



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

Ivar Espås Vangen

Motstand på hjemmebane

Tendenser i Kongressens motstand mot Henry Kissingers Angolapolitikk, 1975.

Masteroppgave i Historie – femårig lektorutdanning

Veileder: Tore T. Petersen

Trondheim, mai 2017

Ivar Espås Vangen

Motstand på hjemmebane

Tendenser i Kongressens motstand mot Henry Kissingers Angolapolitikk, 1975.

Masteroppgave i Historie – femårig lektorutdanning
Veileder: Tore T. Petersen
Trondheim, mai 2017

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

Forord

Mine fem år som lektorstudent i historie ved NTNU begynner for alvor å gå mot slutten. Denne oppgaven markerer et høydepunkt, både hva angår arbeidsmengde og personlig tilknytning til egen akademisk produksjon. Det har vært spennende og lærerikt, og jeg tror ikke jeg overdriver om jeg sier at det først har vært med dette arbeidet jeg virkelig har fått forståelse for hva en historikers arbeid egentlig går ut på.

Det er sikkert mange som burde takkes, men jeg er nødt til å begrense meg mest mulig. I første rekke går takken til min veileder, Tore T. Petersen, som både gjennom gode forelesninger og konstruktive tilbakemeldingssamtaler har gjort oppgaven presentabel både i form og innhold. Denne oppgaven ville ikke vært mulig uten ham. Jeg har vanskelig for å forestille meg en bedre og mer hjelpsom veileder.

Videre vil jeg sende en takk til min kamerat, Eivind Harsvik, som ble med på studietur til Ann Arbor, Michigan, USA i fjor høst. Dette gjorde reisen både artigere og mer innholdsrik. Takk!

De ansatte på Ford-biblioteket i Ann Arbor var også til uvurderlig hjelp. Fra første øyeblikk ble jeg tatt på alvor og godt ivaretatt. Det er nesten synd at oppgaven min er forfattet på norsk. Kanskje kan Geir, med sine norsk-amerikanske aner, friske opp norskkunnskapene sine og fungere som tolk for sine medarbeidere? Tusen takk til dere alle sammen, i alle fall!

Til sist må jeg avsende en ektefølt takk til min studiekamerat, Roy Steinar Raastad, som tok seg bryet med å lese korrektur på oppgaven. Noen har visst et skarpere øye for doble mellomrom enn oss andre. Mange takk, kamerat!

Nå nærmer sommeren seg, og motivasjonen for å skrive ved PCen synker i takt med at dagene blir lengre. Det er kanskje snart på tide å si seg fornøyd. Jeg vil takke alle som gjennom de siste fem årene har orket å tilbringe tid med meg, enten det har vært snakk om nerdete samtaler om geopolitikk og historiske kontroverser, eller evigvarende latterkavalkader over saker av mer triviell art. Dere har alle sammen bidratt til å gjøre dette mulig.

Ivar E. Vangen

Mai 2017

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	i
INNHOLDSFORTEGNELSE	ii
VIKTIGE PERSONER OG FORKORTELSER.....	iii
KAPITTEL 1: INNLEDNING	2
1.1 USA I ANGOLA: NEDERLAG OG INDRE OPPOSISJON	2
1.2 MOTIVASJON OG RELEVANS FOR SKOLEN.....	4
1.4 HISTORIOGRAFI.....	6
1.3 MINE FUNN	11
1.5 METODIKK OG KILDER	13
KAPITTEL 2: HISTORISK BAKGRUNN	15
2.2 KISSINGERS STRATEGI AVSLØRES – KONGRESSEN STANSER USAS BIDRAG.....	18
KAPITTEL 3: KISSINGERS POLITIKK SLÅR FEIL	20
3.1 OPPTAKT OG NEDERLAG FOR ADMINISTRASJONENS ANGOLAPOLITIKK. 20	
3.2 KISSINGER OVERVINNER OPPOSISJONEN I UTENRIKSDEPARTEMENTET . 23	
3.3 KONGRESSEN MOTSETTER SEG KISSINGERS STRATEGI	27
3.4 KONSERVATIV MOTSTAND I KONGRESSEN MOT DÉTENTE	28
KAPITTEL 4: ANGOLA-HØRINGENE – KISSINGER MOT KONGRESSEN	32
4.1 I TRÅD MED DEN NASJONALE INTERESSE?	33
4.1.1 Senator Clarks om den nasjonale interesse	33
4.1.2 Kissinger forsvarer administrasjonens syn på den nasjonale interesse.....	36
4.1.3 Hva ville skjedd om USA ikke involverte seg?	38
4.2 BALANSEN MELLOM KONGRESS OG ADMINISTRASJON I UTENRIKSPOLITIKKEN.....	42
4.3 VAR DET NOEN GANG MULIG Å VINNE MOT SOVJETUNIONEN?.....	46
4.4 HVEM VAR AGGRESSOREN?	48
EPILOG.....	53
LITTERATUR OG KILDER.....	55

VIKTIGE PERSONER OG FORKORTELSER

Biden, Joseph	Amerikansk senator (D) 1973-09
Clark, Dick	Amerikansk senator (D) 1973-79
Davis, Nathaniel	Assisterende utenriksminister for Afrika, Jan – Aug. 1975
Ford, Gerald	Amerikansk president 1974-76
Gromyko, Andrej	Sovjetisk utenriksminister 1957-85
Helms, Jesse	Amerikansk senator (R) 1973-2003
Kissinger, Henry	Nasjonal sikkerhetsrådgiver 1969-75 og utenriksminister 1973-76S
McGovern, George	Amerikansk senator (D) 1963-81
Scowcroft, Bent	Nasjonal sikkerhetsrådgiver 1975-77
Tunney, John	Amerikansk senator (D) 1971-77
FNLA	Opprørsgruppe i Angola. Støttet primært av USA, Zaire, og Kina
MPLA	Opprørsgruppe i Angola, primært støttet av Sovjetunionen og Cuba
OAU	Organisasjonen for Afrikansk enhet. Samarbeidsorgan for afrikanske stater.
UNITA	Opprørsgruppe i Angola. Støttet av Kina, Sør-Afrika og USA
40-komitéen	En ekspertgruppe ledet av Kissinger som skulle inspisere og godkjenne hemmelige operasjoner fra USAs si

KAPITTEL 1: INNLEDNING

1.1 USA I ANGOLA: NEDERLAG OG INDRE OPPOSISJON

USAs utenrikspolitikk har alltid vært tema for utførlig diskusjon blant historikere, statsvitere, politikere, journalister, og andre grupper som kommenterer hendelser av betydning i den menneskelige verden. Dette er naturlig, all den tid USA siden andre verdenskrig har vært verdens desidert mektigste stat, både i henhold til økonomisk, kulturell, og militær makt. Henry Luce var uten tvil inne på noe da han i 1941 proklamerte «The American century» i Life magazine.¹

USAs veldige styrke og innflytelse gjør dem involvert i en rekke felter på den internasjonale arenaen. «Det amerikanske århundret» var lenge sterkt preget av rivaliseringen som oppstod mellom USA og Sovjetunionen om kontroll og innflytelse i verden etter den andre verdenskrig. Dette innebar både utstrakt propaganda, opprustning, terrorbalanse, spionasje og kontraspionasje, og ikke minst utallige mindre stedfortrederkriger i den tredje verden. Sistnevnte ble desto mer relevant i takt med at avkoloniseringen skapte enorme maktvakuum i både Asia og Afrika fra 1950-tallet.

En slik stedfortrederkrig oppstod i Angola på 1970-tallet. Deres avkoloniseringskamp mot Portugal endte i motsetning til tilsvarende kamper i Mosambik på samme tid, i en brutal borgerkrig hvor tre frigjøringsbevegelser med forskjellige ambisjoner og internasjonale støttespillere sto imot hverandre. Dette ble en kamp hvor bevegelsene både fikk materiell støtte, militær rådgiving, leiesoldater, samt direkte intervensjonsstyrker med på sin side utenfra. Selv med en foreløpig seier til den ene opprørsgruppa mot slutten av 1975, forble landet i en borgerkrigslignende tilstand helt opp til 2000-tallet. Angola er definitivt ikke en av avkoloniseringens suksesshistorier.

1970-årene var en svært turbulent periode i amerikansk politikk. Watergate-skandalen rystet fortsatt Ford-administrasjonen, og spesielt de hemmelige tjenestene ble utsatt for djuptgående granskninger fra Kongressen. USA hadde trukket seg ut fra Vietnam to år tidligere, og kunne i løpet av 1975 bevitne at det USA-støttede Saigon-regimet i sør falt til fordel for den sosialistiske geriljagrappa FNL og styrker fra det kommunistiske Nord-Vietnam. Verken det amerikanske folket eller det politiske etablissementet var lystne på djupere involvering i flere

¹ Henry Luce, *The American Century*, i «Life Magazine», (17. Februar 1941), lastet ned 04.12.2016 fra https://books.google.no/books?id=I0kEAAAAMBAJ&printsec=frontcover&redir_esc=y#v=onepage&q=century&f=false

krigseventyr i den tredje verden. Likevel ble USA fra tidlig i 1975 involvert i et fattig og perifert land i det sørlige Afrika. For administrasjonens side ble det sett på som viktig å sørge for at Sovjetunionens foretrukne opprørsgruppe, «MPLA», ikke vant fram militært. Som George Wright beskriver det:²

This decision was made at the most precarious moment the United States had faced politically since 1945. Defeat in Vietnam was the overriding problem (...). Domestically Congress was vigorously challenging Nixon/Ford-Kissinger's foreign policy. Congress passed the War Powers act (1973) and the Hughes-Ryan amendment (1974), placing oversight constraints on the president if he intervened in a Third World country, while the Senate and House Select Intelligence Committees (chaired respectively by Frank Church and Otis Pike) were investigating past CIA covert activities. Congressional activity in these matters was, in part, a response to the 'Vietnam syndrome', grassroots public opinion opposed to military intervention in the Third World.

Mot slutten av året fikk Ford-administrasjonens Angola-operasjon en brå slutt. I USA er det som i de fleste andre moderne stater den utøvende makts prerogativ å utforme utenrikspolitikken. Like fullt er det Kongressen, landets folkevalgte forsamling, som vedtar budsjettene administrasjonen, den utøvende makt, må forholde seg til. Styrkeforholdet mellom disse har alltid vært vekslende, og slik vi kan lese fra Wrights sitat over, var 1970-årene en tid hvor Kongressen kom på offensiven igjen. Den 20. desember 1975 stemte Senatet, det ene kammeret i Kongressen, for et tillegg til neste års forsvarsbudsjett, introdusert av senator John Tunney (D), som forbød videre bevilgninger til hemmelige operasjoner i Angola. I juli 1976 kom også Clark-tillegget, introdusert av Dick Clark (D), som gjorde forbudet mot bistand til grupper i Angola over budsjettposten for utenlandsbistand permanent med mindre Kongressen spesifikt godkjente dem.³ Dette er ifølge Wright det første tillegget til en amerikansk lov noensinne introdusert til Kongressen med den hensikt å stanse en president fra å føre krig.⁴

På tross av at dette kunne se ut som en slags liberal seier over en krigslysten administrasjon, skulle det etter hvert være de konservative som best fikk utnyttet Kongressens nye grep om utenrikspolitikken. Johnson oppsummerer at Kongressens seier i Angolaspørsmålet først og fremst var institusjonell, og ikke ideologisk.⁵ På tross av at den tilsynelatende liberale antikrigsprofilen i store deler av argumentasjonen mot utenriksminister

² George Wright, *The Destruction of a Nation: US policy Toward Angola since 1945*, (Pluto Press, Chicago, 1997): 58-59

³ Johnson D. Robert, «The Unintended Consequences of Congressional Reform: The Clark and Tunney Amendments and U.S Policy Toward Angola», *Diplomatic history vol. 27, number 2 April 2003*: 215

⁴ Wright (1997): 67

⁵ Ibid: 216

Henry Kissingers Angolapolitikk, ble ikke den langsiktige konsekvensen noe nytt liberalt hegemoni i tenkningen om USAs utenrikspolitikk i Kongressen. Det tok ikke mange år før Kongressen igjen fikk et mer konservativt flertall, og opphevet Clark-tilleggets forbud mot hemmelig støtte til væpnede grupper i Angola.

Det er denne tematikken som har fanget min oppmerksomhet. Hva var det som gjorde at utenriksminister Henry Kissinger, som hele veien framholdt at Angola var av avgjørende betydning for USAs troverdighet overfor Sovjetisk aggresjon, endte med å få Kongressen imot seg? Hvorfor ønsket ikke Kongressen å støtte sin egen administrasjon i kampen mot Sovjetunionens inntreden i det sydlige Afrika?

To tendenser, den liberale og den nykonservative, viste seg å være de dominerende i motstanden mot administrasjonens politikk. Hva den liberale tendensen i Kongressen angikk, nevner Johnson tre momenter:⁶ Disse, i all hovedsak demokratiske senatorer ledet av senator Dick Clark fra California, mente USAs utenrikspolitikk i stadig større grad hadde underminert amerikanske verdier til fordel for den ideologiske antikommunismen. De fryktet at militæret hadde fått en for stor rolle i utformingen av amerikansk utenrikspolitikk, og at en demokratisk stats utenrikspolitikk måtte være preget av åpenhet både for allmennheten, men ikke minst også for medlemmer av den amerikanske Kongressen.

En nykonservativ motstand ville naturlig nok innta andre holdninger enn disse. Dette betyr ikke at de ikke tidvis kunne lande på samme konklusjoner, men derimot at begrunnelsen deres lød annerledes. I utenrikspolitikken ble de nykonservative, de framtidige reaganittene og statsrådene i den framtidige Bush-administrasjonen, kjennetegnet av å innta såkalte «haukeposisjoner». De motsatte seg hele idéen om détente, og mente at Kissingers utenrikspolitikk ikke var hard nok mot Sovjetunionen.⁷ I tilfellet Angola var det Jesse Helms som tydeligst og eksplisitt uttalte seg mot administrasjonens politikk.

1.2 MOTIVASJON OG RELEVANS FOR SKOLEN.

Den kalde krigen har vært et yndet forskningsområde for forskere på diplomatisk historie lenge. Mye ble skrevet mens den pågikk, og like mye er skrevet etterpå. På tross av den veldige bibliografien som finnes, er det fortsatt enkelte emner som opptar historikere og statsvitere mer enn andre. Det er for eksempel skrevet hyllemeter på hyllemeter om Vietnamkrigen og

⁶ Ibid: 218

⁷ Mieczkowski Yanek, «Gerald Ford and the Challenges of the 1970s», (The University Press of Kentucky, 2005): 308

rustningskappløpet. Cubakrisa har vært gjenstand for mye drøfting, og det er skrevet mye om avkoloniseringen, forholdet mellom øst og vest i et makroperspektiv og så videre. Derimot er det skrevet temmelig lite om borgerkrigen i Angola. Denne nevnes vanligvis i korte ordelag, og betraktes, kanskje med rette, som en perifer foreteelse i det store bildet.

Jeg tror likevel at krigen er verdt å studere også i dag. Den favner over et tema og hendelser vi ser lignende tendenser til i dagens verden. Stormaktene kniver fortsatt om innflytelse i periferien, prestisje er stadig avgjørende for involvering/ikke involvering fra deres side, og atomtrusselen gjør også i våre dager at fullskalakrig mellom stormaktene virker lite trolig, men legger også klare føringer for hvordan diplomati og politikk stormaktene imellom kan foregå. I våre dager kan vi se den syriske borgerkrigen som en mulig parallell til borgerkrigen i Angola, hvor både internasjonale og regionale aktører styrker sine respektive sider i en kaotisk krig for å posisjonere disse best mulig i en eventuell fredsslutning i framtida. Oppmerksomhet og forståelse for borgerkrigen i Angola, kan potensielt også hjelpe oss med å forstå kompleksiteten i lignende kriger i dag.

Et annet viktig moment er forståelsen for innenrikspolitiske forhold i USA, og deres innvirkning på utenrikspolitikken. Ford-administrasjonen tok over et USA i krise etter Nixon-administrasjonens lite ærerike avslutning i etterkant av Watergate-skandalen. Kongressen var ekstremt skeptisk til den utøvende makta. Dette gjaldt både de nye konservative, samt den liberale fløyen som hadde fått vind i seilene under Vietnamkrigen. En økt forståelse for hvordan motsetninger mellom Kongressen og administrasjon kan arte seg, vil alltid være kjærkomment i tider hvor slike oppstår, jamfør vanskene Obama-administrasjonen, og sannsynligvis også den nåværende Trump-administrasjonen, har hatt, og vil ha med sine lovgivende makter.

Siden dette er en lektormaster er det også et poeng at oppgaven har relevans i skolen. Den kalde krigen er viet mye plass i historiefaget i norsk skole, både på ungdomsskolen og på videregående. Denne oppgaven er en studie i hvordan den kalde krigens dynamikk kunne føre to supermakter inn i en konflikt ingen av dem i utgangspunktet hadde noen interesse av. Drøftingen av motsetningene mellom forskjellige instanser i ledende amerikanske politiske institusjoner, er også relevant for undervisningsopplegg i samfunnsfagene på videregående nivå, kanskje spesielt innenfor programfaget «Politikk og menneskerettigheter». Av kompetansemål i historie for VG3 er både punktet: «finne eksempler på hendelser som har formet et ikke-europeisk lands historie etter 1900, og reflektere over hvordan landet kunne ha utviklet seg hvis disse hendelsene ikke hadde funnet sted», og punktet: «undersøke to eller flere internasjonale konflikter etter 1945, og vurdere konfliktene, sett fra ulike perspektiver», mulige kompetansemål hvor denne oppgaven kan bære i seg relevans.

1.4 HISTORIOGRAFI

Det finnes mye god generell litteratur om både den kalde krigen og Ford-administrasjonen. Felles for de fleste standardverker, er at borgerkrigen i Angola sjelden er nevnt med mer enn noen få linjer, eventuelt noen avsnitt.⁸ Sammenlignet med for eksempel Vietnamkrigen, er det skrevet uhyre lite om Angola av historikere så vel som av statsvitere. Det kan se ut til at Angola verken vekker like mye interesse eller kontrovers som lignende konflikter fra samme tidsperiode. Det mest oppsiktsvekkende med litteraturen som er omhandler USAs rolle i Angola, har derfor vært hvor lite litteratur det faktisk eksisterer. Etter det jeg har funnet ut, er det knapt skrevet noe som helst på norsk.

I mitt arbeid har jeg i første rekke vært interessert i litteratur som direkte retter fokuset på borgerkrigen, både litteratur som tar for seg USAs og Sovjetunionens perspektiver. For litteratur som tar for seg bakteppet til borgerkrigen brukte jeg blant annet Elizabeth Smith, i tillegg til Raymond Garthoffs standardverk på detenté-perioden.⁹ Begge er bøker som tar for seg et større bilde, men som likevel har omfattende kapitler forbeholdt konflikten i Angola. Garthoff hadde også en omfattende litteraturliste jeg arbeidet meg videre fra.

For mer inngående om den umiddelbare forhistorien i Angola selv, har jeg hatt nytte av Fernando Andresen Guimarães¹⁰, samt John A Marcum.¹¹ Disse er begge to av standardverkene for borgerkrigens forløp og indre logikk, og spesielt Marcum har vært viktig for å skille faktiske detaljer og kjensgjerninger om borgerkrigens gang fra Kissingers utsagn om den.

Spesielt interessant er også Marcums vektlegging av administrasjonens fokus på Vietnamkrigen som årsak til USAs egenrådige, men like fullt begrensede fokus på Angola våren 1975.¹² Marcum var svært kritisk til USAs operasjoner i Angola, og mente de bidro til å forsterke heller enn å dempe konfliktnivået, og var en avgjørende for at Sovjetunionen og Cuba involverte seg ytterligere. Dette synet deles både av undertegnede og flere av de liberale medlemmene av Kongressen som opponerte mot involveringen.

For en mer detaljert gjennomgang av hvordan CIAs hemmelige operasjon foregikk i

⁸ Se for eksempel Greene R. John, *The Presidency of Gerald R. Ford*, (University Press of Kansas 1995): 112-115 og Mieczkowski Yanek (2005)

⁹ Garthoff Raymond, *Détente and Confrontation – American-Soviet Relations from Nixon to Reagan* (Brookings Institution, Washington DC 1994)

¹⁰ Fernando Andresen Guimarães, *The Origins of the Angolan Civil War*, (St. Marks Press, New York, 1998)

¹¹ John A. Marcum *The Angolan Revolution II (1962-1976)*, MIT Press, Cambridge Massachusetts, London, 1978)

¹² Marcum 1978: 260

praksis, er det John Stockwell som har vært mest til hjelp.¹³ Stockwell ledet CIAAs arbeidsgruppe for Angola fra sommeren 1975, og hadde dermed hovedansvaret for operasjonene som ble gjennomført utover høsten, etter USAs opptrapping fra juli. Også Stockwell deler hovedtrekkene i Marcums forståelse av konflikten, og gir en detaljert forklaring på hvordan Kongressens medlemmer ble ført bak lyset i underrettingene fra administrasjonens side. Også disse opplysningene ble vesentlig for å forstå uenighetene mellom Kissinger og de kritiske kongressmedlemmene over hvor mye informasjon som hadde blitt gitt dem.

Jeg har også benyttet meg av to større studier på feltet. Én av dem tar for seg USAs politikk overfor Angola under Kissinger, nemlig George Wrights «US policy toward Angola: The Kissinger Years», hvor det blant annet hevdes at det ikke var tvil om at USA oppfordret FNLA-opprørsgruppa til å bryte samarbeidsavtalen og satse på militær seier.¹⁴ Han påpeker også at USAs kongress i årene etter Vietnamkrigen i utenrikspolitikken delte seg i to leire; nemlig såkalte «regionalister» som forsøkte å forstå konflikter i verden på områdenes egne premisser, mens man på den andre siden hadde «globalistene», hvor blant annet Henry Kissinger sognet, som heller analyserte selv mindre konflikter i et kald krig-perspektiv mellom øst og vest.¹⁵ Denne oppgaven vil argumentere for at konflikten over Angola i Kongressen, i alle fall til en viss grad må forstås i en slik dikotomi.

Den andre og mer omfattende som tok for seg Sovjetunionens side av konflikten, er Arthur Jay Klinghoffers *The Angolan war: a study in Soviet policy in the Third World*.¹⁶ Begge to er analytiske studier, som tar for seg både indre og ytre faktorer som lå til grunn for hvordan de to supermaktene handlet overfor hverandre, og overfor Angola, både før og under borgerkrigen. Klinghoffer presenterer også en inngående analyse av Sovjetunionens perspektiver på krigen, og nyanserer flere av Kissingers forsøk på å tegne Sovjetunionen som aggressor og USA som en ren reaktiv aktør. Det samme gjelder Nistad (2013), som er et oversiktsverk over Sovjetunionens utenrikspolitikk i perioden fra revolusjonen til sammenbruddet på 1990-tallet.¹⁷

Den «offisielle» versjonen fra Ford-administrasjonen skildres best i tredje bind i Henry Kissingers memoarer, *Years of Renewal*. Selv om dette er skrevet av en av aktørene selv, og dermed gjerne kan betraktes som en primærkilde, mener jeg også den fortjener å sees på som

¹³ John Stockwell, *In Search of Enemies*, (W.W. Norton, 1978)

¹⁴ George Wright, «US policy Towards Angola: The Kissinger Years 1974-1976», (University of Leeds African Studies Department of politics, 1990)

¹⁵ Ibid: 16

¹⁶ Arthur Jay Klinghoffer, *The Angolan War: A Study in Soviet Policy in the third world*, (Westview special studies on Africa, 1980)

¹⁷ Bjørn Nistad, *Sovjetunionens utenrikspolitikk 1917-1991*, (Vidarforlaget, Oslo, 2013),

en del av litteraturen og historiografien på feltet. Det er nemlig flere spesielle momenter ved Kissingers fortelling. Hans forklaring på USAs større engasjement i Angola fra sommeren 1975, tilskrives et møte i Washington med Zambias president, Kenneth Kaunda, den 19. april 1975.¹⁸ Mer interessant er likevel vektleggingen hans av de ekstraordinære innenrikspolitiske forholdene i USA, hvor han slår fast at både liberale og konservative, med hvert sitt utgangspunkt, motsatte seg videre utenrikspolitisk engasjement mot Sovjetunionen fra administrasjonens side.¹⁹

Kissinger er også nøye med å vektlegge at beslutninga om å bevilge 300 000 dollar til FNLA i januar 1975 ikke på noen måte var avgjørende for at krigen eskalerte. Han hevder tvert imot at vi i dag vet fra sovjetiske kilder at beslutninga om å bevæpne MPLA ble tatt i desember 1974, altså en måned før det amerikanske vedtaket.²⁰ Han gir dermed Sovjetunionen hovedansvaret for det blodbadet som kom til å følge.

Hva gjelder motkreftene mot den amerikanske involveringa, legger Kissinger vekt på både den liberale «afrikanistiske» motstanden, representert ved både Nathaniel Davis fra Afrika-byrået i utenriksdepartementet, samt den ofte stilltiende støtten fra de konservative kreftene.

Very few of the gladiators of the Solzhenitsyn, Helsinki, and SALT controversies joined us on the parapets when an actual Soviet geopolitical challenge arose, and those who did were very restrained. [...] While the liberal abdication at least extrapolated a consistent position, the conservative opposition was more painful and more worrisome. Not even a geopolitical Soviet challenge could bring the neoconservative critics to join forces with the administration.²¹

Han forklarer dette med en generell nykonservativ skepsis mot den mer moderate republikanske linja Ford-administrasjonen hadde arva fra Nixon-tida. Etter Kissingers syn handla ikke den konservative aversjonen mot å støtte administrasjonen først og fremst om prinsipper, men om taktikk. De nykonservative ville mistet mye av sin eksistensberettigelse om de ikke lenger kunne brukt Ford-administrasjonens «svake» holdning mot Sovjetunionen som brekkstang i sin egen politiske kamp. Som Kissinger lakonisk bemerker det²²: «borgerkrigen i den konservative leiren, la banen åpen for den liberale opposisjonen.»

En annen viktig bok for min oppgave er George Wrights bok, *The Destruction of a*

¹⁸ Henry Kissinger, *Years of Renewal*, (Simon & Schuster, United Kingdom, 1999): 791

¹⁹ Ibid: 792

²⁰ Ibid: 795

²¹ Ibid: 831

²² Ibid: 832

Nation: United States' Policy toward Angola since 1945, Dette er en av de nyere, mer utførlige, og definitivt en av de mest kritiske bøkene om USAs forhold til Angola i moderne tid. Hovedpoenget ligger eksplisitt i tittelen. Wright mener USAs politikk overfor Angola siden andre verdenskrig, innbefattet perioden jeg tar for meg, har bidratt til å ødelegge landet. Denne ødeleggelsen skjedde fordi USA baserte seg på kald krig-teori, og fordi, som han sier det med marxistisk terminologi; USA etter 1945 har fungert som en imperialistisk stat i det kapitalistiske system, og med en utenrikspolitikk for å hegne om denne rollen.²³

Wrights syn på hvem som eskalerte borgerkrigen er svært forskjellig fra Kissingers. Han påpeker at Kissinger inntok et klart globalistisk syn på Angola, et syn som tilsa at Angolakonflikten måtte forstås som et ledd i den globale kampen mellom USA og Sovjetunionen, og følgelig ikke kunne godta at det sovjetisk-støttede MLPA kunne være en del av noen politisk løsning.²⁴ Wright hevder også at det var Kina, Romania, USA og Zaire som begynte å bidra med rådgivere og våpenleveranser, allerede fra 1974.²⁵ Han tillegger altså Sovjetunionen med sin gjenopptatte støtte til MLPA fra oktober 1974, og ikke USA, rollen som den reaktive parten i konflikten. Vi har altså å gjøre med en vidt annen konklusjon, hvor Wrights ligger betraktelig nærmere den hos Kongressmedlemmene som motsatte seg Kissingers politikk. Wright gjør også rede for hvordan de første underrettingene som ble foretatt overfor utvalgte komitéer fra Kongressen angående de hemmelige operasjonene fra juli 1975 var rene dekkhistorier, hvor det blant annet ble hevda at ingen amerikanere var på bakken i Angola, og at det heller ikke foregikk koordinering med Sør-Afrika.²⁶ Wright samsvarer altså med Marcum og Stockwell.

Når det kommer til Kongressens kamp mot administrasjonen, er Wright og Kissinger mer enige. Wright legger her vekt på avisartikler som kom ut i løpet av høsten 1975, som la fram informasjon om de hemmelige operasjonene, i tillegg til høringer gjennomført av senatets utvidede utenrikskomité, ledet av Iowa-senatoren Dick Clark (D), en av de nye og mer liberale demokratene som ble innvalgt til Kongressen under Vietnamkrigen.²⁷ Disse høringene skapte furore i kongressen, og endte på tross av motstand fra administrasjonens side, med «Tunney-tillegget» til forsvarsbevilgningene for 1976 i desember 1975, og «Clark-tillegget» til «International Security and Assistance and Arms Control Act» som «effektivt nektet Ford og

²³ Wright, (1997): Preface viii & ix

²⁴ Ibid: 57-58

²⁵ ibid

²⁶ Ibid:64

²⁷ Ibid: 65-67

Kissinger nye midler for Angola».²⁸

For en mer inngående drøfting av selve bakgrunnen for USAs involvering i borgerkrigen, har Shannon Rae Butlers doktoravhandling «Into the storm: American covert involvement in Angola 1974-1975»²⁹ vært av stor verdi. Butler føyer seg inn i et klassisk revisjonistisk-historisk ståsted, en skole innenfor den historiske forskningen på den kalde krigen som vektlegger USAs imperietendenser og egeninteresser. Hennes poeng er at USAs intervensjon i Angola ikke representerer noe unntak som følge av en særskilt situasjon, for eksempel en «sovjetisk trussel», men tvert imot er et typisk eksempel på amerikansk involvering i andre lands indre anliggender for å sikre sin egen hegemoniske posisjon³⁰. Hun har i likhet med Klinghoffer også vært til særskilt hjelp for å forstå at Kongressmedlemmenes tvil til Kissingers offisielle historie om hendelsesforløpet og opptrappingen i Angola, var berettiget. Også Butler legger seg dermed på samme linje som Marcum og Wright.

Gjennom mitt arbeid med både litteraturen og primærkildene, har jeg kommet fram til at disse presenterer langt mer sannferdige framstillinger av de faktiske realitetene enn det Kissinger selv har gjort i sine memoarer, av åpenbare grunner. Kissingers beretning må selvsagt leses som et uttrykk for en politisk aktør som forsøker å rettferdiggjøre sitt eget ettermæle. Han er den eneste forfatteren som fullstendig frikjenner USAs politikk fra å ha bidratt til å få Sovjetunionen til å eskalere. Han mener Sovjetunionen ene og alene hadde ansvar for at borgerkrigen i landet ble omfattende. Videre er også Kissinger av den oppfatning av at Kongressen ble tilstrekkelig underrettet om hva som foregikk i Angola, på tross av at dette motstrides både av flere av Kongressmedlemmene selv, i tillegg til både Butler, Wright og Stockwell. Undertegnede finner Kissingers versjon langt mindre troverdig enn disse, både fordi den står relativt alene sett opp mot kildene og den øvrige litteraturen, men også fordi Kissinger har en klar egeninteresse av å tone ned egne feilgrep.

For selve den indre motstanden har jeg tatt for meg Afrikasekretæren i utenriksdepartementet, Jonathan Davis' artikkel fra *Foreign Affairs* i 1978. Dette er kanskje det mest inngående vitnesbyrdet fra den byråkratiske motstanden mot krigen. Han gjør her rede for sitt syn på Angola da borgerkrigen begynte å ta form, og hans motstand mot videre amerikansk involvering i denne.³¹ Davis var både i 1975 og i 1978 da han skrev memoarene sine, overbevist

²⁸ Ibid: 71

²⁹ Shannon Rae Butler, «Into the Storm: American Covert Involvement in Angola 1974-1975» (University of Arizona, 2008, lastet ned 30.11.2016 fra <<http://arizona.openrepository.com/arizona/handle/10150/195354>>

³⁰ Ibid: 532-33

³¹ Jonathan Davis, «The Angola Decision of 1975: a Personal Memoir», *Foreign Affairs*, Vol. 57, No. 1 (Fall, 1978), pp. 109-124, Council of Foreign Relations, lastet ned 30.11.2016 fra <http://www.jstor.org/stable/20040055?seq=1#page_scan_tab_contents>

om at hemmelige operasjoner i Angola fra USAs side ville virke kontraproduktivt.

Fra Kongressens motstand og oppgangen til Clark- og Tunney-lovtilleggene som stanset USAs involvering i Angola, har jeg i all hovedsak brukt en artikkel i tidsskriftet «Diplomatic History» ved navn «The Unintended Consequences of Congressional reform: The Clark and Tunney Amendments, and U.S policy toward Angola»³², av den amerikanske historikeren Robert David Johnson. Her har forfatteren gått direkte til primærkildene til senator Dick Clark i hans arkiv i Iowa, og gir en detaljert skildring av Clark og Tunneys kamp for å få Kongressen mot Ford-administrasjonen. Undertegnede stiller seg bak hans påpekning av at Kongressens seier over administrasjonen over Angola var en institusjonell, framfor ideologisk seier.

Når det kommer til generelle spørsmål om forholdene mellom Kongressen og administrasjon har Hook (2017) vært til god hjelp. Den gir en god redegjørelse av de formelle aspektene ved Kongressens makt i USA, og forklarer noen av lovene som ble vedtatt i kjølvannet av Vietnamkrigen for å styrke Kongressens innblikk og kontroll over hva den utøvende makt foretok seg i utenrikspolitikken.³³ Det samme gjør Barron (2016), som er en ny historisk gjennomgang av motsetningene mellom Kongressen og amerikanske administrasjoner i spørsmål om krig og fred siden 1776.³⁴

1.3 MINE FUNN

Felles for mesteparten av forskning og litteratur på Angolakrigen sett fra et amerikansk ståsted er at den i all hovedsak har konsentrert seg om krigens gang og forholdene på bakken. Dette gjelder både for Garthoff, Marcum, Stockwell, Klinghoffer, samt de som senere har fokusert på Cubas inntreden i krigen. Mindre vekt har blitt lagt vekt på hva som foregikk hos beslutningstakerne i USA. I så måte er det ingen av mine funn som står i motsetning til det øvrig litteratur på emnet forteller. Derimot har jeg tatt tak i momenter som har vært lite gjenstand for drøfting blant historikere, spesielt her i Norge, og mener å ha funnet kildemateriale som har vært særdeles lite vektlagt. Mine funn går ikke imot hovedmomentene i litteraturen, selv ikke Kissinger selv, men er like fullt tilbøyelig til å lene mer mot

³² Robert David Johnson, «The Unintended Consequences of Congressional reform: The Clark and Tunney amendments, and U.S policy toward Angola», i *Diplomatic History* vol. 27, (Oxford University Press, 2003). Lastet ned 30.11.16 fra <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-7709.00348/epdf>>

³³ Hook W. Steven, *U.S Foreign Policy – The Paradox of World power*, (SAGE publications inc, 2017),: 150-153

³⁴ David J. Barron, *Waging war: The Clash Between Presidents and Congress, 1776 to ISIS*, (Simon and Schuster, 2016)

kongressmedlemmenes kritikk av administrasjonens politikk og forståelse av krigen som et blindspor for USAs side. Så vidt undertegnede kan se, er dette også gjennomgående i litteraturen og forskningen på emnet. Arbeidet mitt bringer dermed med seg få kontroverser, men tjener heller som supplement til allerede eksisterende forskning, og kanskje også som en saksstudie for forskning på forholdene mellom kongress og administrasjon i utformingen av amerikansk utenrikspolitikk. Jeg mener å ha funnet en rekke momenter som i liten grad har vært gjenstand for drøfting tidligere.

For det første viste det seg at den rent liberale antikrigsmotstanden fra Vietnamkrigen virket å ha vært mindre til stede enn jeg forventet. Den er der absolutt, men den er ofte skjult bak andre begrunnelser og hensyn. Mine funn peker mot at de liberale i Kongressen la mer vekt på drøftinger av nasjonal interesse, strategi og taktikk enn den rent moralske argumentasjonen man ofte forbinder med antikrigsholdninger. Mye av uenigheten mellom Kongressen og Ford-administrasjonen later til å være fundert i forskjellig analyse av de objektive forholdene, deriblant hva som best ville tjene amerikanske interesser, og ikke hva som var rett og galt moralsk sett. Det later til at kongressmennene gjennomgående mente at det ikke var noen automatikk i at amerikanske interesser var truet av at Sovjetunionen presset seg fram i Angola. Dette poenget er lite til stede i øvrig litteratur og forskning på emnet, og selv Johnson i hans artikkel i *Diplomatic History* rører lite ved dette. Min påstand er at også den liberale og demokratiske motstanden mot Kissingers Angolapolitikk, på tross av utpregede og ikke ubetydelige unntak, likevel var mer preget av uenigheter om rent objektive spørsmål om interesser og realisme i ambisjonene, enn i synet på hemmelige operasjoner og konfrontasjon mot Sovjetunionen som sådan.

Ikke bare var de liberal-moralske argumentene mindre framtrædende enn jeg hadde ventet. De nykonservative republikanerne, som blant annet Kissinger uttrykker misnøye med i sine memoarer, var tilsvarende mer fraværende i den åpne kritikken. Det later til at disse i første rekke nøyde seg med å stemme gjennom Clark- og Tunney-tilleggene da disse kom opp til avstemming, uten dermed å ønske å stå i fronten for dem. Senator Jesse Helms og assisterende utenriksminister for afrikanske affærer, Nathaniel Davis' motstand mot administrasjonens Angolapolitikk, står som de klareste eksemplene på en slik posisjon. At jeg bare har funnet to eksempler på dette i kildematerialet, når det samtidig er klart at mange republikanere stemte sammen med de liberale demokratene mot administrasjonens politikk, viser slik jeg ser at de nykonservative anså det som mer fordelaktig å la demokratene foreta grovarbeidet i offentligheten, mens de selv diskre kunne alliere seg midlertidig med dem når avstemmingen kom.

En annen tendens i funnene mine, som også bekreftes i både Wright og Johnson, er et ønske blant deler av Kongressen om å få mer makt over utenrikspolitikken på generell basis. De var av det syn at Kongressen både burde ha, og allerede på det aktuelle tidspunktet hadde krav på mer makt over beslutningsprosessene i utenrikspolitikken. Angolakrigen og Tunney og Clark-tilleggene står altså som gode eksempler på den mer offensive Kongressen vi så i etterkant av Vietnamkrigen, noe som både kommer fram i Hook (2016), Barron (2016), Garthoff (1985), og andre som skriver om perioden.

Spørsmålet om hvorvidt USAs politikk faktisk bidro til å eskalere Sovjetunionen og Cubas involvering, samt innvendinger mot realismen i Kissingers mål om å presse fram en likevekt på bakken i Angola med midlene man hadde til rådighet, er også blant innvendingene jeg har funnet. Dette er langt mindre dekt i litteraturen og forskningen på emnet, og mine funn vil kunne tjene som et godt supplement til for eksempel Butlers avhandling fra 2008. Senatorene Clark, Pell og Biden, er tre av de tydeligste talsmennene for dette synet. Uansett bekrefter mine funn i stor grad det som framkommer i litteraturen, især hos Kissinger, Wright og Johnson.

Jeg har altså funnet ut at den indre motstanden mot Ford-administrasjonens Angolapolitikk bunnet i flere forhold som gjensidig påvirket hverandre. Både institusjonelle uenigheter, forskjellig syn på USAs nasjonale interesser internasjonalt, liberal antikrigsmotstand, og annen forståelse for de reelle utsiktene for å vinne en slik stedfortrederkrig, virket inn. Selv om de nykonservative republikanerne i stor grad støttet Clark- og Tunney-tilleggene, var den uttrykte motstanden i overveiende grad dominert av liberale demokrater.

1.5 METODIKK OG KILDER

Selve innhentinga av kilder ble utført i Ford-biblioteket i Ann Arbor, Michigan, USA, i tidsrommet 19.-26. november. Her foretok de ansatte en rekke søk for meg i databasen, og lot meg gjennomgå arkivmaterialet som på forskjellige vis kretset rundt «Angola» og stridighetene om dette i Kongressen. Ford-biblioteket har også skannet inn mye av arkivmaterialet sitt på nettet, noe som også har vært til mye hjelp. I all hovedsak dreier materialet jeg har benyttet meg av om samtalereferat, memoranda, brev, «talking points», og notater. Dette gjelder på nett så vel som fra selve arkivet.

Foruten Ford-bibliotekets arkivmateriale har jeg fått mye bruk for Angola-høringene som ble holdt i månedsskiftet januar/februar 1976, hvor Kongressen fikk anledning til å spørre

ut medlemmer av Ford-administrasjonen om de hemmelige Angola-operasjonene. Disse høringene ligger i sin helhet ute på internett, og er en av hovedkildene for oppgaven min. Få andre enkeltkilder gir et mer substansielt bilde av motsetningene mellom Kongressen og administrasjonen.

Det hadde vært svært interessant å undersøke arkivene til de mest framtrede Kongressmedlemmene i motstanden mot Kissingers Angolapolitikk. Like fullt mener jeg Ford-biblioteket hadde mer enn nok sentralt, og lite bearbeidet materiale, til at det er mulig å påvise noen klare tendenser i karakteren i Kongressens motstand. Det er tross alt ikke skrevet mye om denne tematikken tidligere.

KAPITTEL 2: HISTORISK BAKGRUNN

2.1 BORGERKRIGEN KUPPES AV UTENLANDSKE AKTØRER

I løpet av 1975 gikk Angola gjennom en prosess som begynte med en samlingsregjering mellom tre væpnede frigjøringsgrupper, til full borgerkrig. Landet var et av de siste afrikanske landene som gikk gjennom avkoloniseringa. Først da det portugisiske diktaturet falt i 1974 begynte styresmaktene arbeidet med å trekke seg ut av koloniene sine. USA hadde på sin side støttet Portugal i deres kriger mot Angolas frigjøringsbevegelser i forkant av dette, slik de også hadde gjort for blant annet Frankrike i Vietnam på 1950-tallet.

Den angolanske motstandsbevegelsen hadde etter hvert utkrystallisert seg i tre grupper av varierende størrelse.³⁵ Disse hadde til felles at de ønska et selvstendig Angola, men hadde også enkelte forskjeller av ideologisk og stammekulturell art.³⁶ MPLA, «Den folkelige bevegelsen for Angolas frigjøring», var en uttalt marxistisk organisasjon med tette bånd til portugisiske venstreorienterte grupper, og hadde sin klassemessige basis blant småbrukere, arbeidere og vestlig-orienterte intellektuelle. Deres primære stammekulturelle og geografiske tilhørighet var blant Mbumbu-folket i nordlige og sentrale områder i landet. Deres utenrikspolitiske støtte kom fra Sovjetunionen og de Øst-Europeiske landene, men også fra enkelte vest-europeiske land, sosialistiske partier og bevegelser, samt Portugals kommunistiske parti.³⁷ Deres base for operasjoner mot Angola, både under kampen mot Portugal og under borgerkrigen, var i all hovedsak fra Republikken Kongo. Ved begynnelsen av 1975 talte MPLAs styrker mellom 6000 og 8000 våpenføre menn.³⁸

FNLA, «Fronten for Angolas totale frigjøring», kunne ved begynnelsen av 1975 stille et sted mellom 10 og 20 000 soldater, og var dermed den klart sterkeste maktfaktoren i landet, militært sett. FNLA's fordel var at deres stammekulturelle basis lå i Bakongo-stammen i Zaires grenseområder, samt at lederen deres, Holden Roberto, hadde familiære bånd med Mobutu

³⁵ En god innføring i forskjellene mellom disse gruppene finnes i Elizabeth Smiths *Foreign Intervention in Africa – from the Cold War to the War on Terror* (Cambridge Press NY 2013): s. 81

³⁶ William Blum mener at den reelle ideologiske forskjellen mellom gruppene var heller liten. Alle gruppene benyttet seg av marxistisk retorikk når situasjonen tilsa det. De var villige til å ta imot penger fra hvem som helst på 1960-tallet, og i praktisk politikk var det lite som skilte dem fra hverandre på en klassisk høyre/venstre-akse. CIA-sjef Colby uttalte at alle gruppene var for et «slags sosialt system [...] med en slags 'ikke la oss bli utnyttet av de kapitalistiske landene'-holdning» Se William Blum, *Killing Hope: US Military and CIA Interventions since World War II*, (Common Courage Press, Monroe ME 04951, 2014): 251

³⁷ Garthoff, (1994): 557-58

³⁸ Ibid: 560

Seko Seko, Zaires diktator.³⁹ Denne forbindelsen kom godt med utover høsten 1975. Den materielle og finansielle støtta deres kom fra USA, Kina, India, Algerie, Marokko, Tunisia, og Romania, i tillegg til bevilgninger både fra Ford-stiftelsen og USAs største sammenslutning av fagforeninger.

UNITA, «Den nasjonale unionen for Angolas totale frigjøring», den militært svakeste av gruppene, hadde mellom 2000 og 3000 mann under sin kommando i januar 1975. Like fullt hadde disse den mest fordelaktige geografiske maktbasen i sørvest, med ulendt terreng godt egna for geriljakrig, samt en kulturell base i Ovimbundu-folket, Angolas største etniske gruppe. I begynnelsen søkte derfor UNITA så langt det var mulig å holde seg unna borgerkrigen og heller avvente til det ble holdt valg som sannsynligvis ville gått i deres favør. Av internasjonal støtte var denne beskjeden i begynnelsen, med bare begrenset støtte fra Kina og Organisasjonen av Afrikanske stater (OAU), som også ga støtte til de to andre gruppene. Etter hvert skulle UNITA bli de viktigste lokale allierte for Sør-Afrikas intervensjonsstyrker fra høsten 1975.

I januar 1975, knapt ei uke etter Alvor-avtalen, godkjente Kissingers 40-komité, ei gruppe spesialister underlagt administrasjonen med mandat til å følge med på og godkjenne hemmelige operasjoner i utlandet, å bevilge 300 000 dollar i såkalt «politisk støtte» til FNLA. Dette er i seg selv et beskjedent beløp, men må sees i sammenheng med støtte også fra Kina, Nord-Korea og Zaire. Dette ga FNLA fornyet selvtillit, hvilket viste seg i at de i løpet av februar og mars førte inn 500 tropper til Angola fra Zaire. Disse gikk raskt gikk til angrep på MPLA, både på basen deres i Luanda, men også på treningsleirer i Caxito.⁴⁰ Opptil 700 mennesker ble drept, og over tusen ble skadet i kampene.⁴¹ FNLA hadde ikke krefter til å vinne noen total seier over MPLA, men det er grunn til å tro at det var disse angrepene som var hovedårsaken til at tanken om samarbeid i tråd med Alvor-avtalen gikk i stå.⁴²

Fra den 20. juli 1975 begynte FNLA for fullt sin offensiv mot MPLA. Den 24. juli tok de Caxito, og dagen etter erklærte Chipenda, en av FNLA's militære ledere, at de ikke lenger trodde «nye forhandlinger» var mulig, og at de nå var på vei til Luanda, landets hovedstad for å «lede, ikke snakke». MPLA's Nito Alves responderte kort tid senere at «vi er 100 prosent fiender, og kan aldri komme til enighet.», og videre at «kampen vår må fortsette til FNLA er slått som de amerikanske imperialistene ble i Vietnam».⁴³ Sovjetiske våpen begynte å strømme

³⁹ Som Garthoff er inne på, er dette av avgjørende betydning, da Zaire var USAs viktigste allierte i regionen, i tillegg til Sør-Afrika.

⁴⁰ Garthoff: 561

⁴¹ Marcum (1978): 259

⁴² Garthoff (1994): 561

⁴³ Marcum (1978): 261

for fullt inn til MPLA via Republikken Kongo (Congo-Brazzaville), som følge av FNLA's offensiver etter støtten fra USA og Kina.⁴⁴ Borgerkrigen var i gang for fullt. Maktbalansen endret seg etter hvert klart i MPLA's favør. I løpet av sommeren begynte de første cubanske rådgiverne, rundt 230 i tallet, å vise seg på deres side.⁴⁵ Mot slutten av juli var både FNLA og UNITA jaget ut fra Luanda, og MPLA hadde konsolidert seg i over 12 av Angolas 16 provinser.⁴⁶

USA så med uro på MPLA's økende makt. En Sovjetisk-støttet gruppe som gjennom væpna kamp kunne påtvinge et land sin vilje og politikk, ville slik Kissinger og resten av administrasjonen så det, kunne skape en farlig presedens som ville invitere til ytterligere framstøt fra Sovjetunionen. Den 17. juli møttes Kissingers 40-komité igjen, og vedtok å sende 6 millioner dollar i hemmelig assistanse til FNLA og UNITA. Ytterligere 8 og 10,7 millioner ble vedtatt den 27. juli og 20. august. Dette på tross av motstand både fra fagfolk fra akademia, Underkomit en for afrikanske relasjoner, og Afrikabyrået i Utenriksdepartementet. Assisterende utenriksminister for afrikanske aff erer, Nathaniel Davis fratrådte sin stilling i protest kort tid etter.⁴⁷ Dette drøftes mer inngående i kapittel 3.

På samme tid begynte også andre utenlandske aktører å involvere seg tyngre. I juli ga Kina Zaire tillatelse til å sende store kvanta med våpen og ammunisjon de tidligere hadde mottatt, til FNLA. Også Nord-Korea trappet opp sin involvering, og sendte et hundretalls rådgivere for å trene FNLA i Zaire.⁴⁸ Mobutu selv sendte egne tropper inn på FNLA's side i juli, det første eksempelet på tredjelandstropper inne i landet.⁴⁹ Samme måned begynte også Sør-Afrika å sende våpen til FNLA og UNITA.⁵⁰ MPLA på sin side hadde spurt om hjelp fra Cuba, og i løpet av juli var nærmere 230 cubanske rådgivere på plass i landet.⁵¹ Med en slik involvering av utenlandske tropper var det ikke rart at forsøkene på å mekle fram en våpenhvile, den såkalte Nakuru-avtalen forhandlet fram juni samme år i Kenya, feilet.⁵²

Eskaleringen fortsatte utover høsten. I august begynte Sør-Afrika å sende sine egne styrker inn i Angola. Zaire gjorde det samme i september, og sendte en styrke på 1500 mann (inkludert også FNLA-tropper) mot Luanda fra nord. Fra oktober, da Sør-Afrika sendte en ny styrke på 2000-3000 mann mot Luanda, begynte det å se dårlig ut for MPLA, som i midten av

⁴⁴ Garthoff, (1994): 561

⁴⁵ Ibid: 562

⁴⁶ Ibid: 565

⁴⁷ Wright, (1997): 62

⁴⁸ Klinghoffer, (1980): 107-108

⁴⁹ Garthoff (1994): 565

⁵⁰ ibid

⁵¹ Garthoff, (1994): 564

⁵² Wright (1997): 60

november fikk kontrollen sin redusert fra 12 til tre provinser i landet.⁵³ Dette endret seg midlertid da Cuba fra 7. til 10. november sendte enda flere av sine egne tropper. Fra 650 soldater, i tillegg til 450 «spesialister» fra oktober, i begynnelsen av november, til nærmere 12 000 i slutten av januar året etter.⁵⁴ MPLAs kontroll over Luanda var reddet, og i løpet av de første månedene i 1976 ble Folkerepublikken Angola under MPLAs ledelse, anerkjent av de fleste land i verden. En Sovjet-støttet opprørsgruppe hadde vunnet fram i en stedfortrederkrig hvor USA sto på motsatt side. Sovjetunionen kunne for første gang innkassere en foreløpig seier i en konflikt i et afrikansk land.

2.2 KISSINGERS STRATEGI AVSLØRES – KONGRESSEN STANSER USAS BIDRAG

Et hovedpoeng med Kissingers strategi for Angola, var at operasjonene skulle holdes hemmelige. Det var ikke lenge siden Watergate-skandalen, og USAs hemmelige tjenester ble utsatt for omfattende høringer av komitéer fra både Senatet og Representantenes hus.⁵⁵ Det var altså ikke politisk mulig å involvere seg med samme tyngde de for eksempel hadde gjort i Indokina. Alternativet ble dermed hemmelig støtte til FNLA fra januar 1975, som siden ble utvidet fra juli og august samme år. Også UNITA mottok støtte etter utvidelsene.

Men hemmelige operasjoner måtte også finansieres. Finansene ble vedtatt av Kongressen. Selv om den utøvende makt i USA stort sett står ganske fritt, har Kongressen til syvende og sist siste ord i spørsmål om statsbudsjettet. I tilfellet Angola ble det tydelig at mye hadde endret seg. Kissinger skriver:⁵⁶

Kongressen hadde forandret seg dramatisk siden Ford forlot den kun to år tidligere. Kongressen som ble innvalgt i McGovernites valgskred året før, representerte høydepunktet for radikal protest. Den var svært fiendtlig innstilt til intervensjoner utenlands, spesielt i den tredje verden, alltid mistenksom overfor CIA, svært negativ til hemmelige operasjoner, og hadde lite tillit til den utøvende makts sannferdighet.

Lenge holdt Kongressen seg passiv. Først den 19. november da informasjon om de hemmelige operasjonene i Angola begynte å lekke til pressen, begynte medlemmer av Kongressen å

⁵³ Garthoff, (1994): 566

⁵⁴ Ibid: 567

⁵⁵ Pike- og Church-komitéene utførte i løpet av 1975 omfattende granskinger av de hemmelige tjenestenes aktiviteter.

⁵⁶ Kissinger (1998): 826

uttrykke skepsis. Den 4. desember kom det attpåtil fram at Ford-administrasjonen, i strid med det de hadde sagt både offentlig og i brifinger til Kongressen, hadde sendt våpen direkte til FNLA.⁵⁷ Den 19. desember stemte Senatet gjennom Tunney-tillegget, oppkalt etter den demokratiske senatoren John Tunney, et tillegg til neste års forsvarsbudsjett, som forbød bevilgninger til operasjoner i Angola med mindre det ble spesifikt godkjent av Kongressen underveis i neste periode. I juni 1976 gikk Clark-tillegget gjennom i Representantenes hus, som i praksis gjorde bestemmelsene i Tunney-tillegget permanente.⁵⁸ Kissingers politikk for Angola ble avbrutt av USAs egen Kongress.

⁵⁷ Wright (1997): 67

⁵⁸ Kissinger (1998): 832

KAPITTEL 3: KISSINGERS POLITIKK SLÅR FEIL

3.1 OPPTAKT OG NEDERLAG FOR ADMINISTRASJONENS ANGOLAPOLITIKK

Allerede fra begynnelsen møtte administrasjonen motstand fra flere hold. Alt fra metodistkirken som i et brev til presidenten innstendig ba om at administrasjonen måtte «avstå fra våpensendinger, og alle former for hemmelige operasjoner i området»⁵⁹, til assisterende utenriksminister for Afrikanske affærer Nathaniel Davis, som fratrådte stillingen sin i protest, til et omfattende opprør i Kongressen, som endte med to lovtilllegg som umuliggjorde videre finansiering av hemmelige operasjoner i Angola.

For mitt vedkommende er det Kongressens mostand som er mest interessant. Dette fordi det var denne som til slutt tvang administrasjonen til å gjøre retrett. Jeg velger derfor bare raskt å bruke Davis fra utenriksdepartementet som kilde for å få et overblikk over hva den generelle motstanden bestod i, for deretter å fokusere på de détente-kritiske kreftene i Kongressen. Her vil jeg vie tid både til senator Clark fra Det demokratiske parti, som angrep administrasjonen fra et liberalt ståsted, samt Jesse Helms fra Republikanerne, som er et mer typisk eksempel på en konservativ motstand mot Kissingers Angolapolitikk.

I sine memoarer skriver Kissinger at det som først fikk Ford-administrasjonen inn på en politikk for hemmelige operasjoner i Angola, var et statsbesøk av president Kuanda av Zambia.⁶⁰ Kuanda fryktet at den Sovjet-støttede gruppa MPLA skulle komme seirende ut av en stadig eskalerende borgerkrigsituasjon i Angola, og dermed etablere en revolusjonær statsdannelse med tette bånd til Sovjetunionen, med potensiale til å true stabiliteten i regionen.

I tillegg til å be Afrikabyrået i Utenriksdepartementet om å utarbeide en strategisk analyse med anbefalinger av USAs handlingsrom i henhold til Angola, sendte han Sheldon Vance, tidligere ambassadør til Zaire, og Walter Cutler, som senere skulle bli ambassadør til samme land, ned til Zaire. Der skulle de få rede på hva Zaires leder, Mobutu, ønsket amerikanerne skulle gjøre. Zaire var tross alt USAs viktigste allierte i regionen. Da de to rapporterte tilbake den 17. juni, kunne de fortelle at Mobutu ønsket amerikansk hjelp til å demme opp mot MPLA, og at han selv ville være villig til å bidra i en slik operasjon. Kissinger uttrykte skepsis til hvorvidt dette ville gå, og spurte om ikke også Sovjetunionen ville kunne

⁵⁹ Brev, Biskop L. Scott Allen & Louis L. Miller fra United Methodist Church til President Ford, 19. november 1975, mappe: White house Files, Subject files, folder CO7, «Angola (gen)», boks 7, Gerald R. Ford Library

⁶⁰ Kissinger 1999: 791-95

eskalere sine bidrag dersom amerikanerne begynte å støtte grupper i opposisjon til MPLA. Vances svar ble skjebnesvangert: «Ikke så raskt som oss. Vi har et tilgrensende område vi kan kanalisere støtten gjennom. Det har ikke de».⁶¹ Grunnlaget var dermed lagt for det som skulle bli en fatal feilkalkulasjon av stemningen i Kongressen fra Kissingers side.

Samme dag var det et møte i Det nasjonale sikkerhetsrådet, hvor Kissinger fikk støtte for sine nye planer. Han gjorde her rede for det han hadde blitt fortalt av Vance og Cutler. Det var slik ha så det ingen grunn til å tro at USA kunne innta en nøytral posisjon, eller en opposisjonell posisjon til MPLA uten bruk av militær makt.⁶² Mye er sensurert i møttereferatet, men deltakerne i møtet ble etter hvert enige om at en studie som skulle ta for seg mulighetene for å bistå FNLA med penger og våpen burde utarbeides.⁶³ Det var likevel flere aktører som møtte konsulteres før en endelig beslutning kunne tas.

I et møte den 17. juli mellom Kissinger, Scowcroft og Ford later det til at man hadde kommet langt nærmere en beslutning. Kissinger la det fram slik:

On Angola. I favor action. If the U. S. does nothing when the Soviet-supported group gains dominance, I think all the movements will draw the conclusions that they must accommodate to the Soviet Union and China. I think reluctantly we must do something. But you must know that we have massive problems within the State Department. They are passionately opposed and it will leak.⁶⁴

Denne motstanden fra Utenriksdepartementets ansatte skal jeg gå mer inn på senere. Det vesentlige her er at Kissinger allerede på dette tidspunktet møtte klar motstand mot en aktiv rolle for USA i Angola.

Så sent som i desember 1975 holdt administrasjonen flere muligheter åpne. I et memorandum sendt fra den nyinnsatte nasjonale sikkerhetsrådgiveren Brent Scowcroft, adressert til utenriksministeren, forsvarsministeren, CIA-sjefen og sjefen for den militære overkommandoen, kommer det tydelig fram at administrasjonen ikke anså alt for å være tapt. Det står blant annet at president Ford hadde etterspurt en studie som kunne legge fram konsekvensene av forskjellige amerikanske strategier overfor Angola, i tillegg til å beskrive USAs og andre involverte staters interesser i landet. Det mest interessante er likevel at ett av punktene foreskriver å undersøke konsekvensene av et Angola styrt av «krefter hvis interesser er uforenlige med USAs». Dette kan antyde en tilpasning til de reelle styrkeforholda på bakken,

⁶¹ Ibid: 805-806

⁶² Referat fra møte i Det nasjonale sikkerhetsrådet, 27. juni 1975, National Security Archives, s. 3-4 lastet ned 30.01.2017 fra: <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB67/gleijeses6.pdf>

⁶³ Ibid: 5

⁶⁴ Samtalememorandum mellom Kissinger, Scowcroft og Ford, 17. juli 1975, Gerald R. Ford Presidential Library, lastet ned 30.01.2017 fra <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0314/1553168.pdf>

og en mulig åpning for synet at en seier til MLPA ikke nødvendigvis ville være ensbetydende med total seier for Sovjetunionen.⁶⁵

Men kort tid etterpå kom faretegnene til syne. I et møte mellom Ford, Kissinger og Scowcroft, 18 desember 1975, var Angola igjen et av hovedtemaene. Kissinger uttrykte tydelig frustrasjon over senator Clarks og andres motstand i Kongressen. Han utbrøt at i det øyeblikket Sovjetunionen endelig så ut til å komme på gli i Angolaspørsmålet, så «kutter Kongressen beina av oss», en klar referanse til arbeidet for å kutte all amerikansk støtte til FNLA og UNITA. Han erklærte videre at Kongressen gjennom dette hadde fratatt administrasjonen både gulroten og pilsken.⁶⁶ Her refererer han nok i første rekke til de nykonservative motstanderne av détente, som mente Nixon- og Ford-administrasjonens strategi for å gi og ta overfor Sovjetunionen utelukkende gjorde dem sterkere på bekostning av USA. Kissinger beklaget det hele, og hevdet at disses motstand mot involveringer i situasjoner som i Angola, i tillegg til insistering på å kutte i korntilførselene til Sovjetunionen, gjorde at USA «snart må velge mellom å ikke gjøre noen ting, eller full atomkrig».⁶⁷ President Ford sa seg umiddelbart enig. Kongressen hadde utvilsomt opparbeidet seg en makt over utenrikspolitikken som ikke bare truet Kissingers Angolapolitikk, men også selve grunnprinsippene bak détente.

Mandag 22. desember, tre dager etter avstemmingen i Kongressen hvor Tunney-tillegget ble vedtatt, ble det avholdt nok et møte i Det nasjonale sikkerhetsrådet. President Ford omtalte resultatet av avstemmingen som «svært beklagelig», men fastholdt likefram at det ikke var noe behov for at administrasjonen skulle gå «helt av skaffet» på grunn av det som skjedde.⁶⁸ Alle departementer måtte bruke «hver eneste penny» som allerede var bevilget mens det fortsatt var lovlig.

Det definitive uttrykket for Kissingers nederlag med sin Angola-strategi finner vi i en samtale mellom Kissinger og Sovjetunionens utenriksminister, Andrej Gromyko, den 23. januar 1976. Kissinger hadde tydelig ikke lenger noe å forhandle med overfor Sovjetunionen. Han forsøkte å lokke med tilbaketrekking av de sør-Afrikanske styrkene, hvilket ifølge ham USA kunne bruke sin innflytelse til å oppnå, uten at Gromyko vek tilbake på Sovjetunionens rett til

⁶⁵ National Security Study Memorandum 234, Scowcroft Brent til utenriksministeren, forsvarsministeren, CIA-sjefen og sjefen for Den militære overkommando, 13. desember 1975, Gerald R. Ford Presidential Library, lastet ned 30.01.2017 fra: <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0310/nssm234.pdf>

⁶⁶ Samtalememorandum mellom Kissinger, Scowcroft og Ford, torsdag 18. desember 1975, Gerald R. Ford Presidential Library, s. 1, lastet ned 30.01.2017 fra <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0314/1553325.pdf>

⁶⁷ Ibid: 2

⁶⁸ Referat av møte i Det nasjonale sikkerhetsrådet, mandag 22. desember 1975, Gerald R. Ford Presidential Library, lastet ned 30.01.2017 fra <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0312/1552396.pdf>

å støtte til den nyetablerte MLPA-regjeringen⁶⁹. Diskusjon om tilbaketrekking av de kubanske soldatene slo han også fast at ikke ville komme på tale, da Sovjetunionen ikke var «autorisert til å forhandle på vegne av kubanerne». Ingen enighet overhodet kom ut av samtalen, og de måtte raskt komme videre til neste tema. Sovjetunionen hadde foreløpig trukket det lengste strået i Angola. De reelle styrkeforholdene var blitt åpenbare. USA hadde ikke lenger noe forhandlingsrom.

3.2 KISSINGER OVERVINNER OPPOSISJONEN I UTENRIKSDEPARTEMENTET

Det første stedet Kissingers Angolapolitikk møtte motstand, var i Utenriksdepartementet. Selv om utenrikspolitikken i henhold til amerikansk lov og sedvane er regjeringens prerogativ, så er det ingen tvil om at også byråkratiet i Utenriks- og Forsvarsdepartementet har mye å si. Fagfolkene her fungerer som rådgivere og premissleverandører for de ansvarlige regjeringsmedlemmene. I Angola-spørsmålet ble byråkratiet i Utenriksdepartementet en kilde til motstand. Afrikabyrået, kontoret i Utenriksdepartementet som hadde ansvar for USAs forhold til Afrika, var lite positive til å gjøre Afrika til gjenstand for den globale rivaliseringen mellom supermaktene. Afrikabyråets syn var at urolighetene i Angola først og fremst var et afrikansk anliggende, og at det beste var å sørge for at fortsatte å forholde seg slik. Nathaniel Davis, den nye assisterende utenriksministeren for afrikanske affærer og dermed også lederen av Afrikabyrået, var en av de første som uttalte seg svært kritisk mot Kissingers planer for hemmelige operasjoner i Angola. Han argumenterte ikke fra noe typisk liberalt antikrigsståsted, men heller fra en nøktern analyse av de reelle maktforholdene og USAs mulighet til å vinne en stedfortrederkrig mot Sovjetunionen i Angola.

Davis' historie med Angola begynte allerede i januar 1975, nesten samtidig som 40-komiteén godkjente å øke den økonomiske støtten til FNLA. Da fikk Kissinger daværende assisterende utenriksminister for afrikanske affærer, Donald Easum, avsatt. Easum hadde markert seg som svært kritisk til USAs passive holdning til svart motstand mot hvitt mindretallsstyre i Sør-Afrika og Rhodesia, og hadde på eget initiativ i november 1974 dratt på en reise til Mosambik for å knytte bånd til den revolusjonære FRELIMO-bevegelsen. Kissinger anså det som lite trolig at Easum ville dele administrasjonens bekymring for et marxistisk

⁶⁹ Samtalememorandum mellom Kissinger og Gromyko, 23. Januar 1976, Gerald R. Ford Presidential Library, lastet ned 30.012017 fra <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0331/1554006.pdf>

Sovjetvennlig regime i Angola, og fikk ham avsatt så snart Alvoravtalen, kompromissavtalen for en overgangsregjering mellom de tre opprørsgruppene i Angola før endelig frigjøring, var på plass.⁷⁰ Kissinger skriver i sine memoarer at embetsmennene i Utenriksdepartementet tenderte til å begynne å reflektere «verdenssynet» til områdene de hadde ansvar for, dersom de ble for lenge i stillingene sine. Spesielt mener han dette gjelder for Latin-Amerika og Afrika, hvor de intellektuelle strømmingene etter hans syn ikke oppfordret til «geopolitiske perspektiver», altså et globalistisk syn på verden hvor internasjonal politikk sees på som et resultat av styrkeforholdene og dynamikken mellom de sterkeste stormaktene.⁷¹

Som erstatning for Easum satte Kissinger derfor inn Nathaniel Davis, som hadde markert seg som USAs ambassadør til Chile under kuppet mot Allende. Afroamerikanske aviser, ledere, og selv Organisasjonen for Afrikansk Enhet (OAU) fordømte beslutningen.⁷² Han framsto mer enn noe annet som en typisk representant for klassisk amerikansk imperialistisk tenkning overfor land i den tredje verden. Det er lite trolig at Kissinger med viten og vilje ville innsatt en person man visste ville utvise skepsis til amerikansk involvering i utlandet, men i Angola var det akkurat dette som skjedde.

Kort tid etter at Davis ble bekreftet av Senatet den 9. mars 1975, fikk han høre om Kissinger og 40-komiteéns vedtak om å bistå FNLA med 300 000 dollar for politisk arbeid. Dette overrasket ham veldig, tatt i betraktning hvor mye søkelys det var på slike hemmelige bidrag fra diverse undersøkelseskommisjoners side.⁷³ Offentlighetens øyne var rettet mot alt som kunne smake av hemmelige operasjoner og misbruk av disses makt i utlandet. Like fullt satte Davis og resten av Afrika-byrået i gang med å utarbeide en studie av de politiske forholdene i Angola. Den 1. mai leverte han et memorandum til Kissinger hvor han uttrykte sterk skepsis til videre støtte til opprørsgruppene, UNITA især, da dette etter hans skjønn ville komme til å trekke USA mye dypere inn i konflikten. Mulighetene for suksess, altså at FNLA og UNITA skulle vinne fram på bekostning av MPLA, anså han som mindre sannsynlig enn muligheten for politisk selvmord som følge av en skandale i offentligheten om det skulle bli avslørt.⁷⁴

Hovedlinjene i dette synet ble gjentatt i en rapport som ble utarbeidet av ei

⁷⁰ Noer J. Thomas (1993):, «International Credibility and political survival: The Ford Administration's intervention in Angola» i *Presidents studies quarterly* vol. 4 773

⁷¹ Kissinger 1998: 799

⁷² Noer 1993: 774

⁷³ Davis Nathaniel, «The Angola Decision of 1975: a personal memoir», i *Foreign Affairs* vol. 57, nr. 1 (fall 1979): 110, lastet ned 26.01.2017 fra:

http://www.jstor.org/stable/20040055?sid=primo&origin=crossref&seq=1#page_scan_tab_contents

⁷⁴ Ibid: 111

arbeidsgruppe for Angola ledet av Davis, og gitt til Kissinger 13. juni 1975. Her ble det gjort at arbeidsgruppa anbefalte en diplomatisk løsning hvor USA via bilateralt diplomati skulle presse Sovjet til å redusere sin støtte til MPLA, og forhåpentligvis også få dem til å slutte opp om USAs syn om at en samlingsregjering mellom alle tre opprørsgruppene var å foretrekke. Arbeidsgruppa mente dette ville minke faren for konfrontasjon mellom stormaktene, og avgrense Angola-spørsmålet til å forbli et afrikansk anliggende, hvilket burde være i både USA og Sovjetunionens interesse. Mer involvering fra USAs side ville provosere fram opptrapping fra Sovjetunionen, og potensielt skade Ford-administrasjonens forhold til både andre afrikanske stater, samt til sterke segmenter i den amerikanske Kongressen. Det var dessuten etter arbeidsgruppas syn lite sannsynlig at USA ville kunne utspille noen avgjørende rolle for virkelig å tippe balansen, dersom premisset var at operasjonene skulle forbli hemmelige. En direkte støtte til FNLA og UNITA kunne dessuten også slik arbeidsgruppa så det, gjøre det vanskeligere for USA å samarbeide med en fremtidig regjering i Angola ledet av MPLA. Derfor var det bedre å søke andre diplomatiske heller enn militære løsninger.⁷⁵

Davis' innvendinger blir enda tydeligere i et memorandum han sendte til et medlem i 40-komiteén med kopi til Kissinger den 12. juli. Her kom frykten for at en amerikansk involvering i Angola skulle ende med å verken holdes hemmelig, eller ikke klare å oppnå endring på bakkenivå:

I believe the Secretary is right in his conviction - If I understand his views - That if we go in, we must go in quickly, massively and decisively enough to avoid the tempting, gradual, mutual escalation, which characterized Vietnam during the 1965-1967 period.

Unless we are prepared to go as far as necessary, in world balance of power terms the worst possible outcome would be a test of will and strength which we lose. The CIA paper makes clear that in the best of circumstances we won't be able to win. If we are to have a test of strength with the Soviets, we should find a more advantageous place.⁷⁶

For det første bemerker Davis her farene ved en gradvis eskalering, hvor USA og Sovjetunionen blir nødt til å trappe opp sine bidrag hver for seg. Det ville ha innebåret en langvarig involvering som ville tiltatt over tid, og nærmest garantert opposisjon på hjemmebane. For et demokrati som USA ville dette sannsynligvis ha vært mer belastende enn for et diktatur som Sovjetunionen, som manglet den kontrollerende mekanismen som ligger i en folkeopinion.

⁷⁵ ibid

⁷⁶ Ibid: 114

Hva Davis derimot mente ville vært en mer fordelaktig plass å teste styrke mot Sovjetunionen, er det vanskeligere å si noe om. En teori basert på det han ellers skrev om problematikken med nødvendigheten av hemmelighold i Angola, vil være at han siktet til en konflikt hvor man kunne sette hardt mot hardt på lik linje, et sted USA ikke var hemmet av innenrikspolitiske begrensninger av samme art som i Angola. Det er nærliggende å anta at Davis mente til en avventende linje, for å kunne sette inn et avgjørende og troverdig støt i et øyeblikk hvor det var mer klart og tydelig at Sovjetunionen ville måtte lide nederlag.

På tross av ytterligere notater sendt til Kissinger, endte det med at 40-komiteén den 17. juli godkjente CIAs plan for støtte til hemmelige operasjoner i Angola, i praksis at FNLA og UNITA skulle få direkte våpen- og økonomisk støtte av USA, i tillegg til hjelpen de allerede indirekte fikk via Zaire og Kina. Få dager senere ble den godkjent av president Ford, og ble dermed amerikansk politikk. Etter å ha fått høre om dette vedtaket på tross av sine innvendinger, valgte Davis å fratre sin stilling.

Davis framsatte her det jeg vil betegne som en konservativ posisjon. Det var ikke prinsippet om ikke-intervensjonisme eller avspenning med Sovjetunionen som var problemet. Det han fryktet var at det vil bli umulig for USA under slike forhold, å kunne vinne en langvarig stedfortrederkrig mot Sovjetunionen. På et annet sted i memorandumet trekker han også fram Vietnam som eksempel på en slik gradvis opptrapping.⁷⁷ Vi snakker altså ikke om noen prinsipiell liberal antikrigsholdning her, selv om Kissinger tolker Davis' skeptiske holdning til vedtaket av januar 1975 som et uttrykk for skepsis per definisjon mot hemmelige operasjoner.⁷⁸

Det ville ha vært interessant å vite hva Davis eventuelt ville ment dersom begrunnelsen for administrasjonens Angola-politikk ikke hadde vært å realisere kompromisset i Alvoravtalen, men heller å få Sovjetunionen til å sette seg fast i en langvarig og kostbar konflikt, altså en mer utilslørt konfronterende linje enn det Kissinger la opp til. Dette perspektivet var svært lite framtrødende i både møtene i Det nasjonale sikkerhetsrådet, og i administrasjonens korrespondanse utad. Hva dette skyldes sier ikke kildematerialet noe om. Min teori er at Ford-administrasjonen hadde et ektefølt ønske om å bevare avspenningspolitikken overfor Sovjetunionen, og aldri så på det som en virkelig målsetting i seg selv å bruke Angola som et «Vietnam» for

⁷⁷ ibid

⁷⁸ Kissinger (1999): 802

Sovjetunionen. Dette var holdninger som først skulle inntreffe senere i amerikansk politikk.

3.3 KONGRESSEN MOTSETTER SEG KISSINGERS STRATEGI

Kissinger og Ford-administrasjonen var tidlig klar over at det hadde oppstått avstand mellom dem selv og Kongressen over Angola-spørsmålet. I et dokument med *talking points* for Kissinger for et møte i Det nasjonale sikkerhetsrådet 17. juni 1975, kommer det fram at han var klar over at en aktiv rolle for USA i Angola ville kunne innebære «konflikt med en motvillig kongress». ⁷⁹ På tross av dette, og at det snart skulle avholdes presidentvalg, valgte de likevel å ta sjansen. Det hadde tross alt ikke skjedd mange ganger tidligere at Kongressen for alvor hadde lagt makt bak uenigheter vedrørende hemmelige operasjoner i utlandet.

I det samme dokumentet kan vi lese at USAs mål i Angola var å holde konflikten avgrenset til Angola, samt å legge til rette for en fredelig overgang til et uavhengig Angola som ville være åpne for samarbeid med USA. ⁸⁰ Det kommer også klart fram at hemmelige operasjoner fra USAs side ikke ville innebære det samme handlingsrommet som for Sovjetunionen, og ville attpåtil bære i seg potensiale for både innenrikspolitisk og internasjonal skandale. Det er mulig det var en sammenheng her. Potensialet for skandale og nederlag på hjemmebane kan ha gjort administrasjonen klar over at noen total seier for FNLA og UNITA med amerikansk støtte var utenkelig. Sannsynligvis ville målene blitt justert opp dersom Kissinger hadde vært sikker på at administrasjonen hadde hatt dekning for en mer aktiv politikk på hjemmebane.

Men de kritiske kreftene i Kongressen var ikke overbevist. Motsetningene mellom dem og administrasjonen oppsummeres godt i et brev sendt fra presidentens førstesekretær, William T. Rendall til senator John Tunney:

The standoff achieved at the OAU summit – where for the first time the moderate African states stood up to the radical steamroller and supported a government of national unity, as opposed to recognition of the MLPA alone – has underscored the soundness of our objective. (...) The moderates, however, will inevitably read Congress' refusal to provide aid to the FNLA and UNITA forces as evidence that they can't count on the U.S. in Africa to help maintain the power balance – and they will draw the inevitable conclusions for their relations between the US and the USSR.

⁷⁹ Talking points for Secretary Henry Kissinger NSA meeting on Angola 17. juni 1975, mappe: National security advisor files, presidential country files for Africa 1974-77, «Angola (1), boks 1 – side 1

⁸⁰ Ibid

While we regret the Congress' decision in this matter, the Administration has no intention of ignoring the decisions of Congress or of taking any other action that could be described as 'abuse of power'.⁸¹

Dette synet vant ikke gjenklang hos senator Tunney og hans støttespillere i Kongressen. I en pressekonferanse den 21. mars 1976, altså etter høringene som ble avholdt etter at Kongressen hadde stemt imot ytterligere bevilgninger, uttalte senator Dick Clark, en av de mest kritiske og sentrale i den liberale fløyen mot Kissingers politikk, til motmæle. Han hadde ingen tro på at ytterligere 9 millioner dollar, altså pengene administrasjonen etterspurte Kongressen, ville kunne gjort noe til eller fra i det store bildet.⁸² Han fastholdt at det ville kreve både rådgivere, og annen mer direkte involvering dersom målet var å oppnå en reell seier i Angola for FNLA.

Kissinger og administrasjonen brukte også en annen begrunnelse. I en samtale sommeren 1976 med chilenske toppolitikere, blant annet president Pinochet, uttalte Kissinger at administrasjonen trodde Angola kunne blitt «Cubas Vietnam», men at Kongressen i deres «destruktive humør» satte en effektiv stopper for dette.⁸³ Vi må regne med dette var et ønske administrasjonen først la til som begrunnelse underveis mens operasjonene foregikk, da Cuba for alvor begynte å involvere seg høsten 1975. Kissinger rundet av med å si han hadde tro på at en ny administrasjon ville gjøre den utøvende makt sterkere igjen, uavhengig av hvem som vant valget.

3.4 KONSERVATIV MOTSTAND I KONGRESSEN MOT DÉTENTE

Innledningsvis nevnte jeg den konservative motstanden mot Kissingers Angola-politikk, de såkalte «gladiatorene» fra de tidligere stridene mellom Ford-administrasjonen og Sovjetunionen. Kissinger skriver at det var «en surrealistisk situasjon» at administrasjonen på den ene siden ble kritisert av de konservative for ikke å være harde nok mot kommunismen, men på samme tid kritisert av de liberale og Afrika-byrået for å være «for besatt av kommunismen».⁸⁴ Kissinger skriver at den liberale motstanden i alle fall var forutsigbar, men

⁸¹ Brev, William T. Rendall til Senator Tunney, 6. februar 1976, mappe: White House Files, Subject files, folder CO7 «Angola (exec)», boks 6, Gerald R. Ford Library

⁸² Referat, «Meet the press», 21. mars 1976, mappe: Nessen Files, March 21. 1976, boks 71, Gerald R. Ford Library

⁸³ Samtalememoranda med Kissinger og Pinochet, «U.S chilean relations», 8. juni 1976, National security archives, lastet ned 25.01.2017 fra: <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB437/docs/Doc%2010%20-%20Kissinger-Pinochet%20memcon%20Jun%208%201976.pdf>

⁸⁴ Kissinger 1998: 807

at man denne gangen «manglet en konservativ balanse», grunnet at de konservative kreftene i Det republikanske parti ikke «mentalt kunne alliere seg med de kreftene som nettopp kjempet kampen de [konservative] selv så gjennomgående hadde definisjonsmakten i».⁸⁵

Det har derimot vært vanskelig å finne mye uttrykk for en *aktiv* konservativ motstand i arkivmaterialet. Det kan late til at de konservative republikanerne foretrakk å la de liberale demokratene foreta det meste av grovarbeidet mot administrasjonens Angolapolitikk, mens de selv nøyde seg med å forholde seg passive og vente på selve avstemmingen for budsjettet, hvor flere av dem endte med å stemme likt med de liberale.

Det beste eksempelet på en slik konservativ motstand, finner vi i et brev fra den konservative framtidige støttespilleren for Reagan, senator Jesse Helms fra Nord-Carolina. Helms var en klar konservativ politiker som motsatte seg både borgerrettigheter, liberal abortlovgivning, og homofiles og funksjonshemmedes rettigheter. Senere skulle han bli formann i Senatets utenrikskomité. Han argumenterte, ikke overraskende, ut ifra et mer nykonservativt standpunkt, og ønsker en hardere politikk overfor Sovjetunionen, og et enda tettere sikkerhetspolitisk samarbeid med apartheidregimet i Sør-Afrika. I et brev han sendte til administrasjonen for å begrunne hvorfor han stemte for å kutte støtten til FNLA og UNITA, skriver han:

If we do not intend to stand up against communist expansion, then we are just throwing good money after bad. The principal cause of our failure in Vietnam was the unreasonable restraints put on our military strategy and tactics in order to achieve just the kind of negotiated settlement that apparently is our goal in Angola today.⁸⁶

Helms ser altså ikke problemet til å være amerikansk intervensjonisme som sådan, eller det å stå opp mot Sovjetunionen. Tvert imot holder han fram med å si at man heller bør se mot Moskva og Havanna, avbryte normaliseringen med Cuba, presse hardere på i SALT-forhandlingene, og å holde tilbake korneksporten til Sovjetunionen. Helms understreker i brevet at han ikke har et ønske om å sulte ut verden, men enda mindre har han lyst til å «mate et tyranni».⁸⁷

Ikke bare ønsket Helms å utfordre Sovjetunionen mer direkte. Han beklaget også at USA behandlet Sør-Afrika som et «stebarn», og tar til orde for å heve restriksjonene på amerikansk våpeneksport dit, så de siden kunne hamle opp med cubanerne. Med den daværende strategien

⁸⁵ Ibid: 832

⁸⁶ Brev fra Jesse Helms til president Ford, 19. desember 1975, White house central files, mappe: FO 3-2/CO 7, boks 22

⁸⁷ ibid

mener han at USA har latt en god alliert i stikken gjennom å utelukke en strategi som ikke ville ha kostet amerikanske skattebetalere noe som helst, og attpåtil bidratt til en reell utfordring mot Sovjetunionens ekspansjonisme.⁸⁸

I et svarbrev fra førstesekretær Kendall ved presidentens kontor, sendt den 3. februar 1976, gjentas argumentet om at for å få til en framforhandlet løsning i Angola, ville det være nødvendig at UNITA og FNLA ikke blir totalt utradert av et Sovjet-støttet MPLA med assistanse fra Cuba.⁸⁹ Denne typen motstand som Helms representerte, må ha framstått som vanskelig for administrasjonen. Her ble de utfordret fra høyresiden – ikke fordi motstanderen mente at administrasjonen brukte for lite ressurser på å stå opp mot Sovjetunionen, men fordi den angivelig gjorde det på feil og for lite effektiv måte. Administrasjonens bruk av mange titalls millioner amerikanske skatte kroner på å finansiere væpnede grupper som kunne kjempe mot presumptive sovjetiske stedfortreder-grupper, ble med denne analysen sett på som den samme formen for svakhet som gjorde at USA ikke nådde sine mål i Vietnam i årene forut. Med den daværende taktikken ville man unektelig få et MPLA-regime i Angola, uansett hvor mange millioner dollar administrasjonen klarte å kanalisere til sine foretrukne grupper. Det underliggende argumentet hos Helms ser ut til å ha vært at det trengtes langt hardere midler på helt andre områder for virkelig kunne tvinge fram innrømmelser fra Sovjetunionen.

Denne konservative motstanden gir en pekepinn på hva som senere skulle følge i amerikansk politikk, og kanskje spesielt innenfor det republikanske partiet. I nominasjonskampen i 1976 brukte Ronald Reagan Angola som eksempel på at Ford og Kissingers détente-politikk hadde gitt Sovjetunionen fritt leide i Afrika.⁹⁰ Helms syn ser ut til å være en forsmak på Reagan-administrasjonens langt hardere linje i utenrikspolitikken, hvor man blant annet opphevet Clark-tillegget, og gjenopptok støtten til UNITA og Sør-Afrika.

⁸⁸ ibid

⁸⁹ Brev fra William Kendall til Jesse Helms, 3. februar 1976, White house central files, mappe: FO 3-2/CO 7, boks 22

⁹⁰ Noer J. Thomas (1993): 780

KAPITTEL 4: ANGOLA-HØRINGENE – KISSINGER MOT KONGRESSEN

På nyåret i 1976 foregikk de såkalte Angola-høringene. Dette var en serie høringer foran Kongressen, hvor involverte i USAs program for Angola måtte vitne og redegjøre for sin rolle. Som det framkommer i senator Clarks åpningsinnlegg var formålet både å komme til bunns i administrasjonens politikk og virkningene denne hadde på USAs forhold til andre afrikanske stater og Sovjetunionen. I tillegg skulle man gjennomgå Angolas strategiske betydning for USA.⁹¹ Disse høringene er en svært hjelpsom kilde for å forstå hvilke strømninger som preget motstanden i Kongressen.

Hovedfunnene mine peker mot at Kongressens motstand i all hovedsak bunnet i tre uenigheter. Først i spørsmålet om hvor mye makt Kongressen prinsipielt skal ha over amerikansk utenrikspolitikk. Dernest er det uenighet om hva USAs nasjonale interesser bestod i. Var det egentlig opplagt at det var i USAs interesse å bremse Sovjetunionen i et afrikansk land USA ikke hadde nevneverdige økonomiske eller strategiske interesser? Tendensen hos Kongressmennene i høringene ser ut til å være at det ikke nødvendigvis var så farlig med en MPLA-seier i Angola som administrasjonen mente. I tillegg uttrykker flere av kritikerne et annet syn enn Kissinger på om et i det hele tatt var realistisk på noe punkt å stagge Sovjetunionens ambisjoner gjennom strategien administrasjonen førte. USAs handlingsrom var ganske enkelt så lite at involvering fra USAs side ikke ville gjøre stort til eller fra, i tillegg til muligheten for å fremmedgjøre USA fra andre stater i Afrika. Den prinsipielle liberale antikrigsmotstanden var mindre framtrædende enn ventet i disse kildene, selv om det delvis skinner gjennom i et par av innleggene – spesielt når analogiene trekkes til Vietnamkrigen. Like fullt ser det ut til at opposisjonen i Kongressen først og fremst hadde kommet fram til andre analyser av de faktisk konkrete forholda i Angola, og ikke bare var ledet av taktikk eller ideologi.

⁹¹ United States. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations. Subcommittee on African Affairs., . (1976). Angola: hearings before the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Ninety-fourth Congress, second session, on U.S. involvement in civil war in Angola ... Washington: U.S. Govt. Print. Off. (Angola-høringene),s. 1. Lastet ned 03.01.2017 fra <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=pur1.32754074746417;view=1up;seq=5;size=150>

4.1 I TRÅD MED DEN NASJONALE INTERESSE?

Spørsmålet om hva som er en nasjons «interesse», er et spørsmål som alltid opptar arkitekter bak nasjoners utenrikspolitikk. Dette spørsmålet ble ekstra relevant i USA etter katastrofen i Vietnam, hvor den aktive utenrikspolitikken ikke førte med seg de ønskede resultatene man anså for å være i tråd med den nasjonale interesse, nemlig å forhindre at hele Vietnam ble underlagt kommunistisk styre. I Angola var spørsmålet om det virkelig var i USAs interesse å involvere seg i et perifert og fattig land i det sørlige Afrika, hvor verken USA eller Sovjetunionen hadde noe vitalt å vinne annet enn prestisje. I Angola-høringene ble dette svært tydelig, da flere senatorer stilte spørsmål ved hele gyldigheten i Ford-administrasjonens insistering på at det ikke bare var i tråd med USAs nasjonale interesse, men tvingende nødvendig, å bremse Sovjetunionens ambisjoner i Angola. Synet til disse Kongressmennene ser ut til å være at USA ville vært like tjent med å la Sovjet kjøre seg fast i Afrika, uten å oppnå noen nevneverdige vinninger utover en diffus prestisjeseier i kommunismens navn. Dessverre er dette, i likhet med slik tilfellet var med Davis i Utenriksdepartementet, ikke inngående diskutert verken av Kissinger eller av Kongressmedlemmene selv. Det ser ikke ut til å ha vært noen målsetting for administrasjonen på noe tidspunkt å bruke Angola til å svekke Sovjetunionen, men heller å bare demme opp mot dem. Den mente at passivitet fra USAs side ville være å gi Sovjetunionen en blankofullmakt til lignende foreteelser andre steder. Uansett ser dette ut til å ha vært en av de desidert viktigste begrunnelsene for Kongressens motstand mot administrasjonens politikk.

4.1.1 Senator Clarks om den nasjonale interesse

Senator Clark stadfestet tidlig i høringene at USA hadde lite å tape i Angola. Han hevdet afrikanske frigjøringsbevegelser stort sett hadde vist seg å være selvstendige og nasjonalistiske, selv om de ofte «burde» være mer i gjeld til en supermakt som har hjulpet dem på vei. Han eksemplifiserte dette med å vise til Mosambik, en annen tidligere portugisisk koloni, hvor Sovjet ble nektet avtaler om leie av flåtebasen av den nye regjeringa, og ble skarpt kritisert for å ha presset på for mye. Dette på tross av at FRELIMO-bevegelsen som seiret må sies å ha vært minst like sosialistisk orienterte som MPLA i Angola.⁹²

⁹² Ibid: 2

Clarks poeng her var altså at Angola var rikt nok til å klare å stå på egne bein, og at det ikke var noen grunn til å legge som premiss at Angola ville ende som en sovjetisk satellittstat. Clarks holdninger her minner om et klart regionalt perspektiv, hvor Angolakrigen i første rekke betraktes som er et afrikansk anliggende, og ikke er noen vital skueplass for konflikten mellom Sovjetunionen og USA. USAs nasjonale interesser settes ikke på spill av Sovjetisk innblanding i Angola. Det har ingen hensikt å se dette i et globalt perspektiv. Her ser vi likheter mellom Clarks argumentasjon og synet Kissinger mente hadde vært gjeldende hos Utenriksdepartementets byråkrater med ansvar for Afrika.

Clark fortsatte videre med å påpeke at administrasjonen ved gjentatte anledninger understreket at Angolakrigen ikke handla om å «beskytte strategiske, militære eller økonomiske hensyn». Heller ikke om ideologiske hensyn, da Kina og Sovjet befant seg på stikk motsatt side. Han la så til at det var mer nærliggende å se på Angolaspørsmålet som et spørsmål om kredibilitet og prestisje. Etter Clarks syn var dette helt avgjørende. Dersom spørsmålet om involvering eller ikke involvering i Angola handlet om prestisje og kredibilitet, altså ikke konkrete og håndfaste vitale sikkerhetsinteresser, var det nødvendig å stille spørsmål om hvorvidt det virkelig var i USAs interesse å involvere seg på måten man gjorde.⁹³

Denne innvendingen er viktig. På en side er det lett å hevde at prestisje og kredibilitet ikke er like viktig, «objektivt sett», som for eksempel å sikre vitale naturressurser, eller å støtte en viktig alliert i en tvist med en tredjepart eller mot væpna opprør. På den annen side skal en heller ikke undervurdere innenrikspolitiske hensyn. I USAs tilfelle var det for eksempel svært politisk kostbart å framstå som «soft on communism». Dette gjaldt også internasjonalt. Dersom USAs troverdighet som bolverk mot Sovjet-kommunismen mistet troverdighet, var det alltid en mulighet for at tidligere allierte heller ville søke en strategisk mellomposisjon i stormaktsspillet.

Clark gikk videre med kritikken sin. Han viste til at USA ikke støttet sine «venner i Angola» da disse kjempet mot Portugal.⁹⁴ Her siktet han nok til FNLA og UNITA, da disse førte en væpna kamp mot Portugal fram til diktaturets fall i 1974. Tvert imot, påpekte han, støttet USA Portugal i denne konflikten. Kanskje mente han at det at USA kunne endre offisiell holdning til slike frigjøringsbevegelser så fort, var et uttrykk for at Angola til syvende og sist ikke var et særlig viktig område for USA. Like fullt gjorde nok Clark det lett for seg selv her, da Sovjetunionens innblanding, altså det sentrale i administrasjonens argumentasjon, selvsagt kompliserte for hvordan USA skulle forholde seg til landet.

Det neste poenget er et av de mest tungtveiende argumentene Clark framla. Dette

⁹³ ibid

⁹⁴ ibid

gjenspeiles i at det gjentas også av andre aktører senere i høringene. Han spurte om hvorvidt det var lurt av USA å skulle konfrontere Sovjetunionen over alt i verden, også når vitale amerikanske interesser ikke var satt på spill. Han mente en slik rolle som «verdens politimann» også ville innebære at USA måtte involvere seg når Sovjetunionen begikk feilgrep for deres egen del.⁹⁵ Dette ville gjøre USAs utenrikspolitikk reaktiv og prisgitt Kremles handlinger, og ikke være fundert i USAs egne nasjonale interesser. USA ville etter Clarks syn være en langt mer troverdig alliert om de «fikk definert egne interesser» framfor å «kjøre seg fast i konflikter av liten strategisk betydning» for dem selv.⁹⁶

Hva Kissingers Angola-politikk ville bety for USAs forhold til sine allierte i Afrika, var også et spørsmål Clark tok opp. Dersom USAs innblanding i Angola gjorde USA mer upopulær i regionen, ville dette være et godt argument mot at involveringen var i tråd med den nasjonale interesse. USA hadde tross alt ikke interesse av å støte vekk potensielt viktige allierte i regionen. Clark påpekte at Sør-Afrikas intervensjon i Angola fra høsten 1975 hadde gjort det politisk belastende å være mot MPLA i krigen. Apartheid sto lavt i kurs i Afrika, og Sør-Afrikas involvering ble gjerne tolket som et uttrykk for at de ville motsette seg et regime i Angola som ville utfordre deres okkupasjon av Namibia, hevdet han.⁹⁷ USAs forhold til store deler av Afrika sør for Sahara kunne dermed bli svært skadelidende gjennom et videre samarbeid med Sør-Afrika i Angola. Her skiller i alle fall Clarks bekymringer seg vesentlig fra Helms' kritikk av USAs forsiktige politikk overfor Sør-Afrika.

Dette kan tolkes som et uttrykk for at et liberalt verdenssyn kan få følger for hva en anser som den objektive nasjonale interesse. Her kan vi nemlig spørre oss om det vel så mye er Clark som liberal demokrat og motstander av apartheid, framfor Clark som opposisjonell realpolitiker med den nasjonale interesse som mål for øyet, som snakker. Eventuelt kan er det grunn til å stille spørsmål ved om et lands «nasjonale interesse» ikke nødvendigvis behøver å være én objektiv størrelse, men heller kan ha flere mulige og motstridende retninger. Vi vet at Clark senere ble en av Kongressens mest iherdige motstandere av USAs relativt gode forbindelser til Sør-Afrikas apartheidregime.⁹⁸ Uten at dette dermed betyr at Clarks syn ikke er fundert i konkret analyse, må det være mulig å trekke opp en linje mellom liberale anti-apartheid-holdninger, og frykten for det symbolske i USAs forbindelser til regimet i Pretoria.

Clark fremhevet videre at opposisjonens innstilling mot administrasjonens Angola-

⁹⁵ ibid

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ ibid

⁹⁸ Rogers David, (2013), «A Mandela Backstory», *Politico*, lastet ned 07.03.17 fra <<http://www.politico.com/story/2013/12/nelson-mandela-iowa-dick-clark-101545>>

politikk ikke måtte tas til inntekt for isolasjonisme. Dette hadde tross alt vært utskjelt i USA siden krigens dager.⁹⁹ Tvert imot bemerket Clark at mange av problemene i det sørlige Afrika skyldtes at USA ikke hadde brydd seg eller vært til stede her tidligere. En aktiv politikk overfor det sørlige Afrika kunne etter hans syn forhindre mange av problemene man nå sto overfor.¹⁰⁰ Det eneste som hadde fått USA til å bry seg om Afrika hittil, hadde vært i den grad hendelsene der kunne tolkes som en forlengelse av den kalde krigen. Dette argumentet gikk han ikke nærmere inn på, men det er mulig at han her forsøkte å trekke ei linje mellom USAs tidvis ambivalente forhold til avkoloniseringsprosessene på kontinentet.

Standpunktene Clark ga uttrykk for overfor Sør-Afrika er typiske for både et liberalt, og et regionalistisk standpunkt. Politikk overfor Afrika skulle utformes, ikke bare i et kald krigsperspektiv, men også med tanke på det beste for regionens egen del. Denne kritikken kan ha hatt en del for seg. Den forrige presidenten, Richard Nixon, skal på et tidspunkt ha sagt til Kissinger at de kunne «overlate niggerne til Bill [Rogers], så kan vi ta oss av resten av verden.» Rogers var altså Nixons utenriksminister, og etter Kissingers syn en av «få utenriksministere [som] kunne få jobben som følge av Presidentens visshet om vedkommende sin ignoranse om utenrikspolitikk».¹⁰¹ Afrika hadde altså ingen spesielt viktig rolle i Nixon og Kissingers realistiske détente-politikk overfor Sovjetunionen, og dermed ikke en viktig rolle i politikken overhodet. Clark nevnte dog ingenting om *hva* en slik utenrikspolitikk overfor Afrika burde bestått i, men det er sannsynlig å anta at han forventet en klarere isolering av Sør-Afrika, og en mindre intervensjonistisk politikk i tilfeller som Angola.

4.1.2 Kissinger forsvarer administrasjonens syn på den nasjonale interesse

Kissinger var forutsigbart nok av en helt annen oppfatning av Angolas betydning for USAs nasjonale interesser. I sitt svarinnlegg påpekte han raskt at Sovjets innblanding i Angola var en trussel mot «global stabilitet», og slett ikke måtte undervurderes.¹⁰² Han kom deretter med en utlegning om détente-politikken og dens nye verdensorden med samarbeid mellom supermaktene hvor de hadde felles interesser, hvilket forutsatte at USA viste seg villig og kapabel til å bruke makt når det var nødvendig. Altså, détente hadde aldri, slik Kissinger så det, handlet om at USA alene skulle gi konsesjoner til Sovjetunionen for å få et godt forhold til dem,

⁹⁹ Angola-Høringene: 3

¹⁰⁰ Ibid

¹⁰¹ Kuznick P. & Stone O. (2013), «The Untold History of the USA», Ebury Press: 360

¹⁰² Angola-høringene: 6

men om en gjensidig forståelse og respekt for hverandres interesser og internasjonale spilleregler. Détente var en finurlig balansegang mellom konfrontasjon og samarbeid, noe som i seg selv bar i seg kimen til at administrasjonen ville bli angrepet både av liberale og konservative krefter.

Kissinger hevdet videre at Angola representerte et viktig skille i forholdet mellom USA og Sovjetunionen. For første gang siden 1945 hadde Sovjetunionen projisert makt over så lange avstander for å påtvinge et land et «regime i sitt bilde».¹⁰³ Han utdypet dette med at det også var første gang USA ikke hadde evnet å demme opp mot sovjetiske utfall utenfor deres egen sfære, og også eneste gang Kongressen hadde hindret administrasjonen i noe slikt. Kissinger holdt altså fram med administrasjonens generelle syn; at Angola representerte et vannskille i forholdet mellom supermaktene fordi Sovjetunionen nå brøt med forståelsen de hadde inngått med USA de siste årene.

Kissinger medga så at dette, helt riktig, ikke hadde noe med USAs «egeninteresser» å gjøre.¹⁰⁴ USA hadde tross alt opprettet diplomatiske relasjoner med det venstreradikale FRELIMO-regimet i Mosambik, på tross av at disse var uttalt sosialistiske og støttet av Sovjetunionen. Forskjellen var graden av hvor nasjonalt forankret Kissinger anså dem å være. Det avgjørende var ikke å knuse alle tilløp til sosialisme i Afrika på et ideologisk grunnlag, men å bremse Sovjetunionens forsøk på å projisere egen makt og innflytelse utenfor det USA anså som deres naturlige innflytelsessfære. Involvering i Angola fra USAs side var altså i USAs nasjonale interesse, ikke fordi USA selv hadde noe nevneverdig å tjene, men fordi den kalde krigens dynamikk gjorde det nødvendig.

Kissingers største frykt, fortsatte han, var at man ved å tillate Sovjetisk «aggresjon» av typen i Angola, så ville de oppfatte dette som en blankofullmakt til å handle på lignende vis andre steder. Det ville bli satt en farlig presedens som vil true det stabile verdenssystemet amerikanske regjeringer hadde etterstrebet. Kissinger forklarte: «Sannheten er at et stabilt forhold med Sovjetunionen basert på gjensidig tilbakeholdenhet, forutsetter at mangel på tilbakeholdenhet hos Sovjetunionen får konsekvenser».¹⁰⁵ Han understrekte også at USAs mål alltid hadde vært en samlingsregjering med alle de tre store frigjøringsbevegelsene i landet, og at USA dermed ikke hadde som mål at deres side skulle vinne noen total seier. USA hadde dessuten tatt til orde for å stoppe all militær støtte til deres allierte i Angola, forutsatt at alle andre, især kanskje Sovjetunionen, gjorde det samme.¹⁰⁶ Kissinger slo altså fast og bekreftet

¹⁰³ Ibid: 7

¹⁰⁴ ibid

¹⁰⁵ ibid

¹⁰⁶ ibid

mye av det Clark hadde med i kritikken: USAs politikk var først og fremst reaktiv her. Angola var uinteressant for USA fram til Sovjetunionen hadde begynt å involvere seg der.

Clarks kritikk av forbindelsene mellom USA og Sør-Afrika ble også besvart i Kissingers innlegg. Han hevdet at det ikke var riktig at USA handlet i samforståelse med Sør-Afrika¹⁰⁷. Deres intervensjon skjedde ifølge Kissinger på eget initiativ. Hvor mye Sør-Afrika handlet på egenhånd, og hvor mye som var koordinert med CIA på forhånd er det vanskelig å si sikkert.¹⁰⁸ Kissingers insistering på at det viktigste for USA var å forhindre Sovjetisk innflytelse gjennom maktbruk i Afrika var fortsatt det mest sentrale i hans argumentasjon. Like fullt er det lite trolig at mange kritikere av Sør-Afrika ble nevneverdig beroliget av denne forsikringen fra administrasjonens side. Om Sør-Afrika ikke handlet i samforståelse med USA, så sto de i praksis uansett på samme side. Det i seg selv ville vært problematisk om premisset om at samarbeid med Pretoria var skadelig for forholdet til andre stater i området, var reelt.

4.1.3 Hva ville skjedd om USA ikke involverte seg?

Senator Clairborne Pell, en av Clarks liberale støttespillere i Senatet, gikk også hardt ut mot kjernen i Kissingers argumentasjon. Han spurte om det i dette tilfellet, hvor man tross alt var enig i at USA ikke har noen umiddelbar nasjonal eller strategisk interesse, ville vært like greit å bare la Sovjetunionen gå inn i Angola og «blø i hjel» som følge av gryende motstand og afrikansk nasjonalisme.¹⁰⁹ Kissinger repliserte at i de tilfellene Sovjetunionen ble presset ut av afrikanske land, hadde det stort sett skjedd nettopp gjennom amerikansk innblanding og oppdemming. I andre tilfeller var Sovjetunionens involvering i afrikanske stater resultat av «normal stat- til stat-politikk», altså ordinære bilaterale relasjoner uten preg av dominerende, og dermed ikke et problem for USA, slik han så det. Støtte til en bevæpnet frigjøringsgruppe i en borgerkrig var noe helt annet.

Dette er en tilsynelatende taktisk innvending mot Kissingers Angola-politikk. Pell stilte spørsmål ved logikken i at amerikansk innblanding på FNLAAs side var den beste medisinen mot Sovjetunionens ekspansive politikk i Angola. Han ga ikke uttrykk for direkte uenighet i at Sovjetunionen ikke burde få et fotfeste i det sørlige Afrika, men delte samtidig ikke administrasjonens forståelse av at dette var en viktig sak for amerikansk prestisje i regionen.

¹⁰⁷ Ibid: 13

¹⁰⁸ I sine egne memoarer hevder Kissinger at Sør-Afrika intervenerte på egenhånd uten konsuleringer med USA. Det bestrides av John Marcum, en av de fremste autoritetene på Angolas nyere historie. Se Kissinger (1999): 820-21 og Marcum (1978): 271

¹⁰⁹ Ibid: 39

Om dette bunnet i en prinsipiell aversjon mot amerikansk bruk av makt, eller bare var et uttrykk for at dette ikke var riktig middel i den aktuelle situasjonen, kan vi ikke slutte fra dette utspillet alene.

Det vesentlige her er at Pells teori om at Sovjetunionen ville kunne blø i hjel som følge av afrikansk nasjonalisme viste seg i praksis å medføre en viss riktighet. Marcum skriver at Sovjetunionen til sammen fram til opprettelsen av Folkerepublikken Angola i 1976 under MPLAs ledelse hadde investert nærmere 300 millioner dollar i MPLA. I grunnloven som ble vedtatt for den nye statsdannelsen, ble det slått fast at fremmede militærbase skulle være forbudt, og samtidig også gjort klart at privat eiendomsrett var garantert. De neste årene skulle Angola fortsatt tjene som eksportør av råvarer til vesten, slik øvrige ikke-sosialistiske stater i det sørlige Afrika også gjorde.¹¹⁰ Den norske historikeren Bjørn Nistad slutter seg også til denne analysen, og skriver at i den grad Sovjetunionen tjente noe strategisk på MPLAs seier, så var det av ren ideologisk karakter som verdensrevolusjonens sentrum.¹¹¹

Hvor mye dette betydde i praksis er det vanskelig å si sikkert. Etter den sino-sovjetiske splittelsen utviklet det seg en dyp rivalisering mellom Sovjetunionen og Kina om hvilken stat og ideologiske tolkning av marxismen-leninismen som var det revolusjonære sentrum for menneskehetens marsj mot kommunismen. På tross av de post-stalinistiske teoriene om «fredelig sameksistens» mellom det sosialistiske og det kapitalistiske verdenssystem som hadde blitt offisiell politikk i Sovjetunionen, var det fortsatt viktig, mente det ideologiske lederskapet, at staten støttet såkalte «nasjonale frigjøringsbevegelser» i deres kamp mot imperialisme og kolonialisme. Dette var nødvendig både for å forhindre at selve idéen om sosialismen skulle dø, men også for å forhindre at Mao Zedongs Kina vant hegemoniet innenfor den sosialistiske leiren. Dette artet seg som rivalisering over for eksempel Angola, men også Somalia, Eritrea, Etiopia og i Indokina. Viktigheten av dette bør ikke undervurderes. På 1980-tallet begynte Kina å trappe ned den revolusjonære rettesnoren i utenrikspolitikken. Samtidig førte en mer aggressiv og aktivt motarbeidende politikk fra USAs side, nedfelt i den såkalte «Reagan-doktrinen», hvor landet ga støtte til væpnede bevegelser og stater i den tredje verden som motsatte seg sosialisme, til at Sovjetunionen på tross av kostbare og prestisjetunge støtteprosjekter, ikke hadde særlig mange vellykkede sosialistiske eksperimenter å vise til i den tredje verden. Sosialismen som aktuelt frigjøringsprosjekt for mennesker i den tredje verden ble kraftig svekket på 1980-tallet. Dermed forsvant også mye av Sovjet-systemets ideologiske eksistensberettigelse. Vi bør derfor være varsomme med å frakoble ideologiske hensyn fra de nasjonale interessene til

¹¹⁰ Marcum (1978): 278-297

¹¹¹ Nistad (2013): 330-31

Sovjetunionen.

Neste innlegg kom fra Joe Biden, atter en av Clarks liberale støttespillere i Det demokratiske parti. Han anklaget Kissinger for å ha erklært en «ny Monroe-doktrine», en klar referanse til doktrinen fra 1822 hvor USA gjorde det klart at det ikke ville tolerere at en europeisk stormakt fikk nye fotfester på den vestlige halvkule.¹¹² Den logiske konsekvensen av det Kissinger hittil hadde sagt om at USA måtte stå opp med makt når Sovjet brukte militære krefter for å skaffe seg innflytelse internasjonalt, var i sin logiske konsekvens en ren utvidelse av Monroe-doktrinen til å gjelde hele verden. Biden spurte også om det i det hele tatt var en gyldig antakelse at maktbalansen alltid ville tippe i favør av Sovjetunionen om de brukte makt i visse deler av verden.¹¹³ Kissinger holdt på sin side fast med at enhver åpning for Sovjetisk projisering av militærmakt, ville oppmuntre til ytterligere og mer vågal bruk av det i framtida. Han avviste riktignok ikke at det «finnes steder» hvor Sovjetisk militærmakt ikke nødvendigvis ville forrykke maktbalansen på noe vis, men dette ville han heller ikke «fortelle [hvor er] på forhånd».¹¹⁴

Bidens respons utbroderte den taktiske innvendinga han åpnet med. Etter først ha reflektert over sin unge alder, og hvorvidt dette gjorde ham uskikket til å uttale seg om slike spørsmål, understreket han at «noe» måtte gjøres, men ikke nødvendigvis at USA måtte involvere seg i en «situasjon som Angola». Han mener USA heller måtte bestemme seg for hvor «våre interesser» var, og samtidig gjøre det klart overfor deres allierte at man ikke på noe vis ville henfalle til en isolasjonistisk utenrikspolitikk.¹¹⁵ Det er verdt å merke seg at avstandstaken til isolasjonismen var et viktig moment for både Biden og Clark, i tillegg til insisteringen på at USA måtte klargjøre hvor det virkelig var nødvendig å involvere seg, og når det ikke var det. I så måte later de til å ha vært enige i grunnkritikken.

Biden fortsatte videre med å spørre om ikke det også kunne tenkes at USAs engasjement fra sommeren 1975 bidro til å presse Sovjetunionen til ytterligere eskalering av sin innblanding, hvilket i sin tur høynet USAs målsettinger enda mer.¹¹⁶ Om dette var tilfellet, ville det åpenbart slått beina under hele Ford-administrasjonens begrunnelse for Angolapolitikken, så vel som politikken flere andre steder. Kissinger nøyde seg med å stadfeste at han «ville vært uenig» i en

¹¹² Angola-høringene:45

¹¹³ ibid

¹¹⁴ Ibid: 46

¹¹⁵ Ibid

¹¹⁶ ibid

slik påstand.¹¹⁷

På spørsmålet om nasjonale interesser, valgte Kissinger å gjenta det han sa tidligere i høringen. USA, som den frie verdens «sterkeste» land, ville «som følge av virkeligheten» alltid ha en rekke plikter påtvunget seg – som ikke vil kunne fjernes bare ved å lage en ny «doktrine».¹¹⁸ Denne «doktrinen» var kanskje ment å referere til kritikernes ønske om en fundamentalt ny utenrikspolitikk basert på internasjonal rett og ikke-innblanding i andre lands indre affærer, så fremt ikke vitale amerikanske interesser var truet. Kissinger antydte altså at det var en slags «naturlig drivkraft» som ledet USA til å føre den politikken han selv sto for. Han kom så med den formuleringen som hittil best oppsummerer hans aktive syn på utenrikspolitikk – i praksis en føre var-holdning:

It is the view that I have expressed here; it is that if you take action at an early phase in the changes of equilibrium, you face a more ambiguous decision but a lesser investment. You always have the choice of waiting while the threat becomes overwhelming. In that case, you will have gained inward assurance and you will have to pay a much higher price.

Bidens respons på var å påpeke at en slik eksplisitt tolkning av «pliktene» Kissinger nevnte, ville innebære at USA på sikt ikke lenger ville være den sterkeste nasjonen, eller en alliert man kunne stole på.¹¹⁹ Det er nærliggende å tro at det er Vietnamkrigens redsler og hengemyrstilstand han her refererte til. Bidens tanke ser ut til å ha vært at USA gjennom stadige involveringer i alle konflikter hvor Sovjetunionen blandet seg, ville føre dem imot en «imperiets overanstrengelse» hvor USA etter hvert ikke lenger ville være kapabel til å involvere seg tilstrekkelig hvor det virkelig var vitale interesser som sto på spill.¹²⁰ Kissinger svarte igjen at han selvsagt ikke mente USA skulle «være politi» hvor som helst i verden. Biden avsluttet sin tilmålte tid med å bemerke at han gjerne «privat» skulle likt å finne ut hvilke steder i verden Kissinger mente dette gjaldt.¹²¹

¹¹⁷ Her kan det være verdt å nevne at både Wright (1997), Shannon (2008) og Klinghoffer (1980) stiller seg bak Bidens analyse. USAs involvering allerede fra januar, ble av Sovjetunionen satt i sammenheng med Kinas og Zaires støtte til FNLA fra 1974.

¹¹⁸ Angola-høringene: 47

¹¹⁹ *ibid*

¹²⁰ *ibid*

¹²¹ *ibid*

4.2 BALANSEN MELLOM KONGRESS OG ADMINISTRASJON I UTENRIKSPOLITIKKEN

Spørsmål vedrørende balansen mellom maktfordelingen mellom Kongress og administrasjon var også et sentralt poeng for Kongressmedlemmene i høringene. I Angola-høringene var kritikken todelt. Administrasjonen ble kritisert for å ha oversett farene ved for lite folkevalgt kontroll over beslutningsprosesser i utenrikspolitikken, men også for det helt konkrete fraværet av orientering av Kongressen fra administrasjonens side i Angola. Kritikerne, især Clark og Biden, mente administrasjonen ikke hadde informert tilstrekkelig om de reelle forholdene ved USAs Angola-operasjoner. Kissinger på sin side mente administrasjonen hadde handlet akkurat slik den skulle ha gjort i henhold til formalitetene.

Også her er Senator Clark kritisk. Han spurte om Kissinger mente administrasjonens rådslaging med åtte kongresskomiteer i løpet av høsten 1975 var nok til å oppfylle Hughes-Ryan-tillegget fra 1974, som la føringer for hvor mye administrasjonen var forpliktet til å informere Kongressen om utenrikspolitiske beslutninger. Kissinger svarte at den spesielle tidsånden i 1975 gjorde disse spørsmålene ekstra kompliserte å svare på. Han fastholdt at administrasjonen ville snudd dersom den anså at det hadde kommet fram en «målbevisst motstand» i Kongressen, hvilket Kissinger ikke anså det hadde.¹²² Clark responderte med å stille spørsmål om medlemmene i Kongressen som faktisk ble rådspurt, var klar over hvorvidt deres mening ville hatt noe å si for administrasjonens politikk overfor Angola.

Det hersket tydeligvis et misforhold her mellom hvor godt informert partene mente Kongressen var. Kissinger selv mener i sine memoarer at Kongressen hele tiden visste at det foregikk et hemmelig program i Angola, og at det var helt andre grunner til at misnøyen eksploderte mot slutten av 1975.¹²³ Nærmere førti underrettinger ble foretatt i løpet av høsten, hvor komitéene fra Kongressen selv avgjorde hvor mange delegater de ville sende. Noen sendte så få som to; andre så mange som tretten. Til sammen hevder Kissinger at «mer enn to dusin» senatorer, 150 kongressmenn, og hundre stabsmedlemmer fra begge kamrene hadde blitt underrettet i løpet av høsten.¹²⁴ Misforholdet mellom Kissingers og Kongressmedlemmenes forståelse av brifingene kan både skyldes at innholdet i dem ikke var grundig nok, eller at det, slik Clark var inne på, ikke ble tydeliggjort at det var mulig å legge fram kritiske merknader underveis i disse.

¹²² Ibid: 23

¹²³ Kissinger (1998): 826

¹²⁴ Ibid: 827

Senator Biden ba Kissinger klargjøre dette. Var det slik at problemet var at Kongressen ikke visste at regjeringen ønsket å høre deres syn, og skapte den feilaktige antakelsen at Kongressen var enig?¹²⁵ Kissinger gjentok at slike spørsmål var vanskelige å svare tilstrekkelig på, men at det var viktig å understreke at det i saker som dette vanligvis var den utøvende makts prerogativ å styre. Kongressen skulle på sin side ha et visst oversyn, men uten dermed å måtte gi samtykke til hver eneste individuelle foreteelse. Han fastholdt fortsatt at administrasjonen trodde Kongressen i det store og det hele samtykket, selv om de visste at Clark og «andre» hadde et annet syn.¹²⁶

Biden nevnte videre at beløpene administrasjonen la fram i høringen i juli 1975 lå på «under 9 millioner dollar», og at det var utenkelig for Kongressmennene som ble brifet at kostnadene skulle kunne overstige dette.¹²⁷ For Biden hadde det altså sett ut til at operasjonenes omfang var langt mindre omfattende enn det det skulle bli seinere. Han fortsatte så med å stadfeste at det var vanskelig å vite hva det uenige mindretallet av Kongressmedlemmene som ble underrettet skulle gjøre. Etter hans syn var lekkasjer til pressen fra et klassifisert møte en «helt jævlig måte å drive business på», som han selv aldri ville vurdert selv, men at alternativene for de som motsatte seg administrasjonens politikk dermed fortonte seg som ikke-eksisterende.¹²⁸

Da han så skulle oppsummere årsakene til at Kongressen forholdt seg passive gjennom 1975 nevnte han et nytt interessant moment. Ifølge ham var et av premissene for operasjonene nettopp at de skulle være hemmelige for å forhindre «flause på hjemmebane», altså at det skulle bli skandale om det kom fram i offentligheten, slik det nå hadde gjort.¹²⁹ Kissinger har nok utvilsomt et poeng når han i sine memoarer bemerker at senatorene dermed i praksis «ville slutte opp om et program så lenge offentligheten ikke kjente til det», og at «de ville gjemme seg så fort det ble offentlig og de ble nødt til å forsvare sine tidligere posisjoner».¹³⁰ Han underbygger dette videre med et medieutspill fra den 5. desember 1975, altså etter at lekkasjene om Angola-operasjonene hadde nådd pressen, av Dick Clark, mannen som ifølge Kissinger hadde blitt mest underrettet om operasjonene av alle, hvor han nærmest lot som om han nylig hadde lært om hva som hadde foregått.¹³¹

Det er vanskelig å si hvor mye eller lite Clark visste på dette tidspunktet. Det er godt

¹²⁵ Angola-høringene: 30

¹²⁶ Ibid

¹²⁷ Ibid: 31

¹²⁸ ibid

¹²⁹ ibid

¹³⁰ Kissinger (1998): 829

¹³¹ Ibid: 827

mulig at deler av operasjonene ikke nådde fram i underrettingene, enten bevisst eller ubevisst. Den 5. desember var dessuten tross alt også den første dagen hvor en embetsmann i CIA innrømte overfor Senatets utenrikskomité at CIA *faktisk* hadde sendt våpen direkte inn til Angola.¹³² Det er altså nærliggende å tro at Clark tenkte opportunistisk at dette ville være en gylden anledning til å påføre Ford-administrasjonen et offentlig utenrikspolitisk nederlag.

George McGovern, som i 1972 hadde vært Demokratenes liberale presidentkandidat mot Nixon, og således en typisk representant for de liberale antikrigstendensene som begynte å manifestere seg under Vietnamkrigen, deltok også i høringene. Også han rettet spørsmål til Kissinger om det var riktig at det avgjørende hensynet for administrasjonen i denne debatten dreide seg om styrkeforholdet mellom Kongressen og den utøvende makt.¹³³ Kissinger repliserte med å understreke at essensen i utenrikspolitikk er «design, timing og proporsjonalitet», hvilket framfor noe krever «kontinuitet» og en anelse «overordnet oppfattelse [av situasjonen]», mens Kongressen, «med all respekt å melde», er mer egnet til å ta mindre og individuelle avgjørelser.¹³⁴ Han rundet av med å stadfeste at han mente en god utenrikspolitikk krever en utøvende myndighet, og at «vi må jobbe med» hvordan dette forenes med kontroll fra Kongressens side.¹³⁵ Kissinger inntok altså et klart prinsipielt syn på at den utøvende myndighet bør være så sterk som mulig for å skape klarhet og smidighet i bestemmelsene.

Unighet om hvor den mest hensiktsmessige balansegangen mellom Kongressen og presidentmakta går, har vært gjennomgående i USA i hele dets historie. Også i våre dager kan vi skimte konflikter vedrørende dette temaet, da spesielt fra de republikanske liberalistene Ron og Rand Paul.¹³⁶ Kissinger og andre tilhengere av en sterk utøvende makt har nok rett i at dette skaper en svært annen smidighet og fleksibilitet i statens evne til å føre utenrikspolitikk. Det ville for eksempel blitt enormt tidkrevende dersom amerikanske presidenter i moderne tid skulle lagt fram spørsmål til diskusjon og avstemming i Kongressen om enhver militær foreteelse i utlandet. USAs utenrikspolitiske engasjement er globalt, og krever en enorm innsikt og kompetanse for å hankses med på en forsvarlig måte. Da er det lett å tenke at det er mer fordelaktig med få beslutningstakere med god rådgiving, enn å involvere en forsamling folkevalgte politikere som ikke nødvendigvis besitter kunnskap om, eller interesse for utenrikspolitikk overhodet. På den annen side vil mer makt til Kongressen innebære mer treghet

¹³² Wright (1997): 67

¹³³ Angola-høringene: 33

¹³⁴ Ibid: 34

¹³⁵ ibid

¹³⁶ Se for eksempel: <http://insider.foxnews.com/2017/04/09/rand-paul-donald-trump-get-congressional-approval-bombing-syria-assad>

i beslutningsprosessene, som potensielt kan legge en demper på eventuelle forhastede og ukloke veivalg.

McGovern førte seg inn i det siste synspunktet. Han trakk linjene tilbake til Vietnamkrigen. Ifølge ham var det nettopp en sterk utøvende makt på bekostning av en kontrollerende kongress, som sørget for at USAs kredibilitet ble ødelagt i Indokina. Han antydte videre at grunnen til at mange i Kongressen ikke lenger var villige til å samarbeide med administrasjonen, skyldtes nettopp disse bitre historiske erfaringene.¹³⁷ Kissinger protesterte ikke, men sa seg heller ikke helt enig. Slik han så det hadde «pendelen» nå muligens beveget seg for mye over til «den andre siden», altså i Kongressens favør, hvilket etter hans syn virket hemmende på administrasjonens evne til å føre en fast utenrikspolitikk.

Uenigheten mellom McGovern og administrasjonen på dette punktet later til å ha vært svært dyp og uforsonlig. Slik han så det hadde den vist med all tydelighet hvor farlig det var med en for sterk utøvende makt som opererte uten tilstrekkelig innsyn. Kissinger på sin side ville nok hatt helt andre svar på hvorfor Vietnamkrigen gikk som den gikk, og i alle fall ikke sett det i sammenheng mellom for lite kontroll fra Kongressens side.

Et annet uttrykk for synet McGovern forfektet, kom fra den republikanske liberale senatoren Clifford Case. Han var enig med Clark og Biden i at passivitet fra Kongressens side ikke kunne tolkes som et reelt samtykke:¹³⁸

A failure to make overt objection, particularly when we are under the restriction of secrecy to what was proposed in July, I never felt, and do not still feel that it stopped us from objecting in December

Han fortsatte med et prinsipielt angrep på selve tanken om hemmelige operasjoner i fremmede land, et angrep Kissinger i sine memoarer bemerker at i praksis ville bragt USA ut av «etterretningsbransjen som sådan».¹³⁹

you should never get into an active opposition to a foreign country without doing it in the open. It does not always have to be an act of war and therefore does not always have to have congressional approval under the Constitution. But anything that involves money, I think, should be done in the open.¹⁴⁰

Kissinger responderte med et nytt forsvar for en sterk utøvende makt. Han slo fast at en sterk utøvende makt er viktig for å kunne ha fasthet og forutsigbarhet i utførelsen av diplomati på

¹³⁷ Angola-høringene: 34

¹³⁸ Ibid: 36

¹³⁹ Kissinger (1998): 828

¹⁴⁰ Angola-høringene: 36

USAs vegne. Ikke bare for USAs del, men også for å svare til forventninger fra andre land om at USAs president, eller utenriksminister, er USAs reelle stemme utad, og i stand til levere lovnadene man tidligere har kommet med.¹⁴¹

Angolakrigen viste tydelig problemene både ved en sterk presidentmakt, og en aktiv kongress. Hadde Kongressen vært tilstrekkelig underrettet fra tidlig av, og debatten om hvorvidt USA skulle involvere seg i Angola foregått åpenlyst, ville kanskje USA endt opp med å holde seg utenfor. Men da beslutningen først var tatt og opposisjonen i Kongressen mobilisert, var det de som endte med å avbryte administrasjonens politikk før den, etter administrasjonens eget syn, var bragt til ende.

4.3 VAR DET NOEN GANG MULIG Å VINNE MOT SOVJETUNIONEN?

Et sentralt moment i administrasjonens Angolapolitikk var å få på plass en nasjonal samlingsregjering, i motsetning til en ren MPLA-regjering med fare for å kunne kontrolleres av Sovjetunionen. Under Angola-høringene ble det raskt klart at det hersket en klar uenighet mellom de liberale kreftene rundt senator Dick Clark i Kongressen, og Kissingers linje. Kissinger var overbevist om at den opprinnelige planen og strategien var nok til å tvinge MLPA og Sovjetunionen til en forhandlet løsning i tråd med Alvoravtalen. Clark mente på sin side at dette var lite sannsynlig, og at Kissingers strategi unektelig ville bli langt dyrere og ville tvinge USA til å bli mer involvert enn man forutså. Uenighetene ligger også her på rent taktiske hensyn, og en forskjellig forståelse for situasjonen på bakken i Angola.

Clarks siste spørsmål i Angola-høringene dreide seg nettopp om realismen i administrasjonens politikk. Et annet spørsmål Clark ba høringene få svar på, var hva en fortsatt amerikansk støtte til borgerkrigen ville oppnå i praksis. Russerne hadde allerede på daværende tidspunkt bidratt med 200 millioner dollar i støtte, og 11 000 cubanere var på bakken og forsvarte MPLA mot Sørøstafrikanske tropper. Videre pengestøtte fra USA ville ikke klart å jamne ut dette. Tjente det USAs kredibilitet å måtte trekke seg ut ved et senere tidspunkt?¹⁴² Senere i høringene spisset han spørsmålet sitt:¹⁴³

(...) I think what you described at that time as almost \$200 million on behalf of the Soviets. Some 11,000 Cuban troops were there; 400 Russian advisers. What reason is there that our contributing \$28 million more, without technicians,

¹⁴¹ Ibid: 37

¹⁴² Ibid: 3

¹⁴³ ibid: 47

without troops, would have really forced the Soviets into a coalition or brought about the stalemate that would have been necessary to do that? Wasn't the \$28 million really only the beginning?

Kissinger repliserte:

In my judgment, which I held at the time, one -I did not invent afterward, in my judgment we were then on a course' which would have had a good chance of resolution at the OAU meeting; perhaps not the most brilliant outcome in the world, but which would have restored the issue to essentially African dimensions and removed the superpowers from it. Had this failed, we would then have to decide—We would certainly not have been able to continue it as a covert operation—and we would then have had to decide what degree of overt involvement we would undertake in Angola; or whether we should bring pressures in some other way; or what position to take.¹⁴⁴

Dette er viktige sitater. Administrasjonen holdt fram med at deres politikk var å støtte sine foretrukne opprørsgrupper mot Sovjet-støttede MLPA, vel vitende om at Sovjetunionen hadde et voldsomt overtak her. Målet var aldri å få FNLA og UNITA til å vinne en total seier, men å gi dem styrke nok til å ha en posisjon å forhandle ut ifra. Ifølge Kissinger var dette noe man var på god vei til i desember 1975. Det var først Kongressens nei til videre bevilgninger, de 28 millionene, som gjorde at Sovjetunionen så sitt snitt til å eskalere igjen fra desember.¹⁴⁵ Underforstått: om Kongressen ikke hadde stemt gjennom Tunney-tillegget den 19. desember, ville administrasjonen kanskje klart å forhandle fram en løsning med Sovjetunionen.

Clark ga seg ikke. Han fortsatte å presse på spørsmålet om hvor mulig selv også selv et begrensa mål som dette var. Med et så enormt gap mellom de to supermaktens støtte til sine sider virket det, slik Clark så det, lite realistisk å klare å presse fram en fastlåst situasjon på bakken.¹⁴⁶ Kissinger svarte at på daværende tidspunkt, altså månedsskiftet januar/februar 1976, ville selvsagt ikke 28 millioner dollar i hemmelig støtte vært nok. Det var derfor han hadde forespurt Kongressen for åpen støtte «på en mer forsiktig måte», uten at dette forklares nærmere.¹⁴⁷ Clark sto midlertid fast ved sitt poeng, og holdt fram med at dette selvsagt ville betydd en langt dypere involvering, med langt mer penger enn de foreslåtte 28 millionene.¹⁴⁸

¹⁴⁴ ibid

¹⁴⁵ Ibid: 50

¹⁴⁶ ibid

¹⁴⁷ Ibid 48

¹⁴⁸ ibid

4.4 HVEM VAR AGGRESSOREN?

Et annet spørsmål som kanskje er det som peker aller mest i retning av å være fundert i en liberal prinsipiell antikrigsmotstand, er spørsmålet om hvem som var den primære aggressoren i Angola. Et spørsmål som hang sammen med dette var også hvorvidt USAs opptrapping allerede fra tidlig av bidro til å presse Sovjetunionen til også å trappe opp sine bidrag til borgerkrigen. Her kom det etter hvert fram en del uenigheter, og flere av Kongressmedlemmene lot til å være samme oppfatning som syna som kommer fram i litteraturen på emnet, nemlig at Sovjet handlet langt mer reaktivt i Angola enn Kissinger hevdet.¹⁴⁹

Butler (2008) skriver i sin avhandling at det om vi følger kronologien, var USAs tidlige støtte til FNLA fra juli 1974 som gjorde disse i stand til å begynne å gå offensivt til verks mot MPLA høsten 1974 og våren 1975.¹⁵⁰ Den amerikanske støtten var av mer enn omfattende nok størrelse til å bli oppdaget, og sammenfalt med tilsvarende støtte fra både Zaire, Kina, Nord-Korea og Romania. Administrasjonens påstand om at det var Sovjet som begynte opptrappingen, stemmer altså ikke med kronologien på de faktiske opptrappingene.

Etter det jeg kan se, var dette et underordna argument i det meste av Kongressens motstand mot administrasjonen. I den grad administrasjonen ble utfordret på dette under høringene, var det primært i form av en liste med spørsmål som var svart på av Kissinger på forhånd, og som ble levert ut til deltakerne underveis. Clarks uttalelser i løpet av høringene, kan tyde på at dette ganske enkelt skyldtes at man hadde lite konkret å legge bak eventuelle påstander om at USAs handlinger bidro til å få Sovjetunionen til å eskalere.

Allerede tidlig i utspørringene var Clark inne på spørsmålet om hvem som var aggressor og ikke. Dette var slik han så det, et vanskelig spørsmål å svare på.¹⁵¹ Han trakk fram 40-komiteéns bevilgninger fra januar 1975, og påpekte at det var vanskelig å si om Zaire økte sin støtte til FNLA i forkant av dette.¹⁵² Det var også et åpent spørsmål hva Sovjetunionen visste om dette. Clark spurte om de var klar over at den direkte støtten fra USA var såpass liten, eller la de den sammen med Zaires innblanding?

Kissinger responderte at Sovjetunionen begynte sin støtte til MPLA allerede høsten 1974.¹⁵³ USA fikk også forespørsler om slikt, men han hevdet at de raskt avviste dem. Han stadfestet videre at USA holdt seg til «mindre» støtte til FNLA etter Alvor-avtalen, mens Sovjet

¹⁴⁹ Wright (1997) og Klinghoffer (1980) i særdeleshet.

¹⁵⁰ Se Butler (2008): 525

¹⁵¹ Ibid: 3

¹⁵² Hvilket vi vet de gjorde i dag. Se Butler (2008)

¹⁵³ Angola-høringene: 9

hadde hatt færre restriksjoner.¹⁵⁴ Det var ikke rart det ble stridigheter i mars samme år. Den 9. juli fordrev MPLA både FNLA og UNITA ut av Luanda, og styrkeforholdene snudde seg i deres favør. Her er det ingen tvil om at Kissinger bevisst snakker usant, jamfør Butlers funn over. Selvsagt visste han at USAs støtte var påbegynt langt tidligere, og at Sovjetunionen ikke hadde forutsetning til å se forskjell på midlene FNLA mottok fra USA og andre aktører.

Zambia og Zaires frykt var også viktige momenter for Kissinger. Denne frykten kom i løpet av sommeren 1975. Han hevdet USA ikke hadde kommet med noen form for militær støtte til noen av partene i Angola før dette, en tilsløring av det faktum at USA hadde ytt militær bistand til Zaire, som så sendte våpen til FNLA, lenge før dette. Like fullt stemmer det nok at Zambias frykt for et MPLA-styrt Angola bidro til å få USA til å trappe opp sin støtte til FNLA, noe Kissinger også er relativt åpen om i sine egne memoarer.¹⁵⁵

Amerikansk etterretning kunne i august påvise at sovjetiske og cubanske rådgivere og tropper var på plass.¹⁵⁶ Skulle vi tro cubanerne selv, sa han, hadde de hatt et treningsprogram gående helt siden juni, og rådgivere der enda tidligere. I september var UNITA svært presset av styrker fra MLPA. De vendte seg derfor til Sør-Afrika. Sistnevnte svarte med å sende militært utstyr, noe Kissinger fortsatt hevdet ikke skjedde i samforståelse med USA.

I oktober 1975 kunne man påvise store økninger i cubansk og sovjetisk hjelp. MPLA erklærte seg, i strid med Alvoravtalen, som Angolas nye regjering, hvilket ifølge Kissinger ledet til at USA den 9. desember kom med et forslag til Sovjets ambassadør om at USA ville stanse sin støtte til sine foretrukne opprørsgrupper, såfremt «de andre», i klartekst Sovjetunionen, gjorde det samme. Responsen på forslaget hadde etter Kissingers syn vært «unnvikende», men «ikke helt negativ».¹⁵⁷ Dette kan være et tegn på at Sovjetunionen var så sikre på at tiden var på deres side, at enhver uthaling av forhandlingene ville styrke MPLAs stilling på bakken.

Kissinger gjentok poenget med at man i desember 1975 kunne observere at Sovjetunionen begynte å minke sin støtte til MPLA.¹⁵⁸ Han mente dette betydde at man hadde en diplomatisk løsning innafor rekkevidde. Dette ble, slik han så det, spolert da Kongressen stemte nei til fortsatt amerikansk involvering, og cubanske styrker fordoblet styrkebidraget sitt, noe som førte til at Sovjetunionen gjenopptok sin støtte. Kissingers syn var altså at dersom Kongressen ikke hadde stanset den amerikanske støtten til FNLA og UNITA, så ville Sovjetunionen gått med på en diplomatisk løsning i tråd med Alvor-avtalen, slik konsensus var

¹⁵⁴ ibid

¹⁵⁵ Kissinger (1999)

¹⁵⁶ Angola-høringene: 10

¹⁵⁷ Ibid

¹⁵⁸ Ibid: 11

i det internasjonale samfunnet. Følgelig var det rimelig å se på Sovjetunionen og Cuba, og ikke USA, som var den primære aggressoren.

Kissinger nevnte deretter et møte i Organisasjonen for Afrikanske enhet (OAU) i Addis Abeba, i desember 1975. Det lå an til å vedta en resolusjon som fordømte Sør-Afrika, tok til orde for en umiddelbar våpenhvile, tilbaketrekning av alle fremmede styrker, samt en forsoningsprosess med mål om en samlingsregjering.¹⁵⁹ MPLA-regjeringen stemte etter påtrykk fra Sovjet, nei. USA var rede til å si ja, og var det fortsatt «den dag i dag».¹⁶⁰ Dette understøtter argumentet hans med USAs eget avviste forslag overfor Sovjetunionen. Maktforholdene på bakken hadde gjort diplomati, USAs foretrukne metode, fåfengt. Denne innvendingen ble aldri besvart av verken Clark, eller andre kongressmenn.

På et av spørsmåla som Kissinger på forhånd hadde svart på før høringene, om hvorvidt et Angola styrt av MPLA vil kunne bli alliansefritt, svarte han at han anså dette som svært lite trolig.¹⁶¹ Han mente det har for mye å gjøre med *hvordan* de vant borgerkrigen – nemlig gjennom 11 000 cubanske soldater og minst 200 millioner dollar i støtte fra Sovjet. Men han avviste det interessant nok ikke kontant. Dersom MPLA ikke ville blitt en sovjetisk klientstat, ville hele Ford-administrasjonens narrativ klappet sammen.

Det er interessant at Kissinger ikke utelukket at det var en viss mulighet for dette. Hvis det var tilfellet, var det mulig å se USAs aksjoner som en preventiv handling for *kanskje* å forhindre et sovjetisk brohode i det sørlige Afrika. Intervensjonen kunne potensielt ha vært en unødvendig aggressiv handling som både trakk den kalde krigen inn i det sørlige Afrika, i tillegg til å sette forholdet til Sovjetunionen på spill. Det faktum at cubanerne først valgte å trappe opp da Sør-Afrika gikk inn for fullt, peker i likhet på litteraturen hos Wright og Butler, mot at USAs politikk bidro til å eskalere fiendtlig involvering i Angola, like mye som motsatt.

Et annet av spørsmåla Kissinger måtte svare på, dreide seg om holdbarheten i argumentet om at USA agerte i Angola for å slå tilbake Sovjetunionens brudd på forståelsen av détente-politikken. Kissinger understreket at avtalen om å «avstå fra bestrebelser for å oppnå ensidige vinninger på den andres bekostning», altså avtalen Nixon og Bresjnev, Sovjetunionens generalsekretær, undertegna den 29. mai 1972, ble signert på et tidspunkt hvor USA tross alt begikk den største bombekampanjen i hele krigen i Indokina.¹⁶² Siden den gang hadde USA støttet antimarxistiske krefter i Chile, nylig visstnok også i Italia, og attpåtil støttet og bevæpnet

¹⁵⁹ *ibid*

¹⁶⁰ *Ibid*: 12

¹⁶¹ *Ibid*: 51

¹⁶² *Ibid*: 52

andre sider i Midtøsten, i tillegg til diverse partier i Portugal.¹⁶³ Hvorfor var det akkurat Angola som skulle være stedet som overskred grensa? Hva med USAs egne handlinger?

Kissingers svar på dette spørsmålet var en repetisjon av ting han tidligere hadde uttalt. Han gjentok at Angola-konflikten representerte det første tilfellet hvor Sovjetunionen bevæpnet og sendte militære styrker til områder langt utenfor områder som angikk egen sikkerhet. Kissinger vedgikk at en «viss grad av konkurranse» var uunngåelig mellom supermaktene, men at Angola «åpenbart» var et seriøst forsøk fra Sovjets side på å oppnå en fordel, altså «klart uforenlig med Prinsippetklæringen vedrørende våre bilaterale forhold, signert på toppmøtet i 1972».¹⁶⁴ Poenget med at USA også hadde bevæpnet og sendt militære styrker utover områder som angikk landets sikkerhet, svarte han ikke på.

En annen innvending som kom fram i Clarks liste over spørsmål til Kissinger, var spørsmålet om hvor reelt USA hadde forsøkt å etterstrebe diplomatiske metoder. Ett spørsmål gikk på hvorfor ikke administrasjonen henvendte seg direkte til Sovjetunionen da det ble klart at de sendte våpen til MPLA. Et annet spørsmål gikk på hvorfor ikke Nathaniel Davis' anbefaling av en diplomatisk strategi fra sommeren 1975 ble forsøkt, framfor å gå direkte på å støtte anti-sovjetiske opprørsgrupper.¹⁶⁵ Om man hadde muligheten for å løse en tvist fredelig, men likevel valgte å bruke makt, ville Kissingers ståsted hvor USA bare gjorde det nødvendige for å bremse Sovjetisk aggresjon, ha mistet troverdighet.

På det første spørsmålet svarte Kissinger at det i begynnelsen var snakk en begrenset støtte fra Sovjetunionen til MPLA. Det handla om bestrebelser for å «styrke MPLA så de kunne konkurrere med det, på det tidspunktet, langt sterkere FNLA», og at det først var seinere at de begynte å søke mer enn paritet med FNLA.¹⁶⁶ På det tidspunktet hadde det, etter Kissingers syn, vært fåfengt å bringe temaet opp for Sovjetunionen uten først å ha vist at USA også var villige til å sette makt bak sine krav. Først når man hadde gjort dette, ville det ha vært hensiktsmessig å forsøke å komme fram til en enighet, slik Kissinger blant annet hadde forsøkt gjentatte ganger i møter med Dobrynin. «Dette punktet» ble nådd sent i 1975, mente han.

På det andre spørsmålet svarte Kissinger at det på det aktuelle tidspunktet, månedsskiftet juni/juli 1975, ikke foregikk noen «krig» i egentlig forstand i Angola. De eneste kamphandlingene på dette tidspunktet var begrensa til Luanda og områdene rundt, men lå an til å kunne spre seg. Slik Kissinger så det ble det foretatt en vurdering av alle alternativene som

¹⁶³ Alle sammen eksempler på handlinger som kunne tolkes som brudd på forståelsen i détente

¹⁶⁴ Ibid. Her siktes det til toppmøtet i Wien mellom Bresjnev og Nixon, hvor hovedprinsippene for den nye avspenningspolitikken mellom USA og Sovjetunionen ble avtalt.

¹⁶⁵ Ibid

¹⁶⁶ Ibid

ble skissert, i tillegg til Davis' foretrukne plan, men at man landet på hemmelige operasjoner fordi man ellers kunne risikere at MPLA erobret resten av landet, og ikke bare hovedstaden.¹⁶⁷ Den eneste måten å legge til rette for «effektivt diplomati» var å gjenopprette en viss balanse på bakken i landet.

Her har vi å gjøre med en fundamental uenighet, både om hva som var å regne som tiltak som nødvendiggjør mottiltak fra motparten, men også handlingsrommet man hadde gjennom diplomatiet som metode. Der hvor både Davis og Clark så muligheter for å finne diplomatiske løsninger med Sovjetunionen for å holde Afrika unna den overordnede rivaliseringen mellom supermaktene, mente Kissinger og administrasjonen at dette forutsatte en viss jevnbyrdighet og at begge parter hadde noe å gi og ta. Med en slik uenighet var det ikke til å unngå at aktørene landet på forskjellige konklusjoner med hensyn til hva som var en passende respons på Angola-krigen.

¹⁶⁷ *ibid*

EPILOG

Sett opp mot andre stedfortrederkriger mellom USA og Sovjetunionen under den kalde krigen, ble Angola interessant på flere vis. Landet utgjorde ikke noen nevneverdig strategisk interesse for noen av stormaktene. Verken Sovjetunionen, USA, eller for den del, Kina, hadde utvist særlig interesse overfor landet tidligere. I Angola, som i så mange andre tilfeller, var det det mekanismene fra den kalde krigens og dens hang til ideologisk prestisje, som ble avgjørende.

Angola skiller seg også ut i det at Sovjetunionen viste seg å ha en helt annen vilje til å bruke makt enn det USA hadde. Sovjetunionen var her på høyden av sin makt, og hadde et stabilt lederskap som på tross av den oppnådde forståelsen med USA gjennom Nixon og Kissingers détente-politikk fortsatt var avhengig av, og påberopte seg retten til, å støtte det de anså som frigjøringsbevegelser i den tredje verden. USA på sin side hadde akkurat gått gjennom en usedvanlig blodig krig i Vietnam, hvor over 50 000 amerikanere hadde blitt drept. I en demokratisk stat skaper dette ringvirkninger som får konsekvenser for landets utenrikspolitikk. I praksis førte dette med seg en djup splittelse mellom landets lovgivende makt, Kongressen, og den utøvende makta, representert ved Ford-administrasjonen. I Angola gikk Kongressen av med en foreløpig seier i 1975/76, da den klarte å stanse videre bevilgninger til de antisovjetiske gruppene i landet.

Selv om MPLA, med hjelp av Sovjetunionen og Cuba gikk av med en midlertidig seier etter Kongressens stemmegiving, skulle seieren bli kortvarig. USAs nye republikanske president på 1980-tallet, Ronald Reagan, hadde som hovedstrategi i utenrikspolitikken å bevæpne og støtte nettopp antisovjetiske opprørsgrupper som kjempet i den tredje verden. Angola var intet unntak, og i 1985 ble Clark-tillegget opphevet, og amerikansk hemmelig støtte til UNITA ble gjenopptatt.¹⁶⁸ Borgerkrigen blusset raskt opp igjen, og UNITA førte en mer eller mindre effektiv geriljakrig mot MPLA-styret helt til Savimbi ble drept i 2002. I dag styres fortsatt Angola av MPLA som et korrump og lukket regime, med en svært dårlig situasjon både for menneskerettigheter og sosiale forhold. Lite er igjen av de marxistiske drømmene om en afrikansk sosialistisk folkerepublikk.

Debatten om forholdet mellom Kongressen og administrasjonen i utformingen av amerikansk utenrikspolitikk, har blusset opp flere ganger siden 1976. Som vi så, så ble ikke Clark-tillegget spesielt langvarig. I senere tid ser vi, spesielt etter 11. september 2001, at vekslende

¹⁶⁸ Wright (1997): 118-126

administrasjoner har styrket sin makt over utforminga av amerikansk utenrikspolitikk. Nye debatter om dronekrig og kamp mot internasjonal terrorisme har dukket opp. Foreløpig har det stort sett vært svært begrenset motstand mot dette i den amerikanske Kongressen. I senere år kan det være verdt å nevne Tulsi Gabbard (D), innvalgt til Representantenes hus fra Hawaii, og hennes foreslåtte «Stop Arming Terrorists Act», et lovforslag som skal forby amerikansk finansiering av «terrorister» i krigen i Syria. Dette minner svært mye om Clarks arbeid mot USAs involvering i Angola. Også Gabbard søker å bruke Kongressens makt over statsbudsjettet til å motarbeide den utøvende makts involvering i en borgerkrig som ikke virker til å være i tråd med amerikanske interesser.

Det gjenstår å se om hun vil lykkes. Uansett vitner dette om at konflikten mellom Kongress og administrasjon også er i live i dag, 40 år seinere. Så lenge USA er et fungerende demokrati med valg og en maktfordeling som fortsatt baserer seg på bestemmelsene i grunnloven, vil dette være en kilde til konflikt og diskusjon. Framtidige historikere, statsvitere og andre aktører, vil sannsynligvis jobbe med problemstillinger som dette, ikke bare med hensyn til Angola, men også andre utenrikspolitiske dilemmaer hvor den utøvende makt kommer i konflikt med den lovgivende.

LITTERATUR OG KILDER

Primærkilder fra Fordbiblioteket

National Security Advisor files:

Presidential country files:

Boks 1:

- Talking points for Secretary Henry Kissinger NSA meeting on Angola 17. juni 1975, mappe: National security advisor files, presidential country files for Africa 1974-77, «Angola (1), boks 1 – side 1

White house files:

Subject files:

Boks 6:

- Brev, William T. Rendall til Senator Tunney, 6. februar 1976, mappe: White House Files, Subject files, folder CO7 «Angola (exec)», boks 6, Gerald R. Ford Library

Boks 7:

- Brev, Biskop L. Scott Allen & Louis L. Miller fra United Methodist Church til President Ford, 19. november 1975, mappe: White house Files, Subject files, folder CO7, «Angola (gen)», boks 7, Gerald R. Ford Library

Boks 22:

- Brev fra Jesse Helms til president Ford, 19. desember 1975, White house central files, mappe: FO 3-2/CO 7, boks 22
- Brev fra William Kendall til Jesse Helms, 3. februar 1976, White house central files, mappe: FO 3-2/CO 7, boks 22

Nessen Files

Bok 71:

- Referat, «Meet the press», 21. mars 1976, mappe: Nessen Files, March 21. 1976, boks 71, Gerald R. Ford Library

Primærkilder fra Ford-biblioteket på internett

- Samtalememorandum mellom Kissinger, Scowcroft og Ford, 17. juli 1975, Gerald R. Ford Presidential Library, lastet ned 30.01.2017 fra <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0314/1553168.pdf>
- National security study memorandum 234, Scowcroft Brent til utenriksministeren, forsvarsministeren, CIA-sjefen og sjefen for Den militære overkommando, 13. desember 1975, Gerald R. Ford Presidential Library, lastet ned 30.01.2017 fra: <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0310/nssm234.pdf>
- Samtalememorandum mellom Kissinger, Scowcroft og Ford, torsdag 18. desember 1975, Gerald R. Ford Presidential Library, s. 1, lastet ned 30.01.2017 fra <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0314/1553325.pdf>
- Referat av møte i Det nasjonale sikkerhetsrådet, mandag 22. desember 1975, Gerald R. Ford Presidential Library, lastet ned 30.01.2017 fra <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0312/1552396.pdf>
- Samtalememorandum mellom Kissinger og Gromyko, 23. Januar 1976, Gerald R. Ford Presidential Library, lastet ned 30.01.2017 fra <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0331/1554006.pdf>

Andre primærkilder tilgjengelig på internett

- Samtalememoranda med Kissinger og Pinochet, «U.S chilean relations», 8. juni 1976, National security archives, lastet ned 25.01.2017 fra: <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB437/docs/Doc%2010%20-%20Kissinger-Pinochet%20memcon%20Jun%208%201976.pdf>
- United States. Congress. Senate. *Committee on Foreign Relations. Subcommittee on African Affairs, (1976). Angola: hearings before the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Ninety-fourth Congress,*

second session, on U.S. involvement in civil war in Angola, Washington: U.S. Govt. Print. Off. (Angola-høringene), Lastet ned 03.01.2017 fra <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=pur1.32754074746417;view=1up;seq=5;size=150>

- Transkripsjon av møte i Det nasjonale sikkerhetsrådet, 27. juni 1975, National Security Archives, s. 3-4 lastet ned 30.01.2017 fra: <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB67/gleijeses6.pdf>
- Davis Nathaniel, «The Angola Decision of 1975: a Personal Memoir», i *Foreign Affairs* vol. 57, nr. 1 (fall 1979): 110, lastet ned 26.01.2017 fra: http://www.jstor.org/stable/20040055?sid=primo&origin=crossref&seq=1#page_scan_tab_contents

Bøker

- Barron David Jay, *Waging war, The Clash Between Presidents and Congress, 1776 to ISIS*, Simon and Schuster 2016
- Blum William, *Killing Hope: US military and CIA Interventions since World War II*, (Common Courage Press, Monroe ME 04951, 2014)
- Garthoff R, *Détente and Confrontation – American-Soviet relations from Nixon to Reagan* (Brookings Institution, Washington DC 1994):
- Guimarães Fernando Andresen, *The Origins of the Angolan Civil War*, (St. Marks Press, New York, 1998)
- Kissinger Henry, *Years of Renewal*, (Simon & Schuster, United Kingdom, 1999)
- Klinghoffer Arthur Jay, *The Angolan War: A Study in Soviet Policy in the Third World*, (Westview special studies on Africa, 1980)
- Luce Henry, *The American Century*, i «Life Magazine», (17. Februar 1941), lastet ned 04.12.2016 fra https://books.google.no/books?id=I0kEAAAAMBAJ&printsec=frontcover&redir_esc=y#v=onepage&q=century&f=false
- Marcum John A, *The Angolan Revolution II (1962-1976)*, (MIT Press, Cambridge Massachusetts, London 1978)
- Nistad, Bjørn, *Sovjetunionens utenrikspolitikk 1917-1991*, (Vidarforlaget, Oslo, 2013)
- Smith Elizabeth, *Foreign Intervention in Africa – from the Cold War to the War on Terror*, (Cambridge University Press, 32 avenue, New York, 2013)

- Stockwell John, *In Search of Enemies*, (W.W. Norton, 1978)
- Wright George, *The Destruction of a Nation: The United States' policy toward Angola since 1945* (London, Pluto Press, 1997):

Andre sekundærkilder

- Butler Shannon Rae, «Into the Storm: American Covert Involvement in Angola 1974-1975» (University of Arizona, 2008, lastet ned 30.11.2016 fra <<http://arizona.openrepository.com/arizona/handle/10150/195354>>
- Johnson Robert David, «The Unintended Consequences of Congressional reform: The Clark and Tunney Amendments, and U.S policy toward Angola», in *Diplomatic History* vol. 27, (Oxford University Press, 2003). Lastet ned 30.11.16 fra <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-7709.00348/epdf>>
- Wright George, *US policy Towards Angola: The Kissinger years 1974-1976*, (University of Leeds African Studies Department of politics, 1990)