-eksperimentet.

Nixons détente-politikk var kjennetegnet av en mer ambisiøs satsing på våpenkontroll enn noen tidligere amerikansk regjering hadde våget eller ønsket å gi seg ut på. Forskjellen mellom den mekanistiske og den interaksjonistiske tilnæringsmåten kommer klart tilsyne i vurderingen av denne satsingen. Uansett hvordan de ellers vurderer utviklingen i den militære styrkebalansen på 70-tallet og SALT-avtalenes innvirkning på denne, advarer mekanistene mot å gi våpenkontrollarbeidet en like framtrædende plass i de tosidige forbindelser som Nixon og til dels Carter gav det. Det hevdes eksempelvis at détente-eksperimentet klart viste at våpenkontrollavtaler ikke alene kan bære «hele byrden av avspenningen mellom supermaktene» og at de derfor i framtiden ikke bør få utgjøre «hjørnesteinen i det amerikansk-sovjetiske samarbeidet».¹⁹⁷

Motsatt mener Garthoff, kanskje den mest markante interaksjonisten, at mer omfattende og ambisiøse våpenkontrollavtaler fortsatt bør kunne spille en viktig rolle mht. å stabilisere den strategiske balansen og å bedre de politiske forbindelsene i sin alminnelighet. For ham er den viktigste lærdommen av SALT-prosessen at partene burde ha gått lenger og vist større dristighet i nedrustningsarbeidet. Det var den overdrevne forsiktigheten som ødela for SALT, ikke at man var for frivole i forhold til egne sikkerhetsbehov.¹⁹⁸

På ett punkt er det likevel betydelig enighet mellom mekanister

og interaksjonister: 70-tallets avtaler var ikke gode nok. De ble drevet igjennom av den politiske toppledelsen i USA og Sovjetunionen mer som et middel til å nå et generelt og overordnet gode (avspenning) enn som et svar på klart definerte militær-strategiske behov og målsettinger. Forhandlingene foregikk på en til dels skremmende lenfelig og improvisert måte, der ekspertene – i hvert fall på amerikansk side – ofte med overlegg ble holdt utenfor beslutningsprosessen. Resultatet var at avtalene, særlig SALT 1, rommet uklarheter og smutthull som gjorde dem vanskeligere å verifisere og lettere å omgå enn de ellers trengte å ha blitt. På sikt kom dette til å skape helt unødige friksjoner mellom partene, med det resultat at framgangen på våpenkontrollsektoren stanset opp. En viktig og ukontroversiell lærdom av disse erfaringene blir dermed at det utvises nok tålmodighet til å utarbeide så klare, detaljerte og verifiserbare bestemmelser at avtalene rettfærdiggjør seg selv og kan stå på egne ben selv om supermaktsforholdet på andre felter skulle oppleve et midlertidig tilbakeslag.¹⁹⁹

Et annet særtrekk ved den amerikanske détente-politikken var Nixon/Kissingers forsøk på å moderere Sovjetunionens internasjonale atferd slik at den i mindre grad satte USAs globale interesser under press. Det dreide seg her om en assymmetrisk og ekstremt manipulerende oppdemningsstrategi, basert på positive og negative koblinger mellom til dels vidt forskjellige saksområder. I tillegg forsøkte man, bl.a. gjennom BPA, å få Kreml-ledelsen til å slutte seg til et sett mer generelle normer for legitim internasjonal atferd. Blant de forfatterne som tar eksplisitt stilling til dette disiplineringforsøket, er det bred enighet om at det siste av virkemidlene var en fiasko og at man i framtiden bør unngå den typen kodifisering av avspenningsprosessens spilleregler som ble forsøkt nedfelt i BPA.

Derimot er det motsetninger i synet på bruken av koblingsteknikken. Mens interaksjonistene hevder at «linkage»-strategien mislyktes fordi den var urealistisk eller avhengig av manipulasjonsteknikker som på sikt måtte slå tilbake på opphavsmannen, mener mekanistene at problemet snarere lå i at strategien aldri fikk en sjanse til å vise hva den var god for. Denne uenigheten avspeiler seg også i de lærdommer som trekkes med tanke på det videre avspenningsarbeidet. Forfattere med et overveiende mekanistisk perspektiv anbefaler utvidet bruk av «linkage» og trekker gjerne fram Afghanistan som eksempel på hva som skjer når den geopolitiske

rivaliseringen løsrives fra andre vitale sider ved supermaktsforholdet, som f.eks. våpenkontroll og handel.²⁰⁰ Interaksjonistene trekker den motsatte konklusjon og anbefaler at «linkage»-teknikken brukes med større varsomhet. Hoffmann begrunner dette med at koblingene er sårbare for fordreiningseffekter (se s. 76-77 ovenfor) og at de bygger på den tvilsomme forutsetning at man kan etablere et bredt anlagt samarbeidsforhold ved hjelp av en teknikk som i sitt vesen er konfliktskapende. Sammen med Garthoff anfører han også at 70-tallet klart viste at forsøk på å presse Moskva til innrømmelser på ett felt ved hjelp av trusler om negative sanksjoner på et annet – som når Kongressen koblet jødisk utvandring til lettelser i handelsrestriksjonene og Carter koblet menneskerettigheter til SALT 2 – uten unntak var kontraproduktive. Deres konklusjon er derfor at USA i framtiden bør begrense seg til bruk av «gulrøtter» dvs. den type «linkage» som belønner positiv sovjetisk atferd på ett felt med amerikanske innrømmelser eller motytelser på et annet.²⁰¹

Det mest originale synspunktet på bruken av koblinger finner vi hos Gaddis. Han er kritisk til «linkage» som utenrikspolitisk virkemiddel, men enda mer kritisk til alternativene, som han mener vil gi Moskva fordelene av å bestemme hvilke stridsspørsmål som til enhver tid skal få dominere supermaktsforholdet (koblinger sier jo noe vesentlig om hvilke saksområder man selv anser som viktige, samt om hvordan den innbyrdes rangeringen mellom dem bør være). For å sikre at USA beholder initiativet i avspenningsprosessen, etterlyser han derfor en «linkage»-strategi som kobler «irreversible prosesser til øyeblikksbestemte situasjoner», dvs. at man på amerikansk hold skal avstå fra trusler om negative sanksjoner og i stedet henlede Moskvas oppmerksomhet på de almene utviklingstrekk som klart peker i retning av en endring i maktbalansen til Vestens fordel. Ved på denne måten å indikere at det er i sovjetisk egeninteresse å komme USA i møte, hevder han at Kreml-ledelsen gradvis vil kunne påvirkes til å oppgi den konfrontasjons- og splittelsespolitikken den tidligere har ført overfor Vesten.²⁰²

Forfatterne er også uenige når det gjelder vurderingen av de regionale konfliktene på 70-tallet og viktigheten av å demme opp for nye sovjetiske framstøt i den tredje verden. Interaksjonistene heller her i retning av at man på amerikansk side var overfølsomme for alt som smakte av sovjetisk ekspansjonisme, og at man systematisk overdrev Kremls evne til å kontrollere sine afrikanske

og asiatiske venner. På bakgrunn av begge supermaktens åpenbart svekkede evne til å utøve slik kontroll, konkluderer de med at man i framtiden bør kunne se med atskillig større ro på denne typen konflikter, også når de synes å resultere i tilbakeslag for en selv.²⁰³ Motsatt hevder mekanistene at den geopolitiske rivaliseringen var en av hovedårsakene til détentes sammenbrudd. Enkelte advarer også mot å tro at Gorbatsjovs maktovertagelse betyr at denne striden nå er tilbakelagt for godt. Ifølge Hyland må Vesten tvertimot innstille seg på at det etter en kortere eller lengre hvilepause vil komme nye offensive sovjetiske framstøt. Den viktigste oppgaven for USA i tiden som kommer, blir dermed å sørge for at prisen for en slik offensiv vil bli så høy at sovjeterne velger å besinne seg. For å oppnå dette, anbefaler han at USA øker sine anstrengelser for å holde liv i NATO og den anti-sovjetiske alliansen mellom USA, Vest-Europa og Japan.²⁰⁴

Den tredje grunnpillaren i détente-politikken var forsøket på å trekke Sovjetunionen inn i et økonomisk og kulturelt samarbeid som over tid ville kunne avstedkomme en gradvis endring av det sovjetiske system i retning av mindre undertrykkelse og større individuell frihet. Konsensusoppfatningen er her at Nixon/Kissinger forregnet seg både mht. Kongressens vilje til å støtte opplegget og mht. hvor høyt man i Moskva vurderte verdien av amerikanske varer og kreditter, og at strategien derfor mislyktes. I samsvar med de skillelinjer som ble avdekket i synet på koblingsstrategien, trekker man imidlertid vidt forskjellige konklusjoner når det gjelder den økonomiske samhandelens plass i det framtidige supermaktsforholdet. Mens f.eks. Huntington anbefaler USA å dra maksimalt utbytte av Sovjetunionens økonomiske vanskeligheter og konkret kobler økt vestlig import av sovjetisk olje og gass til sovjetiske innrømmelser i den tredje verden, er interaksjonistene motstandere av denne typen hestehandel.²⁰⁵ De håper i stedet at man gjennom et gjensidig fordelaktig økonomisk samarbeid kan etablere samhandlingsmønstre med positiv overføringsverdi til andre samarbeidsområder. Helt konkret tar man f.eks. til orde for å gi Sovjetunionen MFN-status.²⁰⁶

Hva så med menneskerettighetskritikken? Som tidligere nevnt, hadde spørsmålet om menneskerettigheter ingen framtrødende plass i Nixon/Kissinger-strategien, noe som etterhvert ble et viktig ankepunkt mot den. Carter, på sin side, gjorde kampen for men-

neskerettigheter til et hovedspørsmål i de amerikansk-sovjetiske forbindelser; det var særlig på dette punkt han ønsket å markere sitt særpreg i forhold til forgjengerne. I ettertid har Carter måttet tåle mye kritikk for måten denne kampanjen ble ført på. Forfatterne i vårt utvalg er også overveiende kritiske – men på forskjellig grunnlag. Interaksjonistene er opptatt av at kampanjen, p.g.a. sitt selektive preg og sine antisovjetiske undertoner, skapte så stor mistro og harme i Moskva at det ikke bare skadet Øst/Vest-dialogen i sin alminnelighet, men også gjorde det mindre sannsynlig at Kreml-lederne ville myke opp sin politikk overfor opposisjonen. Lærdommen de trekker er at kampanjen var velment, men kontra-produktiv, og at amerikanske myndigheter i framtiden bør avstå fra denne typen direkte innblanding i indre sovjetiske anliggender. Mekanistene er ikke like samstemte. Enkelte, som Huntington, er i prinsippet ikke avvisende til denne typen innblanding. De vurderer kampanjen hovedsakelig som et oppdemningsinstrument, dvs. som et virkemiddel for å svekke Kreml-regimets internasjonale anseelse, og finner at den forsåvidt gjorde sin nytte. Det hevdes f.eks. at den amerikanske innblanding i Sovjetunionens menneskerettighetspraksis var like legitim som den sovjetiske innblanding i Angola og andre stater i den tredje verden, og at Carter-kampanjen bidro til å klargjøre dette poenget for lederne i Moskva.²⁰⁷ Andre er mer opptatt av at den svekket sjansene til framgang på andre og for USA langt mer presserende områder, f.eks. rustningskontroll. Gaddis hører til dem som ser kampanjen som et uttrykk for uklare eller misforståtte prioriteringer, og som klart advarer mot å la denne typen moralske prinsipper bli den primære rettesnor for USAs Sovjet-politikk.²⁰⁸

I tillegg til disse lærdommene, som alle går på de innholdsmessige aspekter ved USAs Sovjet-politikk, gir flere av forfatterne til kjenne synspunkter på hva détente-eksperimentet forteller om måten denne politikken bør iverksettes og markedsføres på for å sikre den en mest mulig solid innenrikspolitisk støtte. Et gjennomgangstema er her at amerikanske myndigheter må unngå å skape urealistiske forventninger til avspenningspolitikken, og at det i stedet vises edruelighet og moderasjon både i definisjonen av USAs målsettinger, i synet på hvilke innrømmelser eller atferdsendringer man forventer seg fra sovjetisk side, og i omfanget og dybden av det samarbeidet avspenningsprosessen bør munne ut i.²⁰⁹ Videre er

flere av forfatterne opptatt av at det må satses større ressurser på å forklare og legitimere den valgte strategien overfor velgerne, slik at opinionen blir mer motstandsdyktig overfor den kritiske agitasjonen som garantert vil komme fra de yttergruppene i samfunnet som enten motsetter seg avspenningspolitikken eller vil drive den lenger enn flertallet er innstilt på. Huntington ønsker seg f.eks. et «moderatenes opprør» for å gjenopplive den brede tverrpolitiske konsensus om utenrikspolitikken; Hoffmann foreslår at man langt mer aktivt må gå inn for å isolere og nedkjempe det han kaller de «systematisk avspenningsfiendtlige grupper» i det amerikanske samfunn.²¹⁰ Det har også blitt pekt på at détente-politikken ble undergravd av Kongressens stadig mer egenrådige forsøk på å detaljstyre utformingen av USAs Sovjet-politikk. På denne bakgrunn hevdes det at tiden nå må være moden for å innprente Kongressen større måtehold i den utenrikspolitiske beslutningsprosess, slik at den maktfordeling grunnloven foreskriver i behandlingen av alle politiske stridsspørsmål ikke på nytt utnyttes til å undergrave den «maktkonsentrasjonen USAs internasjonale posisjon i praksis krever».²¹¹ Av de reformer som konkret er foreslått for å styrke presidentens kontroll over utenrikspolitikken, kan nevnes en forlengelse av presidentperioden til seks år, full synkronisering av president- og Kongressvalgene, og opprettelse av permanente utenrikspolitiske koordineringsorganer mellom Kongressen og Det hvite hus.²¹²

Détente – et mislykket eksperiment?

Helt til slutt kan det passe å vende tilbake til det spørsmålet ble stilt innledningsvis: Var détente-politikken et blindspor? Forsinket og vanskeliggjorde den avspenningsarbeidet mer enn den fremmet det?

Noe sikkert svar på dette får vi naturligvis aldri, og selv ikke de mest raffinerte kontrafaktiske spekulasjoner kan si oss hvordan verden ville ha sett ut i dag uten 70-årenes avspenningsforsøk. Vil man først spekulere, er det heller ikke sikkert at det mest opplysende vil være å tenke igjennom konsekvensene av en verden uten détente. Et nyttigere tankeeksperiment ville være å spørre hvilke *andre* strategier som, om de fikk sjansen, kunne ha oppnådd

mer under de samme betingelser. Den viktigste lærdommen av Schneiders og Mandelbaums analyser synes nemlig å være at den politiske og sosio-kulturelle turbulensen som preget det amerikanske samfunn på 70-tallet, ville ha gjort det ytterst vanskelig for nær sagt enhver realistisk utenrikspolitisk strategi å overleve i den form og med det innhold opphavsmennene hadde tenkt seg.²¹³ Détente-politikkens påståtte fiasko kommer rimeligvis i et annet lys dersom det kan sannsynliggjøres at de historiske rammebetingelsene ikke ville ha favorisert noe annet akseptabelt alternativ.

En enklere og mer fruktbar tilnæringsmåte synes likevel å være å se på hvor mye av détente-politikken som faktisk har overlevd eller på annen måte har satt varige spor etter seg i Øst/Vest-forholdet. I betraktning av de mange negative erfaringene som er gjennomgått i denne studien, er det da et overraskende positivt bilde som avtegner seg. Innenfor alle de tre hoveddimensjonene i 70-tallets avspenningspolitikk finner vi eksempler på sentrale détente-tiltak som ikke bare overlevde «den nye kalde krigen», men som også inngår blant forutsetningene for dagens mer omfattende og løfterike avspenningsprosess. Innenfor våpenkontrollsektoren ble både ABM-avtalen og den ikke-ratifiserte SALT 2-avtalens bestemmelser stort sett respektert av partene gjennom den konfrontasjonspregede perioden på 80-tallet. Ambisjonene i retning av mer omfattende konvensjonelle og kjernefysiske styrkereduksjoner kom dertil styrket ut av den lange «dvalen» mellom SALT 2-kanselleringen i 1980 og Geneve-toppmøtet i 1985. Kornsalget, som spilte en slik viktig rolle både under lanseringen og avviklingen av détente, ble gjenopptatt for fullt av Reagan allerede på midten av 80-tallet, med større statlige subsidier enn noengang før. Også den viljen til å løse utestående problemer gjennom forhandlinger og ellers bidra til å minske faren for direkte og indirekte militære konfrontasjoner som kom til uttrykk i BPA, er på nytt blitt en integrert del av supermaktsforholdet, skjønt partene har vaktet seg for å formalisere dette på noe BPA-liknende vis. De løsninger som gjennom détente-prosessen ble oppnådd i Berlin-spørsmålet og i spørsmålet om etterkrigsgrensene i Europa, synes dessuten å ha hatt en viktig stabiliserende effekt under konfrontasjonsårene 1980-85. De ble aldri røkket ved før det med sovjetisk assistanse ble mulig å heve jernteppet og bane vei for tysk gjenforening. Sammenhengen mellom Charta 77, Solidaritet-bevegelsen og den fredelige østeuro-

peiske folkereisningen i 1989 på den ene side og détente-produkter som KSSE og Helsingfors-avtalen på den annen er åpenbar. Alt i alt er det derfor lett å slutte seg til Huntingtons påstand om at det var flere likhetstrekk mellom supermaktsforholdet i 1972 (détente) og 1982 (ny kald krig) enn det var mellom hvert av disse tidspunktene og kaldkrigssituasjonen i 1962 eller 1952.²¹⁴

Ut fra et slikt perspektiv framstår détente-perioden som en nødvendig, skjønt prematur fase i utviklingen av den kalde krigen. Kanskje kan man si det slik at mens 70-tallet for USA del klargjorde hvilke begrensninger som var forbundet med en avspenningspolitikk som ikke inkluderte sovjetiske system-endringer, fikk Sovjetunionen på første halvdel av 80-tallet erfare hvor lite som kunne oppnås gjennom en politikk basert på intern undertrykkelse og ekstern konfrontasjon. På denne måten kunne amerikanske og sovjetiske myndigheter for første gang nærme seg en felles forståelse av hva som må til for å få bukt med de motsetningene som har preget supermaktsforholdet siden slutten av den andre verdenskrig.

Noter

1. Se f.eks. «Inaugural Address of President Richard Milhous Nixon» 20. januar 1969, i *Weekly Compilation of Presidential Documents* [heretter *Presidential Documents*,] vol. 5 (27. januar 1969), s. 152. Kissingers synspunkter kommer mest eksplisitt til uttrykk i de årgangene av *U.S. Foreign Policy for the 1970's* som han og hans stab skrev for Nixon i årene 1970-1973: «A New Strategy for Peace» vol. 1 (februar 1970); «Building for Peace» vol. 2 (februar 1971); «The Emerging Structure of Peace» vol. 3 (februar 1972), og «Shaping a Durable Peace» vol. 4 (mai 1973).
2. Gromyko uttalte seg i denne retning i sin tale til FNs Generalforsamling den 26. september 1973, og hevdet da å sitere fra en av Bresjnevs seneste taler.
3. Walter LaFeber, *The American Age. United States Foreign Policy Home and Abroad since 1750*, s. 619. New York, 1989: Norton. Raymon L. Garthoff, *Détente and Confrontation. American-Soviet Relations From Nixon to Reagan*, s. 21. Washington, DC, 1985: Brookings.
4. Gordon A. Craig & Alexander L. George, *Force and Statecraft. Diplomatic Problems of Our Time*. New York, 1983: Oxford University Press, s. 241.
5. Kjell Goldmann, *Change and Stability in Foreign Policy. The Problems and Possibilities of Détente*, s. 88. Princeton, NJ, 1988: Princeton University Press.
6. Craig & George, *op.cit.*, s. 132.
7. *Ibid.*, s. 241.
8. Mens Kissinger i 1970-72 først og fremst framhevet at détente betød begynnelsen på et mer samarbeidspreget supermaktsforhold, understreket han i 1975-76 at détente-politikken først og fremst var et middel til å holde den amerikansk-sovjetiske rivaliseringen under kontroll.
9. Se f.eks. Goldmann, *op.cit.*, s. 82.
10. Joseph S. Nye, Jr., «Can America Manage Its Soviet Policy?» s. 325 i Nye, red., 1984, *The Making of America's Soviet Policy*. New Haven: Yale University Press.
11. «Declaration on Basic Principles of Relations Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics, May 29, 1972» pkt. 1-2. Gjengitt i *Documents on Disarmament, vol. 1972*, s. 238. Washington, DC, 1974: United States Arms Control And Disarmament Agency Publication, No 69.

12. «American-Soviet Agreement on the Prevention of Nuclear War, June 22, 1973» s. 283-284 i *Documents on Disarmament, vol. 1973*. Washington, DC, 1975: United States Arms Control And Disarmament Agency, Publication 76.

13. Mer spesifikt ble partenes maksimumskvoter fastsatt slik:

	USA	USSR
ICBMs	1054	1618
SSBNs	44	62
SLBMs	950	710

Den relativt store asymmetrien ble delvis oppveid ved at USAs langtrekkende bombefly og framskutte kjernefysiske styrker i Europa (som kan nå mål i Sovjetunionen) ikke var innlemmet i avtalen. Se f.eks. Dietrich Schroerer, *Science, Technology and the Arms Race*, s. 348-349, 382-284. New York, 1984: John Wiley & Sons.

14. I forhold til Vladivostok-kompromisset tok Carters forslag til orde for å senke det samlede taket på strategiske våpenplattformer fra 2.400 til et sted mellom 1.800 og 2.000; tallet på MIRV-raketter fra 1.320 til 1.100 eller 1.200; samt å regne det sovjetiske Backfire som et strategisk bombefly. Andre nyheter var f.eks. et forslag om forbud mot utvikling og testing av nye ICBM-modeller, samt et forbud mot langtrekkende krysserraketter (krysserraketter med rekkevidde under 2.500 km skulle det derimot ikke knyttes noen restriksjoner til). Selv om Carter personlig så disse forslagene som et første skritt på veien mot reell atomnedrustning, er det klart at de fra Pentagons side primært tok sikte på å redusere Sovjetunionens mulighet til å nøytralisere den silo-baserte amerikanske ICBM-styrken gjennom et kjernefysisk førsteslag. For informasjon om forslagene og Pentagons motiver, se Garthoff, *op.cit.*, s. 803-806. Sovjet-ledelsens reaksjoner er beskrevet av Georgij Arbatov i intervju med Paul Brill, *ibid.*, s. 566.

15. SALT-2 fastsatte et øvre samlet tak på 2250 strategiske våpenplattformer på hver side. Ingen av partene får ifølge avtalen ha mer enn 820 MIRVede ICBMs, og det samlede antall MIRVede ICBMs og SLBMs på hver side får ikke overstige 1200. Det er dertil fastsatt meget detaljerte bestemmelser for de ulike våpensystemenes rekkevidde, størrelse, bærekraft og ødeleggelsesevne («throw weight»). Schroerer, *op.cit.*, s. 385-387.

16. Se f.eks. Henry A. Kissinger, *White House Years*, s. 840. Boston, 1979: Little, Brown & Company.

17. Garthoff, *op.cit.*, s. 92.

18. *Ibid.*, s. 92-93.

19. *Ibid.*, 305-307. Ved utgangen av 1972 hadde Sovjetunionen inngått avtaler om kjøp av amerikansk korn, hovedsakelig hvete, for mer enn 1 milliard dollar. Kjøpet ble hovedsakelig finansiert ved hjelp av gunstige amerikanske kreditter. Samtidig var kornprisene lave (kornet ble tatt fra amerikanske overskuddslagre). Samlet gav dette russerne helt enestående gode vilkår.
20. *Ibid.*, s. 307-308. Sovjetunionen aksepterte å nedbetale gjelden over en periode på tre år. Gjelden ble fastsatt til 722 millioner dollar. Fra sovjetisk side ble det imidlertid tatt eksplisitt forbehold om at avtalen først ville kunne tre i kraft etter at Kongressen hadde fattet et forpliktende vedtak om å gi Sovjetunionen MFN-status.
21. *Ibid.*, s. 307.
22. *International Economic Report of the President*, mars 1973, Washington, D.C.: Government Printing Office, s. 50.
23. Garthoff, *op.cit.*, s. 309-310, 356-357, 453-463.
24. Goldmann, *op.cit.*, s. 102-103.
25. Garthoff, *op.cit.*, s. 28.
26. Bruce Cumings, «Chinatown: Foreign Policy and Elite Realignment» s. 198 i Thomas Ferguson & Joel Rogers, red. *The Hidden Election. Politics and Economics in the 1980 Presidential Campaign*. New York, 1981: Phanteon Books.
27. Talen er gjengitt i *Presidential Documents*, vol. 6, 26. oktober 1970, s. 1435.
28. *U.S. Foreign Policy for the 1970's*, vol. 3, februar 1972, s. 16.
29. Nixons uttalelser etter hjemkomsten fra Moskva-toppmøtet i 1972 er gjengitt hos Goldmann, *op.cit.*, s. 151.
30. *Ibid.*, s. 152.
31. Kissinger, *op.cit.*, s. 129.
32. Nixon/Kissinger omtalte gjerne prinsippavtalen som et uttrykk for en ny «code of conduct» i de amerikansk-sovjetiske forbindelser; se f.eks. «The President's Address to a Joint Session of the Congress» av 1. juni 1975, i *Presidential Documents*, volum 8 (5. juni 1972), s. 979; og *U.S. Foreign Policy for the 1970's*, vol. 4, 1973, s. 37.
33. Selvoppdemningsaspektet i Nixon/Kissinger-versjonen av détente er understreket av en rekke forfattere, se bl.a. Alexander L. George, «Détente: The Search for a 'Constructive' Relationship» s. 20-21 i George, red., *Managing U.S.-Soviet Rivalry: Problems of Crisis Prevention*. Boulder, Colorado, 1983: Westview Press; Stanley Hoffmann, *Dead Ends*, s. 90. Cambridge, Massachusetts, 1983: Ballinger; og Mike Bowker & Phil Williams, *Superpower Detente: A Reappraisal*, s. 54-55. London, 1988: Sage.
34. Avtalen bestod av tre protokoller. Den første foreslo metoder med sikte på å forhindre ikke-intenderte konfrontasjoner mellom de to

maktblokkene. Den andre inneholdt forslag med sikte på å styrke det økonomiske og teknologiske samarbeidet. Den tredje anerkjente ønskeligheten av en utvidet kulturell og mellommennenskelig kontakt mellom de europeiske nasjoner, samtidig som den stadfestet signatarmaktens vilje til å respektere de grunnleggende menneskerettigheter. I supermaktsperspektiv lå Helsingfors-avtalens betydning først og fremst i at den innebar den første felles-europeiske anerkjennelse av de eksisterende grenser i Europa.

35. Denne såkalte «Vladivostok-avtalen», inngått under Ford/Bresjnev-toppmøtet i Vladivostok den 23-24. november, skulle legge grunnlaget for en SALT 2-avtale av ti års varighet basert på følgende hovedprinsipper: hver av partene fikk disponere tilsammen 2.400 strategiske våpenplattformer, men det var opp til hvert land hvordan disse skulle fordeles på de ulike ben i den strategiske triaden (ICBMere, SLBMere og langtrekkende bombefly). I tillegg ble det fastsatt et øvre tak på 1.320 MIRVede våpenplattformer.
36. Reagans hovedargumenter mot Ford/Kissinger var de samme som han fire år senere brukte i valgkampen mot Jimmy Carter: USA hadde forfalt til en annenrangs supermakt, mens Sovjetunionen på sin side hadde utnyttet détente-politikken til å styrke sin militære og geopolitiske stilling. Henry R. Ford, *A Time to Heal*, New York, 1979, s. 373-374; Garthoff, *op.cit.*, s. 547.
37. Goldmann, *op.cit.*, s. 153.
38. Mens han i januar 1976 fortsatt forsvarte avspenningspolitikken - «I think detente is in the best interest of this country. It is in the best interest of world stability, world peace» - var tonen helt annerledes da han under en pressekonferanse i begynnelsen av mars uttalte «We are going to forget the use of the word detente» og i stedet gjorde seg til talsmann for en politikk basert på grunnprinsippet «peace through strength». «NBC News Interview» 3. januar 1976, og «The President's Remarks and a Question and Answer Session» 5. mars, i *Presidential Documents*, vol. 12, s. 22 og s. 350.
39. «America's Permanent Interests: Address by Secretary of State Kissinger» 11. mars 1976, gjengitt i *State Bulletin*, vol. 74 (5. april 1976), s. 428.
40. Alexander L. George, «Détente: The Search for a 'Constructive' Relationship» s. 28 i Alexander L. George, red., *op.cit.*
41. Goldmann, *op.cit.*, s. 153-154.
42. Brevet til Bresjnev, sendt 26. januar 1977, er delvis gjengitt i Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Advisor, 1977-1981*, New York, 1983: Farrar, Straus & Giroux, s. 151. Carters foreløpige idéer og forslag ble deretter framlagt i større detalj i et møte med den sovjetiske USA-

- ambassadør Anatolij Dobrynin i Det hvite hus den 1. februar 1977. Samtalens innhold er gjengitt i Jimmy Carter, *Keeping Faith. Memoirs of a President*, New York, 1982: Bantam Books, s. 217.
43. Om omstendighetene rundt denne uttalelsen og dens betydning for valget, se Garthoff, *op.cit.*, s. 495-496; Ford, *op.cit.*, s. 422-425.
 44. Goldmann, *op.cit.*, s. 165-166.
 45. *Ibid.*, s. 166.
 46. Gjengitt i Garthoff, *op.cit.*, s. 967-968.
 47. Sitatet er hentet fra Carters uttalelser til en gruppe ledende kongressmenn den 8. januar 1980, gjengitt i *Presidential Documents*, vol. 16 (14.januar 1980), s. 40-41.
 48. Carter og Reagan «sought to out-Cold War each other», Bruce Cumings, *op.cit.*, s. 213.
 49. En utførlig framstilling av disse skolenes standpunkter er gitt av Helge Ø. Pharo, «The Cold War in Norwegian and International Historical Research», *Scandinavian Journal of History*, nr. 3, vol. 10, 1985, s. 163-189.
 50. Carter fastholder denne oppfatningen i sine memoarer, der han skriver: «The brutality of the act was bad enough, but the threat of this Soviet invasion to the rest of the region was very clear – and had grave consequences. A successful take-over of Afghanistan would give the Soviets a deep penetration between Iran and Pakistan, and pose a threat to the rich oil fields of the Persian Gulf and the crucial waterways through which so much of the world's energy supplies had to pass.» Carter, *op.cit.*, s. 471-472.
 51. Den nære sammenhengen mellom disse tre elementene - avspenning, sovjetisk styrkeoppbygging og ekspansjonisme - kom f.eks. klart til uttrykk i Carters «State of the Union»-tale i januar 1979. I et retorisk avsnitt spurte han: «The Soviet Union must answer some basic questions: Will it help promote a stable international environment in which its own legitimate, peaceful concerns can be pursued? Or will it continue to expand its military power far beyond its legitimate security needs, using that power for colonial conquests?»
 52. Pipes nevner bl.a. disse hovedpunktene: (a) Marxist-leninismen betrakter historien som en arena for en internasjonal klassekamp mellom de sosialistiske og de kapitalistiske stater. Sosialismens «nødvendige» seier kommer ikke av seg selv; den må kjempes fram. (b) Disse ideologiske momentene forsterkes av en tradisjonell storrussisk imperialisme, som gjennom flere hundreår har forsøkt å utvide Russlands geografiske maktområde. (c) Det sovjetiske lederskap trenger forestillingen om en framgangsrik sosialistisk bevegelse for å legitimere sitt eget herredømme. I det øyeblikk regimet oppgir dogmet om at det selv representerer fortroppen i en

internasjonal revolusjonær bevegelse, vil det automatisk miste sitt grep om folket og fratvinges makten. Richard Pipes, *U.S. - Soviet Relations in the Era of Détente*, Boulder, 1981: Westview Press, s. 172-174.

53. *Ibid.*

54. *Ibid.*, s. 183-184, 187-188.

55. *Ibid.*, s. 168.

56. *Ibid.*, s. xii (Preface).

57. William G. Hyland, *Mortal Rivals. Superpower Relations from Nixon to Reagan*. New York, 1987: Random House. Hyland var knyttet til Det nasjonale sikkerhetsråd (NSC) i årene 1969-73, var sjef for utenriksdepartementets etterretningsavdeling 1973-75, hvorefter han fungerte som Kissingers stedfortreder (Deputy Assistant to the President for National Security Affairs). I en overgangsperiode bistod han utenriksminister Vance i spørsmål vedrørende SALT og Sovjetunionen. Gikk over i forskning høsten 1977. Redaktør i *Foreign Affairs* fra 1984.

58. *Ibid.*, s. 12.

59. *Ibid.*, s. 4.

60. *Ibid.*, s. 11.

61. *Ibid.*, s. 218-219.

62. *Ibid.*, s. 217-218.

63. *Ibid.*, s. 219, 222-223, 226.

64. *Ibid.*, s. 199-200. Hyland diskuterer her påstanden om at détente-politikken svekket USAs forsvarsevne og bidro til å gi Sovjetunionen et strategisk overtak. Denne påstanden, som stod sentralt i Reagans valgreteorikk og i *Committee of the Present Danger*-medlemmenes innlegg i den såkalte «decade of neglect»-debatten, avfeier han som ren og skjær «nonsense» og utdyper: «Under the détente of the 1970s the United States improved its strategic position far more than under the period of anti-détente [dvs. Reagan-årene], when no new strategic systems were deployed that were not created by Nixon, Ford or Carter».

65. *Ibid.*, s. 219.

66. *Ibid.*, s. 220.

67. *Ibid.*, s. 221.

68. *Ibid.*, s. 225.

69. *Ibid.*, s. 222-223 og 226.

70. Noam Chomsky, Jonathan Steele & John Gittings, *Superpowers in Collision. The Cold War Now*, s. 99, London, 1982: Penguin.

71. Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War*, s. 204. London, 1983: Verso.

72. *Ibid.*, s. 180-181.

73. *Ibid.*, s. 178-184.
74. *Ibid.*, s. 109.
75. *Ibid.*, s. 133.
76. Chomsky, Steele & Gittings, *op.cit.*, s. 32-33, 40-41.
77. Chomsky, *Towards a New Cold War. Essays on the Current Crisis and How We Got There*, s. 190. London, 1982: Sinclair Brown.
78. Chomsky, Steele & Gittings, *op.cit.*, 34-35 og 41-42.
79. Halliday, *op.cit.*, s. 54-80.
80. *Ibid.*, s. 82, 97-98, 186-202.
81. *Ibid.*, s. 27-29, 173-174.
82. *Ibid.*, s. 186,
83. *Ibid.*, s. 179.
84. *Ibid.*, s. 182, 184-185.
85. Se f.eks. Robert Keohane, «U.S. Foreign Economic Policy Toward Other Advanced Capitalist States: The Struggle to Make Others Adjust» s. 96 i Kenneth A. Oye, Donald Rotchild & Robert J. Lieber, *Eagle Entangled. U.S. Foreign Policy in a Complex World*. New York & London, 1979: Longman.
86. Keohane, *ibid.*, s. 109, 112.
87. Han konkluderer med å si at «while the international tensions between capitalist states had an important ideological and economic role in the generation of the Second Cold War, they cannot on their own explain it». Halliday, *op.cit.*, s. 186.
88. *Ibid.*, s. 47.
89. *Ibid.*, s. 53-54.
90. *Ibid.*, s. 48-53, 225-226, 235-237.
91. *Ibid.*, s. 136-136, 171.
92. Robert Jervis, «Systems Theories and Diplomatic History» s. 212, i Paul G. Lauren, red., *Diplomacy: New Approaches in History, Theory, and Policy*. New York, 1979: Free Press.
93. Michael Cox, «From Detente to the 'New Cold War': The Crisis of the Cold War System» *Millennium*, vol. 13, nr. 3, 1984, s. 265-291. Se også Michael Cox, «From the Truman Doctrine to Detente» *Journal of Peace Research*, vol. 27, nr. 2, 1990.
94. Cox, 1984, *op.cit.*, s. 265.
95. *Ibid.*, s. 274-275.
96. *Ibid.*, s. 266-267.
97. *Ibid.*, s. 275-276.
98. *Ibid.*, s. 271-272.
99. *Ibid.*, s. 272-273.
100. *Ibid.*, s. 268.
101. *Ibid.*, s. 277-281.
102. En undersøkelse foretatt av Gallup-instituttet i mars 1947 viste at

- Trumans forslag om å bevilge 250 millioner dollar i krisehjelp til Hellas hadde støtte fra 56% av velgerne i begge partier. Den utslagsgivende faktor var ikke partitilhørighet, men graden av utdanning: forslaget hadde støtte fra 65% av velgerne med universitetsutdanning, mens oppslutningen sank til 57% i gruppen med high school-bakgrunn og 48% i gruppen uten slik bakgrunn. William Schneider, «Public Opinion» s. 12 i Joseph S. Nye, red., *The Making of America's Soviet Policy*. New Haven & London, 1984: Yale University Press.
103. Samuel Lubell, *The Future of American Politics*, s. 150-167. Garden City, New York: Doubleday Anchor Books.
 104. Se f.eks. Ole R. Holsti & James N. Rosenau, «Consensus Lost. Consensus Regained?: Foreign Policy Beliefs of American Leaders, 1976-1980» *International Studies Quarterly*, vol. 30, nr. 4, desember 1986, s. 375-409.
 105. William Schneider, «Public Opinion» s. 16 i Nye, Jr., red., *op.cit.* Se også Michael Mandelbaum og William Schneider, «The New Internationalisms: Public Opinion and American Foreign Policy» s. 34-39 i Oye, Rotchild & Lieber, *op.cit.*
 106. Schneider, *op.cit.*, s. 11.
 107. *Ibid.*, s. 18.
 108. *Ibid.*, s. 18-20.
 109. Forholdet mellom de som ønsket å øke og de som ønsket å redusere forsvarsbevilgningene var to til én i 1978, mens den i 1980-81 var steget til seks til én. Allerede våren 1982 var de to gruppene blitt jevnstore (hhv. 29 og 30%), samtidig som gruppen av de som syntes bevilgningene lå på et passe nivå økte kraftig og nå utgjorde den klart største kategorien (36%). Det er rimelig å se den store overgangen fra de som ønsket større bevilgninger til de som syntes utgiftsnivået var passe, som et uttrykk for at alliansen mellom konservative internasjonister og ikke-intervensjonistene var i ferd med å gå i oppløsning. *Ibid.*, s. 20-24.
 110. Mandelbaum & Schneider, *op.cit.*, s. 65.
 111. I. M. Destler, «Congress» s. 37-61 i Nye, Jr., red., *op.cit.*
 112. Bruce Cumings siterer f.eks. Bert Lance, som skal ha uttalt at «Carter runs left but governs right». Cumings, *op.cit.*, s. 213.
 113. Schneider, *op.cit.*, s. 21-22.
 114. Leseren kan skaffe seg et godt inntrykk av hvor nært slektskap det er mellom mange av disse forfatterens analyser ved å se på hvor ofte de siterer eller henviser til hverandre i sine respektive arbeider. Selv mellom to så ulikt orienterte forfattere som Hoffmann og Huntington finnes en åpent uttrykt samstemthet i synet på détente-politikens sammenbrudd (en samstemthet som derimot ikke var tilstede

- mht. hvilke praktiske følger dette sammenbruddet burde få for USA's politikk overfor USSR), se f.eks. Stanley Hoffmann, «Detente» og Samuel Huntington, «Renewed Hostility» kap. 10 og 11 i Nye, Jr., red., 1984, *op.cit.*
115. Samuel Huntington, *ibid.*, s. 268. Videre hevder han at utviklingen i den militære styrkebalansen i disse årene klart gikk i Sovjetunionens favør, og at dette utgjorde en av de største svakhetene ved détente; *ibid.*, s. 270. Samme tema står sentralt i en rekke av Huntingtons senere arbeider; mest eksplisitt kanskje i «The Renewal of Strategy» kap. 1 i Huntington, red., *The Strategic Imperative: New Policies for American Security*. Cambridge, MA, 1982: Ballinger Publishing Company. Her hevder han f.eks. (s. 1-2) at «the most important change of the 1970s was the relative decline in military power compared to that of the Soviet Union»; at veksten i de sovjetiske forsvarsutgiftene i perioden 1965-1979 var på «3-4 percent annually in real terms» og at «in almost every category of military strength the Soviets were stronger vis-à-vis the United States in the late 1970s than they had been in the late 1960s».
116. Etter først å ha nevnt Moskvas rolle forut for Oktober-krigen i 1973 og Carters menneskerettighetskampanje som eksempler på faktorer som undergravde détente, fortsetter han: «A third problem arose from the projection of Soviet Power and influence into Africa [...] in what seemed to be a clear attempt to exploit remaining anti-colonial sentiment there to the disadvantage of the West. Still another nail in the coffin of détente was the Soviet Union's continuing build-up in the strategic missile capabilities.» John Lewis Gaddis, «Containment: Past and Future» *International Security*, våren 1981, vol. 5, nr. 4, s. 84.
117. Bowker & Williams skriver f.eks.: «In retrospect, the Soviet build-up, while formidable, does not appear quite as alarming as was suggested in the mid and late 1970s. Nor did it have the inexorable momentum that is often attributed to it. In fact, during the latter half of the 1970s, there was a distinct slowdown both in the annual rate of increase in military spending and in the deployment of new systems.» Bowker & Williams, *op.cit.*, s. 217. Hoffmann, s. 250-251, 256-257 i Nye, Jr., red., *op. cit.*
118. Se f.eks. George W. Breslauer, «Why Détente Failed: An Interpretation» s. 337-338 i George, red., *op.cit.*; Raymond L. Garthoff, *op.cit.*, s. 1085-1087; Alexander L. George, «The Basic Principles Agreement of 1972; Origins and Expectations» s. 107-117 i George, red., *op.cit.*
119. Breslauer, *ibid.*, s. 328; Garthoff, *ibid.*, s. 1077-1078.
120. Huntington, *op.cit.*, s. 268.

121. Det kan muligens fortone seg noe overraskende når Huntington betegner disse fenomenene som historisk sett relativt uavhengige fenomener, med unntak for «a loose link between Soviet expansion and Soviet military strength». Poenget er her at den militære styrkeoppbyggingen primært tilbakeføres til de opprustningsmål som ble fastsatt i den tidlige fase av den kalde krigen og til de lærdommer man på sovjetisk side trakk av Kuba-krisen, mens den mer aktive innblandingen i regionale konflikter først og fremst forklares som et svar på de muligheter som bød seg med USAs internasjonale passivitet i det første årene etter Vietnam-krigen. Selv om økt militær styrke naturligvis inngikk som en helt avgjørende forutsetning for en mer aktiv global maktpolitikk, finner Huntington derfor å kunne konkludere med at «the causes that gave rise to winds generating the hostility wave were historically discrete. Except for a loose link between Soviet expansion and Soviet military strength, they sprang from separate sources. That they happened to come together in the 1970s was a coincidence of history». Huntington, *ibid.*, s. 269.
122. *Ibid.*, s. 268.
123. Gaddis, 1981, *op.cit.*, s. 83.
124. Samuel P. Huntington, «Coping With the Lippmann Gap» *Foreign Affairs*, vol. 66, nr. 3, 1987-88, s.453-477.
125. *Ibid.*, s. 477.
126. Huntington, 1984, *op.cit.*, s. 269.
127. *Ibid.*, s. 283.
128. På seks år, fra budsjettår 1980 til 1986, økte statens inntekter med litt under 50%, mens utgiftene økte med omlag 67%. Dette misforholdet, som for en stor del skyldtes den kraftige veksten i forsvarsutgiftene (de ble mer enn fordoblet i samme tidsrom), førte på sin side til en økning i budsjettunderskuddet på 200%. Samtidig opplevde USA en radikal forverring i handelsbalansen med utlandet. I 1987 var underskuddet i handelen med Vest-Europa og Japan på hhv. 30 og 60 milliarder dollar. Huntington hører til dem som ser en klar sammenheng her. Det er umulig, framholder han, å lukke øynene for at de senere års budsjettunderskudd og handelsunderskudd er av «omtrent samme størrelsesorden som de amerikanske forsvarsutgiftene øremerket for forsvaret av Vest-Europa og Øst-Asia». Huntington, 1987/88, *op.cit.*, s. 459 og 471.
129. John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. New York, 1982: Oxford University Press. Samme tema er også behandlet i Gaddis, 1981, *op.cit.* s. 74-102; og i Gaddis, 1983, «The Rise, Fall and Future of Détente» *Foreign Affairs*, vol. 62, nr. 2, vinter 1983-84, s. 354-377.

130. Gaddis betegner Truman- og Kennedy-administrasjonens måte å løse kapabilitetsproblemet på som «military Keynesianism» og trekker forbindelseslinjene fra denne fram til Reagan-opprustningen, som han hevder var basert på en særlig «backhanded version of Keynesianism - supply-side economics». Gaddis, 1983, *op.cit.*, s. 368.
131. Gaddis, 1981, *op.cit.*, s. 80-83; Gaddis, 1983, *op.cit.*, s. 356-358.
132. Gaddis, 1981, *op.cit.*, s. 78-79.
133. Som Kennan prøvde Nixon/Kissinger å avlaste USAs forpliktelser ved å bygge opp en femkantet internasjonal maktstruktur - med USA, Sovjetunionen, Vest-Europa, Japan og Kina som de dominerende maktsentra - og ved å trekke større veksler på USAs allierte. Som Kennan foretok de også en differensiering av interesser og trusler, og fant som ham at det kunne være formålstjenelig å samarbeide med enkelte kommunistiske stater hvis dette gjorde det lettere å demme opp for den primære trusselen, Sovjetunionen. Et siste likhetspunkt var erkjennelsen av at oppdemmingen ikke burde baseres utelukkende på militær makt, men at man gjennom forhandlinger og målrettet bruk av økonomiske virkemidler kunne håpe på å moderere Sovjetunionens internasjonale atferd. Det sentrale virkemiddel i denne forbindelse - «linkage» - var i seg selv et asymmetrisk begrep med røtter tilbake til Kennans oppdemmingsstrategi. Gaddis, 1983, *op.cit.*, s. 360- 361; Gaddis, 1982, *op.cit.*, s. 304.
134. Gaddis, 1983, *op.cit.*, s. 358-361.
135. Denne tolkningen er framsatt mest eksplisitt i Phil Williams, «The Limits of American Power: From Nixon to Reagan» s. 575-587, *International Affairs*, vol. 63, nr. 4, 1987.
136. *Ibid.*, s. 579.
137. Garthoff, *op.cit.*, s. 1069; Bowker & Williams, *op.cit.*, s. 260; Hoffmann, 1983, *op.cit.*, s. 243.
138. Det første sitatet er fra *U.S. Foreign Policy for the 1970s*, vol. 1973, s. 232; det andre fra «The 1976 Alastair Buchan Memorial Lecture» som Kissinger holdt under IISS-konferansen i London 25. juni 1976. Talen er gjengitt i *Survival*, september/oktober 1976, vol. 18, nr. 5, s. 198.
139. Garthoff, *op.cit.*, s. 1069-1072; George, *op.cit.*, s. 21-22; Bowker & Williams, *op.cit.*, s. 259; Breslauer, *op.cit.*, s. 320-321.
140. Bovin er gjengitt i Dimitri Simes, «The Death of Détente?» *International Security*, sommeren 1980, vol. 5, nr. 1, s. 10; Kissinger-sitatet er hentet fra *White House Years*, *op.cit.*, s. 1255.
141. Breslauer, *op.cit.*, s. 322.
142. Garthoff, *op.cit.*, s. 1080.
143. *Ibid.*, s. 540, 546-549, 1083-1085.

144. *Ibid.*, s. 1072.
145. Breslauer, *op.cit.*, s. 320-321, 331-336.
146. *Ibid.*, 331; Goldmann, *op.cit.*, s. 109.
147. Hoffmann, 1984, *op.cit.*, s. 252.
148. Garthoff, *op.cit.*, s. 1072-1073.
149. Breslauer, *op.cit.*, s. 331-332.
150. George, *op.cit.*, s. 24.
151. Simes, *op.cit.*, s. 9-10.
152. Garthoff, *op.cit.*, s. 1073-1082.
153. *Ibid.*, s. 328-329.
154. Alexander L. George, «The Basic Principles Agreement of 1972: Origins and Expectations» s. 107-117 i George, red., *op.cit.*
155. Hoffmann, 1984, *op.cit.*, 247.
156. *Ibid.*, s. 247-248; Bowker & Williams, *op.cit.*, 154; Garthoff, *op.cit.*, s. 12.
157. Hoffmann, 1984, *op.cit.*, s. 248.
158. *Ibid.*, s. 249-252; Garthoff, *op.cit.*, s. 1086; Bowker & Williams, *op.cit.*, s. 207.
159. Hoffmann, 1984, *op.cit.*, s. 252-253; Gaddis, 1982, *op.cit.*, s. 312.
160. Garthoff, *op.cit.*, s. 1087; George, *op.cit.*, s. 25-27; Bowker & Williams, *op.cit.*, s. 154; Hoffmann, «The Hell of Good Intentions» *Foreign Policy*, nr. 29, vinter 1977/78, s. 5.
161. Hoffmann, 1984, *op.cit.*, s. 255; Bowker & Williams, *op.cit.*, s. 153-154.
162. Bowker & Williams, *op.cit.*, s. 153.
163. *Ibid.*, s. 150-156; Hoffmann, 1984, *op.cit.*, s. 254-256; Garthoff, *op.cit.*, s. 409-413, 1087-1088.
164. Bowker & Williams, *op.cit.*, s. 163; Gaddis, 1983, *op.cit.*, s. 362-363.
165. Bowker & Williams, *op.cit.*, s. 260; Hoffmann, 1984, *op.cit.*, s. 248-249; Gaddis, 1982, *op.cit.*, s. 347-348; Garthoff, *op.cit.*, s. 601.
166. Gaddis, *ibid.*, s. 363-364.
167. *Ibid.*, s. 365.
168. George, *op.cit.*, s. 26-27.
169. Garthoff, *op.cit.*, s. 1083-1084.
170. Kissinger, som utvilsomt gjorde sitt ytterste for å maksimere USAs innflytelse i verdenspolitikken, ble på midten av 70-tallet stadig oftere utskjelt som «a theorist of American decline». Williams, *op.cit.*, s. 576-577.
171. Hoffmann, 1977/78, *op.cit.*, s. 4.
172. Til dels meget krass Carter-kritikk finnes hos alle forfatterne i utvalget unntatt Breslauer, som knapt nok tar Carters Sovjet-politikk opp til systematisk diskusjon. De mest kritiske er Gaddis og Hoffmann, mens Huntington viser størst overbærenhet (han tilhørte

- jo selv Carters NSC-stab i en kortere periode). Se ellers Bowker & Williams, *op.cit.*, s. 167-184; Gaddis, 1982, *op.cit.*, s. 346-352; og 1983, *op.cit.*, s. 366; Garthoff, *op.cit.*, s. 34-36, 1087; George, red., *op.cit.*, s. 28; Hoffmann, 1977/78, *op.cit.*, s. 5-25; og 1984, *op.cit.*, s. 257-259; Huntington, 1984, *op.cit.*, 282-283.
173. Hoffmann, 1977/78, *op.cit.*, s. 11; Gaddis, 1982, *op.cit.*, s. 347-348.
 174. Hoffmann, 1977/78, *op.cit.*, s. 12-13.
 175. Bowker & Williams, *op.cit.*, s. 168.
 176. *Ibid.*, s. 169-170.
 177. Gaddis, 1982, *op.cit.*, s. 349-350.
 178. Hoffmann, 1977/78, *op.cit.*, s. 14.
 179. Gaddis, 1982, *op.cit.*, s. 350.
 180. *Ibid.*, s. 346-348; Hoffmann, 1977/78, *op.cit.*, s. 21.
 181. Gaddis, 1982, *op.cit.*, s. 348.
 182. Gaddis, 1981, *op.cit.*, s. 92.
 183. *Ibid.*, s. 93.
 184. Garthoff, *op.cit.*, s. 1087.
 185. Garthoff, *op.cit.*, s. 598-600, 619-621, 690-726, 932-933.
 186. Bowker & Williams, *op.cit.*, 178.
 187. En instruktiv redegjørelse for de politiske motsetningene mellom Vance og Brzezinski, samt for Carters forsøk på å forene de ulike synspunktene i sin «dual track»-strategi er gitt av Garthoff, *op.cit.*, s. 600-608. Se også Huntington, 1984, *op.cit.*, s. 283-284.
 188. Huntington, 1984, *op.cit.*, s. 275-276; Bowker & Williams, *op.cit.*, s. 261-262; Garthoff, *op.cit.*, s. 653-679.
 189. Bowker & Williams, *op.cit.*, s. 176-177.
 190. Hoffmann, 1984, *op.cit.*, s. 259.
 191. Denne inndelingen er inspirert av den diskusjonen vedrørende alternative innfallsvinkler til forståelse av amerikansk utenrikspolitikk som er gjengitt i *Journal of American History*, vol. 77, nr. 1, juni 1990, s. 93-180. I tillegg til de kategoriene som her er trukket fram, diskuteres «kjønn», «avhengighet» (for forståelse av nord/sør-dimensjonen) og «korporatisme».
 192. Huntington, 1984, *op.cit.*, s. 282.
 193. Cox, *op.cit.*, s. 285.
 194. Garthoff, *op.cit.*, s. 1120-1122.
 195. Disse konkurrerende perspektivene gir et nyttig inntak til forståelse av den strid som etterhvert oppstod om détente-politikken blant amerikanske politikere og eksperter. Garthoff hevder f.eks. at mens Nixon-administrasjonens politikk var utformet av utpregede mekanister, så fantes det i Carter-administrasjonen både et interaksjonistisk og et mekanistisk grunnsyn, representert ved hhv. Vance og Brzezinski. Godt hjulpet av stillingskrigen mellom disse

- rivaliserende grunnoppfatningene, greide Ronald Reagan og andre détente-kritikere med et utpreget essensialistisk perspektiv på utenrikspolitikken å tilrive seg initiativet i debatten. Garthoff, *op.cit.*, s. 1120-1121.
196. Foruten vektleggingen på ressursbedømmelser er trolig forfatterens syn på «linkage», et utpreget «mekanistisk» eller manipulerende virkemiddel, den viktigste indikatoren. De mest positive til «linkage» er Hyland, Huntington og Bowker & Williams, mens Garthoff og Hoffmann er de mest uttalt kritiske.
 197. Hoffmann, 1984, *op.cit.*, s. 261-262; Bowker & Williams, *op.cit.*, s. 265.
 198. Garthoff, *op.cit.*, s. 1096.
 199. *Ibid.*, s. 1096 (pluss kap. 5 og 9); Hoffmann, *op.cit.*, s. 261; Hyland, *op.cit.*, s. 257-259 (pluss kap. 3 og 8); Bowker & Williams, *op.cit.*, s. 206-207.
 200. Se f.eks. Hyland, *op.cit.*, s. 259; Bowker & Williams, *op.cit.*, s. 265.
 201. Hoffmann, *op.cit.*, s. 261; Garthoff, *op.cit.*, s. 1123- 1124.
 202. Gaddis, 1981, *op.cit.*, s. 89-91.
 203. Hoffmann, 1984, *op.cit.*, s. 260; Bowker & Williams, *op.cit.*, s. 265-266.
 204. Hyland, *op.cit.*, s. 255-256.
 205. Huntington, 1982, *op.cit.*, s. 18-19; Garthoff, *op.cit.*, s. 1123.
 206. Garthoff, *op.cit.*, s. 1116-1118,
 207. Huntington, *op.cit.*, s. 270.
 208. Gaddis, 1982, *op.cit.*, s. 347-348; Gaddis, 1981, *op.cit.*, s. 100-101.
 209. Hoffmann, 1984, *op.cit.*, s. 259-260.
 210. *Ibid.*, s. 263; Huntington, 1987/88, *op.cit.*, s. 476.
 211. Gaddis, 1983, *op.cit.*, s. 377.
 212. Nye, Jr., «Can America Manage Its Soviet Policy?» s. 348-349 i Nye, Jr., red., *op.cit.*
 213. *Ibid.*, s. 339.
 214. Huntington, 1984, *op.cit.*, s. 267.

English summary

This study on the rise and fall of the U.S. détente policy of the 1970s asks three main questions: What was the policy all about? Why was it implemented in the first place, and why did it collapse so quickly? What, if anything, is there to be learned from it?

Dealing with each question sequentially, the study falls into three parts. The first summarises the major aims and achievements of détente, focusing on what is identified as the three main dimensions of the Nixon-Kissinger strategy: arms control, the disciplining of Soviet external behavior, and the building up of bilateral dependencies through trade and other kinds of economic cooperation. These aims should be seen as circumstantial specifications of what is widely accepted as being the three overruling goals in America's cold war policy toward the Soviet Union: avoiding nuclear war, containing the spread of communism, and gradually weakening the Kremlin's resistance to internal reforms. Compared with earlier attempts at fulfilling these goals, détente stands out as more ambitious in regard to arms control and less ambitious in regard to encouraging internal changes. As for checking Soviet expansion, ambitions are found equal, even though Nixon and Kissinger tried to supplement traditional containment measures with what has been described in retrospect as Soviet «self-containment». Finally, it is shown how détente, as a concept, was gradually transformed throughout the decade, so that over the years defenders and critics alike were applying it to quite different kinds of interstate relationships. This, of course, did not help to bridge the gap between them.

The second part deals with various scholarly attempts at explaining what made détente such an unstable and short-lived policy. Here, six rival explanations are presented: two focusing on Soviet factors; one focusing on changes on the American side; and three indicating different sorts of action-reaction mechanisms.

The World Revolution Model puts the blame for the failure of détente solely on the expansionist and militaristic nature of the Soviet political system. The Imprudence Model also sees the Soviet drive for influence and geopolitical gains in the Third World as the

major cause, but this explanation is qualified in two important ways: first, Soviet actions may be fully explained within the framework of *Realpolitik* (there is no need for a Soviet «master plan»); second, a certain negligence and imprudence on the American side apparently encouraged these actions, in the sense that Carter's failure to challenge Soviet Third World behavior was instrumental in convincing the Kremlin that the United States was no longer able or willing to defend its global commitments and interests.

The Rearmament Model turns the chair around completely, suggesting that détente fell victim of a neoconservative counter-offensive in the wake of Watergate and Vietnam. According to one spokesman, the rise of the Right had two major aims: to regain its previous economic and political leadership among Western industrialized countries, and to become once again the world's undisputed strongest military power.

The Public Opinion Model holds that the collapse of détente was due to a complicated action-reaction process between external pressures (Angola, Soviet ICBMs, and so on and so forth) and long-wave socio-cultural changes within the American society. In particular, the heralds of this model claims that the initial support for détente was due to the breaking down of the broad bipartisan coalition of liberal and conservative internationalists which, for two and a half decades, had provided a firm domestic base for America's cold war policies. This collapse created a very unstable political situation but which, from the mid-seventies, was stabilized through the rise of the Right and the establishment of a new and more conservative anti-Soviet consensus. The Status Quo Model is mainly concerned with the interaction between the superpowers and the international system surrounding them. Détente, it is claimed, represented an attempt to change the workings of this system in a way more profitable for both superpowers. It failed because the «stabilizing forces» in the system were still stronger than the «destabilizing forces», which in plain English means that both superpowers were still more attached to the Cold War system than the architects of détente were ever able to understand. The Strategy Model explains the turn toward renewed hostility as a result of two different types of causes. First, it strongly emphasizes the negative impact of the huge military build-up and Third World adventurism of the Soviet Union. These changes are said to have

forced American authorities to rethink some of their basic strategic concepts, thereby spinning off a domestic debate that was very soon taken over by the neoconservatives. Second, détente was also weakened by a number of inherent flaws and malpractices: inconsistent principles, ambiguous concepts, unrealistic aims, public oversell, double standards, misperceptions, etc. Because of these flaws – in design, implementation and public relations – the American détente strategy made itself both useless in dealing with the Soviets and impossible to defend against domestic criticism.

In the third part, some potential historical lessons to be drawn from the détente experience are discussed. Here, a distinction is made between three different approaches to international politics and to foreign policy changes: the essentialist, mechanistic and interactionist approaches, respectively. According to the author, most of the differences between the models as regards historical lessons – whether they apply to arms control, human rights, economic cooperation or crisis prevention – may be explained by these differences in approach and perspective.

Finally, the question is asked whether the détente experiment should be seen as a failure or, at least, an unfortunate departure from the «straight line» toward lasting peace and cooperation. In showing how many détente achievements actually survived the so-called «new cold war» of the early 1980s, the author strikes a rather optimistic note. Détente, he claims, was not such a poor act after all, taking into account the very difficult historical circumstances. It should be looked upon more as a necessary, though premature, phase in the long process of dismantling the cold war.



FORSVARSTUDIER

8/1990

**Détente – et mislykket
avspenningsforsøk?**

Olav Njølstad

**INSTITUTT FOR
FORSVARSTUDIER**

IFS



Détente – et mislykket avspenningsforsøk?

Den amerikanske détente-politikken på 1970-tallet er i ettertid stort sett blitt oppfattet som mislykket. Ikke minst på denne bakgrunn har man i USA stilt seg mer avventende til den pågående avspenningsprosessen enn i mange andre vestlige land.

Men hvilken relevans har détente-eksperimentet for situasjonen i dag, og fortjener den virkelig et så negativt stempel som den har fått? Denne studien griper fatt i disse spørsmålene på tre ulike vis: Gjennom en klarlegging av détente-politikkens bakgrunn, målsettinger og resultater; gjennom en presentasjon av ulike måter dette avspenningsforsøket vekst og fall er blitt tolket på av vestlige historikere og samfunnsforskere; og til sist gjennom en sammenfatning av de lærdommer forskerne har trukket av forsøket.

Konklusjonen er at détente-politikken var bedre enn sitt rykte: Snarere enn å utgjøre en konfliktskapende blindgate, utgjorde den – tross alle sine feil og mangler – et avgjørende skritt på veien mot det supermaktssamarbeidet vi ser konturene av i dag.

*Olav Njølstad er NAVF-stipendiat
ved Historisk Institutt,
Universitetet i Oslo.*

*Dette arbeidet inngår i et større
forskningsprosjekt om endringene
i USAs politikk overfor
Sovjetunionen 1970-1982.*

