

Masteroppgave

NTNU  
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Det humanistiske fakultet  
Institutt for historiske studier

Julie Perminow Skjønsberg

## Johnson-administrasjonens arbeid for en SALT-avtale: januar 1967- desember 1968

Glassborokonferansen: en re-evaluering

Masteroppgave i historie - femårig lektorutdanning

Trondheim, mai 2015



**Julie Perminow Skjønsberg**

# **Johnson-administrasjonens arbeid for en SALT-avtale: januar 1967-deember 1968**

---

Glassborokonferansen: en re-evaluering

Masteroppgave i historie, lektorutdanningen

Institutt for historiske studier

NTNU

Trondheim, mai 2015

Foto: President Lyndon Baines Johnson, Mr Sukodrev (Kosygin's interpreter), Soviet Premier  
Aleksei Kosygin, av Yoichi Okamoto, 23. juni 1967. Serienummer: A4342-10. Hentet fra  
<http://www.lbjlibrary.net/collections/photo-archive.html> (lastet ned 6. mai 2015)

## Forord

Fem år som student i Trondheim er snart omme, og for en fantastisk tid det har vært. Det hadde jeg ikke våget å håpe på da jeg som 19 åring valgte å flytte langt vekk fra familie og venner til en by jeg aldri før hadde besøkt. Som student ved lektorutdanningen i historie har jeg lært mye om faget, men kanskje enda mer om meg selv.

Det er mange som fortjener en takk nå som utdanningen avsluttes med denne masteroppgaven. Først og fremst min veileder Tore T. Petersen. Jeg er svært takknemlig for at du har maktet å ha et humoristisk blick på mitt til tider usaklige stressnivå og min evige krisemaksimering. Takk for en fin og lærerik tur til Røros. Jeg må tilslutt innrømme en ting, Tore: Du hadde selvfølgelig helt rett, oppgaveskrivingen var en prosess..

En takk sendes også til Charlaïne Hester ved LBJ Library i Austin Texas. Du tok godt i mot meg, viste interesse for forskningen og hjalp meg med å finne veien i arkivet.

Studietiden hadde ikke vært den samme uten 2010-kullet ved lektorutdanningen i historie. Vi har hatt mye moro både på skolen og utenfor, og jeg er overbevist om at ingen andre kull har blitt så sammensveiset som oss. Spesielt må jeg takke min gode venn Christine Svenkerud: Vi har holdt sammen i tykt og tynt, gjennom (flest) oppturer og (svært få) nedturer. Jeg tror faktisk jeg ikke hadde klart meg uten deg disse fem årene. Vi har alltid gått samme vei, og det var en selvfølge at vi skulle ha samme masterveileder. En takk rettes også til Torstein Drabløs. Jeg kan uten tvil si at oppgaven min er blitt svært mye bedre på grunn av ditt (til tider over-) kritiske blick.

Min kjære familie: mamma, pappa, Karoline, Aksel, Felix, Fabian, Martin, Mari, Milja, Simen, Marianne og Kaisa- vi er blitt så mange, takk for at dere har minnet meg på at det finnes viktigere ting i livet enn en masteroppgave. Jeg gleder meg til å flytte hjem til dere. En spesiell takk til pappa for korrekturlesning og trøst, du er min viktigste støtte både faglig og personlig, tusen tusen takk. Sist men ikke minst må jeg takke min kjære samboer Håkon, den støtten og utholdenheten du viser meg er beundringsverdig. Selv om jeg ikke alltid viser det vet jeg hvor heldig jeg er.

Alle feil er mine egne.

Trondheim, våren 2015



Forord	iii
1. Innledning	1
1.1 Historiografi	3
1.2 Funn	9
1.3 Metode og kilder, begrensninger og muligheter	11
1.4 Oppgavens relevans i skoleverket	12
2.0 Historisk kontekst	15
2.1 Våpenkappløpet mellom USA og Sovjetunionen	15
2.1.1 Våpnene	16
2.1.2 Utviklingen av amerikansk atomstrategi	18
2.2 En texaner i Kamelott	19
3.0 Veien til Glassboro	23
3.1 Johnsons motivasjon for å starte forhandlinger	23
3.2 Forsøket på en diskusjon med Sovjetunionen	28
3.3 Administrasjonens forventninger til Glassborokonferansen	31
4.0 En taktisk avgjørelse	35
4.1 Johnson og McNamara forsøker å overbevise Kosygin	36
4.2 Et tynt ABM-system	39
4.3 Kina som begrunnelse for utplasseringen.	43
5.0 Sakte fremskritt	47
5.1 Sovjetunionens første reaksjoner på kunngjøringen av et Sentinel-system	47
5.1.2 Hvorfor gikk forhandlingene så tregt fremover?	50
5.1.3 Administrasjonen presser videre	53
5.2 Forhandlingene stanses: Invasjonen i Tsjekkoslovakia	55
5.2.1 Et siste forsøk	58
6.0 Historisk etterspill og konklusjon	61
6.1 Konklusjon og oppsummering	61
6.2 Historisk etterspill	62
Litteraturliste	65
Primærkilder	65
Papers of Lyndon B. Johnson, Presidential Papers	65
Trykte kilder	68
Litteratur	68
Artikler	71
Nettressurser	72



# 1. Innledning

23. juni 1967 ankom president Lyndon Baines Johnson<sup>1</sup> og deler av hans stab Glassboro State College i New Jersey.<sup>2</sup> Det var avtalt et møte mellom presidenten og Sovjetunionens statsminister Aleksej Kosygin<sup>3</sup>. Det var det første toppmøtet siden Kennedy og Khrusjtsjov møttes i Wien i 1961<sup>4</sup>, og det var knyttet store forventninger til møtet. Stemningen under konferansen ble regnet for å være god, det hadde vært et hyggelig møte mellom en av Sovjetunionens ledere og USAs president.

Dette skapte stor optimisme, ikke minst sett i lys av den alvorlige verdenssituasjonen. Seksdagerskrigen mellom Israel og dets arabiske naboer hadde rystet det internasjonale samfunn, krigen i Sørøst-Asia herjet, og frykten for atomkrig mellom de to supermaktene var fremdeles tilstede. Den positive stemningen som preget møtet i Glassboro ble kjent som «The Spirit of Glassboro». Johnson selv uttalte til pressen etter møtet: «We think that this meeting has been useful and think it will be helpful in achieving what we all want more than anything else in the world — peace for all human kind.»<sup>5</sup>

De store ordene og optimismen til tross: Møtet i Glassboro har i ettertid gått i den historiske glemmeboken. Det har blitt avskrevet som like mislykket som Johnsons eget presidentskap, diplomatisk sett. Samtalene på møtet skulle dreie seg om den spente situasjonen i Midtøsten, Vietnamkrigen og atomvåpenkappløpet. Mange ventet spent på at en avtale om rustningskontroll, som den amerikanske administrasjonen hadde annonsert at den jobbet for, skulle komme ut av møtet, men ingen avtale kom. Det ble aldri et nytt toppmøte

---

<sup>1</sup> Lyndon Baines Johnson var USAs president fra John F. Kennedys død i 1963 frem til januar 1969.

<sup>2</sup> Også kalt møtet i Hollybush, på grunn av navnet på universitetets presidentbolig.

<sup>3</sup> Aleksej Kosygin var statsminister i Sovjetunionen fra 1964 til 1980. Han var del av en ledertroika hvor Bresjnev var generalsekretær og Nikolaj Podgornij var president.

<sup>4</sup> Oversikt over alle toppmøter mellom Sovjetunionen og USA finnes i Gordon R. Weihmiller og Dusko Doder, *U.S.- Soviet Summits: An Account of East-West Diplomacy at the Top, 1955-1985* (New York: University Press of America, 1986).

<sup>5</sup> Memorandum, Exchange of Remarks Between President Lyndon B. Johnson and Premier Aleksei Kosygin Hollybush Glassboro, New Jersey, 25. juni 1967, USSR, Hollybush 6/67 III, President's Meeting with Chairman Kosygin, National Security File (heretter NSF), Country File USSR, Box 230, Lyndon Bains Johnson Library (heretter LBJL), Austin, Texas.



mens Johnson satt i presidentembetet, og heller ingen avtale om rustningskontroll. Først under Johnsons etterfølger Richard Nixon kom den første SALT-avtalen<sup>6</sup>.

Denne oppgaven er en empirisk studie av diplomatiet rundt Johnson-administrasjonens arbeid for en SALT (Strategic arms limitation talks/treaty)-avtale fra 1967 til desember 1968. Min gjennomgang av et omfattende primærkildemateriale viser at Glassborokonferansen sto sentralt i denne prosessen.

Min problemstilling er tesen: *Johnson-administrasjonen la ned mye arbeid i å få til SALT-forhandlinger med Sovjetunionen. Glassborokonferansen var et nødvendig ledd i dette arbeidet. Administrasjonen var på konferansen nødt til å overbevise Sovjetunionen om å starte forhandlinger. Hvis de ikke klarte dette ville de se seg nødt til å utplassere et anti-ballistisk missil-system(ABM-system).*

For å løse min problemstilling vil det være nødvendig å stille flere spørsmål og fokusere på flere ulike aspekter. For det første må jeg se på Johnson-administrasjonens motiver for å sette i gang forhandlinger om en våpenkontrollavtale. For det andre vil det være nødvendig å se på hvilket behov Glassborokonferansen fylte i denne sammenhengen. Hva ønsket egentlig administrasjonen å oppnå med møtet i Glassboro med tanke på våpenkontroll?

Siden Glassborokonferansens rolle i våpenkontrollforhandlingene står sentralt i min avhandling vil en av mine viktigste målsettinger være å se hva som faktisk skjedde på møtet. Det vil også være nødvendig å drøfte hvilke konsekvenser konferansen fikk for administrasjonens videre arbeid med rustningskontroll. Opprettholdt Johnson den politikken han hadde ført overfor Sovjetunionen før Glassborokonferansen, eller endret den seg?

Tidsavgrensingen for studiet er fra januar 1967 til desember 1968. I januar 1967 sendte Lyndon B. Johnson et brev til Alexei Kosygin, hvor han inviterte Sovjetunionen til å begynne bilaterale forhandlinger for å kontrollere våpenkappløpet. Jeg avslutter min undersøkelse i desember 1968, fordi Johnson da måtte konstatere at SALT-forhandlingene ikke ville bli realisert i hans presidenttid.

---

<sup>6</sup> Strategic Arms Limitation Talks/Treaty (heretter SALT)1-avtalen og Anti-Ballistisk missil-avtalen (heretter ABM-avtalen) ble undertegnet av Nixon og Bresjnev i 1972. Den innebar en frys av utskytningpunkter for strategiske atomraketter og tynt ABM-forsvar rundt disse, samt en kontrollavtale på hvor mange offensive våpen hver av partene kunne ha. For mer informasjon om Richard Nixons arbeid for en SALT1-avtale i 1972, se epilogen. Selv om det ikke ble noen avtale i Johnsons presidenttid, velger jeg å bruke begrepet SALT i oppgaven. Dette begrepet er som oftest forbundet med SALT1 og SALT2 avtalene på 1970-tallet, men som denne oppgaven viser, arbeidet også Johnson-administrasjonen for slike våpenkontrollforhandlinger.

Oppgaven fokuserer ikke på andre store hendelser i den amerikansk-sovjetiske relasjonen i perioden, annet enn som nødvendig kontekst for å belyse argumentasjonen. Avhandlingen er i hovedsak en empirisk studie av diplomati, derfor vil ikke våpent teori og våpenteknikk være sentralt i oppgaven. Temaet vil bli viet noe plass i historisk bakgrunn, men utover dette vil også våpent teori kun bli trukket inn der det vil være nødvendig for å belyse argumentasjonen.

## 1.1 Historiografi

Det er skrevet mange bøker om Johnsons tid i presidentembetet. Det er særlig to temaer som er svært godt dekket i sekundærlitteraturen: Johnsons innenrikspolitikk og Vietnamkrigen. Dette er ikke så rart. Lyndon B. Johnson var svært opptatt av innenrikspolitikk og under hans tid som president ble det gjort store fremskritt både innenfor sosiale reformer og borgerrettigheter. Når det gjelder til Vietnamkrigen er det en av de mest rystende hendelsene i USAs historie etter 2. verdenskrig, og det er kanskje naturlig at historikere først måtte fordøye krigen og dens ringvirkninger, før de kunne konsentrere seg om andre deler av Johnsons utenrikspolitikk. Dessuten var krigen i Sørøst-Asia en såpass dominerende del av Johnsons utenrikspolitikk at det rent volummessig gir mening at det ble viet mye fokus til dette. Store deler av forskningslitteraturen fokuserer også på koblingen mellom Johnsons utenrikspolitikk og innenrikspolitikk, eller rettere sagt: Hvordan Vietnamkrigen hindret at Johnson fikk gjennomført sin visjon om et «Great Society».<sup>7</sup>

Før 1990-tallet ble det skrevet svært lite om andre sider av Johnsons utenrikspolitikk. Litteraturen som ble skrevet var skeptisk til Johnson som utenrikspolitiker. Han ble betraktet som en innenrikspolitisk orientert president, en som manglet de nødvendige ferdighetene til å ta gode utenrikspolitiske beslutninger. En del av dette hang sammen med at mange var skeptiske til hans beslutninger i Vietnamkrigen. Synet var også i stor grad preget av Eric Goldman. Goldman var en av de første som ga ut en bok hvor Johnsons presidentperiode ble evaluert. Han var Johnsons historiker i det hvite hus frem til 1966. Boken, som er skrevet i

---

<sup>7</sup> Se blant annet: Paul Y. Hammond, *The Cold War Years: American Foreign Policy Since 1945* (New York: Harcourt, Brace & World, Inc, 1969), 213-32; Doris Kearns Goodwin, *Lyndon Johnson: And the American Dream* (New York: St. Martin's Griffin Press, 1976); Joseph A. Califano jr., *The Triumph and Tragedy of Lyndon Johnson: The White House Years* (New York: Touchstone, 1991). Dette fokuset er selvfølgelig også representert i senere litteratur, et eksempel er: Jeffrey W. Helsing, *Johnson's War/Johnson's Great Society: The Guns and Butter Trap* (London: Praeger publisher, 2000).

1969, er svært kritisk til presidentens utenrikspolitiske kompetanse.<sup>8</sup> Goldman evaluerer riktignok bare de tre første årene av Johnsons tid som president. Likevel tegner han et bilde av en ufin, manipulerende og uærlig president som ikke forstod seg på diplomatiske situasjoner.

Den tidlige forskningslitteraturen bærer preg av å være svært ensidig. Selv om Vietnamkrigen var rystende og naturlig nok har hatt stor innvirkning på ettertidens evaluering av Johnsons presidentperiode, utelukker forskningslitteraturen før 1990-tallet i stor grad andre utenrikspolitiske beslutninger. Dette er en åpenbar svakhet ved mye av den tidligere litteraturen.

På en annen side har også den tidlige forskningslitteraturen noen gode poenger. Selv om min avhandling verken handler om Vietnamkrigen eller innenrikspolitikk, er det også tydelig for meg at Lyndon B. Johnsons uten- og innenrikspolitikk var tett knyttet sammen. Min oppgave ser ikke på hvordan Vietnam ødela for innenrikspolitikken, men heller hvordan innenrikspolitikken var en dominerende påvirkningsfaktor på andre deler av Johnsons utenrikspolitikk.

Tidlig på 1990-tallet, i forbindelse med at mye av arkivmaterialet ble deklassifisert, ønsket en gruppe historikere å re-evaluere synet på Johnson som en svak utenrikspolitiker. De ville heller sette fokus på vellykkede deler av hans utenrikspolitikk, fremfor å fokusere på Vietnam. Blant annet fokuserte de på hans arbeid for å få til en SALT-avtale med Sovjetunionen. Denne gruppen historikere er blitt kalt «Beyond Vietnam-historikerne». Også en del større biografier og oversiktsverker har blitt preget av det positive synet på Johnson som utenrikspolitiker, selv om de i større grad legger vekt på Vietnamkrigen enn det «Beyond Vietnam-historikerne» gjør.<sup>9</sup>

Til en viss grad vil også denne avhandlingen være en del av «Beyond Vietnam-litteraturen», i og med at oppgaven ikke fokuserer på krigen i Sørøst-Asia. Jeg er også enig med «Beyond Vietnam-historikerne» i at Johnson hadde utenrikspolitiske styrker og tidvis god diplomatisk forståelse. For eksempel flyter samtalen med Kosygin godt på

---

<sup>8</sup> Eric Goldman, *The Tragedy of Lyndon Johnson* (New York: Dell, 1969).

<sup>9</sup> Verk som hører til «Beyond Vietnam-litteraturen» er: H.W Brands, red., *The Foreign Policies of Lyndon Johnson: Beyond Vietnam* (Texas: Texas A&M University Press, 1999); Thomas A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe: In the Shadow of Vietnam* (Massachusetts: Harvard University Press, 2003). Bøker som også fokuserer på Vietnam, men som har et positivt syn på Johnsons utenrikspolitikk er: Warren I Choen og Nancy Bernkoph Tucker, red., *Lyndon Johnson Confronts the World* (New York: Cambridge University Press, 1994); Robert Dallek, *Flawed Giant: Lyndon Johnson and his times* (New York: Oxford University Press, 1998); Jonathan Colman, *The Foreign Policy of Lyndon B. Johnson: The United States and the World 1963-1969* (Edinburgh: Edinburgh University Press 2010).

Glassborokonferansen og Johnson er ikke ufin, slik Goldman beskrev ham i diplomatiske relasjoner. På en annen side skiller jeg meg også fra denne skolen fordi jeg mener at man ikke kan se enkelte deler av Johnsons utenrikspolitikk isolert fra resten av hans presidentskap. «Beyond Vietnam-historikerne» er så bestemt på å ikke fokusere på Vietnamkrigen at det til tider går utover den historiske fremstillingen. Et eksempel er Thomas Schwartz som nevner at Vietnamkrigen kastet lange skygger over utenrikspolitikken, men unngår å utdype dette.<sup>10</sup> I min avhandling vil det være viktig å trekke inn krigen der jeg mener den får konsekvenser for forhandlingene med Sovjetunionen.

Utover 1990-tallet ble det forsket mye på presidentperioden til Lyndon B. Johnson. En av gruppene som vokste frem var kritikere av «Beyond Vietnam-historikerne». I den forbindelse må historiker David Fromkin nevnes. Han har vært svært kritisk til re-evaluering av Lyndon B. Johnsons rolle som utenrikspolitiker, og mener at alle de nye frigitte dokumentene bekrefter det tidligere forskning har slått fast: Lyndon B. Johnson var en svak utenrikspolitiker, som lot krigen i Vietnam ødelegge for hans innenrikspolitikk.<sup>11</sup>

Også John Dumbrell, som i hovedsak skriver om Johnsons forhold til Sovjetunionen, stiller seg kritisk til «Beyond Vietnam-litteraturen». Han mener det er absurd å se på relasjonen mellom USA og Sovjetunionen uten også å anerkjenne at krigen i Sørøst-Asia i stor grad påvirket forholdet.<sup>12</sup>

Til en viss grad er jeg enig med John Dumbrell i dette. Likevel viser mitt arkivmateriale at det særlig var i 1965 og 1966 Vietnamkrigen satte en stopper for å bedre det bilaterale forholdet.<sup>13</sup> Da Johnson spurte Sovjetunionen om å begynne forhandlinger i januar 1967, så ikke Vietnamkrigen ut til å være et hinder. Krigen kom derimot opp i diskusjonen når Sovjetunionen trengte en unnskyldning til å ikke svare på Johnson-administrasjonens SALT-forslag. Fordi krigen ikke hadde stor innvirkning på forhandlingene vil det ikke være helt urimelig å se forholdet til Sovjetunionen som separat fra Vietnamkrigen. Likevel vil konflikten, som nevnt, være en viktig faktor for å belyse enkelte deler av argumentasjonen i avhandlingen.

---

<sup>10</sup> Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, 186.

<sup>11</sup> David Fromkin, «Lyndon Johnson and Foreign Policy: What the new Documents Show», *Foreign Affairs*, no. 1, (1995) <http://www.foreignaffairs.com/articles/50594/david-fromkin/lyndon-johnson-and-foreign-policy-what-the-new-documents-show> (lastet ned 30. mars 2015).

<sup>12</sup> John Dumbrell, *President Lyndon Johnson and Soviet Communism* (Manchester: Manchester University Press, 2004), 2.

<sup>13</sup> Eksempel på dette er blant annet: Cable fra CIA til Bundy, 3.august, 1965, USSR, Cables Vol. X, 6/65-10/65, 2 of 2, NSF, Country File USSR, Box 220, LBJL, Austin, Texas.

På 1990-tallet og fremover ble det også mer fokus på Johnson-administrasjonens forhold til Sovjetunionen. Blant annet ble det skrevet om administrasjonens forhold til atomvåpen og deres arbeid for en SALT-avtale. Forsvarsminister Robert McNamaras rolle har i denne litteraturen blitt vektlagt som avgjørende.<sup>14</sup> Min oppgave deler mye av den samme tematikken som denne forskningslitteraturen. På en annen side fokuserer disse studiene på teknikken og logikken bak Johnson-administrasjonens atompolitikk. Min oppgave drøfter naturlig nok også administrasjonens atompolitikk, men den er i større grad fokusert på den diplomatiske relasjonen til Sovjetunionen.

Johnson-administrasjonens arbeid for rustningskontroll er lite behandlet i sekundærlitteraturen. Arbeidet kommer frem i enkelte samlingsverk og biografier, men svært lite tidligere forskning er dedikert kun til dette. Et unntak er Glenn T. Seaborg som allerede i 1987 skrev en bok om våpenkontroll under Johnson-administrasjonen. Seaborg var amerikansk kjemiker og selv rådgiver til Johnson. Boken er det første studiet av Johnson-administrasjonens arbeid for rustningskontroll. Mesteparten av boken handler riktignok om arbeidet for en ikke-spredningsavtale, men det er også deler om Johnsons arbeid for en avtale med Sovjetunionen. Boken fungerer tidvis som memoarer i og med at mye av kildematerialet stammer fra Seaborgs egne dagboksnotater, men også endel dokumenter er hentet fra Lyndon B. Johnson Library (LBJL) i Austin Texas. Bokens svakhet er at kildematerialet ble hentet på 1980-tallet før mesteparten av arkivmaterialet ble deklassifisert, og at forfatteren i stor grad også bærer preg av å være aktør i våpenkontrollforhandlingene.<sup>15</sup> John M. Clearwater har også skrevet en doktorgradsavhandling om temaet, men avhandlingen bærer i liten grad preg av argumentasjon og er i større grad en gjennomgang av kildematerialet.<sup>16</sup>

Forskere som har skrevet om administrasjonens arbeid for en avtale med Sovjetunionen har for det meste fokusert på hvorfor arbeidet var mislykket. «Beyond Vietnam-historikerne» skylder i stor grad på Sovjetunionen og deres invasjon i Tsjekkoslovakia når de ser på hvorfor forhandlingene ikke lyktes i Johnsons tid som

---

<sup>14</sup> Olav Njølstad, «In Search of Superiority: US Nuclear Policy in the Cold War», *Institutt for forsvarsstudier*, no 1 (1994), 31-8, <http://hdl.handle.net/11250/99467> (lastet ned 4. april 2015); Olav Njølstad, «Nuclear Weapons and Great-Power Peace 1945-1991» i *Nuclear Rivalry and International Order*, red. Jørgen Gjelstad og Olav Njølstad (London: SAGE publications Ltd, 1996), 1-14; John M. Clearwater, *Johnson, McNamara, and the Birth of SALT and the ABM Treaty 1963-1969*, PhD Thesis (London: King's College, 1996).

<sup>15</sup> Glenn T. Seaborg og Benjamin S. Loeb, *Stemming the Tide: Arms Control in the Johnson Years* (Toronto: Lexington Books, D.C. Heath and Company, 1987).

<sup>16</sup> Clearwater, *Johnson, McNamara, and the Birth of SALT and the ABM Treaty 1963-1969*.

president.<sup>17</sup> Mine kilder viser at selv om invasjonen i Tsjekkoslovakia medførte en midlertidig pause i forhandlingene, var det kommende president Nixon som for alvor hindret forhandlingene fra å starte i Johnsons periode.

En del av den nyere forskningslitteraturen mener derimot at det var kulturelle og ideologiske forskjeller mellom Sovjetunionen og USA som ødela for våpenkontrollforhandlingene. Her må også John Lewis Gaddis nevnes. Selv om han ikke drøfter hvorfor det ikke ble forhandlinger under Johnson, har han en unik innsikt i hvordan Washington og Moskva forholdt seg til hverandre, særlig med tanke på forhandlinger om atomvåpen. Gaddis har tydelig påvirket forfatterne som argumenterer for at ideologiske og kulturelle forskjeller ødela for Johnson-administrasjonen.<sup>18</sup>

Vladislav Zubok er en av disse. Han har brukt både sovjetiske og amerikanske kilder for å forklare hvorfor den diplomatiske situasjonen var spesiell på 1960-tallet. Zubok påpeker at den generasjonen sovjetiske ledere som vokste frem på 1960-tallet fikk sine første betydningsfulle maktposisjoner under Moskvaprosessene. Dette preget sovjetisk politikk i perioden. Denne politikken var en kombinasjon av statlig, militær og partimessig dominans noe som gjorde det vanskelig for USA å få til gode diplomatiske relasjoner med Moskva.<sup>19</sup>

En annen som er påvirket av Gaddis er Deborah Welch Larson. Hun skriver: «States often fail to cooperate even when their preferences overlap, because policymakers draw incorrect inferences about the motives and intentions of others».<sup>20</sup> Til en viss grad ser dette ut til å stemme med min forskning. Et eksempel er en av samtalene på Glassborokonferansen. Da Johnson og hans forsvarsminister argumenterte for at defensive våpen var destabiliserende for terrorbalansen og derfor ønsket å ta opp spørsmålet om å begrense ABM-forsvar, misforstod den sovjetiske delegasjonen dette og betraktet det som et kommersielt argument. De mente at Johnson og McNamara kun var skeptiske til et defensivt forsvar fordi det var dyrere enn å produsere offensive våpen. Dermed aksepterte de ikke Johnsons forespørsel som

---

<sup>17</sup> Vaughn Davis Bornet, *The Presidency of Lyndon B. Johnson* (Kansas: University Press of Kansas, 1983), 212-13; John Prados, «Prague Spring and SALT: Arms Limitation Setbacks in 1968» i *The Foreign Policies of Lyndon Johnson: Beyond Vietnam*, red. H.W Brands (Texas: A&M University press, 1999), 19-37; Schwartz, *Lyndon Johnson an Europe*, 218.

<sup>18</sup> John Lewis Gaddis, «Nuclear Weapons and Cold War History», i *Nuclear Rivalry and International Order*, red. Jørn Gjelstad og Olav Njølstad (London: SAGE Publications Ltd, 1996), 40-55.

<sup>19</sup> Vladislav Zubok, «Unwrapping the Enigma: What Was Behind the Soviet Challenge In the 1960s» i *The diplomacy of the crucial decade*, red. Diane B. Kunz (New York: Columbia University Press, 1994), 173.

<sup>20</sup> Deborah Welch Larson, *Anatomy of Mistrust: US-Soviet Relations during the Cold War*, (Ithaca, Cornell University Press, 1997), 4.

et forsøk på détente.<sup>21</sup> Slike misforståelser viser hvordan ideologiske forskjeller gjorde seg gjeldende også under SALT-forhandlingene.

På en annen side argumenterer jeg for at realpolitikk spilte en minst like viktig rolle for hvorfor det ikke ble samtaler på slutten av 1960-tallet. Sovjetunionen hadde ikke hastverk med å begynne forhandlinger med USA, fordi den amerikanske administrasjonen så tydelig var avhengig av å starte forhandlinger med dem. Dermed forsto Moskva at Washington ville være klare til forhandlinger når som helst. Dette bidro til at Sovjet kunne drøye med å svare på Johnson-administrasjonens forslag.

Møtet i Glassboro er i seg selv lite behandlet i sekundærlitteraturen. Så vidt litteratursøket for denne studien har vist, er det ingen forskning som utelukkende fokuserer på møtet. Konferansen blir derimot nevnt i en rekke større biografier og samlingsverk om Johnson og hans administrasjon. I sin behandling av konferansen vektlegger nesten samtlige at møtet var mislykket fordi det ikke kom noen avtaler ut av det. Selv om enkelte forfattere vektlegger betydningen av at det var god stemning på møtet, og noen få ser det som grobunnen for de fremtidige SALT-forhandlingene, er det svært få som direkte knytter møtet til at USA annonserte en ABM-utplassering i 1967.<sup>22</sup> Dumbrell og Clearwater skriver begge, riktignok, at Sovjetunionens holdning på Glassboromøtet førte til at Johnson igjen forpliktet seg til ABM-beskyttelse.<sup>23</sup> Likevel viser de verken til primærkilder eller en indisierrekke som bygger opp under denne påstanden.

Når den tidligere forskningslitteraturen dømmer Glassborokonferansen som mislykket på bakgrunn av at det ikke kom noen avtaler ut av møtet, er dette bygget på et annet grunnlag enn min studie. Tidligere forskning forutsetter at Johnson-administrasjonen håpet på og forventet, at en avtale skulle komme ut av møtet. Selv om min forskning også konkluderer med at administrasjonen ikke oppnådde det de ønsket på konferansen, er dette tuftet på et helt annet grunnlag enn det den eksisterende litteraturen bygger seg på. Administrasjonen verken

---

<sup>21</sup> Memorandum of Conversation (heretter Memcon), Luncheon given by President Johnson for Chairman Kosygin of the USSR and his Delegation, 23. juni 1967, *Foreign Relations of the United States 1964-1968* (FRUS) *The Soviet Union* vol. XIV, 528-531.

<sup>22</sup> Litteraturen som ser møtet som grobunnen for fremtidige forhandlinger er: Colman, *The Foreign Policy of Lyndon B. Johnson*, 121; Schwartz *Lyndon Johnson and Europe*, 182; Weihmiller og Doder *U.S.-Soviet Summits*, 51; Dumbrell, *President Lyndon Johnson and Soviet Communism*, 73-8; John W. Young, *Cold War and Détente 1941-91* (New York: Longman, 1993). Selv om USA annonserte utplasseringen i september 1967, fikk de ikke økonomisk innvilget utplasseringen før i juni 1968. I februar 1969 avlyste Nixon Sentinel-programmet og lanserte heller et «Safeguard-system». For videre forklaring se Matthew Evangelista, *Unarmed Forces: The Transnational Movement to end the Cold War* (New York: Cornell University Press, 1999), 196.

<sup>23</sup> Clearwater, *Johnson, McNamara, and the Birth of SALT and the ABM Treaty 1963-1969*, 113-29; Dumbrell, *President Lyndon Johnson and Soviet Communism*, 78.

forventet eller håpet på en avtale i Glassboro. De så derimot møtet som en mulighet til å overbevise Sovjetunionen om at partene var avhengige av å starte forhandlinger om våpenkappløpet.

Litteraturen ser også på Johnson-administrasjonens valg om å annonsere utplasseringen av et ABM-system som et resultat av hjemlig press. I min oppgave blir det derimot klart at det ikke kun var innenrikspolitisk press, men også et ønske om å presse Sovjetunionen til konferansebordet som motiverte administrasjonen. Disse erkjennelsene bringer meg inn på mine funn.

## 1.2 Funn

Denne avhandlingen er en vitenskapelig studie som undersøker Johnson-administrasjonens arbeid for en SALT-avtale. Glassborokonferansens rolle i dette arbeidet er viktig for oppgaven. Selv om tidligere litteratur er skrevet om konferansen, og om Johnsons arbeid for en SALT-avtale, er det så vidt jeg vet ut i fra litteratursøket for denne oppgaven, ikke blitt foretatt en studie som argumenterer for sammenhengen mellom disse. Dermed fyller denne oppgaven et hull i forskningen om Lyndon B. Johnsons presidentskap.

Opgavens hovedfunn er at Glassborokonferansen var et nødvendig ledd i Johnson-administrasjonens arbeid for en SALT-avtale. Administrasjonens mislykkede forsøk på å overbevise Sovjetunionen om å inngå våpenkontrollforhandlinger på konferansen førte direkte til at McNamara annonserte utplasseringen av et tynt<sup>24</sup> ABM-system i september 1967. Tidligere litteratur har avvist møtet som mislykket i og med at det ikke kom noen avtale ut av det. Denne oppgaven bryter med denne oppfatningen. Riktignok ble møtet mislykket for administrasjonen, men det var fordi de ikke klarte å overbevise Sovjetunionen og ikke på grunn av mangelen på en avtale.

Et delfunn som støtter hovedfunnet, er at Johnson-administrasjonens politikk overfor Sovjetunionen endret seg etter Glassborokonferansen. Før konferansen hadde Johnson, McNamara og Rusk forsøkt å starte forhandlinger primært ved diskusjon. Da de så hvor langt partene var fra å komme til enighet på konferansen, ønsket de å presse Sovjetunionen til konferansebordet ved å annonsere utplasseringen av et tynt ABM-system. Ingen tidligere

---

<sup>24</sup> I kildene og engelskspråklig litteratur brukes «thin defence». Dette har jeg valgt å oversette med «tynt system» eller «tynn beskyttelse» i oppgaven.



litteratur har, etter mitt kjennskap, slått fast at annonseringen av utplasseringen i hovedsak kom av at USA skulle skaffe seg et forhandlingskort mot Sovjetunionen. Riktignok antyder John M. Clearwater at det var en sammenheng i sin doktorgradsavhandling, men han nevner det bare i en bisetning.

Administrasjonen annonserte at de utplasserte den tynne ABM-beskyttelsen som beskyttelse mot Kina. I min oppgave kommer det derimot fram at Kina antageligvis fungerte som en unnskyldning for utplasseringen. Administrasjonen hadde ingen klare grunner for å utplassere ABM-forsvar mot Kina i september 1967, men trengte en sydebukk slik at de fortsatt kunne holde muligheten åpen for samtaler med Sovjetunionen.

Et tredje funn som henger tett sammen med de to førstnevnte, er at annonseringen av utplasseringen bare delvis lyktes med å presse Sovjetunionen til konferansebordet. Alle indikasjoner peker på at McNamaras tale satte i gang diskusjonen innad i Sovjetunionen. Likevel brukte Moskva lang tid på å drøfte spørsmålet internt. Det er plausibelt å anta at Kreml kunne bruke såpass lang tid fordi Lyndon B. Johnson var svært ivrig etter å få i gang SALT-forhandlinger, dermed fikk Sovjetunionen et forhandlingskort.

Et fjerde funn er at Lyndon B. Johnson var så lysten på SALT-forhandlinger at han var villig til å overse Sovjetunionens invasjon i Tsjekkoslovakia høsten 1968 for å få til det til. Da han fikk vite om invasjonen fra Dobrynin valgte han å spørre om de kunne annonsere presidentens tur til Sovjetunionen dagen etter. Historiker John Prados har tidligere hevdet at Johnsons reaksjon var basert på sjokk, noe min oppgave bestrider.<sup>25</sup> Glenn Seaborg sier i sin bok at det var Johnson som instruerte Rusk til å ringe Dobrynin å avlyse samtalen,<sup>26</sup> dette finnes det ikke grunnlag for i mitt kildemateriale og det kommer frem at Rusk sannsynligvis tok kontakt med Dobrynin på eget initiativ.

Oppgaven min støtter tidligere forskning som har vektlagt at Johnson var en president som i hovedsak styrtes av innenrikspolitikk. Også i arbeidet for en SALT-avtale var Johnson i hovedsak motivert av innenrikspolitisk press, og at han var avhengig av å tilfredsstille Kongressen.

Totalt sett bygger oppgaven min opp under argumentasjonen om at Johnson-administrasjonen arbeidet iherdig for en SALT-avtale og at Glassborokonferansen var en sentral del av dette arbeidet.

---

<sup>25</sup> Prados, «Prague Spring and SALT», 33.

<sup>26</sup> Seaborg og Loeb, *Stemming the Tide*, 438.

### 1.3 Metode og kilder, begrensninger og muligheter

Funnene i denne oppgaven er basert på utstrakt bruk av primærkilder. Sekundærlitteratur vil, med unntak av noen få tilfeller, bli brukt i innledningen, til den historiske konteksten og i epilogen. Grunnen til dette er at primærkildene står nærmest i tid og rom til hendelsene og aktørene. De vil derfor ha gjennomgått færre tolkningsledd enn sekundærlitteraturen.<sup>27</sup>

Primærkildene består i stor grad av arkivmateriale hentet fra Lyndon Baines Johnson Library i Austin, Texas. Alle kildene fra arkivet er hentet fra kildesamlingen *Papers of Lyndon B. Johnson: Presidential Papers*. Av disse har jeg i hovedsak brukt samlingene *National Security Files* (NSF), da de fleste dokumentene som omhandler utenrikspolitikk er lagret her. I NSF-boksene har jeg hentet dokumenter fra *Country File, USSR and Europe, Files of Walt Rostow, Head of State Correspondence, Files of Gordon Chase, Files of Spurgeon Keeny*<sup>28</sup>, *Intelligence file*, og *Speech file*, hvorav de to førstnevnte har vært de viktigste for denne oppgaven.

Det at jeg har lagt stor vekt på dokumentene til Johnsons nasjonale sikkerhetsrådgiver Walt Rostow, betyr at mye av kildematerialet er direkte korrespondanse mellom ham og presidenten. Faren ved disse kildene er at Rostows syn kan bli overrepresentert i kildematerialet, og at fremstillingen dermed ikke blir like balansert som ønsket. På en annen side gir kildene et unikt innblikk i korrespondansen innad i det hvite hus. Johnson lente seg mye på sine rådgivere, særlig i utenrikspolitiske spørsmål. Han stolte mest på Rostow og mindre på andre deler av hans administrasjon, og derfor blir også kildene fra den nasjonale sikkerhetsrådgiveren svært sentrale.<sup>29</sup>

Dessuten er det også en fordel at mye av arkivmaterialet hentet fra *Country File, USSR and Europe*, hvor blant annet alle telegrammer til og fra Sovjetunionen er arkivert. Her spiller utenriksdepartementet en viktig rolle, og utjevner overvekten av dokumenter hentet fra Walt Rostow.

I tillegg til arkivmaterialet og memoarer bygger også oppgaven på publiserte primærkilder. Det dreier seg om serien *Foreign Relations of The United States 1964-1969*

---

<sup>27</sup> Knut Kjelstadli, *Fortida er ikke hva den en gang var: En innføring i historiefaget* (Oslo: Universitetsforlaget, 1999), 177.

<sup>28</sup> Spurgeon Keeny var ekspert på strategisk våpenkontroll. Han var en del av ledelsen i ACDA.

<sup>29</sup> Colman, *The Foreign Policy of Lyndon Johnson*, 13.

(FRUS)<sup>30</sup>. Problemet med denne kildesamlingen er at den ikke er fullstendig. Dette kunne bydd på større utfordringer dersom oppgaven min kun baserte seg på kilder hentet fra FRUS, men ettersom avhandlingen i hovedsak baserer seg på arkivmateriale, blir FRUS et svært nyttig supplement.

Empirigrunnlaget i denne oppgaven er utelukkende amerikansk. Stort sett byr ikke dette på store utfordringer, ettersom oppgaven ikke gir uttrykk for å gi innblikk i noe annet enn Lyndon B. Johnson og hans administrasjons perspektiver. Likevel skaper mangelen på sovjetisk kildemateriale en utfordring i kapittel fem, hvor jeg forsøker å vise noen sovjetiske motiver. Mye av dette blir løst ved å bruke memoarer fra den sovjetiske ambassadøren Anatoly Dobrynin, samt ved hjelp av sekundærlitteratur.

I tillegg til Dobrynins, har Lyndon B. Johnsons egne memoarer vært viktige for oppgaven. Faren ved å bruke memoarer er selvsagt at aktørene som skriver dem ønsker å sette seg selv i best mulig lys for ettertiden. Likevel er memoarer en nyttig historisk kilde. De gir innblikk i mange av tankeprosessene til aktørene, og selv om de må behandles med omhu og kritisk sans, kan de være svært nyttige supplement til arkivmaterialet, hvor slike prosesser ikke kommer like godt frem.

Empiridelen av oppgaven er bygd opp kronologisk. Hvert kapittel er ment å vise de ulike stadiene i Johnsons arbeid for en SALT-avtale. Kronologien er viktig for å holde oversikt over forholdet mellom årsak og virkning, som vil være avgjørende for min argumentasjonsrekke.

## 1.4 Oppgavens relevans i skoleverket

Denne oppgaven har relevans for min fremtidige lærergjerning i den norske skolen. Denne erkjennelsen er bygget på flere elementer. For det første er temaet jeg skriver om realhistorisk, dette vil ha relevans for historieundervisningen i videregående skole. Fordi oppgaven er en del av historien om kald krig dekker den læreplanmålet «vurdere ulike ideologiers betydning

---

<sup>30</sup> Jeg bruker fem FRUS-bøker i denne oppgaven: *FRUS volume X: National Security Policy 1964-1968*, David S. Patterson, red. (Washington: United States Government Printing Office, 2002); *FRUS volume XI: Arms Control and Disarmament, 1964-1968*, Evans Grekas, Davis S. Patterson og Carolyn B. Yee, red. og Davis S. Patterson, generell red. (Washington: United States Government Printing Office, 1997); *FRUS volume XIV: The Soviet Union 1964-1968*, David C. Humphrey, Charles S. Sampson, red. og David S. Patterson, generell red. (Washington: United States Government Printing Office, 2001); *FRUS volume XVII: Eastern Europe 1964-1968*, James E. Miller, red. og Glenn W. LaFantasie, generell red. (Washington: United States Government Printing Office, 1996); *FRUS volume XXX: China 1964-1968*, Harriet Dashiell Schwar, red. og David S. Patterson, generell red. (Washington: United States Government Printing Office, 1998). Heretter blir FRUS-bøkene referert som: *FRUS X*, *FRUS XI*, *FRUS XIV*, *FRUS XVII* og *FRUS XXX*.

for mennesker, politiske bevegelser og statsutvikling på 1900-tallet» samt «undersøke to eller flere internasjonale konflikter etter 1945, og vurdere konfliktene, sett fra ulike perspektiver».<sup>31</sup>

Et av de viktigste målene med historiefaget i skolen er å lære elevene sammenhengen mellom fortid, samtid og fremtid. Selv om atomkappløpet i den kalde krigen er blitt historie er atomvåpen en reell trussel i dagens verden. Avtalene for begrensning og reduksjon av atomvåpen som kom på 1970- og 1980-tallet, er av stor betydning spesielt nå som det internasjonale samfunn igjen står overfor en verden der spenningene mellom øst og vest tilspisser seg.

Gjennom denne oppgaven har jeg også tilegnet meg en uvurderlig kunnskap om hvordan historie skapes gjennom arbeid med primærkilder. Denne kunnskapen kan jeg videreformidle til mine fremtidige elever, og dermed dekke kompetansemålet «Identifisere og vurdere historisk materiale av ulik art og opphav som kilder, og bruke det i egne historiske framstillinger».

---

<sup>31</sup> Kompetansemålene er hentet fra utdanningsdirektoratet. For å se fullstendig liste med alle kompetansemål for historie, studieforberedende utdanningsprogram, VG3, se : <http://www.udir.no/kl06/HIS1-02/Kompetansemaal/?arst=1858830314&kmsn=2002656462>.



## 2.0 Historisk kontekst

### 2.1 Våpenkappløpet mellom USA og Sovjetunionen

Etter ødeleggelsene under 2. verdenskrig ble maktbalansen i Europa erstattet av to supermakter med motstridende ideologier og politiske system: USA og Sovjetunionen. Forholdet dem i mellom var preget av rivalisering og spenninger. Store deler av verden ble delt inn i sovjetisk eller amerikansk interessesfære. Denne perioden som varte fra 1945 til 1989, da Berlinmuren falt, blir beskrevet som den kalde krigen.

Sentralt i den kalde krigen sto utviklingen av atomvåpen. USA hadde skaffet seg atomvåpen under 2. verdenskrig, mens Sovjetunionen foretok sin første prøvesprengning i 1949. Atomvåpnene ble det avskrekkende middelet som hindret den kalde krigen fra å bli varm, og fungerte som en terrorbalanse. Partene måtte til en hver tid ruste opp slik at de fortsatt beholdt sin avskrekkende effekt. Dette førte til et våpenkappløp.

Cubakrisen<sup>32</sup> i 1962 markerte et vendepunkt i den kalde krigen. Partene hadde sett hvor nær de var en atomkonflikt og de innså hvor ødeleggende den ville bli. Verden hadde ikke råd til nye kriser lik den på Cuba. Derfor ble krisen etterfulgt av en periode med avspenning. Det ble åpnet en «hot-line» fra Moskva til Washington for å oppnå en sikker direkte kontakt,<sup>33</sup> og i 1963 kom en traktat som forbød prøvesprengning av kjernefysiske våpen i atmosfæren, verdensrommet og under havet. Traktaten fungerte for det meste som et symbol på at supermaktene var nødt til å diskutere atomvåpen og begrense utviklingen av dem.<sup>34</sup>

Etter traktaten i 1963 var verden klar for flere avtaler som kunne begrense atomvåpentrustelsen. Og fire år etter prøvesprengningavtalen, ble partene enige om romtraktaten. Dette var Lyndon B. Johnsons første initiativ som president. Romtraktaten hindret utplassering av kjernefysiske våpen på satellitter i verdensrommet.<sup>35</sup>

Utover 1960-tallet ble det enklere for nasjoner som ikke hadde atomvåpen å få det. Læren om hvordan man laget våpnene var offentliggjort i akademisk litteratur. Plutonium ble

---

<sup>32</sup> Sovjetiske missiler ble utplassert på Cuba. Kennedy krevet missilene fjernet, men Sovjetunionen nektet. Spenningen varte til 27. oktober hvor partene kunngjorde at de hadde kommet frem til en avtale: Rakettene ble fjernet fra Cuba og sendt tilbake til Sovjetunionen.

<sup>33</sup> Zubok, «Unwrapping the Enigma», 161.

<sup>34</sup> Henry Kissinger, *World Order, Reflections on the Character of Nations and the Course of History* (New York: Allen Lane, 2014), 295

<sup>35</sup> U.S Department of State, Office of the Historian, *Milestones 1961-1968: The Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), 1968*. <https://history.state.gov/milestones/1961-1968/npt>, (lastet ned 5.mars 2014).

også enklere å få tak i enn tidligere, og prosessen var blitt langt mindre kostbar. I realiteten var det likevel bare stater som tilhørte de to polene som hadde godt nok utviklede atomvåpen til å kunne angripe hverandre. Med andre ord hadde øst og vest muligheten til å ødelegge hverandre. Likevel økte frykten for at land som stod utenfor de to sfærene kunne få atomvåpen, dette fikk det internasjonale samfunn til å arbeide for en ikke-spredningsavtale, som skulle hindre land som ikke hadde atomvåpen fra å få det. Arbeidet for ikke-spredningsavtalen startet i 1965 i Geneve. Det ble lange og vanskelige forhandlinger i og med at USA også ønsket å forsikre landene i NATO, spesielt Vest-Tyskland, om at de kunne ha en viss kontroll over amerikanske atomvåpen. Likevel samarbeidet Sovjetunionen og USA relativt godt under forhandlingene og avtalen ble signert sommeren 1968.<sup>36</sup>

### 2.1.1 Våpnene

Selv om supermaktene på 1960-tallet hadde tatt betydelige skritt i retning våpenkontroll manglet det fortsatt en avtale som dempet det bilaterale våpenkappløpet. For å få en oversikt over det komplekse problemet er det først nødvendig å gi en kort beskrivelse av våpnene som blir nevnt i denne oppgaven.

Interkontinentale ballistiske missiler (ICBM) er en offensiv missil ment for å brukes som en atomrakett. På grunn av sin lange rekkevidde, mer enn 5500 km, kunne både USA og Sovjetunionen nå hverandre med disse rakettenes. En ICBM kan ha flere stridshoder som blir omtalt som «Multiple independently targetable reentry vehicle» (MIRV). Disse stridshodene kan alle nå hvert sitt mål. MIRV, som i stor grad ble utviklet på 1960-tallet, hadde kapasitet til å gjennomtrengte ABM-systemer. I desember 1967 annonserte Johnson-administrasjonen at de testet MIRV-stridshoder.<sup>37</sup> I denne oppgaven vil spesielt den landbaserte ICBMen «Minuteman» være av relevans. Navnet «Minuteman» kommer av våpenets raske reaksjonstid.

En annen type raketter er, «Submarine-launched ballistic missile» (SLBM). SLBM er en ballistisk missil som kan skytes ut fra u-båter. De er tett tilknyttet ICBM, og er ofte samme type våpen.

Det strategiske våpenet som vil oppta mest plass i denne oppgaven er Anti-ballistiske missiler (ABM). Eisenhower-administrasjonen begynte allerede på 1950-tallet å undersøke

---

<sup>36</sup> Dean Rusk, *As I Saw It: A Secretary of State's Memoirs* (New York: I.B. Tauris & Co Ltd, 1991), 285.

<sup>37</sup> Young, *Cold War and Détente 1941-91*, 185.

hvordan man kunne stanse innkommende ballistiske missiler.<sup>38</sup> I 1956 valgte Pentagon ABM-systemet Nike-Zeus til å beskytte strategiske amerikanske mål mot sovjetiske ballistiske missiler. Fordi ingen hadde stor tro på at systemet kunne beskytte byer, ble denne oppgaven gitt til luftforsvaret. Etter sputniksjokket<sup>39</sup> ble det derimot et politisk krav om at et ballistisk system også skulle utvikles til å kunne beskytte byer.<sup>40</sup> I januar 1958 kunngjorde Eisenhower-administrasjonen at et nasjonalt ballistisk system skulle bygges på forsvarets Nike-Zeus missil.

Kennedy-administrasjonen gjorde lite for å distribuere Nike-Zeus systemet. Dette var mye på grunn av forsvarsminister Robert McNamaras skepsis til ABM. I 1963 avlyste han den planlagte utplasseringen av systemet. Dette skjedde da forsvaret stod klare til å foreta utplasseringen og som kompensasjon ga han forsvaret oppgaven med å utvikle et mer avansert ABM-system, Nike-X.<sup>41</sup>

Da Johnson arvet presidentembetet fra Kennedy, hadde McNamara kommet til konklusjonen om at det ikke ville være mulig å beskytte seg helt mot et sovjetisk angrep ved å utplassere ABM. Selv om Nike-X var mer komplekst enn Nike-Zeus, var det kun effektivt mot ICBM, men ikke mot SLBM som Sovjetunionen nå lanserte. Sovjetunionen utplasserte sitt Galosh ABM-system rundt Moskva i 1966.<sup>42</sup>

I denne oppgaven vil Johnson-administrasjonens beslutning om å utplassere et tynt ABM-system, bli grundig drøftet. Systemet det her er snakk om var en versjon av Nike-X systemet kalt Sentinel. Sentinel var designet for å beskytte militære mål mot sovjetiske ICBM-våpen, og beskytte byer og andre sivile mål mot et kinesisk system. Selv om USA annonserte utplasseringen i september 1967, fikk de ikke innvilget økonomisk støtte til utplasseringen før i juni 1968. I februar 1969 avlyste Nixon Sentinel-programmet og lanserte heller et «Safeguard-system» som var en tykkere variant av Nike-X.<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> Clearwater, *Johnson, McNamara, and the Birth of SALT and the ABM Treaty 1963-1969*, 113-29; Dumbrell, *President Lyndon Johnson and Soviet Communism*, 37.

<sup>39</sup> Sputniksjokket kom da Sovjetunionen lanserte den første satellitten som gikk i bane rundt jorden. USA og NATO var sjokkerte over at Sovjetunionen hadde så avansert teknologi, samt hadde raketter som kunne nå USA.

<sup>40</sup> Njølstad, «In Search of Superiority», <http://hdl.handle.net/11250/99467> (lastet ned 4. april 2015), 65.

<sup>41</sup> Njølstad, «In Search of Superiority», <http://hdl.handle.net/11250/99467> (lastet ned 4. april 2015), 68.

<sup>42</sup> Njølstad, «In Search of Superiority», <http://hdl.handle.net/11250/99467> (lastet ned 4. april 2015), 72.

<sup>43</sup> Evangelista, *Unarmed Forces*, 196.



## 2.1.2 Utviklingen av amerikansk atomstrategi

Amerikansk atomstrategi hadde gjennomgått fire perioder frem til 1967: «The atomic blitz», «Massive retaliation», «Flexible response» og «Assured destruction».<sup>44</sup>

«The atomic blitz» var under Truman-administrasjonen den første atomstrategien til USA. I denne perioden hadde de amerikanske atomvåpnene flere mål. For det første skulle de fungere avskrekkende, slik at Sovjetunionen ikke angrep USA eller landets allierte i NATO. For det andre skulle våpnene søke å gi vestlig selvtillit i en situasjon hvor en følte seg underlegen Sovjets ordinære militærkapasitet. For det tredje, i tilfelle krig, ville et tidlig atomangrep mot strategiske sovjetiske mål presse Moskva til rask kapitulasjon. Hvis ikke dette fikk dem til å kapitulere, ville USA forsøke å paralisere den forventede bakkeoffensiven i Sentral-Europa.<sup>45</sup>

I 1954 endret Eisenhower-administrasjonen sin atomstrategi til «Massive retaliation». Der hvor Truman-administrasjonen hadde gjort det klart at atomvåpen kun ville brukes hvis andre militære tiltak ikke fungerte, annonserte Eisenhower-administrasjonen at atomvåpen kunne brukes for å svare på et hvilket som helst angrep mot USA eller NATO. Atomvåpen var ikke lenger siste utvei. Tanken bak strategien var at den skulle hindre Sovjetunionen i å begå militære overtramp mot amerikanske interesser.<sup>46</sup>

Noe av det første Kennedy-administrasjonen gjorde da de kom til makten var å endre atomstrategien fra «Massive retaliation» til «Flexible response». Tanken bak «Flexible response» var å gi USA flere muligheter enn atomkrig dersom en krig med Sovjetunionen eller andre kommunistiske nasjoner skulle bryte ut. Dette innebar blant annet å fokusere opprustningen på ordinært forsvar, samt at krig med en kommuniststat ikke nødvendigvis betydde atomangrep på alle andre kommuniststater. Et annet viktig element i «Flexible response» var at amerikanske atomvåpen kun skulle brukes mot mål som hadde militær verdi, og ikke mot byer eller ikke-militære anlegg.

Forsvarsminister Robert McNamara, som hadde vært ansvarlig for endring av atomstrategi til «Flexible response», var også hovedmannen bak endringen fra «Flexible response» til «Assured destruction» under Lyndon B. Johnsons tid som president. McNamara innså at Sovjetunionen ikke nødvendigvis delte USAs syn på at det ville være bedre å angripe

---

<sup>44</sup> Bornet, *The Presidency of Lyndon B. Johnson*, 200.

<sup>45</sup> Njølstad, «In Search of Superiority», <http://hdl.handle.net/11250/99467> (lastet ned 4. april 2015), 10.

<sup>46</sup> Njølstad, «In Search of Superiority», <http://hdl.handle.net/11250/99467> (lastet ned 4. april 2015), 16-8.

militære mål. Hvis Sovjetunionen ikke hadde dette synet, ville det være lite produktivt for USA å fokusere alle sine strategiske våpen på militære anlegg. Dette kunne til og med føre til at USAs atomvåpen ikke virket avskrekkende på Sovjetunionen.<sup>47</sup> McNamara innså at ingen av partene ville komme seirende ut av en atomkrig fordi begge parter ville miste titalls millioner mennesker. Derfor konkluderte han med at den eneste rasjonelle atomstrategien ville være at man sørget for at et atomangrep aldri ville skje. Dette kunne best gjøres ved å bygge et nettverk av atomvåpen som gjorde at partene hadde muligheten til å ødelegge hverandre, selv under de mest ugunstige omstendigheter. Atomstrategien lignet litt på «Massive retaliation», men skilte seg fra den fordi fokuset ikke lenger var amerikansk overlegenhet. I stedet la man vekt på at ingen av partene kunne vinne en atomkrig.<sup>48</sup>

## 2.2 En texaner i Kamelott

Etter drapet på John F. Kennedy i 1963 fikk visepresident Lyndon B. Johnson presidentembetet. Han var kjent som «Master of the Senate»<sup>49</sup> og var godt bevandret i innenrikspolitiske spørsmål. Derimot var han, om ikke lite erfaren, så i alle fall en lite selvsikker utenrikspolitiker.<sup>50</sup> Kennedy-administrasjonen bestod av vellykkede, rike og godt utdannede unge menn, og ble kjent som Kamelott, etter kong Arthurs myteomspunnede slott.

Lyndon B. Johnson var en helt annen type politiker enn resten av John F. Kennedys innerste sirkel. Han hadde en vanlig middelklassebakgrunn fra Texas, og utdannelsen var avlagt ved Texas University, ikke Harvard eller Yale. Da Johnson overtok presidentembetet uttalte han «I don't believe that I'll ever get credit for anything in foreign affairs, no matter how successful it is, because I didn't go to Harvard».<sup>51</sup>

Johnson hadde store innenrikspolitiske ambisjoner, og dette arbeidet opptok mye av hans tid som president. Derfor ble mange deler av hans utenrikspolitikk i stor grad styrt av

---

<sup>47</sup> For å lese om hvordan McNamara kom til denne anerkjennelsen, se: Robert S. McNamara, *The Essence of Security: Reflections in Office* (London: Hodder and Stoughton, 1968), 68-86.

<sup>48</sup> Njølstad, «In Search of Superiority», <http://hdl.handle.net/11250/99467> (lastet ned 4. april 2015), 34-5.

<sup>49</sup> Han gikk under dette navnet fordi han hadde stor gjennomslagskraft i Senatet, og var kjent for å overtale folk til å stemme for forslag han ønsket ved å bruke «The Johnson Treatment». For å lese mer, se: Robert A. Caro, *The Years of Lyndon Johnson: Master of the Senate* (New York: Random House, 2002)

<sup>50</sup> Colman, *The Foreign Policy of Lyndon Johnson*, 6.

<sup>51</sup> Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, 7.

rådgivere og andre innad i kabinettet. Hvor personlig aktiv Johnson var i utenrikspolitikken har blitt debattert i sekundærlitteraturen.<sup>52</sup>

Siden Johnsons administrasjon og hans rådgivere hadde en såpass viktig rolle i utenrikspolitiske spørsmål, er det nødvendig å si litt om hvem de var og hvilke meninger de hadde.

Utenriksminister Dean Rusk hadde militær bakgrunn, og i likhet med Johnson kom han fra små kår. Likevel var han en veletablert del av Kamelott siden han hadde vært leder for Rockefeller Foundation i New York før han inntok ministerposten i 1961. Rusk var svært oppdatert på utenrikspolitiske spørsmål og var i perioder fortvilet over manglende engasjement fra Johnson. På tross av forskjellene jobbet de to tett sammen og mye av kommunikasjonen dem i mellom foregikk muntlig i stede for gjennom memorandum.<sup>53</sup> Utenriksdepartementet hadde en svært sentral rolle i bedringen av forholdet til Sovjetunionen, og i forhandlingene om rustningskontroll under Rusk.

Fordi Lyndon B. Johnson ikke var skolert i utenrikspolitikk ble stillingen som nasjonal sikkerhetsrådgiver svært sentral under hans tid i presidentembetet. Den nasjonale sikkerhetsrådgiveren fungerte som presidentens personlige utenrikspolitiske assistent og administrator av utenrikspolitiske spørsmål.<sup>54</sup> Han skulle lære presidenten hvordan han skulle takle både medlemmer innad i administrasjonen og diplomatiske relasjoner. Denne mannen het McGeorge Bundy. Han hadde utdanning fra både Yale og Harvard, og hadde i tillegg vært den yngste rektoren ved et fakultet på Harvard noensinne. Han satt i stillingen som nasjonal sikkerhetsrådgiver da Johnson ble president. Bundy gikk av i 1966, selv om Johnson også senere kontaktet han for å spørre om hjelp til spørsmål av utenrikspolitisk karakter. Walt Rostow overtok stillingen. Rostow var utdannet ved Oxford, Yale og MIT.<sup>55</sup> Han har en sentral rolle i denne avhandlingen fordi han var aktiv i forhandlingene med Sovjetunionen om rustningskontroll.

National Security Council (NSC) er også viktig å nevne i denne forbindelse ettersom Johnson satte dem høyere enn utenriksdepartementet. Han mente det var mindre sannsynlig at

---

<sup>52</sup> Se blant annet: Colman, *The Foreign Policy of Lyndon Johnson*; Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*; Robert Dallek, «Lyndon Johnson as a World Leader» i *The Foreign Policies of Lyndon Johnson: Beyond Vietnam*, red. H.W Brands (Texas: A&M University press, 1999); Fromkin, «Lyndon Johnson and Foreign Policy», <http://www.foreignaffairs.com/articles/50594/david-fromkin/lyndon-johnson-and-foreign-policy-what-the-new-documents-show> (lastet ned 15. september 2014).

<sup>53</sup> Colman, *The Foreign Policy of Lyndon Johnson*, 10.

<sup>54</sup> Colman, *The Foreign Policy of Lyndon Johnson*, 12.

<sup>55</sup> Colman, *The Foreign Policy of Lyndon Johnson*, 13.

NSC ville lekke informasjon ettersom det var færre som arbeidet der.<sup>56</sup> NSC bestod av 17 medlemmer, i Det hvite hus var Bromley Smith og Gordon Chase stasjonert. Disse to var derfor de som hadde flest utvekslinger direkte med Johnson-administrasjonen. Robert Komer var også en sentral skikkelse, selv om han ikke var stasjonert i Det hvite hus.

Forsvarsminister Robert McNamara spilte en meget sentral rolle i forhandlingene med Sovjetunionen om rustningskontroll. Mens Rusk til tider var mest opptatt med Vietnamkrigen, var rustningskontroll McNamaras hjertesak. Han var drivkraften bak presset administrasjonen la på Sovjetunionen for å begrense våpenkappløpet på 1960-tallet. Hans erfaring fra Cuba-krisen hadde overbevist han om at det var liten nytte i strategiske våpen, fordi de ved bruk ville ødelegge samfunnene de var ment å beskytte.<sup>57</sup> McNamara forlot forsvarsministerposten til fordel for jobben som president for Verdensbanken i februar 1968. Han ble erstattet av Clark M. Clifford, som for denne oppgaven ikke er av stor relevans.

---

<sup>56</sup> Colman, *The Foreign Policy of Lyndon Johnson*, 14.

<sup>57</sup> Clearwater, *Johnson, McNamara, and the Birth of SALT and the ABM Treaty 1963-1969*, 9.



### 3.0 Veien til Glassboro

I have directed Ambassador Thompson as a matter of first priority to discuss with you and the appropriate members of your Government the possibilities of reaching an understanding between us which would curb the strategic arms race.<sup>58</sup>

Lyndon B. Johnson sendte i januar 1967 et brev til den sovjetiske statsministeren Alexei Kosygin<sup>59</sup>. Presidentens håp var at USA og Sovjetunionen kunne starte forhandlinger for å dempe våpenkappløpet. Første halvdel av samme år prøvde Johnson og hans administrasjon å få til en diskusjon med Sovjetunionen om nettopp dette. Disse forsøkene ble fullbyrdet på Glassborokonferansen i juni 1967.

Grunnen til at Johnson søkte diskusjoner med Sovjetunionen på dette tidspunktet var fordi regjeringen ville unngå å utplassere et ABM-system. Administrasjonen ble presset av Kongressen til å utplassere det defensive systemet, og den eneste måten Johnson kunne berolige Kongressen på, og samtidig la være å utplassere missilene, var ved å få til en avtale med Sovjetunionen.

Perioden fra januar 1967 og frem til Glassborokonferansen viser en president som i hovedsak lot seg styre av innenrikspolitisk press i sin politikk overfor Sovjetunionen. Selv etter at dialogen med Moskva var satt i gang var innenrikspolitikken viktigere for Johnson enn den bilaterale relasjonen.

Møtet i Glassboro skulle vise Kongressen at Johnson-administrasjonen kom nærmere en løsning på ABM-problemet. Møtet ble også administrasjonens siste sjanse til å overbevise Sovjetunionens ledere om at de måtte begynne forhandlinger om våpenkontroll. Dersom de ikke fikk til dette så de ingen annen løsning enn å utplassere et ABM-system.

#### **3.1 Johnsons motivasjon for å starte forhandlinger**

Lyndon B. Johnsons brev til Kosygin i januar 1967 var ikke administrasjonens første initiativ for å begrense atomvåpen. Johnsons første initiativ kom i 1964, i form av et forslag om å beholde status quo på utviklingen av strategiske våpen. Dette forslaget var vanskelig å ta på alvor fordi USA var klart strategisk overlegne, og fordi Sovjetunionen aldri ville gått med på

---

<sup>58</sup> Brev fra Johnson til Kosygin, 21. januar 1967, USSR, vol 1, Kosygin Correspondence, 10/7/64-8/7/68 2 of 2, NSF, Head of State Correspondence, Box 7, LBJL, Austin, Texas.

<sup>59</sup> Kosygin var mannen som hadde ansvaret for relasjonene til USA, som en del av den Sovjetiske ledertroikaen.

en slik avtale.<sup>60</sup> Våren 1966 forsøkte Arms Control og Disarmament Agency<sup>61</sup> (heretter ACDA) igjen å stanse all utvikling av atomvåpen. Denne «frysen»<sup>62</sup> skulle vare i atten måneder. Lederen for ACDA, William Foster, var selv klar over at en sovjetisk godkjenning av dette forslaget var usannsynlig.<sup>63</sup>

Forespørselen Johnson sendte til Kosygin i januar 1967 skilte seg fra de tidligere forslagene. For det første var det snakk om en varig avtale fremfor en midlertidig en. For det andre var ikke intensjonen denne gangen å fryse USAs strategiske overlegenhet men å komme frem til en avtale som gagnet begge parter. Hva var årsaken til at presidenten foreslo en slik begrensning overfor Sovjetunionen? Hva var Johnsons motivasjon for å søke forhandlinger i januar 1967?

En mulig forklaring er at Sovjetunionen fra midten av 1960-tallet hadde begynt å minske avstanden i våpenkappløpet med tanke på landbaserte ICBM-våpen.<sup>64</sup> Det er derfor naturlig å anta at administrasjonen ønsket å få en avtale som begrenset hvert lands produksjon av offensive våpen. For å beholde sin strategiske overlegenhet ville administrasjonen enten være nødt til å eskalere sin produksjon av ICBM, eller få en avtale som begrenset Sovjetunionens produksjon av våpnene.

Likevel var ikke Sovjetunionens økning av landbaserte ICBM-våpen grunnen til at Johnson søkte forhandlinger. Det at Sovjet minsket differansen på landbaserte ICBM ville ikke bety mye for den strategiske situasjonen, og administrasjonen så USAs overlegenhet i offensive våpen som sikkert. Johnson og hans regjering ønsket først og fremst en avtale som begrenset defensiv ABM-beskyttelse, ikke offensive våpen. I begynnelsen av forhandlingene var ikke offensive våpen engang et tema.<sup>65</sup> Da administrasjonen senere i forhandlingsprosessen sa seg villig til å også diskutere begrensning av offensive våpen, var det et kompromiss for å få Sovjetunionen til å godta forhandlinger om ABM-beskyttelse.<sup>66</sup> Johnsons sterkeste motivasjon for å sette i gang forhandlingene var med andre ord at han ønsket å

---

<sup>60</sup> Njølstad, «In Search of Superiority», <http://hdl.handle.net/11250/99467> (lastet ned 4. april 2015), 73.

<sup>61</sup> ACDA er underlagt regjeringen for å arbeide med spørsmål om våpenkontroll. I Johnsons presidentperiode ble ACDA ledet av William Chapman Foster og assisterende direktør Spurgeon Keeny.

<sup>62</sup> I kildene står det «freeze». Jeg velger derfor å bruke ordet frys i oppgaven.

<sup>63</sup> Memorandum fra Keeny til Komer, 10. mars 1966, Kosygin 1 of 7, NSF, Files of Walt Rostow, Box 10, LBJL, Austin Texas.

<sup>64</sup> Memorandum fra Huizenga [Deputy Director of the Office of National Estimates] til Helms [Director of Central Intelligence], 15. juni 1968, *FRUS XIV*, 661-665.

<sup>65</sup> Telegram fra Rusk til Thompson, 22. januar 1967, USSR, ABM Negotiations(I), 1/67-9/68, NSF, Country File USSR, Box 231, LBJL, Austin, Texas.

<sup>66</sup> Telegram fra Rusk til ambassadøren, 19. januar 1967, USSR, Cables vol. XIV 1/67-3/67, NSF, Country File USSR, Box 223, LBJL, Austin Texas.

begrense mulighetene for hvert land til å benytte seg av ABM-beskyttelse. Dette er det flere grunner til.

Den første årsaken er av økonomisk art. Utplasseringen av et ABM-system ville være kostbart. USAs ambassadør til Sovjetunionen, Llewellyn Thompson, nevnte dette flere ganger som et negativt aspekt ved den defensive beskyttelsen i samtale med ledelsen i Kreml.<sup>67</sup> Store deler av forsvarsbudsjettet i perioden ble brukt på Vietnamkrigen, og på å opprettholde forspranget med hensyn til offensive våpen. Administrasjonen ville derfor nødvendig bruke mer penger på et defensivt våpenkappløp.<sup>68</sup>

Det økonomiske argumentet er likevel ikke nok til å forklare årsaken til at administrasjonen ikke ønsket å utplassere et ABM-system. På tross av Vietnamkrigens høye prislapp gikk økonomien under Lyndon B. Johnson bra.<sup>69</sup> Dersom administrasjonen virkelig hadde sett behovet for et ABM-system ville de kunne forsvart dette i forsvarsbudsjettet. Det må derfor finnes ytterligere forklaringer på hvorfor administrasjonen stilte seg negativ til en utplassering.

Den andre årsaken har grunnlag i atomstrategi. Forsvarsminister Robert McNamara var svært skeptisk til ABM-beskyttelse. Dette påvirket også resten av Johnson-administrasjonen.<sup>70</sup> Han mente at det ikke ville være mulig å beskytte USA fullstendig fra et atomangrep, heller ikke ved bruk av defensive våpen. Tvert i mot ville defensive våpen fungere som en destabiliserende faktor innen terrorbalansen. Terrorbalansen var, paradoksalt nok, USAs viktigste forsvar.<sup>71</sup> McNamara mente at hvis en nasjon kunne verne seg mot den andre ved å utplassere et kraftig ABM-system, ville det i praksis bety at den nasjonen ikke hadde noe å tape ved å angripe først.

En utplassering ville også føre til at våpenkappløpet eskalerte. Om den ene parten hadde en sterk ABM-beskyttelse, ville den andre parten forsøke å produsere våpen som kunne trenge gjennom denne. Slik sett ville en utplassering være en kostbar måte å oppnå mindre sikkerhet på. Johnson-administrasjonens aversjon mot ABM-beskyttelse var altså både av økonomisk og atomstrategisk karakter.

---

<sup>67</sup> Telegram fra Thompson til Rostow, 27. januar 1967, USSR, Cables vol. XIV 1/67-3/67, NSF, Country File USSR, Box 223, LBJL, Austin Texas.

<sup>68</sup> John Lewis Gaddis *Strategies of Containment, A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War* (Oxford: Oxford University Press, 1982), 266.

<sup>69</sup> Riktignok fikk administrasjonen økonomiske problemer i siste halvdel av 1967, men da Johnson bestemte seg for å sende brev til Kosygin i januar 1967 var økonomien fortsatt stabil.

<sup>70</sup> Rusk, *As I Saw it*, 293.

<sup>71</sup> Njølstad, «In Search of Superiority», <http://hdl.handle.net/11250/99467> (lastet ned 4. april 2015), 70.



Disse to aspektene forklarer til sammen hvorfor Johnson i utgangspunktet ikke ønsket å utplassere det defensive systemet. Argumentene forklarer likevel ikke hvorfor han søkte forhandlinger med Moskva akkurat i januar 1967. Robert McNamara hadde vært skeptisk til missilene under hele hans tid som forsvarsminister, og hadde allerede lenge før 1967 overbevist Johnson og resten av administrasjonen om at ABM-beskyttelse ville svekke terrorbalansen.<sup>72</sup> Johnson hadde hatt mulighet til å søke forhandlinger med Sovjetunionen siden 1963, men valgte å ikke gjøre det før januar 1967. Spørsmålet blir derfor hva som påvirket ham til å sende brev til Kosygin på akkurat dette tidspunktet?

Svaret er i all hovedsak av innenrikspolitisk karakter. Det innenrikspolitiske presset var riktignok satt i gang av en utenrikspolitisk hendelse, nemlig at Sovjetunionen hadde utplassert et ABM-system rundt Moskva i 1966. Utplasseringen førte til at både demokrater og republikanere i Kongressen ble engstelige for at USA var i ferd med å miste sin strategiske overlegenhet. Lyndon B. Johnson ble derfor presset på at også USA skulle utplassere defensive missiler.<sup>73</sup> Joint Chiefs of Staff (heretter JSC), som stod i spissen for militæret, mente også at Johnson måtte utplassere et ABM-system, noe som gjorde det ekstra vanskelig for han å stå i mot en utplassering.<sup>74</sup>

Lyndon B. Johnsons svake politiske posisjon tidlig i 1967 gjorde at han var nødt til å ta hensyn til Kongressen. Under valget i 1966 hadde republikanerne vunnet 47 seter fra demokratene, og selv om demokratene fortsatt var i flertall, var valgnederlaget et bittert tap for Lyndon B. Johnson. Meningsmålingene viste at hans personlige popularitet for første gang var på under 50%, og hans egne partifeller hadde begynt å vende seg mot ham.<sup>75</sup> Flere av demokratene i Kongressen var også uenige i administrasjonens valg om å ikke utplassere ABM.<sup>76</sup> Fordi demokratene hadde mistet så mange seter til republikanerne var det avgjørende for Johnson å ha full støtte hos alle de gjenværende demokratene, da dette var hans eneste måte å sikre at han beholdt flertallet i Kongressen på. Johnsons beste mulighet for å

---

<sup>72</sup> Njølstad, «In Search of Superiority», <http://hdl.handle.net/11250/99467> (lastet ned 4. april 2015), 70; Rusk, *As I Saw it*, 293.

<sup>73</sup> Memorandum fra Moose [NSC Staff Secretary] til Rostow, 11 januar 1967, USSR, Memos 2 of 2 vol. XIV, 1/67-3/67, NSF, Country File USSR, Box 223, LBJL, Austin, Texas.

<sup>74</sup> Anatoly Dobrynin, *In Confidence, Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents (1962-1986)* (New York, Times Books, 1995), 165.

<sup>75</sup> Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe* (Massachusetts: Harvard University Press, 2003), 142.

<sup>76</sup> Memorandum fra Moose til Rostow, 11. januar 1967, USSR, Memos 2 of 2 vol. XIV, 1/67-3/67, NSF, Country File USSR, Box 223, LBJL, Austin, Texas.

tilfredsstillte alle demokratene i Kongressen og samtidig slippe å utplassere det defensive våpensystemet, var å søke bilaterale forhandlinger med Sovjetunionen.

Budsjettmeldingen for 1968 skulle legges frem i januar 1967. Dette ser ut til å ha vært den utløsende faktoren for at Johnson søkte forhandlinger med Sovjetunionen. Administrasjonen håpet at hvis de kunne annonsere at bilaterale forhandlinger var i gang, ville presset fra Kongressen bli mindre, og de ville slippe å utplassere et ABM-system. Dette var også avtroppende ambassadør til Sovjetunionen, Foy Kohler, klar på i en samtale med Sovjetunionens Ambassadør til USA Anatoly Dobrynin:

I called attention reference this subject in State of Union message and noted that while [the] President had been able to treat this matter low key this time, he would be forced to be more explicit in [the] Budget message. If Soviets agree [to] hold talks on freeze, this would make considerable difference in preparation of [the] message which must be completed by January 19th or 20th.<sup>77</sup>

Dobrynin svarte raskt og sa at Sovjetunionen i prinsippet var villige til å diskutere en begrensning av ABM-beskyttelse, om dette også innebar offensive våpen. Han understrekte at det raske svaret kom fordi Kohler hadde poengtert at et svar hastet for presidenten med tanke på framleggingen av budsjettmeldingen.<sup>78</sup>

På grunn av Sovjetunionens vage, men positive svar, valgte også Johnson-administrasjonen å være vag i budsjettmeldingen. Rusk skriver til Johnson i starten av januar 1967:

Your budget message on January 23 will contain a brief reference to the effort to seek agreement with the Soviets on the limitations of ABM and to the inclusion of funds in the budget for production of Nike-X so that we could decide to proceed with an ABM program should negotiations prove unsuccessful.<sup>79</sup>

Rusk oppfordret med denne beskjeden Johnson til å gjøre begge fløyene i Kongressen til lags. Ved å annonsere at USA først og fremst ønsket å få en avtale med Sovjetunionen, beroliget han delene av Kongressen som var mot en utplassering, og ved å si at penger var satt av i tilfellet forhandlingene mislyktes, søkte han også å tilfredstille forkjemperne for ABM-beskyttelse.

---

<sup>77</sup> Telegram fra Kohler til ambassadøren, 14. januar 1967, USSR, Cables vol.XIV, 1/67-3/67, NSF, Country file USSR, Box 223, LBJL, Austin, Texas.

<sup>78</sup> Telegram fra Rusk til ambassadøren, 19. januar 1967, USSR, Cables vol.XIV, 1/67-3/67, NSF, Country file USSR, Box 223, LBJL, Austin Texas.

<sup>79</sup> Memorandum fra Rusk til Johnson, udatert, USSR, ABM Negotiations (II), 1/67-9/68, NSF, Country File USSR, Box 231, LBJL, Austin, Texas.

### 3.2 Forsøket på en diskusjon med Sovjetunionen

Etter at administrasjonen hadde dempet presset i Kongressen ved å annonsere at de arbeidet for å få til forhandlinger med Sovjetunionen, tok de et skritt tilbake. De søkte ikke umiddelbare forhandlinger, men var i første omgang kun interessert i uformelle diskusjoner med Moskva om hvordan partene så for seg en fremtidig avtale:

We suggest deferring consideration of the form in which an understanding between us might be expressed until we see what such an understanding might cover[...] And, after we have determined that such an agreement is working to our mutual satisfaction, we might achieve the climate for broader, as well as more formal agreements to the strategic arms race.<sup>80</sup>

Det at administrasjonen kun søkte diskusjoner med Sovjetunionen underbygger påstanden om at Lyndon B. Johnson i hovedsak ble styrt av innenrikspolitik. Han hadde beroliget Kongressen i budsjettmeldingen og hadde derfor ikke behovet for å sette i gang umiddelbare forhandlinger. Administrasjonen kunne i stedet bruke tiden etter budsjettmeldingen til å få i gang uformelle diskusjoner med Moskva. Det er ingen indikasjoner på at Johnson-administrasjonen ønsket noe annet enn en brevtveksling på dette tidspunktet.

Det ville i det lange løp lønne seg for Johnson å bruke tiden på å utveksle synspunkter og meninger med Sovjetunionen før de gikk inn i videre forhandlinger. Den eneste måten han kunne unngå fremtidig press fra Kongressen til å utplassere et ABM-forsvar, var hvis han fikk en varig avtale med Sovjetunionen, og utsiktene for dette ville styrkes hvis partene først ble klar over hverandres meninger og synspunkter.

Johnson-administrasjonen hadde på dette tidspunktet ingen indre konsensus med hensyn til hvordan en avtale kunne se ut. Dette bidro naturlig nok også til at presidenten og hans medarbeidere først og fremst var ute etter uforpliktende diskusjoner med Moskva. I slutten av januar holdt imidlertid ACDA Deputies to the Committee of Principals et møte. Her stadfestet de hvordan en eventuell SALT-avtale kunne se ut.<sup>81</sup> Dette kommer også frem i instruksjonene utenriksdepartementet sendte til Llewellyn Thompson. Thompson skulle

---

<sup>80</sup> Telegram fra Rusk til Thompson, 22. januar 1967, USSR, ABM Negotiations (I), 1/67-9/68, NSF, Country File USSR, Box 231, LBJL, Austin, Texas.

<sup>81</sup> Memorandum fra William C. Foster «Deputies to the committee of Principals», 23. januar 1967, USSR, Memos 2 of 2 vol. XIV, 1/67-3/67, NSF, Country File USSR, Box 223, LBJL, Austin, Texas.

klargjøre overfor Kosygin hvordan Johnson-administrasjonen så for seg en avtale, og spørre hvordan Kreml forholdt seg til dette.<sup>82</sup>

Thompsons samtale med Kosygin ble derimot ingen suksess. Thompson forklarte ham: «As to our ABM research, it had been successful and we had developed a good system, but we believed that installation by U.S and USSR of such systems would be destabilizing».<sup>83</sup> Dette utsagnet hisset Kosygin seg opp over og anklaget Thompson for å legge vekt på at det ABM-systemet USA hadde utviklet, var bedre enn Sovjet sitt. Kosygin understrekte at det ikke handlet om hvem som hadde det beste systemet, men hva som førte til mest sikkerhet.

Denne episoden er et eksempel på hvordan de uformelle diskusjonene ga rom for misforståelser og mistillit mellom partene. En annen hendelse som også understreker dette, er Kosygin besøk hos den britiske statsministeren Harold Wilson i London. Wilson rapporterte til Johnson at Sovjetunionen var skeptiske til amerikanernes mål om å begrense defensive våpensystemer. Fordi Johnson-administrasjonen i utgangspunktet hadde vært interessert i å begrense defensive våpen fremfor offensive, mente Kosygin at USA satte kommersielle hensyn fremfor sikkerhetshensyn. Han uttalte «What kind of philosophy was it that concerned itself with killing people in the cheapest possible way?»<sup>84</sup>

Disse episodene illustrerer hvor langt partene var fra å få produktive diskusjoner som siden kunne lede til forhandlinger. Sovjetunionen var grunnleggende uenig i Johnson-administrasjonens atomstrategi. Moskva virket lite villige til å vurdere USAs forslag på grunn av den dype mistilliten som rådet mellom dem. Administrasjonen innså derfor utover våren 1967 at de måtte forsøke å få til et møte der partene kunne diskutere problemene.<sup>85</sup>

Problemet med både denne ideen og de uformelle diskusjonene generelt, var at Sovjetunionen ikke bidro. Riktignok svarte Kosygin på Johnsons brev fra januar i slutten av februar, men i dette brevet understrekte han kun det Moskva hadde sagt tidligere: De var kun interessert i en diskusjon hvis det innebar at også offensive våpen ble drøftet.<sup>86</sup> Walt Rostow kommenterte korrespondansen slik: «In short they are willing to talk: but leave the ball in our

---

<sup>82</sup> Telegram fra Department of State til Thompson, 15. februar 1967, USSSR, Cables vol. XIV, 1/67-3/67, NSF, Country File USSR, Box 223, LBJL, Austin, Texas.

<sup>83</sup> Telegram fra Thompson til Johnson, 18. februar 1967, Kosygin 2 of 7, Files of Walt Rostow, NSF, Box 10, LBJL, Austin, Texas.

<sup>84</sup> Memcon, «British Discussions with the Soviets on ABMs», 27. februar 1967, USSR, ABM negotiations (II), 1/67-9/68, NSF, Country File USSR, Box 231, LBJL, Austin, Texas.

<sup>85</sup> Memorandum fra Rostow til Johnson, 17. mars 1967, USSR, Cables vol. XIV 1/67-3/67, NSF, Country File USSR, Box 223, LBJL, Austin, Texas.

<sup>86</sup> Brev fra Kosygin til Johnson, 27. februar 1967, USSR, vol 1: Kosygin Correspondence, 10/7/64-8/7/68 2 of 2, NSF, Head of State Correspondence, Box 7, LBJL, Austin, Texas.

court for the first move».<sup>87</sup> Sovjetunionen sa ingen ting annet i brevet om hva som ville vært ønskelig for dem å drøfte med USA. Dette på tross av at Thompson i sine samtaler med den Sovjetiske regjeringen hadde kommet med konkrete forslag til hva som kunne være aktuelt å diskutere og hvordan Johnson-administrasjonen så for seg en eventuell avtale. For at en diskusjon skal være fruktbar må begge parter klargjøre sine meninger og mål med hverandre. Når det kun var USA som gjorde dette, fungerte ikke utvekslingen i begynnelsen av 1967 som en god og fruktbar dialog.

Lyndon B. Johnson holdt 2. mars en pressekonferanse. Her kunngjorde han at USA og Sovjetunionen ville holde diskusjoner om muligheten for å begrense våpenkappløpet.<sup>88</sup> Johnson sa i pressemeldingen at det var Kosygin's brev fra 27. februar som hadde bekreftet at Sovjetunionen var villige til å starte forhandlinger med USA. Da Kosygin fikk høre dette ble han overrasket og forvirret.<sup>89</sup> Han mente at Moskva ikke hadde gitt noe svar på spørsmålet om forhandlinger var aktuelt. Det er ikke vanskelig å forstå hans reaksjon. Brevet Johnson snakket om fremstår som svært forsiktig. Walt Rostow hadde også bemerket dette overfor Johnson, og det virker derfor merkelig at presidenten kunne påstå at brevet var Sovjetunionens bekreftelse på at de var villige til å innlede forhandlinger.

Igjen er det naturlig å anta at innenrikspolitikken styrte presidenten. Johnson trengte i mars å vise Kongressen at det var progresjon i samtalene med Sovjetunionen. Han begynte å få dårlig tid dersom han skulle unngå et nytt press fra Kongressen på å utplassere ABM-beskyttelse. Det at Lyndon B. Johnson valgte å gi uttrykk for at diskusjonen gikk i riktig retning uten at det medførte riktighet, tyder på at det var viktigere for han at Kongressen trodde forhandlingene med Sovjetunionen gikk bra enn at de faktisk gjorde det.

Tidspunktet for pressemeldingen ser ut til å henge sammen med at Johnson trengte støtte til sine «Great Society»-programmer. Selv om de fleste av disse var godkjent av Kongressen i Johnsons første regjeringperiode, var flere oppe til evaluering og utvidelse. For eksempel skulle «The Poverty bill» stemmes over våren og sommeren 1967.<sup>90</sup> Johnson opplevde allerede at krigen i Vietnam gikk utover hans «Great Society». Sosialprogrammene

---

<sup>87</sup> Memorandum fra Rostow til Johnson, 28. februar 1967, Meetings with the President January Thru June 1967, 2 of 2, NSF, Files of Walt Rostow, Box 1, LBJL, Austin, Texas.

<sup>88</sup> Utdrag fra pressekonferanse med Johnson, 2. mars, 1967, Kosygin 3 of 7, NSF, Files of Walt Rostow, Box 10, LBJL, Austin, Texas.

<sup>89</sup> Telegram fra Thompson til Department of State, 4. mars 1967, USSR, Cables vol. XIV, 1/67-3/67, NSF, Country File USSR, Box 223, Austin, Texas.

<sup>90</sup> Lyndon Johnson, *The Vantage Point, Perspectives of the Presidency 1963-1969* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1971), 82.

var kanskje det aller viktigste for Johnson i hans tid som president. Det er plausibelt å anta at han trengte å vise utenrikspolitisk fremgang på et annet område enn Vietnamkrigen for å opprettholde støtten til sosialprogrammene, og derfor valgte å fremstille en fremgang i diskusjonene med Sovjetunionen som ikke var reell.

Selv om det synes drastisk å annonsere at Washington og Moskva hadde blitt enige om å holde diskusjoner uten at Sovjetunionen hadde godkjent det, var det relativt lav risiko for presidenten å gjøre dette. Det foregikk tross alt en kommunikasjon mellom partene om ABM-spørsmålet i perioden. Derfor kunne Johnson legitimt hevde at en dialog var i gang, om noen skulle etterspørre det. Selv om han risikerte at Sovjetunionen ble forbauset, var ikke forhandlingene i den posisjonen at de risikerte å bli satt tilbake på grunn av pressemeldingen. Med andre ord hadde Johnson lite å tape og mye å vinne.

Først etter pressemeldingen foreslo administrasjonen en konkret dato hvor partene kunne møtes til diskusjon. Thompson skulle videreformidle dette til Sovjetunionen: «We see the forthcoming discussions as the best means to work together to increase the mutual understanding that is necessary to make progress toward this common goal»<sup>91</sup>. Thompson fikk ikke noe svar fra Sovjetunionen på denne forespørselen. Lyndon B. Johnson sendte et nytt brev hvor han spurte om partene kunne møtes i mai, men heller ikke denne forespørselen ble besvart.<sup>92</sup> 5. juni 1967 brøt Seksdagerskrigen ut.

### **3.3 Administrasjonens forventninger til Glassborokonferansen**

Kosygin ble i begynnelsen av juni invitert til FN for å holde et innlegg om situasjonen i Midtøsten. Det ble Johnson-administrasjonens store mulighet. De hadde sett at meningsutvekslingen ikke fungerte, og i tiden før Glassborokonferansen hadde flere forespørsler fra USA forblitt ubesvart av Sovjetunionen.

Johnson var nødt til å få en avklaring på om Moskva var interessert i samtaler snarest, dersom administrasjonen skulle unngå å måtte utplassere et defensivt våpensystem. De hadde, som nevnt, satt av midler i 1968-budsjettet til å utplassere ABM-forsvar, om forhandlingene med Sovjetunionen skulle vise seg å være mislykket. Hvis partene skulle ha tid til å komme

---

<sup>91</sup> Telegram fra Rusk til Thompson, 17. mars 1967, USSR, Cables Vol. XIV 1/67-2/67, NSF, Country File USSR, Box 223, LBJL, Austin, Texas.

<sup>92</sup> Telegram fra Johnson (skrevet av Dean Rusk) til Kosygin, 19. mai 1967, USSR, Kosygin Correspondence vol I, 10/7/64-8/7/68, 2 of 2, NSF, Head of State Correspondence, Box 7, LBJL, Austin, Texas.

frem til en avtale om våpenkontroll før et nytt budsjett skulle legges frem, måtte spørsmålet om det i det hele tatt skulle være forhandlinger, avklares sommeren 1967.

Kosygin's tur til New York kom med andre ord på et ideelt tidspunkt for Lyndon B. Johnson. Endelig kunne han få den diskusjonen han hadde forsøkt å etablere hele første halvdel av 1967. Walt Rostow uttalte dager før møtet «With respect to ABM-ICBM, Kosygin is in a position where he must give you a simple Yes-No answer on whether his government is willing to engage in serious talks»<sup>93</sup>. Rostow's uttalelse bekrefter at administrasjonen så møtet i Glassboro som stedet der de ville få et svar på om en avtale om våpenkontroll var aktuell.

Tidligere forskning har dømt Glassboromøtet som mislykket i og med at det ikke kom konkrete avtaler ut av det, men som min tidligere argumentasjon viser, hadde heller aldri Johnson-administrasjonen noen forventninger til at dette skulle skje. Konferansen handlet ikke om hvorvidt det kom avtaler eller ikke ut av den, men hvorvidt Johnson og McNamara fikk overbevist Sovjetunionen om at de måtte begynne diskusjoner om rustningskontroll.

Selv om forsvarsminister Robert McNamara håpet at Sovjetunionen ville stille seg positive til forhandlinger på Glassboromøtet, hadde han ikke høye forventninger.<sup>94</sup> Det hadde heller ikke Johnsons tidligere nasjonale sikkerhetsrådgiver McGeorge Bundy.<sup>95</sup> Det er ikke så rart. Sovjetunionen hadde, som vist over, vært avvisende til USAs forhandlingsinitiativer gjennom første halvdel av 1967, og det var ingenting som tilsa at deres posisjon var endret rett før Glassborokonferansen.

Likevel betydde ikke dette at administrasjonen var negativt innstilt til møtet. Det var tross alt deres siste sjanse til å starte en dialog med Sovjetunionen hvis de skulle unngå å utplassere et ABM-system og samtidig tilfredsstille Kongressen. Det var større sjanse for å få en dialog med Moskva hvis et møte fant sted, enn hvis det ikke gjorde det. Rostow uttalte at det kun var 20 % sjanse for at møtet ville ha en positiv innflytelse på den bilaterale relasjonen. Samtidig mente han at det var under 10 % sjanse for at møtet ville ha en negativ effekt.<sup>96</sup> Johnson hadde, med andre ord, mye å vinne og lite å tape på å holde møtet i Glassboro.

Det ble satt i gang en voldsom arbeidsprosess for å forberede til konferansen. Lenge hersket det usikkerhet over hvor det ville være best å møtes. Kosygin ville ikke dra til

---

<sup>93</sup> Memorandum fra Rostow til Johnson, 21. juni 1967, Hollybush - June 23 & 25, 1967 Glassboro, NJ, NSF, Walt Rostow files, Box 10, LBJL, Austin, Texas.

<sup>94</sup> Memorandum fra McNamara til Johnson, 21. juni 1967, *FRUS XIV*, 497-498.

<sup>95</sup> Memorandum fra Bundy til Johnson, 21. juni 1967, *FRUS XIV*, 498-499.

<sup>96</sup> Memorandum fra Rostow til Johnson, 21. juni 1967, Hollybush - June 23 & 25, 1967 Glassboro, NJ, NSF, Walt Rostow files, Box 10, LBJL, Austin, Texas.

Washington, og Johnson ønsket ikke å gi etter for Sovjetunionens press om å møtes i New York. Etter mye om og men inngikk partene et kompromiss ved å legge møtet til Glassboro State College i New Jersey. Det var midt mellom New York og Washington, og ikke tilknyttet noen militær base.<sup>97</sup> Diskusjonene på møtet samt konsekvensene av disse vil være tema for neste kapittel.

---

<sup>97</sup> Memorandum fra Rostow til Johnson, 23. juni 1967, Hollybush - June 23 & 25, 1967 Glassboro, NJ, NSF, Walt Rostow files, Box 10, LBJL, Austin, Texas.





## 4.0 En taktisk avgjørelse

«Each time I mentioned missiles, Kosygin talked about Arabs and Israelis».<sup>98</sup> Slik beskrev Lyndon B. Johnson Glassborokonferansen i sine memoarer. Sitatet vitner om en skuffet president som så møtet som mislykket fordi han der innså at Sovjetunionen og USA var langt fra å avtale SALT-forhandlinger.

Dette kapitlet skal drøfte Glassborokonferansen og de umiddelbare følgene av den. Dette er igjen et viktig ledd i å belyse Johnson-administrasjonens arbeid for en SALT-avtale. Kapitlet skal vise at Johnson og McNamaras mislykkede forsøk på å overbevise Sovjetunionen om å starte forhandlinger på Glassborokonferansen direkte førte til at McNamara annonserte utplasseringen av et tynt ABM-system. Det andre siktepunktet er å drøfte administrasjonens begrunnelse for at et slikt system skulle være tynt. Da McNamara annonserte utplasseringen av systemet, 18. september 1967, hevdet han at Kina var bakgrunnen for avgjørelsen. Stemmer dette? Kunne Kina og ikke presidenten og forsvarsministerens mislykkede forsøk på Glassborokonferansen, være bakgrunnen for utplasseringen?

Hvis Johnson skulle unngå en utplassering av det defensive systemet, var han nødt til å overbevise Sovjetunionen om at det var fordelaktig for begge parter å innlede SALT-samtaler. Dette klarte verken han eller McNamara på møtet i Glassboro og administrasjonen ble derfor nødt til å annonsere utplasseringen av et ABM-system.

Likevel betydde ikke dette at Johnson hadde gitt opp å få til en SALT-avtale. Administrasjonen valgte å kunngjøre at de skulle utplassere det tynne Sentinel-systemet slik at de både kunne tilfredsstille Kongressen og samtidig slippe å utplassere et fullstendig tykt<sup>99</sup>-system.

En annen fordel med å utplassere et tynt system, var at det kunne brukes som et pressmiddel i forhandlingene med Moskva. Johnson ønsket å presse Sovjetunionen til konferansebordet ved å spille på deres frykt for eskalering av våpenkappløpet. Dette var en klar endring fra før møtet i Glassboro hvor Johnson i hovedsak ønsket å holde diskusjoner. Med andre ord endret USAs politikk overfor Sovjetunionen seg etter Glassborokonferansen.

---

<sup>98</sup> Johnson, *The Vantage Point*, 484.

<sup>99</sup> I kildene står det «thick defense», noe jeg i denne oppgaven har valgt å oversette til tykk beskyttelse.

Johnson-administrasjonen måtte også forsikre seg om at Sovjetunionen ikke så kunnngjøringen om utplasseringen som en så stor trussel at de selv valgte å eskalere våpenkappløpet. For å minske faren for dette, annonserte administrasjonen at det var Kina de valgte å utplassere systemet mot. Kina fungerte først og fremst som en unnskyldning for utplasseringen. Selv om det ikke helt kan avvises at administrasjonen fryktet Kinas offensive strategiske kapasitet, var det i hvert fall en sekundær begrunnelse.

#### **4.1 Johnson og McNamara forsøker å overbevise Kosygin**

Lyndon B. Johnson ønsket først og fremst å diskutere ABM-spørsmålet og Vietnamkrigen på Glassborokonferansen. Dette ble klart allerede under den første private samtalen mellom de to lederne. Johnson tok raskt opp muligheten for SALT-samtaler, og han gjorde det også klart at USA primært var interessert i å diskutere en avtale som begrenset defensive våpen.<sup>100</sup>

Kosygin var motvillig til å snakke om ABM-spørsmålet, selv om Johnson forsøkte å ta opp temaet gjentatte ganger. Den sovjetiske statsministeren ville isteden snakke om situasjonen i Midtøsten. Dette mønsteret var gjennomgående i alle samtalene på Glassborokonferansen. Hva kan ha vært grunnen til dette?

Kosygins dalende posisjon i Kreml påvirket hva han kunne diskutere på konferansen, og forklarer hvorfor han forsøkte å unngå spørsmål om rustningskontroll. Utover 1960-tallet hadde Kosygin begynt å miste sin innflytelse i det Sovjetiske lederhierarkiet, og innen 1967 var det Leonid Bresjnev som satt med den reelle makten. Før Kosygin dro til konferansen måtte han ha godkjennelse fra Bresjnev, som i følge Dobrynin var svært reservert til at de to nasjonene skulle møtes.<sup>101</sup> Det må antas at Kosygin også måtte ha godkjennelse fra Bresjnev før han kunne diskutere en såpass viktig sak som ABM, med amerikanerne. Johnson-administrasjonen var også klar over dette før møtet i Glassboro.<sup>102</sup>

Johnson og McNamara håpet likevel at de skulle klare å overbevise Kosygin, slik at han igjen kunne overbevise Bresjnev om at en avtale var til begge parters beste. Lyndon B. Johnson uttalte i en privat telefonsamtale med Dwight Eisenhower<sup>103</sup> etter møtet: «I would

---

<sup>100</sup> Memcon Johnson og Kosygin, 23. juni 1967, *FRUS XIV*, 514-525.

<sup>101</sup> Dobrynin, *In Confidence*, 162 .

<sup>102</sup> Memorandum «Central Committee meetings» til Walt Rostow, 20. juni 1967, USSR, Memos 1 of 2 vol. XV, 4/67-6/67, NSF, Country File USSR, Box 223, LBJL, Austin, Texas.

<sup>103</sup> Tidligere president i USA og venn av Lyndon B. Johnson.

grade [Kosygin] a B plus on discussions on arms, that is offensive and defensive missiles, the ABM, and I think that when he gets back he'll probably set a date». <sup>104</sup>

Johnsons optimisme til tross, det er ingen indikasjoner på at Kosygin lot seg overbevise på konferansen. Selv om han virket lite villig til å diskutere ABM-spørsmålet, svarte han Johnson med de samme argumentene Sovjetunionen hadde brukt tidligere: Moskva var ikke interessert i å kun drøfte begrensningen av defensive våpen, men mente at alle strategiske våpen måtte sees under ett. <sup>105</sup> Når Kosygin først følte seg presset til å snakke om strategisk beskyttelse, virket han svært personlig engasjert. Han var faktisk nær ved å sprekke da Johnson forklarte ham hvorfor USA så defensiv beskyttelse som en destabiliserende faktor. <sup>106</sup>

Robert McNamara var med til Glassboro for å hjelpe Johnson å overbevise Kosygin om å starte forhandlinger. <sup>107</sup> Hans samtale med den sovjetiske statsministeren ble også mislykket. McNamara forsøkte å forklare USAs tanke om at ABM var en destabiliserende faktor i det bilaterale forholdet, men Kosygin anklaget ham for å kun ta hensyn til kommersielle interesser, noe den sovjetiske statsministeren mente var direkte umoralsk. <sup>108</sup> Disse synspunktene hadde Kosygin også ytret tidligere da han besøkte Wilson i London. Verken Johnson eller McNamara så dermed ut til å ha overbevist Kosygin på Glassborokonferansen. Johnson og McNamaras håp om at Kosygin skulle overbevise Bresjnev når han kom tilbake til Moskva, var ubegrunnet.

Sovjetunionens ambassadør i USA, Anatoly Dobrynin skriver i sine memoarer at det ikke bare var Kosygins underlegne posisjon i Kreml som gjorde at han ikke var villig i å diskutere våpenkontroll. Dobrynin sier den andre grunnen var at Sovjetunionen hadde minsket avstanden i våpenkappløpet med tanke på ICBM: «Kosygin was not prepared to start ABM negotiations; Moscow at that time sought first of all to achieve nuclear parity in strategic offensive weapons». <sup>109</sup> Dette stemmer godt med Sovjetunionens øvrige politikk i 1967. De hadde hele tiden vært forsiktige med å komme med lovnader om samtaler, og vært avvisende til amerikanske forslag.

---

<sup>104</sup> Telefonsamtale mellom Eisenhower og Johnson, 25. juni 1967, *FRUS XIV*, 558-564.

<sup>105</sup> Memcon mellom Johnson og Kosygin, 25. juni 1967, *FRUS XIV*, 544-556.

<sup>106</sup> Dobrynin, *In Confidence*, 165.

<sup>107</sup> Memcon mellom Johnson og Kosygin, 23. juni 1967, *FRUS XIV*, 514-525.

<sup>108</sup> Memcon, Luncheon given by President Johnson for Chairman Kosygin of the USSR and his Delegation, 23. juni 1967, *FRUS XIV*, 528-531.

<sup>109</sup> Dobrynin, *In Confidence*, 166.

Dobrynins begrunnelse virker på en annen side noe merkelig. Det at Sovjetunionen ønsket å minske avstanden i våpenkappløpet med tanke på offensive våpen, burde i utgangspunktet ikke ha noe å si for samtaler om ABM-systemer. Johnson-administrasjonen hadde sagt seg villige til å også diskutere offensive våpen primært fordi Sovjetunionen ønsket det. Også på Glassborokonferansen sa Kosygin at det fortsatt var avgjørende for Sovjetunionen å begrense offensive våpen. Likevel kan det ikke avvises at det var et dårlig tidspunkt for Moskva å gå inn på noen form for våpenforhandlinger med USA, fordi de var mest fokusert på å trappe opp produksjonen av sine offensive våpen.

Lyndon B. Johnson forsto at han ikke kom noen vei ved å argumentere for den amerikanske atomstrategien, og forsøkte derfor et nytt pressmiddel. Han fortalte Kosygin at USA ikke hadde utplassert ABM fordi de først ville forsøke å få til en avtale med Sovjetunionen. Samtidig vektla han at administrasjonen nå hadde dårlig tid hvis de skulle hindre en utplassering.<sup>110</sup> Grunnen til at Johnson nevnte dette var for å minne Sovjetunionen på at han ville bli nødt til å utplassere et ABM-system dersom partene ikke annonserte forhandlinger. Han spilte tydelig på Sovjetunionens frykt for at våpenkappløpet skulle eskalere. Denne formen for press benyttet administrasjonen seg mer av utover 1967 og 1968, noe jeg skal komme tilbake til senere. Moskva hadde tidligere respondert positivt når Johnson-administrasjonen hadde uttrykt at det hastet med svar.<sup>111</sup> Håpet til Johnson var at dette ville skje denne gangen også, men Kosygin holdt fortsatt fast ved sitt standpunkt.

Det tok tre måneder fra Glassborokonferansen til McNamara annonserte utplasseringen av et tynt ABM-system. Grunnen til at administrasjonen ikke bestemte seg for utplasseringen tidligere, var fordi de frem til august håpet at Kosygin skulle ha overbevist Bresjnev og dermed at Sovjetunionen skulle komme med et positivt svar på forslaget om forhandlinger. Tre uker etter konferansen la Walt Rostow en artikkel fra *The Economist* til presidenten og skrev at avisen har forstått poenget med Glassborokonferansen. I avisartikkelen sto det at Kosygin var nødt til å diskutere med Bresjnev før de kunne ta viktige politiske beslutninger.<sup>112</sup> På tross av dette håpet, kom det ingen svar fra Sovjetunionen.

---

<sup>110</sup> Memcon mellom Johnson og Kosygin, 23. juni 1967, *FRUS XIV*, 514-528.

<sup>111</sup> Se kapittel 3, her svarer Sovjetunionen raskt når Johnson-administrasjonen understreker at de må klargjøre sin posisjon med tanke på ABM-systemer før budsjettmeldingen legges frem.

<sup>112</sup> Memorandum fra Rostow til Johnson, 9. august 1967, USSR, Memos 2 of 3, Vol. XVI, 7/67-10/67, NSF, Country File USSR, Box 224, LBJL, Austin, Texas.

Det kan diskuteres om administrasjonen allerede rett etter konferansen burde ha forstått at reelle forhandlinger ikke ville komme i gang. Det var tross alt svært liten sannsynlighet for at Kosygin ville forsøke å overbevise Bresjnev, med tanke på hvordan han hadde reagert da spørsmålet ble tatt opp på Glassboromøtet. Det at administrasjonen fortsatt klamret seg til et lite håp om svar sommeren 1967, viser hvor få forhandlingskort de hadde. Glassborokonferansen var deres siste sjanse for å få til forhandlinger i 1967, og administrasjonen ønsket ikke å innse at slaget var tapt i ukene etter konferansen.

Johnson hadde sagt at om ikke diskusjoner med Sovjetunionen førte noen vei, ville administrasjonen utplassere et ABM-system. Etter presidenten og forsvarsministerens mislykkede forsøk på å overbevise Sovjetunionen på Glassborokonferansen, ble det tydelig at de ikke ville få til en avtale innen 1967. For å holde sin lovnad i budsjettmeldingen måtte administrasjonen derfor annonsere at de ville utplassere et system. I løpet av utgangen av august ble beslutningen tatt.<sup>113</sup> Dobrynin sa dette i ettertid om møtet i Glassboro: «The Soviet government did not recognize a historic opportunity»<sup>114</sup>

## 4.2 Et tynt ABM-system

18. september 1967 gikk forsvarsminister Robert McNamara på talerstolen i San Fransisco. Han skulle holde en viktig tale, en tale som han i det lengste hadde håpet han kunne unngå å holde. McNamara skulle annonsere Johnson-administrasjonens plan om å utplassere et ABM-system. Det defensive våpenet det var snakk om, var det begrensede Sentinel-systemet, som kun ville beskytte militære anlegg mot sovjetiske missiler, ikke den amerikanske befolkningen.<sup>115</sup> Hva var begrunnelsen for at administrasjonen valgte å annonsere utplasseringen av et slikt tynt system?

Den første grunnen er at et tynt Sentinel-system ikke ville utgjøre noen militær endring i «Assured Destruction»-forholdet.<sup>116</sup> Begge parter hadde like stor mulighet til å ødelegge hverandre som tidligere. Dette betydde igjen at Moskva ikke ville ha noen ren militærpolitisk grunn til å trappe opp våpenkappløpet. For Johnson-administrasjonen, med

---

<sup>113</sup> Memorandum fra Garthoff [Special assistant in the State Department] til Keeny, 8. september 1967, USSR, ABM Negotiations (I), 1/67-9/68, NSF, Country File USSR, Box 231, LBJL, Austin, Texas.

<sup>114</sup> Dobrynin, *In Confidence*, 166.

<sup>115</sup> Tale McNamara, 18. september 1967, ABM II Deployment Decision, and McNamara's speech of 9/18/67, NSF, Files of Spurgeon Keeny Box 1, LBJL, Austin, Texas.

<sup>116</sup> Tale McNamara, 18. september 1967, ABM II Deployment Decision, and McNamara's speech of 9/18/67, NSF, Files of Spurgeon Keeny Box 1, LBJL, Austin, Texas.

McNamara i spissen, var terrorbalansen den viktigste beskyttelsen partene hadde mot hverandre, og en tynn utplassering ville ikke være destabiliserende på samme måte som et tykt-system. Et tykt system ville beskytte amerikanske byer fra et sovjetisk angrep, og derfor ødelegge terrorbalansen. Hvis en av partene skaffet seg et tykt ABM-system, måtte man regne med at den andre parten enten ville utvikle sin offensive kapasitet så den kunne trenge gjennom ABM-beskyttelsen, eller at de også ville utplassere lignende defensiv beskyttelse. Derfor visste administrasjonen at våpenkappløpet ville eskalere om de utplasserte et tykt system.<sup>117</sup>

Sentinel-systemet var også langt billigere enn en tykk versjon av Nike-X. Mens det tynne systemet kostet omlag 5 milliarder dollar, ville et tykt system koste 40 milliarder.<sup>118</sup> USAs økonomiske situasjon hadde forverret seg utover 1967, og det var enda viktigere å begrense kostnadene av et ABM-system nå enn tidligere.<sup>119</sup>

Samtidig ville et tynt system dempe det innenrikspolitiske presset etter et tykt defensivt system. Da det ble klart at ingen avgjørelser om forhandlinger var tatt på Glassborokonferansen, hadde naturlig nok det innenrikspolitiske presset på Johnson økt ytterligere. JSC skrev til administrasjonen i juli:

In view of recent events, Ambassador Thompson's assessment, and the negative Soviet attitude evident following the President Johnson-Premier Kosygin talks, the Joint Chiefs of Staff consider that a decision now to deploy Nike-X is even more advisable.<sup>120</sup>

Kunngjørelsen om at administrasjonen valgte et tynt ABM-system ville bety at Johnson verken holdt eller brøt sitt løfte til Kongressen. Som han hadde lovet, valgte administrasjonen å utplassere et system når forhandlingen ikke førte frem. Samtidig var ikke dette tynne systemet det Kongressen eller militæret hadde sett for seg. ACDA's Spurgeon Keeny mente derimot at administrasjonens valg om å kunngjøre utplasseringen av et tynt system, var et dårlig innenrikspolitisk valg:

I do not believe that the announcement will make anyone happy. Those opposed to ABM deployment will not be mollified by limited nature of the system which they will consider as simply a foot in the door for a major deployment. Those in favor of an

---

<sup>117</sup> Partene fulgte alltid hverandre tett i våpenkappløpet. Når den ene utvidet sitt våpenarsenal gjorde den andre det også. Derfor er det klart at dette også ville skjedd med tanke på defensiv beskyttelse.

<sup>118</sup> Clearwater, *Johnson, McNamara, and the Birth of SALT and the ABM Treaty, 1963-1969*, 39.

<sup>119</sup> Dallek, *Flawed Giant*, 395.

<sup>120</sup> Memorandum fra JSC til McNamara, *FRUS X*, 562-564.

ABM deployment will consider it an inadequate program that does not serve the basic purpose of protecting the US population from Soviet attack and will immediately press for an expansion of the system.<sup>121</sup>

Keeny hadde et poeng, men man kan også snu på hans argumentasjon. En utplassering av et tynt system ville kanskje ikke tilfredsstille noen, men ville heller ikke gjøre noen rasende. Med andre ord var kunngjøringen verken et tydelig skritt i den ene eller andre retningen. Dette ga administrasjonen tid til å fortsette å arbeide for en avtale med Sovjetunionen.

Likevel forklarer ikke dette alene hvorfor administrasjonen valgte å annonsere utplasseringen i september 1967. Keeny poengterer at med hensyn til Kongressen ville det vært lurt å annonsere utplasseringen i forbindelse med den nye budsjettmeldingen i januar 1968.<sup>122</sup> Selv om Johnson og McNamara etter Glassborokonferansen innså at det ville være vanskelig å få til en avtale med Moskva i løpet av 1967, var det ingenting som hindret dem i å vente med å annonsere utplasseringen til januar, og fortsette å forsøke å få til en avtale høsten 1967.

Det at administrasjonen likevel valgte å annonsere utplasseringen i september indikerer at å tilfredsstille Kongressen ikke var det eneste målet med McNamaras tale. Selv om et tynt system ville stilne de innenrikspolitiske kravene midlertidig, måtte administrasjonen regne med at hvis de ikke fikk til en avtale, ville Kongressen snart kreve et tykt ABM-system. Militæret hadde allerede begynt å presse på dette.<sup>123</sup>

Den mest plausible forklaringen på at Johnson-administrasjonen valgte å kunngjøre utplasseringen av systemet i september, er at de ønsket å presse Sovjetunionen til konferansebordet. Johnson og McNamara hadde på Glassborokonferansen sett at det ikke nyttet å kun forsøke å få til en avtale med Moskva via samtaler. Administrasjonens valg om å utplassere et Sentinel-system ville vise Sovjetunionen at Johnson hadde vært seriøse i sine trusler om at han ville bli nødt til å utplassere defensiv beskyttelse om ikke Sovjetunionen ble med på en avtale. At McNamara, som hadde vært motstander av ABM-beskyttelse, nå kunngjorde at administrasjonen ville utplassere det, kunne skremme Sovjetunionen til å tro at det ikke skulle mye til før administrasjonen valgte å utplassere et tykkere ABM-system, som

---

<sup>121</sup> Memorandum fra Keeny til Rostow, 29. august 1967, USSR, ABM negotiations (II), 1/67-9/68, NSF, Country File USSR, Box 231, LBJL, Austin, Texas.

<sup>122</sup> Memorandum fra Keeny til Rostow, 29. august 1967, USSR, ABM negotiations (II), 1/67-9/68, NSF, Country File USSR, Box 231, LBJL, Austin, Texas.

<sup>123</sup> Memorandum fra JSC til McNamara, 27. juli 1967, *FRUS X*, 562-564.



ville sette «Assured Destruction» i ubalanse. McNamara hadde sannsynligvis fått denne tanken fra JSC, som skriver til ham:

Nike-X deployment would provide the United States useful negotiating leverage[...] A Nike-X deployment decision would either stimulate Soviet participation in meaningful negotiations or disclose their lack of serious interest in this matter»<sup>124</sup>

Administrasjonens valg om å utplassere et tynt system for å få i gang forhandlinger med Sovjetunionen illustrerer hvordan politikken deres endret seg etter møtet i Hollybush. Før Glassborokonferansen hadde administrasjonen forsøkt å få i gang en diskusjon og nærmest mast på Sovjetunionen for å få svar. Da de på møtet i Glassboro fikk bekreftet at denne taktikken ikke førte forhandlingene videre, trengte de et nytt forhandlingskort.

Johnson-administrasjonens intensjon om at kunngjøringen av utplasseringen skulle brukes som forhandlingspress, bekreftes av at de fortsatte å forberede seg til videre forhandlinger, også etter at utplasseringen var bestemt. De laget, høsten 1967, posisjonspapirer og et forslag til hvordan en våpenkontrollavtale kunne sett ut.<sup>125</sup> Det er grunn til å tro at de gjorde dette fordi de visste at de snart ville få et nytt pressmiddel på Sovjetunionen. Selv Keeny, som i utgangspunktet hadde vært skeptisk til annonseringen 18. september, erkjente at den kunne bidra med å presse Sovjetunionen til å diskutere ABM-spørsmålet.<sup>126</sup>

Jeg kan likevel ikke slå sikkert fast at Johnson-administrasjonen hadde en baktanke med Sentinel-systemet. Det er ingenting i kildematerialet som direkte sier at administrasjonen hadde som formål å presse Sovjetunionen til konferansebordet ved å annonsere utplasseringen av et tynt ABM-system. Selv om indre kommunikasjon i administrasjonen antyder at dette kan ha vært tilfellet, sier ingen det i klartekst. På den andre siden er sammenhengen mellom Glassborokonferansen og McNamaras tale påfallende. Valget om å utplassere Sentinel-systemet beskrives heller ikke i noen memoarer. Dette er ikke rart. Å utplassere et ABM-system i hovedsak som et pressmiddel, ville ikke blitt godt mottatt verken internasjonalt eller nasjonalt. Enhver president er opptatt av sitt ettermæle, og det ville være ødeleggende for Johnsons hvis det kom frem at han først og fremst ikke tenkte å utplassere Sentinel med tanke

---

<sup>124</sup> Memorandum fra JSC til McNamara, 27. juli 1967, *FRUS X*, 562-564.

<sup>125</sup> Memorandum fra Garthoff til Keeny, 8. september 1967, USSR, ABM Negotiations (I), 1/67-9/68, NSF, Country File USSR, Box 231, LBJL, Austin, Texas.

<sup>126</sup> Memorandum fra Keeny til Rostow, 29. august 1967, USSR, ABM Negotiations (II), 1/67-9/68, NSF, Country File USSR, Box 231, LBJL, Austin, Texas.

på militær sikkerhet, men som et ledd i arbeidet med å få en avtale med Sovjetunionen. Dette begrunner også hvorfor administrasjonen trengte en annen syndebukk enn Sovjet, da de annonserte utplasseringen.

ACDA var redde for at Sovjetunionen skulle ruste opp sitt eget ABM-forsvar som følge av den planlagte amerikanske utplasseringen. Derfor skrev de til McNamara og Rusk at det var viktig å forsikre Sovjetunionen om at det tynne ABM-system i hovedsak ikke var rettet mot dem, men mot Kina.<sup>127</sup>

### 4.3 Kina som begrunnelse for utplasseringen.

With respect to protection of the U.S against a possible Chinese Communist nuclear attack the lead time required for China to develop a significant ICBM force is greater than that required for deployment of our defense — therefore the Chinese threat in itself would not dictate production of an ABM system at this time.<sup>128</sup>

Dette uttalte McNamara i januar 1967. Likevel begrunnet han den planlagte ABM-utplasseringen åtte måneder senere, med at det skulle beskytte den amerikanske befolkningen mot et offensivt atomangrep fra Kina. Var dette en legitim grunn for å annonsere utplasseringen av Sentinel-systemet? Kunne Kina og ikke Johnson-administrasjonens ønske om å presse Sovjetunionen til konferansebordet være bakgrunnen for deres valg?

Kina hadde tross alt utviklet sin offensive atomkapasitet kraftig i løpet av 1967, 17. juni hadde de testet sin første hydrogenbombe.<sup>129</sup> Sammenhengen mellom dette og McNamaras kunngjøring i september, om at USA ville utplassere et ABM-system, kan ikke oversees. National Intelligence Council<sup>130</sup> anså likevel ikke trusselen fra Kina som stor i september 1967, men det var anslått at den kunne bli større utover 1970-tallet.<sup>131</sup> Mao Zedongs regime var skummelt i og med at både han og hans kollegaer ble oppfattet som uberegnelige. Det er enkelt å forstå at Johnson-administrasjonen valgte å utplassere ABM-systemet, hvis det var en sjanse for at Kina kunne få tilgang til atomvåpen som utgjorde en reell trussel mot USA. Selv om atomtrusselen fra Kina var nesten ikke-eksisterende i 1967,

---

<sup>127</sup> Memorandum fra Adrian Fisher til Rusk, McNamara og Rostow, 28. august 1967, USSR, ABM Negotiations (II), 1/67-9/68, NSF, Country File USSR, Box 231, LBJL, Austin, Texas.

<sup>128</sup> Memorandum fra McNamara til Johnson, udatert, *FRUS XI*, 421-423.

<sup>129</sup> Clearwater, *Johnson, McNamara, and the Birth of SALT and the ABM treaty 1963-1969*, 134.

<sup>130</sup> National Intelligence Council er en del av US Intelligence Community og har ansvar for mellom- og langsiktige strategiske vurderinger. For mer informasjon, se: <http://www.dni.gov/index.php/about/organization/national-intelligence-council-who-we-are>.

<sup>131</sup> National Intelligence Estimate, 3. august 1967, *FRUS XXX*, 593-594.

kunne ikke administrasjonen utelukke den helt. Det ville tross alt være bedre å bruke 5 milliarder på et unødvendig system, enn at amerikanere ble drept som følge av et uventet kinesisk atomangrep.

Dessuten foregikk kulturrevolusjonen<sup>132</sup> på dette tidspunktet, noe som gjorde det usikkert hvem som egentlig satt med makten, og hvordan de forholdt seg til USA med tanke på atomvåpen. Det kan også ha skapt usikkerhet at en av mennene som kjempet om makten i Kina var Lin Biao, lederen for det kinesiske atomprogrammet.<sup>133</sup>

På tross av disse elementene, stemmer ikke tidspunktet for annonseringen av utplasseringen med en økende kinesisk trussel. Selv om Kina hadde prøvesprengt en hydrogenbombe, og det var usikkerhet med tanke på kulturrevolusjonen, ville de ikke utgjøre en reell atomtrussel mot USA på mange år. Dette sa National Intelligence Council om Hydrogenbomben sommeren 1967:

It will soon have the plutonium available to aid in reducing such weapons to missile warhead size as well as to facilitate the development of more compact, light weight fission devices. For the next year or two, the limited availability of fissionable material will place significant restraints on warhead production, but this will ease significantly in the following years as the Yumen plutonium production reactor reaches full output.<sup>134</sup>

Jamfør McNamaras uttalelse i januar 1967 ville det ta kort tid å utplassere et ABM-system som beskyttet mot kinesiske ICBM-våpen. Sitatet rett over vitner også om at det ville ta lang tid før Kinas hydrogenbombe kunne utvikles til en ICBM. Fordi USA behøvde såpass kort tid til å utplassere et defensivt system mot Kina, var det ingen grunn til at de trengte å gjøre det før de hadde fått bekreftet at Kina hadde ICBM-kapasitet. Med andre ord er det ingen grunn til at administrasjonen trengte å planlegge utplasseringen av et Sentinel-system mot dem i september 1967.

Argumentet om at kulturrevolusjonen gjorde administrasjonen usikker, er heller ikke et godt argument for at Kina utgjorde en trussel. Kulturrevolusjonen betydde nemlig at Beijing var opptatt med indre konflikt, og ikke ville ha like stor kapasitet til å ruste opp for et angrep rettet mot USA.

---

<sup>132</sup> Kulturrevolusjonen var flere politiske kampanjer som skulle forandre det kinesiske samfunnet. Skulle renske ut de «kontrarevolusjonære» kreftene i Kina, millioner av mennesker ble forfulgt og drept.

<sup>133</sup> Clearwater, *Johnson, McNamara, and the Birth of SALT and the ABM treaty 1963-1969*, 134.

<sup>134</sup> National Intelligence Estimate, 3. august 1967, *FRUS XXX*, 593-594.

Det er ingen kjent indre kommunikasjon i administrasjonen som tyder på at USA for alvor fryktet Kinas atomkapasitet før de annonserte utplasseringen. Det eneste de var engstelige for, var at Beijing kunne forsøke å angripe Taiwan eller Japan.<sup>135</sup> Kina hadde også mulighet til å angripe amerikanske militærbaser i dette området, men fordi ABM-beskyttelsen dreide seg om å beskytte amerikanske byer mot et angrep, er ikke denne frykten av relevans i denne saken. Det var flere innad i administrasjonen som var overrasket over beslutningen om å utplassere et ABM-system mot Kina, ettersom flere i lengre tid hadde gjort narr av atomkapasiteten til regimet i Beijing.<sup>136</sup>

Frykten for at kinesiske atomvåpen kunne bli en reell trussel for USA, kan ikke avvises, likevel er administrasjonens begrunnelser svake. Derfor må jeg spørre: Hvorfor annonserte USA at de valgte å utplasserte systemet mot Kina, når ingen ting skulle tilsa at de trengte å annonsere dette allerede høsten 1967?

Kina var den perfekte unnskyldning for både å presse Sovjetunionen til konferansebordet og samtidig prøve å dempe presset fra Kongressen. Dette var hovedgrunnen til at McNamara annonserte at systemet skulle utplasseres som en beskyttelse mot Kina.

Kina-begrunnelsen ville åpne for at USA fortsatt kunne få til forhandlinger med Sovjetunionen. Dette kommer også tydelig frem i McNamaras tale. Han brukte store deler av talen på å fortelle om forholdet mellom USA og Sovjetunionen, i stedet for å forklare hvorfor Kina utgjorde en trussel. McNamara fokuserte på hvordan en defensiv atombeskyttelse ville være destabiliserende for «Assured Destruction»<sup>137</sup> Dette er et tegn på at administrasjonen ønsket å overbevise Sovjetunionen om at USA i hovedsak ikke beskyttet seg mot dem, samtidig som McNamara understrekte hvor viktig det var at USA og Sovjetunionen fortsatt fikk til en avtale:

Let me emphasize — and I cannot do so too strongly — that our decision to go ahead with a limited ABM deployment in no way indicates that we feel an agreement with the Soviet Union, or the limitation of strategic nuclear offensive and defensive forces, is any the less urgent or desirable.<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> Memorandum fra Macdonald of the Bureau of Intelligence and Research til Hughes Director of the Bureau, 18. august 1967, *FRUS XXX*, 595-596.

<sup>136</sup> Clearwater, *Johnson, McNamara, and the Birth of SALT and the ABM treaty 1963-1969*, 134.

<sup>137</sup> Tale McNamara, 18. september 1967, ABM II Deployment Decision, and McNamara's speech of 9/18/67, NSF, Files of Spurgeon Keeny Box 1, LBJL, Austin, Texas.

<sup>138</sup> Tale McNamara, 18. september 1967, ABM II Deployment Decision, and McNamara's speech of 9/18/67, NSF, Files of Spurgeon Keeny, Box 1, LBJL, Austin, Texas.

McNamara skapte en arena hvor administrasjonen kunne etterspørre forhandlinger med Sovjetunionen samtidig som han viste dem farene ved å ikke begynne forhandlinger. På grunn av Kina-kortet kunne han gjøre alt dette uten å risikere at Sovjetunionen selv trappet opp våpenkappløpet.

McNamara brukte til og med tid i talen på å henvende seg direkte til Sovjetunionen. Han sa at tiden var overmoden for å begynne forhandlinger og advarte om at hvis fremtidige samtaler skulle feile, ville begge parter være nødt til å forberede seg på ny opprustning: «The time has come for us both to realise that and to act reasonably. It is clearly in our own mutual interest to do so»<sup>139</sup>.

Denne formen for kommunikasjon finner man gjennom hele talen til McNamara. Han kom ofte med små stikk til ledelsen i Kreml. Blant annet var han tydelig på at USA hadde god råd og derfor alle muligheter til å bruke store summer på forsvar de anså som nødvendig. De var med andre ord mer enn kapable til å opprettholde sin strategiske overlegenhet. Ved å uttale seg slik, minnet McNamara Sovjetunionen på at USA var klare for å delta i et nytt kappløp om ikke Sovjetunionen skulle være interessert i samtaler. Administrasjonen hadde også med valget om å foreta en utplassering, vist Sovjetunionen at de ville fortsette å oppruste hvis ikke partene kom til enighet.

En annen grunn til å utplassere et system som McNamara sa var rettet mot Kina var at det muligens ville øke splittelsen mellom de to kommunistiske stormaktene ytterligere. På grunn av den kinesisk-sovjetiske splittelsen på 1950 og 60-tallet, hadde USA et realistisk håp om å kunne sette de to kommunistmaktene opp mot hverandre. Da McNamara annonserte at administrasjonen vil utplassere et slikt system mot Kina og samtidig fokuserte på å bedre forholdet til Sovjetunionen, viste det at Johnson-administrasjonen var mer tilbøyelige til å stole på Moskva enn Beijing. Dette kunne igjen bringe USA og Sovjetunionen nærmere hverandre, og drive Kina og Sovjetunionen enda lenger fra hverandre.

---

<sup>139</sup> Tale McNamara, 18. september 1967, ABM II Deployment Decision, and McNamara's speech of 9/18/67, NSF, Files of Spurgeon Keeny, Box 1, LBJL, Austin, Texas.

## 5.0 Sakte fremskritt

Johnson hadde siden kunngjørelsen av det planlagte Sentinel-systemet søkt å bruke det som et pressmiddel i ABM-forhandlingene. Dette var bare delvis vellykket. Sovjetunionen begynte diskusjoner innad i Kreml, men det gikk svært sakte for seg. Delvis var dette på grunn av indre stridigheter i Moskva, og delvis skyltes det Lyndon B. Johnsons overdrevne iver etter å starte forhandlinger. Et år etter Glassborokonferansen, sommeren 1968, ble det avtalt at SALT-samtaler skulle holdes i Moskva i oktober. Uheldigvis for Johnson, ble forhandlingene utsatt på grunn av Sovjetunionens invasjon i Tsjekkoslovakia i august 1968. Likevel er administrasjonens innsats for å få samtaler med Sovjetunionen om rustningskontroll viktig da det la grunnlaget for at president Nixon kunne undertegne SALT1-avtalen i 1972.

Dette kapitlet skal drøfte hvordan relasjonene mellom Sovjetunionen og USA endret seg etter Johnson-administrasjonens valg om å utplassere et tynt ABM-system. Som vist i forrige kapittel, hadde Johnson-administrasjonen endret sin politikk overfor Sovjetunionen da de valgte å utplassere et tynt ABM-system for å få et pressmiddel de kunne bruke i forhandlingene. Likevel maktet ikke Lyndon B. Johnson å følge den nye politikken fullstendig, og gikk delvis tilbake til å være mer ettergivende for Sovjetunionens krav og ønsker.

### 5.1 Sovjetunionens første reaksjoner på kunngjøringen av et Sentinel-system

Etter Glassborokonferansen og administrasjonens valg om å utplassere Sentinel-systemet hadde Johnson ett hovedmål i politikken overfor Sovjetunionen: å presse dem til konferansebordet. I de første samtalene med Moskva etter McNamaras tale, så det ut som USA var kommet nærmere målet sitt. Sovjetunionen var nemlig positive til samtaler. Likevel var de ikke klare på hvor og når forhandlingen kunne finne sted.

En av de aller første samtalene etter kunngjøringen av utplasseringen, var mellom Rusk og Gromyko. Rusk sa etter samtalen:

I would gather that the Russians are formulating a position in the expectation of talks but are not yet ready to take the responsibility for setting a date and starting a process

of discussion. I doubt we shall get much more from them, at least for the next several weeks.<sup>140</sup>

På tross av McNamaras tale hadde Sovjetunionen altså ikke noe hastverk med å forhandle med USA. Dette kan tyde på at den amerikanske planen ikke hadde lyktes i den grad Johnson-administrasjonen hadde håpet.

Samtalen er likevel et bevis på at noe hadde endret seg i det bilaterale forholdet siden Glassborokonferansen. Der hadde Kosygin nektet å svare på om forhandlinger var aktuelt, og det eneste svaret Johnson, Thomsen, Rusk og McNamara hadde fått tidligere, var at Sovjetunionen vurderte spørsmålet. Nå, etter valget om å utplassere Sentinel, bekreftet nærmest Gromyko at samtaler ville finne sted.

Fordi jeg ikke har hatt tilgang på sovjetiske kilder, kan jeg ikke uttale meg sikkert om hva som foregikk innad i Kreml. Dette er også utenfor oppgavens tema. Likevel kan jeg se hvordan Johnson-administrasjonen tolker Sovjetunionens reaksjoner og hvordan kommunikasjonen mellom USA og Sovjetunionen foregikk i tidsrommet etter McNamaras kunngjøring. Derav kan noen slutninger trekkes om de Sovjetiske reaksjonene.

Sovjetunionen var selv tydelige på at USAs valg om en ABM-utplassering ikke var grunnen til at de nå var positive til samtaler. Tvert i mot gjorde de det klart at valget hadde vært en hindring i forhandlingene om en SALT-avtale.<sup>141</sup> På tross av at Moskva påsto dette, finnes det ikke noe amerikansk kildemateriale som tyder på at annonseringen av utplasseringen virket negativt på muligheten for forhandlinger. I Dobrynins memoarer står det heller ikke noe om at den hadde en negativ effekt på forholdet.<sup>142</sup> Dessuten hadde Sovjetunionen allerede noen få dager etter McNamaras tale gjort det klart at en kommende ABM-utplassering ikke ødela for den bilaterale relasjonen.<sup>143</sup> Påstanden om at den planlagte utplasseringen hadde slått negativt ut, ser derfor ikke ut til å stemme.

Moskva påsto mest sannsynlig dette fordi de ikke ville innrømme at det amerikanske valget om å utplassere et Sentinel-system hadde fått dem til å vurdere forhandlinger mer seriøst. Å vedkjenne at de hadde latt seg presse på noen måte, ville vært å miste ansikt.

---

<sup>140</sup> Telegram fra Rusk til Department of State, 28. september 1967, *FRUS XIV*, 578-581.

<sup>141</sup> Memcon, «Non- Proliferation Treaty», 4. oktober 1967, USSR, Dobrynin Conversations, vol I, 11/63-4/68, NSF, Country file USSR, Box 229, LBJL, Austin, Texas; Memcon «Aspects of World Affairs», 27. oktober 1967, USSR, Memo 2 of 2 vol XVII, 1/67-12/67, NSF, Country file USSR, Box 224, LBJL, Austin, Texas.

<sup>142</sup> Dobrynin, *In Confidence*, 165-66.

<sup>143</sup> Alexei A. Roshchin, First Official Moscow Reaction to ABM Decision, 27. september 1967, ABM II Deployment Decision, and McNamara's speech of 9/18/67, NSF, Files of Spurgeon Keeny, Box 1, LBJL, Austin, Texas.

Forhandlingene om våpenkontroll var som alle andre bilaterale relasjoner i perioden preget av maktkamp. I forrige kapittel ble det for eksempel klart at Johnson-administrasjonens beslutning om å utplassere et tynt ABM-system i hovedsak ikke skjedde på bakgrunn av militær nødvendighet, men som et politisk virkemiddel. Det samme diplomatiske spillet gjaldt for Sovjetunionen. Ingen av partene ønsket å gjøre offentlig knefall for den andre. For Sovjetunionen ville det vært uaktuelt å innrømme at de hadde latt seg presse av McNamaras tale på noen som helst måte.

En gruppe amerikanske akademikere<sup>144</sup> ble invitert til Moskva for å drøfte rustningskontroll i november 1967. Invitasjonen var enda en indikasjon på at annonseringen av ABM-utplasseringen hadde framskyndet SALT-forhandlingene. Nathaniel Davis<sup>145</sup> sa om møtet: «This is, at least, a sign of interest. However, it could be a fishing expedition designed to take place before official talks».<sup>146</sup>

CIA skrev til Johnson-administrasjonen at de mente invitasjonen hadde en sammenheng med McNamaras tale. I et dokument som er stiftet til CIA-rapporten som informerer administrasjonen om invitasjonen, står det: «We have elsewhere noted that tho [sic] Soviet response to Secretary McNamara's 18 September speech on the US decision to deploy a thin ABM system, though limited and cautious, has seemed to be shaded on the side of negotiations».<sup>147</sup>

Selv om invitasjonen synes å være et skritt i retning samtaler, var det også en fare for at Sovjetunionen brukte invitasjonen til å kjøpe seg tid i forhandlingene. Og selv om Moskva etter møtet i Glassboro med McNamaras påfølgende tale var blitt mer positive til samtaler, vegret de seg fortsatt for å avtale noe konkret med Washington. Invitasjonen av akademikerne inneholder de samme elementene som Rusk sin samtale med Gromyko. Sovjetunionen viste en interesse for forhandlinger, men samtidig ønsker de ikke å forplikte seg til noe konkret. Akademikerne som var invitert var ikke offisielle representanter for regjeringen, og kunne ikke delta i offisielle SALT-samtaler. Det var ikke engang sikkert at de var enige med Johnson-administrasjonens syn på strategiske våpen.

---

<sup>144</sup> Akademikerne som deltok var Henry Kissinger, Jack Ruina, Frank Long, George Kistiakowsky, Jerome Wiesner, George Rathjens og Paul Doty.

<sup>145</sup> Johnsons hovedrådgiver på Sovjetunionen og Øst-Europa samt FN-rådgiver.

<sup>146</sup> Memorandum fra Nathaniel Davis til Walt Rostow, 2. november 1967, USSR, ABM Negotiations (I), 1/67-9/68, NSF, Country File USSR, Box 231, LBJL, Austin, Texas.

<sup>147</sup> Memorandum fra CIA, Soviets Invite US Scientists to Arms Control Meeting, Oktober 1967, USSR, ABM Negotiations (I), 1/67-9/68, NSF, Country File USSR, Box 231, LBJL, Austin, Texas.



Sovjetunionen inviterte muligens akademikerne fordi Moskva forstod at de måtte forsikre USA om at de tok SALT-spørsmålet seriøst. Det er plausibelt å anta at Moskva var engstelige for at USA skulle utvide sitt ABM-forsvar ytterligere, noe som ville bety at Sovjetunionen måtte respondere strategisk. Johnson-administrasjonens valg om å utplassere et Sentinel-system, hadde bevist at de hadde ment alvor da Johnson og McNamara på møtet i Glassboro understreket at en avklaring hastet. Administrasjonen fortsatte etter kunngjøringen 18. september å fokusere på at det hastet å få til forhandlinger. Dette kan ha fått Moskva til å innse at våpenkappløpet sto i fare for å eskalere om de ikke forsikret USA om at samtaler var nært forestående. Ved å invitere akademikerne, viste de interesser for samtaler, samtidig som de ikke forpliktet seg til diskusjoner.

### **5.1.2 Hvorfor gikk forhandlingene så tregt fremover?**

McNamaras annonsering av ABM-utplasseringen i september 1967 hadde altså gitt små fremskritt mot en SALT-konferanse, men et toppmøte ble ikke annonsert før juni 1968. Moskva fortsatte å forsikre USA om at det ville bli holdt samtaler i nærmeste fremtid. De sa bare ikke når.<sup>148</sup> Sovjetunionen visste at USA var utålmodige etter å begynne samtaler, og som nevnt overfor, hadde Kreml grunn til å frykte at USA kunne eskalere våpenkappløpet. Hvorfor svarte de da ikke på det amerikanske forslaget? Hvorfor gikk forhandlingene i første halvdel av 1968 så tregt?

En mulig forklaring er at det bilaterale forholdet var surnet i januar 1968 på grunn av utenforliggende hendelser. I slutten av januar ble et amerikansk etterretningskip tatt utenfor kysten av Nord-Korea. Det amerikanske utenriksdepartementet forlangte at Sovjetunionen skulle overtale Nord-Korea til å frigi skipet, noe Sovjetunionen ikke ville gjøre. Dette skapte diplomatiske spenninger mellom partene.<sup>149</sup> I en samtale med John M. Leddy<sup>150</sup> om mulighetene for rustningskontrollsamtaler, uttalte Dobrynin: «the USSR might give a favorable reply if the Korean problem is settled».<sup>151</sup> Den koreanske krisen ble ikke løst før

---

<sup>148</sup> Telegram fra Thompson til Johnson, 19. januar 1968, USSR Cables vol XVII, 11/67-12/67, NSF, Country file USSR, Box 224, LBJ, Austin, Texas.

<sup>149</sup> Editorial Note, *FRUS XIV*, 629.

<sup>150</sup> John M. Leddy arbeidet i utenriksdepartementet og var «Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs». Denne posisjonen innebærer at man gir råd til «Under Secretary of State for Political Affairs» om Amerikanske diplomatiske relasjoner i Europa.

<sup>151</sup> Memorandum fra Leddy til Eugene Rostow [Under Secretary of State for Political Affairs], 21. februar 1968, *FRUS XIV*, 638-640.

desember 1968. Likevel annonserte Sovjetunionen i juni sin intensjon om å inngå SALT-samtaler med USA. Dobrynins uttalelser var derfor kun tomme ord, og det er lite sannsynlig at situasjonen i Nord-Korea spilte noen rolle med tanke på Sovjetunionens manglende svar.

Den andre utenforliggende hendelsen som kan ha påvirket Sovjetunionen til å ikke svare USA i begynnelsen av 1968, var Vietnamkrigen. Dobrynin hadde tidligere i januar advart Thompson om at forhandlinger ikke ville finne sted hvis situasjonen i Vietnam endret seg til det verre.<sup>152</sup> Og i januar 1968 gjorde den nettopp det. Med Têt-offensiven, som ble lansert 30. januar 1968, gikk Vietnamkrigen inn i en ny og kritisk fase.<sup>153</sup> Måneden etter Têt-offensiven, februar, var den måneden det var minst kommunikasjon mellom Sovjetunionen og Johnson-administrasjonen med tanke på våpenkontroll. Likevel var ikke offensiven basert på amerikansk aggresjon, men vietnamesisk. Sovjetunionen hadde derfor ingen grunn til å straffe USA ved å holde tilbake i forhandlingene om SALT-samtaler. Riktignok brukte Sovjetunionen enhver anledning til å kritisere USA for krigen i Vietnam, men det finnes ikke grunnlag i kildematerialet som tilser at Têt-offensiven påvirket våpenkontrollforhandlingene i noen grad, på tross av Dobrynins advarsel.

Sovjetunionen hadde, som tidligere nevnt, kommet i en posisjon hvor de hadde begynt å minske avstanden i våpenkappløpet med tanke på offensive våpen. Dette kan ha vært en grunn til at de kviet seg for å inngå en våpenkontrollavtale. For første gang nærmet de seg samme antall landbaserte ICBM-våpen som USA. Likevel er dette kun tilstrekkelig for å forklare hvorfor Sovjetunionen var skeptisk til en avtale *før* Johnson-administrasjonens valg om å utplassere et ABM-system. Etter annonseringen mistet Sovjetunionen troen på at de kunne holde tritt med et nytt våpenkappløp.<sup>154</sup> Sentinel-systemet symboliserte at det alltid ville være nye faser i våpenkappløpet og at USA aldri ville la Sovjetunionen minske det strategiske gapet betydelig.

En plausibel forklaring på Sovjetunionens manglende svar, er at det var indre stridigheter i Kreml om hvordan de skulle angripe SALT-spørsmålet. Dobrynin forklarte dette til Thompson i en samtale 19. januar.<sup>155</sup> At Kreml fortsatt hadde problemer med å bli enige

---

<sup>152</sup> Telegram fra Thompson til Johnson, 19. januar 1968, USSR, Cables vol XVII, 11/67-12/67, NSF, Country file, USSR, Box 224, LBJL, Austin, Texas.

<sup>153</sup> Têt-offensiven var en større offensiv under Vietnamkrigen hvor Nord-Vietnam og Viet Cong gikk til et stort angrep på Sør-Vietnam og eskalerte krigen.

<sup>154</sup> Memorandum fra Huizenga til Helms, 15. juni 1968, *FRUS XIV*, 661-665.

<sup>155</sup> Telegram fra Thompson til Johnson, 19. januar 1968, USSR, Cables vol XVII, 11/67-12/67, NSF, Country file USSR, Box 224, LBJL, Austin, Texas.

innad, tyder på at det først var etter McNamaras tale de tok SALT-samtaler på alvor. Hvis Moskva hadde drøftet disse spørsmålene siden januar 1967, slik Johnson-administrasjonen hadde gjort, vil det være nærliggende å anta at de ville hatt en klarere forhandlingsposisjon. Ambassadør Dobrynin sier i sine memoarer at det var en alvorlig feil av Sovjetunionen å ikke gi oppmerksomhet til SALT-samtalene tidligere. Han skriver at det manglende svaret i 1968, førte til at partene for sent fikk avtalt et møte, som igjen førte til en videreutvikling i våpenkappløpet.<sup>156</sup>

Moskva var ikke raskere med å klargjøre spørsmålet innad fordi Lyndon B. Johnson virket så ivrig etter å sette i gang forhandlinger. Fra januar til juni 1968 sendte Johnson intet mindre enn fem henvendelser til Kosygin hvor han ba Sovjetunionen sette en dato for SALT-samtalene.<sup>157</sup> Med andre ord lyktes ikke Lyndon B. Johnson i å kjøre den harde linjen McNamaras tale hadde lagt opp til, og han falt tilbake til mønsteret han hadde vist tendenser til før Glassborokonferansen: Å mase på Sovjetunionen om svar. Hvis Sovjetunionen hadde følt at USAs planlagte ABM-utplassering hadde lagt press på dem, ble dette presset igjen dempet av Johnsons overivrighet. På grunn av spionasjen som foregikk mellom landene under den kalde krigen, er det sannsynlig at Sovjetunionen var vel informert om det presset Johnson var under for å utplassere et tykkere ABM-system. Sovjetunionen var også klar over Johnson-administrasjonens aversjon mot defensive våpen, og hvor avhengig administrasjonen var for å få til en avtale. Etter at McNamara kunngjorde at administrasjonen ville utplassere en tynn ABM-beskyttelse, forstod nok Kreml at det indre presset etterhvert ville tvinge Johnson til å oppgradere ABM-forsvaret. Likevel var det i hovedsak Johnson som var presset og ikke Sovjetunionen. Dette betydde at forhandlingene kunne skje på sovjetiske premisser. Moskva kunne fortsette å gi USA positive svar, for å opprettholde Johnsons interesse for forhandlinger, samtidig som de tok seg god tid til å bli enige om spørsmålet innad.

Det at ting dro ut i tid når motparten var ivrig, var vanlig sovjetisk forhandlingstaktikk. Dette vises blant annet etter at USA og Sovjetunionen hadde startet SALT-forhandlinger under Nixon-administrasjonen. Da partene støtte på problemer om hvordan verifikasjon som skulle brukes, valgte Sovjetunionen å bruke samme taktikk som de gjorde mot Johnson-administrasjonen. De drøydde med å gi konkrete svar til når et toppmøte kunne finne sted. Dette endret seg derimot da Nixon fikk et nytt forhandlingskort ved å dra til

---

<sup>156</sup> Dobrynin, *In Confidence*, 153.

<sup>157</sup> Beskjeder via Thompson eller direkte til Kosygin er datert: 20. januar, 23. april, 2. mai, 1. juni og 22. juni.

Kina i 1971. Etter dette jobbet Sovjetunionen mye raskere for å avtale møte mellom Bresjnev og Nixon.<sup>158</sup> Johnson-administrasjonens varsel om at de planla å utplassere et tynt ABM-system, satte også fortgang i debatten innad i Sovjetunionen, slik Nixons Kina-besøk gjorde noen år senere. Selv om McNamaras annonsering hadde presset Sovjetunionen til å ta debatten, hadde den ikke i samme grad som i 1971 gitt USA overtaket.

### 5.1.3 Administrasjonen presser videre

Johnsons rådgivere forstod at den tynne ABM-utplasseringen ikke alene var nok til å få Sovjetunionen til å foreslå en dato. Våren 1968 forsøkte derfor Johnson andre midler for å få fortgang i debatten innad i Sovjetunionen.

Johnson forsøkte blant annet å gjøre det lettest mulig for Sovjetunionen å enes innad om en forhandlingsposisjon. Dette ble svært synlig i begynnelsen av mars da NSC innså at forhandlingene innad i Moskva gikk i riktig retning: Forsvarsminister Gresjko ga sin godkjennelse til forhandlingene.<sup>159</sup> Fordi debatten i Sovjetunionen for det meste hadde handlet om at militæret var svært negativt innstilt til en SALT-avtale med USA, var det en seier at nettopp forsvarsministeren hadde godkjent at forhandlinger kunne finne sted. I samme dokument som forsvarsministerens godkjenning er beskrevet, kommer det også frem at Sovjetunionen ville hatt lettere for å si ja til forhandlinger om de hadde hatt et konkret forslag å forholde seg til. Med en gang utenriksdepartementet fikk vite dette, ble det satt i gang arbeid for å få laget et slikt konkret forslag som Sovjetunionen kunne forholde seg til.<sup>160</sup> Allerede i begynnelsen av april var dette forslaget ferdig og klart til å sendes til Thompson, slik at han kunne drøfte USAs forhandlingsposisjon med lederne i Sovjetunionen.<sup>161</sup>

Johnson forsøkte også å få fortgang på debatten i Sovjetunionen ved å gi Moskva en tidsfrist med hensyn til valg av dato. I et brev presidenten sendte til Kosygin 2. mai, foreslo han at landene kunne annonsere konkrete datoer for SALT-samtaler i forbindelse med

---

<sup>158</sup> Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, (Washington, D.C: The Brookings Institution, 1994), 271.

<sup>159</sup> Memorandum fra Bromley Smith til Ben Read [rådgiver for utenriksminister Rusk], 2. mars 1968, ABM V Strategic Talks 1968, NSF, Files of Spurgeon Keeny Box 1, LBJL, Austin, Texas.

<sup>160</sup> Memorandum fra Keeny til Rostow, 3. april 1968, ABM V Strategic Talks 1968, NSF, Files of Spurgeon Keeny, Box 1, LBJL, Austin, Texas.

<sup>161</sup> Det er ikke kjent om disse instruksjonene noen gang ble sendt til Thompson eller om Johnson noen gang sendte brevet til Kosygin, da de ikke er i oversikten over meldinger utvekslet mellom Johnson og Kosygin. Forslag til telegram fra Rusk til Thompson, 3. april 1968, ABM V Strategic Talks 1968, NSF file, Files of Spurgeon Keeny, Box 1, LBJL, Austin, Texas.

debatten i FN om ikke-spredningsavtalen.<sup>162</sup> Fordi debatten i FN allerede var igang, ga det Sovjetunionen svært kort tid til å bestemme en dato. Selv om brevet er formulert som et forslag, bærer det preg av å være en måte å presse Sovjetunionen på. I brevet minnet blant annet Johnson Kosygin på at spørsmålet var «long overdue». Han understrekte også at saken allerede var blitt mye mer kompleks, enn den hadde vært for et år siden, og at den fortsatte å bli mer kompleks, for hver måned som gikk. Når Johnson formulerte seg slik i brevet sitt, var dette en påminnelse til Sovjetunionen om at hvis de hadde satt en dato for forhandlinger på Glassborokonferansen, ville de ha unngått administrasjonens valg om å utplassere et ABM-system. Ved å poengtere at spørsmålet var blitt mer komplekst minnet han dem indirekte om at våpenkappløpet ville fortsette for hver dag de ikke satte en dato. Sovjetunionen var ikke i en posisjon hvor de har råd til å bruke store utgifter på et nytt våpenkappløp.

Johnsons påminnelse om bakgrunnen for det amerikanske valget om å utplassere ABM-beskyttelse, fikk Sovjetunionen til å svare. Riktignok tok det over en måned, men det var ingen annen kommunikasjon mellom partene i tidsrommet. Kosygin skrev 21. juni:

All aspects of this complex problem are now being carefully examined by us, and we hope that before long it will be possible more concretely to exchange views with regard to further ways of discussing this problem, if of course the general world situation does not hinder this.<sup>163</sup>

Heller ikke dette svaret foreslo noe konkret. Det kan virke som nok et eksempel på at Sovjetunionen forsøkte å opprettholde Johnsons interesse for forhandlinger, samtidig som de selv ikke vil binde seg til et møte.

På en annen side er dette brevet fra Kosygin annerledes enn tidligere svar fra Sovjetunionen. Tidligere hadde administrasjonen kun fått muntlige bekreftelser på at Sovjetunionen drøftet spørsmålet, men ingen brev som offentlig bekreftet dette. Det er nærliggende å anta at Sovjetunionen ikke ville sendt et bekreftende svar til USA om de ikke begynte å nærme seg en konklusjon på den interne debatten, og dermed var sikre på at de snart kunne gi et konkret svar.

Det er tydelig at Johnson også tolket brevet fra Kosygin slik, og ønsket å gripe sjansen til å få en mer konkret plan. Allerede dagen etter, sendte Johnson et nytt brev:

---

<sup>162</sup> Brev fra Johnson til Kosygin, 2. mai 1968, Arms Control Messages Exchanged between President Johnson and Chairman USSR, Files of Gordon Chase, NSF, Box 5, LBJL, Austin, Texas.

<sup>163</sup> Brev fra Kosygin til Johnson, 21. juni 1968, Pen Pal Correspondence, Kosygin, Head of State Correspondence File, NSF, Box 8, LBJL, Austin, Texas.

As you know, the non-proliferation treaty, on which our representatives have worked so hard and so well in Geneva and New York, will be opened for signature in our two capitals as well as in London on July 1. I think it would be particularly fitting if, on that date, we could jointly announce our agreement to hold talks on the strategic missile problem. I believe this would do much to advance our common aim of achieving the widest possible endorsement of the treaty.<sup>164</sup>

27. juni fikk administrasjonen svaret de hadde ventet på: Sovjetunionen var villige til å annonsere at USA og Sovjetunionen ville holde SALT-samtaler 1. juli.<sup>165</sup>

Etter at partene på signeringen av ikke-spredningsavtalen annonserte at samtaler ville holdes, ble det satt i gang et voldsomt apparat innad i Johnson-administrasjonen for å forberede seg til disse. Fordi Johnson allerede 31. mars hadde kunngjort at han ikke ville stille til gjenvalg, visste han at det hastet med å få i gang forhandlinger hvis han skulle få til en SALT-avtale. Samtidig ga Johnsons beslutning om å ikke stille større frihet til å fokusere maksimalt på forhandlingene, uten å måtte tenke på det forestående valget. Posisjonspapirer ble grundig gjennomgått og det ble forhandlet om hvor og når samtalene skulle finne sted.<sup>166</sup> 19. august ble det klart at presidenten den første uken i oktober skulle dra til Moskva for å møte den Sovjetiske ledelsen.<sup>167</sup> Administrasjonen hadde oppnådd det de ønsket med ABM-beslutningen. Johnson hadde delvis presset og delvis vært ettergivende for å få Sovjetunionen til konferansebordet. Gleden var kortvarig, natt til 21. august gikk Sovjetunionen og andre land i Warszawapakten inn i Tsjekkoslovakia for å slå ned Prahavåren<sup>168</sup>. De planlagte SALT-samtalene i oktober ble dermed avlyst av USA.

## 5.2 Forhandlingene stanses: Invasjonen i Tsjekkoslovakia

«It was a moment of hope, but it came just as a new crisis threatened Europe»<sup>169</sup>

---

<sup>164</sup> Brev fra Johnson til Kosygin, 22. juni 1968, Pen Pal Correspondence, Kosygin, Head of State Correspondence File, NSF, Box 8, LBJL, Austin, Texas.

<sup>165</sup> Brev fra Kosygin til Johnson, 27. juni 1968, Pen Pal Correspondence, Kosygin, Head of State Correspondence File, NSF, Box 8, LBJL, Austin, Texas.

<sup>166</sup> Brev fra Kosygin til Johnson, 25. juli 1968, Arms Control Messages Exchanged Between President Johnson and Chairman, USSR - vol. 1, NSF, Intelligence file, Box 11; Brev fra Johnson til Kosygin, 30. juli 1968, Kosygin 5 of 7, files of Walt Rostow, NSF, Box 10; Memorandum, Contingency Missile Talks Position Papers, udatert, ABM V Strategic Talks 1968, NSF file, Files of Spurgeon Kelly Box 1, LBJL, Austin, Texas; Memorandum fra Rusk til Johnson, 16. august 1968, Arms Limitation Talks, NSF, Intelligence file, Box 11, LBJL, Austin, Texas.

<sup>167</sup> Telegram fra Rostow til Johnson, 19. august 1968, *FRUS XIV*, 681.

<sup>168</sup> Prahavåren blir brukt om den politiske liberaliseringen som Alexander Dubček gjennomførte i Tsjekkoslovakia i 1968.

<sup>169</sup> Johnson, *The Vantage Point*, 486.

Johnson-administrasjonen hadde arbeidet så lenge med å få til SALT-samtaler med Sovjetunionen at de nødig ønsket å gi det opp på grunn av invasjonen i Tsjekkoslovakia. Dette ble klart allerede før invasjonen. Administrasjonen var klar over faren for at Sovjetunionen kunne invadere Tsjekkoslovakia. Likevel fortsatte de å planlegge for forhandlingene uten å tenke for mye på dette. Administrasjonen ville ikke innse at en invasjon ville bety slutten på SALT-samtalene under Johnsons regjeringstid. Riktignok forstod Rusk at det ville være vanskelig for dem å annonsere samtaler kort tid etter en eventuell invasjon. Utenriksministeren skrev i juli at om Sovjetunionen gikk inn i Tsjekkoslovakia, antok han at presidenten måtte revurdere tidspunktet han ønsket å holde samtalene på.<sup>170</sup> Likevel var det aldri snakk om at en invasjon ville bety at SALT-samtalene ikke kunne gjennomføres.

Lyndon B. Johnsons reaksjon på nyheten om at Warszawapakten hadde invadert Tsjekkoslovakia vitner om en president som ikke forsto hva en slik invasjon ville si for våpenkontrollforhandlingene. Dobrynin forteller i sine memoarer at Johnson hadde en spesiell reaksjon da ambassadøren fortalte han om invasjonen: «He proceeded to another subject, on which he seemed to be much more keen. He said he was awaiting our response to his plans to announce his visit to the Soviet Union».<sup>171</sup> At en amerikansk president reagerer på denne måten når han får vite at et land i Europa er blitt okkupert av Sovjetunionen, fremstår meget spesielt.

Det var Rusk og Rostow som forstod alvoret i situasjonen og fikk avlyst pressemeldingen som skulle annonseres dagen etter. Dean Rusk skriver i sine memoarer at han fikk beskjeden om invasjonen på et møte for det demokratiske partiet, og at han med en gang bestemte seg for å ringe Dobrynin og avlyse kunngjøringen:

There I telephoned Ambassador Dobrynin to protest the invasion, telling him that the Soviet action was like throwing a dead fish in the president's face. I insisted that Dobrynin telephone Moscow immediately and tell the Soviets not to announce Johnson's upcoming trip the next morning because that would have been interpreted worldwide as the United States' condoning the Soviet march into Czechoslovakia.<sup>172</sup>

Glenn Seaborg har en litt annen versjon i sin bok. Han skriver at etter et hastemøte innad i administrasjonen, instruerte Johnson Rusk til å ringe Dobrynin og avlyse kunngjøringen.<sup>173</sup> Dette stemmer dårlig overens med både Dobrynin og Rusk sine versjoner av hendelsene natt

---

<sup>170</sup> Memorandum fra Rostow til Johnson, 24. juli 1968, *FRUS XI*, 651.

<sup>171</sup> Dobrynin, *In Confidence*, 180.

<sup>172</sup> Rusk, *As I Saw It*, 295.

<sup>173</sup> Seaborg og Loeb, *Stemming the Tide*, 438.

til 21. august. Det er lite trolig at det var Johnson som ba Rusk ringe Dobrynin når en ser på hvordan presidenten reagerte på invasjonen.

Det var ikke presidenten som forstod alvoret i situasjonen, men Rusk og Rostow. Dette blir også klart i Dobrynins memoarer når han skriver hvordan Rostow reagerte på samtalen mellom den sovjetiske ambassadøren og Johnson:

While the president was going on about his forthcoming trip, the Glassboro summit and other things that pleased him, Rostow, the only witness to the conversation, sat with lowering face, trying not to interrupt the President.<sup>174</sup>

Rusk og Rostow måtte altså overbevise presidenten om at det ville være umulig for USA å annonsere SALT-samtaler dagen etter en slik invasjon. Hva kan så være grunnen til at Johnson selv ikke umiddelbart forstod dette?

Det kan være flere grunner til at Johnson, før han snakket med Rusk og Rostow, ikke forstod konsekvensene av Warszawapaktens invasjon. Hans sterke ønske om en konferanse kan ha gjort at han ikke ønsket å innse hva invasjonen betydde for samtalene og derfor valgte å fortsette å snakke om dem. John Prados har pekt på at reaksjonen hans kunne skyldes sjokk eller at han forsøkte å berolige en synlig nervøs Dobrynin.<sup>175</sup> Denne teorien stemmer dårlig overens med presidentens egne memoarer. Johnson forteller at med en gang han hørte at Dobrynin ønsket å snakke med han natt til 21. august sa han til Walt Rostow: «What's your guess? Is it Czechoslovakia?»<sup>176</sup> De øvrige kildene viser også at administrasjonen var klar over faren for en invasjon i Tsjekkoslovakia.<sup>177</sup> Det synes også lite trolig at Johnson skulle valgt tidspunktet han ble fortalt om invasjonen i Tsjekkoslovakia til å ta opp SALT-samtalene kun for å berolige Dobrynin, som han måtte regne med straks ville rapportere Johnsons reaksjon til ledelsen i Kreml. Dermed er den mest plausible forklaringen at Johnson ikke automatisk dro konklusjonen om at forhandlingene måtte stanses som en reaksjon på invasjonen.

En mulig grunn til at Johnson ikke automatisk tok denne konklusjonen er at Tsjekkoslovakia allerede var en del av sovjetisk interessesfære. Det vil si at Sovjetunionen hadde mer å si i regionen enn USA. I et lignende eksempel fra 1956, da Sovjetunionen og de andre Warszawapaktlandene gikk inn i Ungarn, reagerte ikke USA med noen andre tiltak enn

---

<sup>174</sup> Dobrynin, *In Confidence*, 181.

<sup>175</sup> Prados, «Prague Spring and SALT», 31.

<sup>176</sup> Lyndon Johnson, *The Vantage Point*, 487.

<sup>177</sup> Memorandum fra Rostow til Rusk, 20. juli 1968, *FRUS XVII*, 206-210.



fordømmelse. Mangelen på andre reaksjoner skyldtes nettopp at Ungarn lå bak jernteppet, og at en reaksjon kanskje ville føre til at Sovjetunionen foretok seg noe irrasjonelt.<sup>178</sup> Det lå altså ingen automatikk i at en sovjetisk invasjon av et østeuropeisk land måtte ha store konsekvenser for det bilaterale forholdet mellom USA og Sovjetunionen.

Selv om en invasjon av et østblokkland ikke automatisk ville betydd at USA måtte avlyse samtale, ville det vært svært vanskelig for Johnson å fortsette forhandlingene etter invasjonen i Tsjekkoslovakia.<sup>179</sup> Presidenten hadde, på tross av sin kommende avgang, ikke råd til å offentlig bli sett på som en president som gjorde knefall for Sovjetunionen. Riktignok hadde han vært ettergivende overfor Sovjetunionen for å få dem til konferansebordet, men den prosessen hadde munnet ut i et ønske om å tilfredsstillte amerikanske krefter som militæret og Kongressen. Hvis Johnson hadde startet SALT-samtaler etter invasjonen i Tsjekkoslovakia, ville han mistet innenrikspolitisk status. Det var forventet en reaksjon fra USA på invasjonen, som demokratiets store beskytter. Selv om Tsjekkoslovakia tilhørte Sovjetisk interessesfære ville daværende SALT-samtaler vakt reaksjoner både fra USAs allierte og på hjemmebane.

Som jeg har vist gjennom hele denne avhandlingen var Johnson en politiker som først og fremst var opptatt av innenrikspolitikk. Derfor ble det også umulig for han å gjennomføre besøket til Moskva. Johnson var høsten 1968 fortsatt svært opptatt av å tilfredsstillte Kongressen fordi ikke-spredningsavtalen skulle godkjennes. Om Johnson hadde gjennomført samtale med Sovjetunionen på tross av Tsjekkoslovakia ville det ha gitt opposisjonen i USA en grunn til å ikke ratifisere ikke-spredningsavtalen<sup>180</sup>. Ikke-spredningsavtalen var den største utenrikspolitiske seieren til Lyndon B. Johnson, og det var derfor ingen mulighet for at han ville sette den i fare for en mulig SALT-avtale med Sovjetunionen.

### **5.2.1 Et siste forsøk**

Likevel var det til slutt kommende president Nixon og ikke invasjonen i Tsjekkoslovakia, som satte en endelig stopper for Johnsons håp om SALT-samtaler. Selv om Rusk og Rostow hadde overbevist Johnson om at han var nødt til å utsette de planlagte samtale på grunn av invasjonen, betydde ikke dette at presidenten hadde gitt opp håpet om å få til SALT-samtaler

---

<sup>178</sup> Alexander L. Georg og Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice* (New York: Columbia University Press, 1975), 298-303.

<sup>179</sup> Planen var at Johnson 21. august skulle annonsere at han ville dra til Moskva i begynnelsen av oktober.

<sup>180</sup> Prados, «Prague Spring and SALT», 33.

etter at dønningene fra invasjonen i Tsjekkoslovakia hadde lagt seg. Med en gang det ble klart at invasjonen ikke ville spre seg til Romania og at troppene raskt ville trekke seg ut av Tsjekkoslovakia, ønsket Johnson, Rusk og Rostow å arbeide videre for å få til forhandlinger.<sup>181</sup> Johnson hadde bare noen få måneder igjen som president, men var optimistisk med tanke på å få til forhandlingene før han ga fra seg embetet. Som Rostow skriver i et memorandum fra november: «We have been working on this since January 1964, and working intensively since the Glassboro sessions».<sup>182</sup>

Fordi Johnsons tid var knapp var han avhengig av å ha med seg den påtroppende president Nixon på eventuelle samtaler. Lyndon B. Johnson hadde liten tro på at Nixon-administrasjonen ville prioritere forhandlingene med Sovjetunionen når de kom til makten. Håpet til den avtroppende administrasjonen var at de skulle få i gang SALT-samtaler i deres regjeringstid. Den nye forsvarsministeren Clark Clifford skrev til Johnson at det ville være vanskelig for Nixon å avlyse samtaler som allerede var i gang.<sup>183</sup>

Utover høsten 1968 mistet Sovjetunionen interessen til å forhandle med Johnson fordi Nixon oppfordret dem til å vente til den nye administrasjonen hadde kommet til makten. Johnson sier dette om Sovjetunionens den dalende interesse for forhandlinger:

I believed the Soviet leaders had been persuaded that it made more sense for them to deal with the incoming administration. I had a strong feeling that they were encouraged in that view by people who were very close to the Nixon camp.<sup>184</sup>

Nixon selv hadde ingen interesse av å samarbeide med Johnson om SALT-forhandlingene. Dobrynin skriver i sine memoarer at han var klar over at Nixon selv hadde etablert kontakter innad i Moskva, og at den påtroppende presidenten mente Johnsons siste forsøk på en konferanse bar preg av at han ønsket seg en plass i historien og et godt ettermæle. Dobrynin forstod det som om Nixon ikke var interessert i å bidra til dette.<sup>185</sup>

Om Nixon hadde sagt seg villig til å samarbeide med Johnson og de kunne dratt til Moskva sammen, ville SALT-avtalen antageligvis blitt undertegnet før 1972. Da ville Nixon-

---

<sup>181</sup> Memorandum fra Rostow til Rusk og Clifford, 2. september 1968, Kosygin 6 of 7, Files of Walt Rostow, NSF, Box 10, LBJL, Austin, Texas.

<sup>182</sup> Memorandum fra Rostow til Johnson, 20. november 1968, Strategic Missile Talks 2 of 3, NSF, Files of Walt Rostow Box 11, LBJL, Austin, Texas.

<sup>183</sup> Memorandum fra Clifford til Johnson, 2. desember 1968, Strategic Missile Talks 3 of 3, NSF, Files of Walt Rostow Box 11, LBJL, Austin, Texas.

<sup>184</sup> Johnson, *The Vantage Point*, 490.

<sup>185</sup> Dobrynin, *In Confidence*, 187.

administrasjonen sluppet mye av det diplomatiske forarbeidet som Johnsons kabinett hadde arbeidet intenst med siden 1967. Dermed kunne de heller brukt tiden på de faktiske forhandlingene. Etter at Nixon tok over presidentembetet, ventet han helt til november 1969 med å starte forhandlingene og ikke før i 1972 kom SALT1-avtalen på plass. Innen da måtte mye av arbeidet Johnson-administrasjonen hadde lagt ned gjøres på nytt. Som Johnson skriver i sine memoarer:

I knew how many long and tedious months had been spent in both Washington and Moscow in an effort to work out concrete proposals in this extremely vital area. I knew also that technology was advancing and weapons production was increasing rapidly in both countries. Above all, I knew how long it had taken for the Soviets to come to agreement among themselves on a proposition they could table.<sup>186</sup>

Hadde SALT-avtalen kommet tre år tidligere, ville partene ha sluppet en ny fase i våpenkappløpet. Fra 1969 til 1972 var nye, kompliserte og sterkere strategiske våpen i utvikling. Utviklingen av disse våpnene ville blitt stanset av en SALT-avtale i 1969, men innen 1972 var de allerede blitt en del av hvert lands våpenarsenal.<sup>187</sup> Dermed ble det også vanskeligere å forhandle om hvordan man skulle begrense disse, men for Nixon som stilte til gjenvalg i 1972, kom signeringen av ABM-traktaten og SALT1-avtalen akkurat tidsnok. Han fikk all æren for avtalen, og i ettertid har historien på mange måter oversett at Johnson-administrasjonen la grunnarbeidet.

---

<sup>186</sup> Johnson, *The Vantage Point*, 490.

<sup>187</sup> Dobrynin, *In Confidence*, 53.

## 6.0 Historisk etterspill og konklusjon

### 6.1 Konklusjon og oppsummering

Avhandlingens mål har vært å fylle et tomrom i tidligere forskning, nemlig å utforske Johnson-administrasjonens arbeid for en SALT-avtale, og Glassborokonferansens rolle i dette arbeidet. Oppgaven har bekreftet tesen: *Johnson-administrasjonen la ned mye arbeid i å få til SALT-forhandlinger med Sovjetunionen. Glassborokonferansen var et nødvendig ledd i dette arbeidet. Administrasjonen var på konferansen nødt til å overbevise Sovjetunionen om å starte forhandlinger. Hvis de ikke klarte dette ville de se seg nødt til å utplassere et ABM-system.*

Johnson og McNamara ønsket på Glassborokonferansen å overbevise Sovjetunionen om at de trengte en avtale som stanset våpenkappløpet, spesielt utplassering av defensive ABM-systemer. Dels oppsto dette ønsket ut fra et innenrikspolitisk press og dels var det preget av atomstrategien til Robert McNamara. Verken presidenten eller forsvarsministeren forventet at en avtale skulle komme ut av møtet, men at det skulle være et skritt på veien mot videre forhandlinger.

Sovjetunionens negative holdning på konferansen og i ukene etterpå, fikk administrasjonen til å forstå at de var nødt til å ta valget om å utplassere et ABM-system. Hadde det ikke vært for Glassborokonferansen ville de brukt lengre tid på å komme frem til en slik erkjennelse. Likevel forstod administrasjonen, etter konferansen at de ikke ville få forhandlinger med Sovjetunionen om de ikke hadde et større pressmiddel.

Det fikk de med annonseringen om at de planla utplasseringen av et tynt ABM-system. Sentinel-systemet ville dempe presset fra Kongressen og samtidig kunne det brukes som et forhandlingskort overfor motparten. McNamara annonserte at systemet i hovedsak ble utplassert for å beskytte amerikanske byer mot et offensivt kinesisk angrep. Likevel var ikke Kina på denne tiden noen offensiv trussel mot USA, og Kina-argumentet så derfor ut til å ha vært en unnskyldning for å ha en annen grunn enn Sovjetunionen til å utplassere systemet.

Valget om å utplassere Sentinel-systemet bidro kun i en viss grad til å presse Sovjetunionen til konferansebordet. McNamaras tale satte debatten i gang i Sovjetunionen, men Kreml hadde ikke noe hastverk med å akseptere det amerikanske SALT-forslaget.

Grunnen til dette var delvis indre stridigheter i Moskva, men også at president Johnson var så ivrig etter å få i gang forhandlinger at Sovjetunionen ikke følte at de trengte å skynde seg.

Da Sovjetunionen endelig aksepterte forslaget om SALT-samtaler sommeren 1968, var optimismen stor innad i administrasjonen. Så stor at da Warszawa-pakten gikk inn med tropper i Tsjekkoslovakia ville ikke Lyndon B. Johnson innse at SALT-forhandlingen måtte utsettes. Han ble fortalt av Rusk og Rostow at invasjonen måtte få konsekvenser for de planlagte samtalene, og forhandlingene ble utsatt til situasjonen i Tsjekkoslovakia var kommet under kontroll.

Johnson var ivrig etter å gjenoppta forhandlingene da det ble klart at Warszawapaktlandene ikke ville invadere Romania, samt at troppene raskt ville trekke seg ut av Tsjekkoslovakia. Han var avhengig av påtroppende president Nixon for å starte forhandlingene, ettersom det var klart at Johnson ikke ville rekke å avslutte dem i sin tid som president. Nixon hadde derimot andre interesser og satte dermed en endelig stopper for Johnsons håp om en SALT-avtale.

Møtet i Glassboro var en avgjørende transportetappe i Johnson-administrasjonens arbeid for en SALT-avtale. Før møtet hadde Johnson, kun hatt en mislykket diskusjon med Sovjetunionen. Selv om møtet ble mislykket i den forstand at Johnson og McNamara ikke klarte å overbevise Sovjetunionen om å starte forhandlinger, var den nødvendig for at administrasjonen kunne ta skrittet til å annonsere utplasseringen et ABM-system. Dette brakte forhandlingene om våpenkontroll inn i en ny fase. Johnson-administrasjonens arbeid gjorde Sovjetunionen forberedt på forhandlinger med USA. Riktignok brukte Sovjetunionen for lang tid på å svare USA på forespørselen, og dette bidro til at SALT-samtalene ikke ble realisert i Johnsons tid. Likevel: Sovjetunionens nye positive innstilling til samtaler gjorde, etter alt å dømme, det lettere for Nixon-administrasjonen å få Moskva til å samarbeide, og banet vei for ABM- og SALT-1-avtalen i 1972.

## **6.2 Historisk etterspill**

Nixon hadde ikke hastverk med å få i stand en avtale med Sovjetunionen, selv om også han ønsket å bedre relasjonene. Han var irritert over den forrige administrasjonens overivrighet etter å starte forhandlinger. Sovjetunionen hadde vært klare til en konferanse før invasjonen i

Tsjekkoslovakia og under Nixon var det Moskva som inntok rollen som den ivrige part.<sup>188</sup> Det er tydelig at Johnson-administrasjonens arbeid med å få Sovjetunionen til konferansebordet, ga avkastninger etter at den nye presidenten hadde tiltrådt.

På tross av at begge parter var innstilt på samtaler, valgte Nixon å utvide USAs ABM-system. Nixon avbrøt den planlagte Sentinel-utplasseringen i februar 1969, og lanserte heller et Safeguard-system, som var en tykkere variant av Nike-X.<sup>189</sup> Han valgte også å utvide produksjonen av MIRV-stridshodene. Disse valgene hadde mange likheter med Johnson-administrasjonens valg om å lansere Sentinel-systemet og synes å være tatt på bakgrunn av at Nixon ønsket å ha et forhandlingskort overfor Sovjetunionen.<sup>190</sup>

Først i november 1969 begynte forhandlingene, men de støtte på flere vanskeligheter, blant annet var det diskusjoner rundt slags verifikasjon partene skulle bruke. Toppmøtet i Moskva begynte i mai 1972, og her ble ABM-avtalen signert. Avtalen gikk ut på at begge sider kunne bygge ut to ABM-felt med hundre raketter hver. Både Moskva og Washington skulle bli beskyttet av et felt, og utover dette kunne partene beskytte sine ICBM-felt.<sup>191</sup>

ABM-avtalen er den avtalen som bygger mest på Johnson-administrasjonens forarbeid. Etter at det var bestemt at McNamara skulle annonsere utplasseringen av Sentinel-systemet, foreslo ACDA at hver av partene kunne ha et spesifikt antall ABM-missiler.<sup>192</sup> Riktignok var situasjonen noe annerledes etter at Nixon hadde fortsatt med utviklingen av Safeguard-systemet, men prinsippet var det samme.

SALT-1 avtalen innebar at hver av partene fikk beholde sine daværende ICBM, SLBM og strategiske bombere. I ettertid fikk avtalen kritikk fordi den utelot å begrense de nye strategiske våpnene MIRV. Dette ga Sovjetunionen mulighet til også å produsere MIRV-stridshoder, som de prøvesprengte i 1973.<sup>193</sup>

---

<sup>188</sup> Garthoff, *Détente and Confrontation*, 84.

<sup>189</sup> Evangelista, *Unarmed Forces*, 196.

<sup>190</sup> Young, *Cold War and Détente 1941-91*, 186.

<sup>191</sup> Young, *Cold War and Détente 1941-91*, 186.

<sup>192</sup> Memo fra Garthoff til Keeny, 8. september 1967, USSR ABM Negotiations (I), 1/67-9/68, NSF, Country File, Box 231, LBJL, Austin, Texas.

<sup>193</sup> Young, *Cold War and Détente 1941-91* (New York: Longman, 1993), 186.



# Litteraturliste

## Primærkilder

### Papers of Lyndon B. Johnson, Presidential Papers

#### National Security Files, Country File, USSR

Box 220:

USSR, Cables, Vol. X 6/65-10/65, 2 of 2.

Box 221:

USSR, Memos(I), Vol. X 6/65-10/65, 1 of 2

USSR, Memos (II), Vol. X 6/65-10/65, 2 of 2

USSR, Memos, Vol. XI 11/65-2/66, 2 of 2

USSR, Cables, Vol. XI 11/65-2/66

Box 222:

USSR Memos, Vol. XII 3/66-8/66, 2 of 2

USSR, Cables, Vol. XIII 9/66-12/66

USSR, Memos, Vol. XIII 9/66-12/66, 1 of 2

Box 223:

USSR, Memos, Vol. XIV, 1/67-3/67, 2 of 2

USSR, Cables Vol. XIV, 1/67-3/67

USSR, Memos Vol. XV, 4/67-6/67, 1 of 2

USSR, Memos Vol XV, 4/67-6/67, 2 of 2

USSR Cables, Vol XV, 4/67-6/67

Box 224:

USSR, Memos, Vol. XVI, 7/67-10/67, 1 of 3

USSR, Memos, Vol. XVI, 7/67-10/67, 2 of 3

USSR, Memos, Vol. XVI, 7/67-10/67, 3 of 3

USSR, Cables, Vol. XVI, 7/67-10/67

USSR, Memos, Vol. XVII, 11/67-12/67, 1 of 2

USSR, Memos, Vol XVII, 11/67-12/67, 2 of 2



USSR, Cables, vol XVII, 11/67-12/67

Box 229:

USSR, Dobrynin Conversations, Vol I, 11/63-4/68

USSR, President's Meeting with Chairman Kosygin 1 of 2 , Hollybush 6/7 I

USSR, President's Meeting with Chairman Kosygin 2 of 2, Hollybush 6/7 I

Box 230:

USSR, President's Meeting with Chairman Kosygin, Hollybush 6/67 II

USSR, President's Meeting with Chairman Kosygin, Hollybush 6/67 III

Box 231:

USSR, ABM Negotiations (I), 1/67-9/68

USSR, ABM Negotiations (II), 1/67-9/68

### **National Security Files, Head of State Correspondence**

Box 7:

USSR, vol 1, Kosygin Correspondence 10/7/64- 8/7/68 1 of 2

USSR, vol 1, Kosygin Correspondence 10/7/64-8/7/68 2 of 2

Box 8:

USSR, Pen Pal Correspondence, Kosygin

USSR, June 5-10 1967, Washington-Moscow «Hot Line» Exchange

### **National Security Files, Files of Walt Rostow**

Box 1:

Meetings with the President January thru June 1967, 1 of 2

Meetings with the President January thru June 1967, 2 of 2

Meetings with the President July thru December 1967, 1 of 3

Box 10:

Kosygin 1 of 7

Kosygin 2 of 7

Kosygin 3 of 7

Kosygin 4 of 7

Kosygin 5 of 7

Kosygin 6 of 7

Kosygin 7 of 7

Hollybush - June 23 & 25, 1967, Glassboro, NJ.

Box 11:

Strategic Missile Talks 1 of 3

Strategic Missile Talks 2 of 3

Strategic Missile Talks 3 of 3

Glassboro State College June 4 1968, Commencement Speech

Czechoslovakia - 1968

### **National Security Files, Files of Spurgeon Keeny**

Box 1:

ABM I, 1966-67

ABM II Deployment Decision, and McNamara's speech of 9/18/67

ABM V Strategic Talks, 1968

### **National Security Files, Files of Gordon Chase**

Box 5:

Arms Control Messages Exchanged Between President Johnson and Chairman, USSR

### **National Security Files, Intelligence file**

Box 11:

Arms Control Messages Exchanged Between President Johnson and Chairman, USSR,

Vol.1

Arms Control Messages Exchanged Between President Johnson and Chairman, USSR,

Vol. 2

Arms limitation talks

### **National Security Files, Speech file**

Box 5:

President's Speech on Europe to the Editorial writers in New York

## **Trykte kilder**

Gerakas, Evans, David S. Patterson, og Carolyn B. Yee, redaktører, og David S. Patterson, generell redaktør. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XI, Arms Control and Disarmament*. Washington: United States Government Printing Office, 1997.

Humphrey, David C. og, Charles S. Sampson, redaktører, og David S. Patterson, generell redaktør. *Foreign Relations of the United States 1964-1968: Volume XIV. The Soviet Union*. Washington: United States Government Printing Office, 2001.

Miller, James E, redaktør og Glenn W. LaFantasie, generell redaktør. *Foreign Relations of the United States 1964-1968, Volume XVII, Eastern Europe*. Washington: United States Government Printing Office, 1996.

Patterson, David S, redaktør. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968: Volume X, National Security Policy*. Washington: United States Government Printing Office, 2002.

Schwar, Harriet Dashiell, redaktør og David S. Patterson, generell redaktør. *Foreign Relations of the United States 1964-1968: Volume XXX, China*. Washington: United States Government Printing Office, 1998.

## **Litteratur**

Brands, Henry William, redaktør. *The Foreign Policies of Lyndon Johnson: Beyond Vietnam*. Texas: A&M University Press, 1999.

Bornet, Vaughn Davis. *The Presidency of Lyndon B. Johnson*. Kansas: University Press of Kansas, 1983.

Califano Jr., Joseph Anthony. *The Triumph and Tragedy of Lyndon Johnson: The White House Years*. New York: Touchstone, 1991.

Choen, Warren I og Nancy Bernkoph Tucker, redaktører. *Lyndon Johnson Confronts the World*. New York: Cambridge University Press, 1994.

Caro, Robert A. *The Years of Lyndon Johnson: Master of the Senate*. New York: Random House, 2002.

Colman, Jonathan. *The Foreign Policy of Lyndon Johnson: The United States and the World*. Edinburgh: Edinburgh University Press Ltd, 2010.

Clearwater, John M. *Johnson, McNamara, and the Birth of SALT and the ABM Treaty 1963-1969*. Phd Thesis. London: King's College, 1996.

Dallek, Robert. *Flawed Giant: Lyndon Johnson and his Times*. New York: Oxford University Press, 1998.

Dumbrell, John. *President Lyndon Johnson and Soviet Communism*. Manchester: Manchester University Press, 2004.

Dobrynin, Anatoly. *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents (1962-1986)*. New York: Times Books, 1995.

Evangelista, Matthew. *Unarmed Forces: The Transnational Movement to end the Cold War*. New York: Cornell University Press, 1999.

Gaddis, John Lewis. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War*. Oxford: Oxford University Press, 1982.

Garthoff Raymond. *Détente and Confrontation: American -Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Washington D.C: The Brookings Institution, 1994.

Georg, Alexander L., og Richard Smoke. *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*. New York: Columbia University Press, 1975.

Goodwin, Doris Kearns. *Lyndon Johnson: And the American Dream*. New York: St. Martin's Griffin Press, 1976.

Goldman, Eric. *The tragedy of Lyndon Johnson*, New York: Dell, 1969.

Hammond, Paul Y. *The Cold War Years: American Foreign Policy Since 1945*. New York: Harcourt, Brace & World, Inc, 1969.

Helsing, Jeffrey W. *Johnson's War/Johnson's Great Society: The Guns and Butter Trap*. London: Praeger publisher, 2000.

Johnson, Lyndon B. *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency 1963-1969*. New York: Holt Rinehart and Winston, 1971.

Kissinger, Henry. *World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History*. New York: Allen Lane, 2014.

Kjelstadli, Knut. *Fortida er ikke hva den en gang var: En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget, 1999.

Larson, Deborah E. *Anatomy of Mistrust: US-Soviet Relations during the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

McNamara, Robert S. *The Essence of Security: Reflections in Office*. London: Hodder and Stoughton, 1968.

Rusk, Dean. *As I Saw It: A Secretary of State's Memoirs*. New York: I.B. Tauris & Co Ltd, 1991.

Schwartz, Thomas Alan. *Lyndon Johnson and Europe: In the Shadow of Vietnam*. Massachusetts: Harvard University Press, 2003.

Seaborg, Glenn T, og Benjamin S. Loeb. *Stemming the Tide: Arms Control in the Johnson Years*,. Toronto: Lexington Books, D.C. Heath and Company, 1987.

Weihmiller Gordon R og Dusko Doder. *U.S-Soviet Summits an Account of East-West Diplomacy at the Top, 1955-1985*. New York: University Press of America, 1986.

Young, John W. *Cold War and Détente 1941-91*. New York: Longman, 1993.

## **Artikler**

Dallek, Robert. «Lyndon Johnson as a World Leader». I *The Foreign Policies of Lyndon Johnson: Beyond Vietnam*, redaktør Henry William Brands, 6-19. Texas: A&M University Press, 1999.

Fromkin, David. «Lyndon Johnson and Foreign Policy: What the New Documents Show». *Foreign Affairs*, no. 1 (1995). <http://www.foreignaffairs.com/articles/50594/david-fromkin/lyndon-johnson-and-foreign-policy-what-the-new-documents-show>. Lastet ned 7. april 2014.

Gaddis, John Lewis, «Nuclear Weapons and Cold War History», i *Nuclear Rivalry and International Order*, redaktører Jørn Gjelstad og Olav Njølstad, 40-55. London: SAGE Publications Ltd, 1996.

Njølstad, Olav. «Nuclear Weapons and Great-Power Peace 1945-1991», i *Nuclear Rivalry and International Order*, redaktører Jørgen Gjelstad og Olav Njølstad, 1-14. London: SAGE Publications Ltd, 1996.

Njølstad, Olav. «In Search of Superiority: US Nuclear Policy in the Cold War» *Institutt for forsvarsstudier*, no 1 (1994) <http://hdl.handle.net/11250/99467> . Lastet ned 4. april 2015.

Prados, John. «Prague Spring and SALT: Arms Limitation Setbacks in 1968» i *The Foreign Policies of Lyndon Johnson: Beyond Vietnam*. redaktør Henry William Brands, 19-37. Texas: A&M University Press, 1999.

Zubok, Vladislav M. «Unwrapping the Enigma: What Was Behind the Soviet Challenge In the 1960s» i *The diplomacy of the crucial decade*, redaktør Diane B. Kunz, 149-83. New York: Columbia University Press, 1994.

## Nettressurser

«National Security Council» <http://www.dni.gov/index.php/about/organization/national-intelligence-council-who-we-are>. Lastet ned 28. april 2015.

Utdanningsdirektoratet, Læreplan i historie, fellesfag i studieforberedende utdanningsprogram, kompetansemål, <http://www.udir.no/kl06/HIS1-02/Kompetansemaal/?arst=1858830314&kmsn=2002656462>. Lastet ned 22. april 2015.

U.S Department of State Office of the Historian. *Milestones 1961-1968: The Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), 1968*. <https://history.state.gov/milestones/1961-1968/npt>. Lastet ned 5. mars 2015.