

Forsvarsstudier 2/1993

Cuba-krisen 1962

Olav Njølstad

Innhold

| | |
|---|-----|
| Innledning | 5 |
| Utplasseringen: beslutning, motiver og implementering . | 12 |
| Allison: Ett svar på mange institusjonelle behov . | 12 |
| Etterprøving: "Grand global planning" tross alt? . | 15 |
| Sammenfatning | 27 |
| Blokaden: Dens talsmenn, begrunnelse og siktemål . . . | 28 |
| Allison: Hvor man sitter, avgjør hvor man står . . | 28 |
| Etterprøving I: Hvor man står, viser hva man vet | 31 |
| Etterprøving II: Ikke tautrekking, men overtalelse | 42 |
| Sammenfatning | 53 |
| Den sovjetiske tilbaketrekningen: | |
| Kapitulasjon eller kompromiss? | 55 |
| Allison: | |
| Ultimatum + eskalering = hestehandel | 57 |
| Etterprøving: | |
| Krigsfrykt + fredsvilje = kompromiss | 58 |
| Sammenfatning | 70 |
| Allison og Cuba-krisen: Noen avsluttende refleksjoner . | 73 |
| Noter | 81 |
| Appendix I | 107 |
| Appendix II | 120 |
| English Summary | 125 |

Innledning ¹

Om morgenen den 16. oktober 1962 ble president John F. Kennedy (JFK) varslet om at Sovjetunionen var i ferd med å utplassere kjernefysiske mellomdistanseraketter på Cuba. Fotografier fra et av flyvåpenets U-2-fly hadde avslørt to områder vest og sørvest for Havana med i alt syv utskytingsramper for ballistiske mellomdistanseraketter (MRBM) av typen SS-4. Til hver rampe hørte to raketter. Med rekkevidde på ca. 1.600 km truet disse rakettenes en rekke militære mål i USA, deriblant atten flyplasser og brensellagre tilhørende Det strategiske flyvåpenet (SAC), én base for USAs interkontinentale ballistiske raketter (ICBM) og én større marinebase. Også en rekke industri- og befolkningssentra, inklusive St. Louis, Cincinnati og Washington DC var truet. Selv om det ikke fremgikk av fotografiene hvorvidt de kjernefysiske stridshodene allerede var på plass, anslo CIA-ekspertene at rakettenes ville være i operativ stand i løpet av få uker.²

Kennedys umiddelbare reaksjon var å beordre flere U-2 overflyvninger av Cuba. Han krevde også at intet måtte lekke ut om saken før USA var rede til å aksjonere. For å stå best mulig rustet under den krisen han forstod var under oppseiling, opprettet han dernest en spesialkomité bestående av et femtontalls betrodde rådgivere -- den senere så berømte Executive Committee of the National Security Council (ExComm).³

I den neste uken drøftet disse rådgiverne hvordan USA skulle forholde seg til den sovjetiske utfordringen.⁴ Ulike diplomatiske og militære aksjonsformer ble vurdert. Den grunnleggende premiss var hele tiden at rakettenes måtte fjernes -- spørsmålet var bare når og på hvilken måte. Valget kom raskt til å stå mellom to alternativer: Et flyangrep mot raketbasene, eller en blokade av øya kombinert med et krav om at sovjeterne selv sørget for å trekke våpnene tilbake. Kennedy valgte til slutt å satse på blokade, og informerte en intetanende amerikansk

opinion om sin beslutning i en dramatisk fjernsynstale den 22. oktober. Etter nye fem dager med fortettet spenning, der ingen sikkert visste om Moskva var innstilt på krig eller fred, ga Khrusjtsjov den 28. oktober ordre om full tilbaketrekning av rakettenes. Kennedy forsikret på sin side at USA ikke hadde til hensikt å invadere Cuba.⁵

Hovedformålet med denne studien er å søke svar på tre grunnleggende spørsmål som i snart tretti år har preget diskusjonen omkring Cuba-krisen: (1) Hva foranlediget den sovjetiske beslutningen om å utplassere kjernefysiske mellom-distanseraketter på Cuba? (2) Hvorfor valgte Kennedy-administrasjonen å svare med en militær blokade? (3) Hvilke hensyn fikk Khrusjtsjov til å godta det amerikanske kravet om at de omstridte rakettenes måtte returneres til Sovjetunionen?

Som mange lesere alt vil ha registrert, er dette nokså ordrett de samme spørsmål som opptok Graham T. Allison i hans banebrytende studie fra 1971, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*.⁶ Men der Allisons analyse gjennomgående befant seg i gråsonen mellom viten og spekulasjon, gjør dagens dramatisk forbedrede kildesituasjon at vi for første gang aner konturene av hva som "virkelig" hendte.⁷

Noe av hensikten med denne studien er da også å undersøke i hvilken grad Allisons hypoteser og konklusjoner tåler møtet med ny og mer velfundert empiri. Dette ikke så meget for å holde noen vareopptelling over hans mange analytiske blink-og-bomskudd som for å se hvorvidt Cuba-krisen støtter opp under det allisonske perspektiv på utenrikspolitikken som et produkt av rutinepolitikk, organisatoriske særinteresser og/eller byråkratisk tautrekking. Til hjelp for leseren har jeg sammenfattet hvordan Allisons mange hypoteser plasserer seg i forhold til forskningsstatus i et eget vedlegg bakerst i heftet (Appendix II). Der finnes også en kronologisk oversikt over de viktigste relevante hendelser før og under krisen (Appendix I). Fordi brorparten av det nye kildematerialet omhandler den amerikanske beslutningsprosessen, og fordi det også var denne

Allison viet størst oppmerksomhet, vil omstendighetene omkring blokade-beslutningen bli gjenstand for den mest inngående drøftingen.

De spørsmål Allison tok mål av seg å besvare -- hvorfor utplassering? hvorfor blokade? hvorfor retrett? -- var blitt stilt av andre forskere før ham.⁸ Allisons originalitet bestod derfor ikke så mye i valget av problemstillinger som i *måten* han angrep dem på. Hvert av de tre hovedspørsmålene ble forsøkt besvart ved hjelp av tre ulike teoretiske modeller eller "paradigmer" for utenrikspolitisk beslutningsatferd: *rasjonell aktør*, *organisatoriske prosesser* og *byråkratisk politikk*. Den grunnleggende idé bak denne tilnæringsmåten var at den historiske virkelighet er så kompleks at det ikke er mulig for den menneskelige erkjennelse å gripe den i sin helhet. All erkjennelse er derfor partiell; enhver innsikt ufullstendig. Har ikke forskeren dette klart for seg, kommer forskningen galt av sted: Utsnittet forveksles med helheten, det subjektive opphøyes til objektivitet.

I dag må vel dette sies å være nokså triviell visdom. Allisons hovedpoeng var imidlertid at vi bør betrakte ufullstendigheten mindre som et hinder for, enn som en invitt til god forskning. Teoretiske modeller er å ligne med "conceptual lenses" -- på norsk: "forståelsesbriller" -- som gjør det mulig at det utsnittet av virkeligheten vi fokuserer på, blir så skarpt og gjennomlyst som mulig. Og viktigere: Vi tvinges til å vurdere utsnittet *qua* utsnitt, dvs. at vi bevisstgjør oss dets analytiske begrensninger og definerer våre innsikter i lys av hva de ekskluderer.

Før vi går over til å se på hvilke hypoteser og konklusjoner denne tilnæringsmåten hjalp Allison å meisle ut, behøves en kort presentasjon -- for mange en gjenoppfriskning -- av de tre forklaringsmodellene. De var, når alt kommer til alt, hva Allisons bok i bunn og grunn dreide seg om.

Rasjonell aktør-modellen ("Modell I" i allisonsk sjargong) har sitt utgangspunkt i forestillingen om nasjonalstaten som en

enhetlig aktør i internasjonal politikk: Den stiller m.a.o. Cuba-krisens *inter* nasjonale aspekt -- forholdet mellom supermaktene og mellom hver av dem og deres respektive allierte -- i fokus. Den bærende analogi er atferden til individuelle aktører i et fritt marked; det forutsettes m.a.o. at hendelser i internasjonal politikk er et resultat av overlagte handlinger utført av nasjonalstater som opptrer med én vilje og én tanke. Dette betyr i praksis at den sentrale beslutningsenhet er nasjonalstatens offisielle politiske og militære myndighet. Det overordnede beslutningshensyn er alltid nasjonalstatens strategiske målsettinger og interesser: Sikkerhet, internasjonal innflytelse, nasjonal velstand, etc. En typisk sikkerhetspolitisk beslutningsprosess vil ut fra denne modellen inneholde en systematisk vurdering av hvilke mål og interesser som står på spill, hvilke virkemidler som står til rådighet for å fremme eller forsvare dem, og dernest en beslutning til fordel for en antatt optimal kombinasjon av mål og virkemidler. Å *forklare* en gitt utenrikspolitisk hendelse vil dermed si å påvise at den oppstod som et resultat av den type kalkulerte handlinger som er beskrevet ovenfor.⁹

Organisatoriske prosesser (Modell II) og *Byråkratisk politikk* (Modell III) har begge som sitt utgangspunkt at politiske beslutninger sjelden fattes på et så rendyrket rasjonelt grunnlag. Uansett hvor fullstendige informasjonen og klare målsettinger beslutningstakerne måtte ha i utgangspunktet -- og de er bare unntaksvis særlig fullstendige og klare -- vil andre hensyn og faktorer gripe inn å fordreie den tenkte rette linje mellom handling og resultat. Litt forenklet kan man si at den grunnleggende analogi ikke er enkeltindividers, men *kollektivs* beslutningsatferd. Nasjonalstaten er altså ikke en enhetlig aktør med en klar oppfatning av landets målsettinger og interesser. I stedet tolkes statens internasjonale atferd som et produkt av en rekke enkeltindividers og byråkratiske organisasjoners ulike ambisjoner, virkelighetsoppfatninger, arbeidsformer og ressurser. Å *forklare* en særskilt hendelse i internasjonal politikk vil dermed si å tilbakeføre den til de spesifikke karakteristika ved slike byråkratiske organisasjoners indre

liv og samspill. Her er det m.a.o. Cuba-krisens *intra*-nasjonale aspekter som settes i fokus: Hvordan beslutninger av storpolitisk betydning ble fattet ut fra byråkratiske særinteresser eller som et utslag av interne organisasjonsrutiner.

Slik Allison definerer dem, belyser de to byråkrati-modellene beslektede, men ulike sider av statsapparatets irrasjonalitet. Mens Modell II fokuserer på de mange *treghetsmekanismer* som er en del av alt organisasjonsliv, også i det sikkerhetspolitiske beslutningsapparat, retter Modell III søkelyset på den *interessekamp* som formodes å foregå nær sagt overalt mellom ulike grupper/sektorer innen det offentlige byråkrati. I henhold til Modell II er det fremfor alt slikt som sedvane, rutiner og vanetenkning som bryter ned den strenge mål/middel-rasjonalitet. Modell III fremhever på den annen side hvordan slik rasjonalitet smuldrer bort som følge av strukturelt betingede maktkamper og kompromisser mellom ulike byråkratiske grupperinger. I det første tilfellet understrekes det hvorledes betydningsfulle hendelser kan inntre uten at det nødvendigvis ligger noen klar strategisk tanke til grunn for den forutgående atferd. I det andre tilfellet legges vekten på hvordan tau-trekking og kjøpslåing mellom byråkratiske særinteresser enten kan resultere i mellomløsninger som ingen impliserte egentlig anser å være til nasjonens beste, eller i fornuftige kompromisser som deretter saboteres slik at staten til sist opptrer som et redskap for et av dens mange byråkratiske subsystemer.¹⁰

Det må understrekes at Allison ikke anså de tre modellene for å være gjensidig utelukkende, men snarere som *komplementære*.¹¹ Dette betød dog *ikke* at han tillot dem identisk forklaringskraft. Tvert imot har det aldri vært noen tvil om at Allison hjerte banket mer for de to siste modellene og mellom disse to mindre for organisatoriske prosesser enn for byråkratisk politikk.¹² Om boken leses som et *experimentum crucis* mellom tre konkurrerende teorier, må man altså ha i mente at det var en av byråkrati-modellens pionerer som konstruerte eksperimentet og tolket resultatet. Det hender i forskningen som i eventyret at bukken passer havresekken.

Nå hevdet riktignok Allison at han bevisst hadde forsøkt å kompensere for denne partiskheten ved å velge et historisk "test case", Cuba-krisen, som i særlig grad syntes å ha innbydd til rasjonell beslutningsatferd. På begge sider stod de mest vitale nasjonale interesser på spill; få av de beslutningene Allison rettet søkelyset på, kunne ha blitt fattet uten at beslutningstakerne vurderte sine opsjoner opp mot nettopp disse interessene. Den teoretiske implikasjonen var klar: Kunne det påvises at Modell I selv under så optimale betingelser genererte mindre relevante og holdbare hypoteser enn Modell II eller Modell III, ville det se stygt ut for modellens anvendbarhet.¹³

Med de tre modellene som skalpeller pretenderte Allison deretter å foreta hva han kalte tre "snitt" ("cuts") i den masse av historiske rådata om Cuba-krisen som på den tid var tilgjengelig. Hensikten var å ordne en kaotisk og ufullstendig empiri i et logisk sammenhengende mønster, der leseren ikke bare fikk seg forklart hvordan de ulike "fakta" var kjedet sammen, men også -- der hullene i empirien var for store til å tillate annet enn spekulative interpolasjoner -- ble presentert for "teoretisk begrunnede hypoteser" om hva som hadde skjedd.

I de følgende kapitler skal vi på mange måter foreta den omvendte tankeoperasjon: Å utnytte det etter hvert svært rikholdige kildematerialet om Cuba-krisen til å reflektere litt over de tre modellenes relevans og forklaringskraft. Min konklusjon er at Cuba-krisens hovedaktører, både på sovjetisk og amerikansk side, i forbausende stor grad oppviste hva vi må kunne kalle genuin rasjonell beslutningsatferd -- og like viktig: at denne instrumentelle rasjonaliteten stort sett slapp uskadd gjennom implementeringsfasen.¹⁴ Selv om det utvilsomt fantes innslag av rutinepolitikk og byråkratisk tautrekking, var det bare unntaksvis at slike faktorer øvet avgjørende innflytelse på de beslutninger som ble fattet eller på den påfølgende gjennomføring av vedtakene. Tvert imot var de fleste beslutningene gjennomsyret av kalkulasjoner foretatt på basis av

aktørenes forestillinger om nasjonens sikkerhetspolitiske interesser. Dette gjaldt for den sovjetiske beslutningen om å utplassere kjernevåpen på Cuba, såvel som for den amerikanske blokade-beslutningen og den påfølgende sovjetiske tilbakekallingen av rakettene.

I den grad Cuba-krisen gir eksempler på typisk individuell og nasjonal kriseatferd, synes det med andre ord å være liten grunn til å nedprioritere de tradisjonelle sikkerhetspolitiske interessers plass i analysen av internasjonale krisers årsaker og forløp.

Utplasseringen: beslutning, motiver og implementering

Under det andre ExComm-møtet den 16. oktober bemerket John F. Kennedy at han var ute av stand til å forstå hvordan myndighetene i Moskva hadde kunnet sende atomvåpen til Cuba når de gjentatte ganger hadde forsikret ham om at det var uaktuelt å utplassere "offensive våpen" utenfor sovjetisk territorium. Det hele var "a goddamn mystery", mente han.¹⁵ Dermed var tonen langt på vei satt for hvordan de fleste vestlige forskere og analytikere i ettertid har behandlet spørsmålet om Sovjet-ledelsens motiver. Rakettutplasseringen har i stor utstrekning blitt beskrevet som en uansvarlig, nærmest desperat operasjon der den innebygde politiske og militære risiko klart syntes å overstige enhver tenkelig gevinst.

Allison: Ett svar på mange institusjonelle behov

Denne vurderingen av rakettutplasseringen som en i bunn og grunn irrasjonell operasjon var på mange måter Allisons utgangspunkt i *Essence of Decision*, der han nettopp forsøkte å vise hvordan enhver forklaring av Sovjet-ledelsens motiver basert på "rasjonell aktør"-modellen bryter sammen ved kritisk ettersyn.

Modell I-analysen drøftet i alt fem ulike hypoteser om bakgrunnen for utplasseringen. Disse fremholdt at Cuba-rakettene hhv. skulle (1) tjene som lokkemiddel til å få i stand en byttehandel med USA om en tilbaketrekning av NATOs fremskutte mellomdistanseraketter i Tyrkia; (2) fremprovosere et amerikansk angrep på Cuba, som Moskva deretter kunne bruke som påskudd for et dramatisk fremstøt mot Vest-Berlin; (3) bringe Sovjetunionen på offensiven i den kalde krigen og slik muligjøre mer dristige diplomatiske utspill på andre kaldkrigsarenaer; (4) forsvare Cuba mot amerikansk aggresjon; eller (5) styrke terrorbalansen ved å redusere betydningen av

USAs store forsprang i strategiske kjernevåpen.

Allison avviste de to første forklaringene som løse og logisk uholdbare spekulasjoner.¹⁶ Den tredje forklaringen, som forøvrig JFK festet størst lit til under krisen, nemlig at Cuba-raketene skulle teste USAs beslutsomhet og skaffe Moskva et politisk og psykologisk overtak i den kalde krigen som senere kunne utnyttes til mer aggressive fremstøt mot Vest-Berlin eller andre internasjonale "hot spots", ble heller ikke levnet stor forklaringskraft. Ifølge Allison fantes det etter den seneste runden i Berlin-konflikten høsten 1961 ingen grunn for Khrusjov til å betvile JFKs vilje og evne til å stå i mot sovjetisk press. Omfanget av den hemmelige rakett-operasjonen stod heller ikke i noe rimelig forhold til en slik beveggrunn, hevdet han: Den *politiske* gevinst hadde blitt den samme selv om bare én kjernefysisk rakett var blitt smuglet i land på Cuba. Dessuten var Karibien lite egnet for en test av amerikansk beslutsomhet; få steder på kloden var USAs militære overlegenhet mer knusende enn akkurat der. Modell I-analysen munnet derfor ut i en konsentrasjon omkring to motiver, nemlig at utplasseringen var ment å skulle styrke Sovjetunionens militær-strategiske stilling vis-à-vis USA og/eller forsvare Cuba mot en antatt amerikansk invasjonstrussel.¹⁷

Heller ikke disse motivene fant imidlertid nåde for Allisons strenge blikk. Mot det militær-strategiske motivet, som ut fra et Modell I-perspektiv fremstod som det viktigste, innvendte han at det i lys av den forbundne risiko måtte ha vært langt fornuftigere å satse på en opprustning av det sovjetiske ICBM-programmet. Mot hypotesen om at raketene skulle forsvare Cuba mot amerikansk aggresjon, hevdet han at *måten* de sovjetiske styrkene var sammensatt på, tilsa at dette umulig kunne ha vært noe mer enn et sekundært siktemål. Dette dels fordi kjernefysiske mellomdistanseraketter ikke ga mye mening ut fra en slik målsetting, dels fordi andre våpentyper kunne ha hatt en like stor eller større avskrekkende effekt.

Allison konkluderte derfor med at utplasseringen bare lot seg

forklare dersom man i tillegg tok hensyn til *andre* årsaks-mekanismer -- fortrinnsvis "organisatoriske prosesser" (Modell II) og "byråkratisk politikk" (Modell III). "Essensen" i den sovjetiske utplasseringsbeslutningen bestod derfor ikke så mye i det han kalte "grand global planning" -- dvs. en avgjørelse basert på en rasjonell analyse av Sovjetunionens overordnede sikkerhetspolitiske interesser -- som i summen av "mange enkeltindividets høyst ulike persepsjoner av adskilte problemer". Kort sagt, det fantes ingen samlende, overordnet idé bak beslutningen som ble forstått og fulgt opp av de som fikk i oppdrag å gjennomføre den. I stedet mente Allison å kunne påvise at ulike beslutningstakere og interessegrupper samlet seg om utplasseringen fordi de betraktet den som en attraktiv løsning på deres ulike sektor-problemer, ikke fordi de så den som nødvendig eller formålstjenlig ut fra et overordnet nasjonalt perspektiv.¹⁸

Gjennom Modell II-analysen genererte Allison to hypoteser om hvorledes institusjonelt betingede prosesser kunne ha ledet frem til nettopp den type rakett-utplassering som fant sted på Cuba. Den første foreslo at beslutningen hadde sin bakgrunn i at gjennomføringen av et tidligere politisk vedtak om å omfordele forsvarsbudsjettets midler til fordel for Det strategiske rakettvåpenet, hovedsakelig på Den røde armés bekostning, var blitt forhindret p.g.a. passiv motstand og generell treghet i statsapparatet. Resultatet ble angivelig at det oppskrytne sovjetiske ICBM-programmet i 1961-62 kom dramatisk på etterskudd i forhold til de oppsatte planer og ambisjoner. Dette utløste i sin tur en frustrasjon på sentralt politisk og militært hold som ga grobunn for nettopp den type desperate tiltak som Cuba-utplasseringen representerte.

I tillegg mente Allison å kunne sannsynliggjøre at utplasseringen av SS-5 IRBMs, i tillegg til SS-4 MRBMs, skjedde *bak* den politiske ledelsens rygg, som et direkte resultat av Det strategiske rakettvåpenets årelange streben etter å skaffe USSR en reell "counterforce"-kapabilitet vis-à-vis USA. Ut fra et slikt institusjonelt perspektiv var SS-5 mer velegnet enn SS-

4, fordi dens lengre rekkevidde og større presisjon betød at flere amerikanske SAC-flyplasser og ICBM-baser kunne rammes ved et eventuelt førsteslag.¹⁹

I Allison's Modell III-perspektiv fortonte den samme prosessen seg snarere som et forsøk fra *Det strategiske rakettvåpenet* på å sikre sin egen eksistens og institusjonelle prestisje: Cuba-utplasseringen ville hjelpe denne våpengrenen å utføre sine pålagte oppgaver, og dermed også gjøre det lettere for den å hevde seg i kampen om budsjettmidler og andre typer ressurser (hypotese 1). Modell III-analysen produserte ytterligere fire hypoteser om byråkratiske aktører som angivelig skal ha sluttet opp om Cuba-operasjonen av hensyn til egne institusjonelle særinteresser: (2) For *områdeekspertene* i utenriksdepartementet og de deler av partiet som pleiet forbindelsene med søsterpartiene i den tredje verden, betød rakett-operasjonen en kjærkommen mulighet til "å gjøre noe" for Cuba, som man fryktet stod i fare for å bli utsatt for amerikansk aggresjon. (3) *Grupperinger i partiet og utenriksdepartementet som ønsket et nytt fremstøt overfor Vest-Berlin*, ivret for utplasseringen fordi den ville styrke Sovjetunionens evne til å tvinge sin vilje igjennom i Europa -- en nødvendig forutsetning for å kunne overbevise de mange i deres egne rekker som mente at Øst-blokkens militære svakhet ikke tillot den å provosere frem nye konfrontasjoner i Berlin. (4) *Elementer i parti-ledelsen som ønsket å prioritere landets økonomiske problemer*, støttet utplasseringen fordi den åpnet for en mulighet til å styrke Sovjetunionen militært uten store økonomiske ekstrakostninger. (4) *Khrusjtsjov og hans tilhengere* håpet desuten at operasjonen ville øke deres prestisje innad i partiet og styrke deres stilling vis-à-vis motstanderne av avstaliniseringen og den økonomiske reformpolitikken.²⁰

Etterprøving: "Grand global planning" tross alt?

I hvilken grad har så Allison's mange hypoteser om bakgrunnen for den sovjetiske rakett-utplasseringen blitt bekreftet

av nyere forskning? For å svare på dette spørsmålet kan det være hensiktsmessig å starte med hovedkonklusjonen, fordi en identifikasjon av beslutningstakere og beslutningsveier også indikerer noe om aktørenes beveggrunner og siktemål.

Ut fra det som i senere år er fremkommet om beslutningsprosessen på sovjetisk hold, synes det klart at både *måten* beslutningen ble fattet på og de *begrunnelser* som ble gitt for den avviker nokså meget fra den allisonske "essens". For det første vet vi nå at beslutningen om å utplassere rakettene ikke kom som et resultat av påtrykk nedenfra -- fra partiet, byråkratiet eller spesialenheter innen de væpnede styrker -- men oppstod som Khrusjtsjovs egen fikse idé, og ble trumfet igjennom mot til dels betydelig skepsis fra andre tungvektene i partiet.²¹ Det er riktignok sannsynlig at Khrusjtsjov kan ha blitt inspirert av forsvarsminister Rodion Y. Malinovskij, som i april 1962 gjorde partisjefen oppmerksom på en "urimelig" strategisk forskjell mellom USA og Sovjetunionen: I kontrast til amerikanerne, som nettopp hadde fullført en lenge annonsert utplassering av kjernefysiske mellomdistanseraketter i Tyrkia og slik for første gang kunne true Sovjetunionen med kjernevåpen fra en europeisk nabostat, manglet sovjeterne muligheten til å true amerikansk territorium fra fremskutte rakettbaser i utlandet. Men Malinovskij argumenterte på det generelle plan, og skal ikke ha knyttet beklagelsen til Cuba.²²

Ideen om å utlikne denne asymmetrien ved hjelp av en kubansk "overraskelse" ble unnfanget av Khrusjtsjov selv kort tid senere, for så å ta endelig form under hans statsbesøk i Bulgaria i midten av mai -- der han ved selvsyn kunne se hvor nært opptil sovjetisk territorium de amerikanske Jupiterbasene i Tyrkia var plassert.²³ Straks etter hjemkomsten fra Bulgaria ble planen diskutert i en lukket krets bestående av Khrusjtsjov, Malinovskij, visestatsminister Anastas Mikojan og utenriksminister Andrej Gromyko, samt sjefen for det strategiske rakettvåpenet, marskalk S.S. Birijusov, og sentralkomiteens sekretær Frol R. Koslov. Under disse rådslagningene møtte forslaget til dels sterk kritikk fra Gromyko

og Mikojan. Sistnevnte var overbevist om at Castro ville sette seg på bakbena, og tvilte dessuten på at operasjonen lot seg gjennomføre i hemmelighet. Han karakteriserte den planlagte utplasseringen som "et svært farlig skritt" å ta. Gromyko hevdet tilsvarende at en eventuell avsløring ville utløse en "politisk eksplosjon" i USA, der Kennedy stod under sterkt opinionspress på grunn av det forestående kongressvalget i begynnelsen av november. Da planen noe senere ble forelagt presidiet, hørtes liknende motforestillinger fra Otto Kuusinen.

Khrusjtsjov stod imidlertid på sitt, og hevdet hardnakket at den foreslåtte utplasseringen av kjernefysiske mellomdistanseraketter var det eneste som kunne hindre en amerikansk invasjon av Cuba -- for øvrig første gang vi med sikkerhet vet at denne begrunnelsen ble kastet inn i den interne sovjetiske diskusjonen. Presidiet vedtok da enstemmig å iverksette planen, forutsatt at Castro ga sitt samtykke og at den militære operasjonsledelsen fant planen gjennomførbar.²⁴ For å bringe klarhet i disse spørsmål, sendte Khrusjtsjov deretter en "jordbruksdelegasjon" til Havana. Marskalk Birijusov, eller "ingeniør Petrov" som han het i delegasjonspapirene, informerte Castro om planen. Etter en kort rådslagning ga Castro og de øvrige medlemmene av det kubanske partisekretariatet -- dvs. broren Raúl, Blas Roca, Che Guevara og president Osvaldo Dorticos -- enstemmig sitt samtykke til planen.²⁵

Den informerte krets var altså meget liten. Sammensetningen var dessuten for smal og beslutningsveien for ensporet til å underbygge påstanden om at beslutningen ble drevet igjennom fordi den ble oppfattet som formålstjenlig av et bredt spekter byråkratiske særinteresser. Stikk i strid med Allisons antagelse inkluderte den indre krets i utgangspunktet heller ingen parti-ideolog eller Latinamerika-ekspert -- det var m.a.o. ingen pådrivere for utplasseringen fra slikt hold.²⁶ Fraværet av regional ekspertise i den innledende fasen av beslutningsprosessen, og det faktum at Khrusjtsjov fullstendig ignorerte de innsigelser som kom fra Mikojan og Gromyko -- de to i den eksklusive rådgivergruppen med størst innsikt i utenriks-

politiske spørsmål -- gjør det vanskelig å tro at Khrusjtsjovs initiativ hadde forsvaret av Cuba eller et fremtidig kaldkrigs-utspill i Europa som sitt primære siktemål. Fra sovjetisk-russisk hold er det da også på det mest bestemte blitt avvist at Khrusjtsjov trengte rakettenes fordi han overveiet nye fremstøt mot Vest-Berlin.²⁷ Derimot tyder det nære samarbeidet mellom Khrusjtsjov og Malinovskij på at hovedmotivet var av militær-strategisk art. Dette bekreftes ikke bare av sovjetiske aktører med presumptiv førstehåndskjennskap til saken,²⁸ men er også den rådende oppfatning blant de sentrale gjenlevende aktører på kubansk side: daværende hær sjef og sentralkomite-medlem, general Sergio del Valle; sekretæren i det kubanske kommunistpartiet Emilio Aragonés, og Fidel Castro.²⁹ Alt i alt må det være riktig å konkludere med at de nye informasjonene om beslutningsprosessen ikke bygger opp under den allisonske kritikk av hypotesen om "grand global planning".

Hva så med Allison's mer spesifikke innvendinger mot de to rasjonelle motivforklaringene: Er det gjennom de senere års forskning fremkommet noe som styrker eller svekker deres gyldighet? Spørsmålet er viktig fordi vi så langt bare har sett at det ut fra beslutningsprosessens karakter ikke er noe som *utelukker* at utplasseringen ble drevet igjennom av "rasjonelle aktører" med et overordnet nasjonalt strategisk siktemål. Før vi med noen sikkerhet kan si at det faktisk også *var* slik, må vi se om de to mest lovende rasjonelle motivforklaringene - - bedring av styrkebalansen og forsvar av Cuba -- kan berges fra Allison's tilsynelatende så overbevisende kritikk.

Den avgjørende innvending mot hypotesen om et militær-strategisk siktemål var altså at operasjonen var for farlig i forhold til den oppnåelige gevinst og at det ut fra rasjonelle betraktninger måtte være udelt mye bedre å investere i en oppbygging av de land- eller sjøbaserte strategiske styrkene. Nye opplysninger vedrørende tilstanden i det sovjetiske atomvåpenprogrammet anno 1962 og om Khrusjtsjovs interne begrunnelse for å holde utplasseringen hemmelig har imidlertid sådd berettiget tvil om disse innvendingenes relevans, og

i stedet bidratt til å befestе hypotesen om det militær-strategiske siktemålets primat.

Allerede under de to første ExComm-møtene den 16. oktober gjorde McNamara et poeng av hvor begrenset strategisk nytte Sovjetunionen kunne ha av den dristige operasjonen. For å forstå hvorfor dette synspunktet ble akseptert av presidenten og et flertall av rådgiverne som en viktig premisse for de videre rådslagningene, er det nødvendig med litt historikk. Som kjent var det Sovjetunionens strategiske rakettprogram blitt sett på med stor bekymring i USA etter den vellykkede Sputnik-oppskytingen høsten 1957. Mange fryktet at Sovjetunionen var i ferd med å skaffe seg et militær-strategisk overtak. Kort tid etter Kennedy-administrasjonens tiltredelse i 1961 ble det imidlertid klart at dette trusselbildet var sterkt overdrevet. Bevisene fikk man dels gjennom Oleg Penkovskij, trolig den kalde krigens viktigste militære spion, dels fra U2-fotografier og annen teknologisk overvåking. Mens Khrusjtsjov i årene etter Sputnik-sjokket hadde skrytt hemningsløst av de fremskritt som ble gjort på rakettsiden i hans hjemland og ofte påminnet landene i Vest om at de levde på sovjetisk nåde, fastslo man nå at Khrusjtsjovs trusler var basert på bløff og at det fryktede "raketgapet" i sovjetisk favør var en myte.³⁰

Ved utbruddet av Cuba-krisen regnet man således på informert hold i USA med at Sovjetunionen disponerte ca. 75 ICBMs, mot USAs mer enn 200. I et slikt perspektiv ville Cuba-utplasseringen -- av tilsammen syttito kjernefysiske mellom-distanseraketter fordelt på trettiseks utskytingsramper -- i beste fall føre til en fordobling av den sovjetiske slagkraften.³¹ Sovjeterne ville m.a.o. fortsatt være klart svakere enn USA på rakettsiden, i tillegg til at de var totalt underlegne i strategiske bombefly og ubåt-baserte strategiske våpen. Selv om det amerikanske overtaket ville bli mindre knusende, syntes det fortsatt så stort at det var vanskelig å se hvordan Moskva kunne dra noen umiddelbar militær eller politisk nytte av den relative forbedringen Cuba-operasjonen ville gi. Det var slike

betraktninger som fikk McNamara til å slå fast at den sovjetiske utplasseringen primært stilte administrasjonen overfor et "innenrikspolitisk problem" og at dens betydning for det strategiske styrkeforholdet var lik null.³²

Nøyaktig det samme resonnementet lå også til grunn for Allisons avvisning av hypotesen om "grand global planning". Kunne utplasseringen virkelig være risikoen verd når utfallet selv under optimale omstendigheter ville endre så lite på de maktpolitiske realiteter, spurte han. Ville det ikke fra et sovjetisk synspunkt gi en sikrere og mer varig gevinst å satse på ICBM-styrken? -- I ettertid kan vi fastslå at disse innvendingene hadde ett svakt punkt: De forutsatte at den amerikanske vurdering av styrkeforholdet var korrekt. Nye sovjetiske opplysninger viser imidlertid at selv ikke McNamara var i nærheten av å vite *hvor dårlig det egentlig stod til med de sovjetiske strategiske styrkene*. Ifølge general Dimitrij Volkogonov, en ledende militærhistoriker som har gjennomgått det sovjetiske forsvarsdepartementets dokumenter om krisen, hadde Sovjetunionen i 1962 bare lyktes å ferdigstille *tyve ICBMs med stor nok rekkevidde til å treffe amerikanske mål*.³³

Disse opplysningene gjør at regnestykket, og den mulige strategiske gevinst, må ha fortonet seg ganske annerledes i Moskva enn i Vest: *snarere enn en fordobling dreide det seg i virkeligheten om en mulig tre-eller firedobling av den strategiske kapabilitet*. Under den internasjonale konferansen om Cuba-krisen i Havana i januar 1992 lot Castro det skinne igjennom at de nye forholdstallene hadde fått ham til å endre syn på Khrusjtsjovs motiver: "Vi ante ikke hvor mange raketter sovjeterne hadde; vi forestilte oss tusentalls", uttalte han. "Hadde vi visst dengang hva vi nå vet om maktbalansen, ville vi ha innsett at utplasseringen forvandlet mellom-distanseraketter til strategiske våpen. I lys av hva vi vet i dag må dette ha vært det virkelige sovjetiske motiv -- ikke forsvar av Cuba."³⁴

Oppjusteringen av gevinstmulighetene er ikke det eneste nye

indisium som styrker strategi-hypotesen: Opplysninger som kaster nytt lys over Khrusjtsjovs krav om at operasjonen måtte holdes hemmelig, trekker i samme retning. Planen var å offentliggjøre nyheten om raketbasene med brask og bram i forbindelse med at han og Castro undertegnet den formelle baseavtalen i midten av november. Interessant nok viser det seg at kubanerne var sterkt kritiske til dette opplegget, og at de gjorde et iherdig fremstøt for å få sovjeterne til å endre syn. Under Havana-konferansen redegjorde Castro for sin motstand mot hemmelighetskremmeriet: "Vi var ikke lovløse," poengterte han. "Som suveren stat hadde vi all rett til å si ja til raketene. Vi brøt ingen internasjonal lov. Så hvorfor gjøre det i hemmelighet -- som om vi ikke hadde rett til å gjøre det? Jeg advarte Nikita mot hemmeligholdelse fordi det ville gi imperialistene overtaket."³⁵

I slutten av august reiste Che Guevara og Arganonés til Moskva i et siste forsøk på å overtale Khrusjtsjov til å offentliggjøre innholdet i baseavtalen, som da på det nærmeste var ferdigforhandlet. Deres viktigste argument var at USA, dersom utplasseringen ble avslørt, ville bruke hemmeligholdelsen som et etterlengtet påskudd til å invadere Cuba. Khrusjtsjov og Malinovskij hevdet da at kubanerne engstet seg uten grunn. For det første var det usannsynlig at CIA ville oppdage raketene.³⁶ Dernest mente de at det var lite amerikanerne kunne foreta seg dersom operasjonen likevel skulle bli avslørt. "Skulle noe slikt skje", beroliget Khrusjtsjov, "sender vi bare avsted Østersjøflåten."³⁷ Uten nærmere utdyping tilføyde han at det ville være en forferdelig bommert å offentliggjøre baseavtalen før raketene var trygt på plass fordi dette lett kunne utløse nettopp den invasjonen som raketene var ment å avverge.³⁸ Kubanerne var forståelig nok skeptiske, særlig til den forespeilte hjelp av Østersjøflåten, men bøyde seg for den sovjetiske vurdering ut fra en erkjennelse av at i disse spørsmål var det Moskva som var best informert og forvaltet den største erfaringen.³⁹

Men var det virkelig frykten for en amerikansk invasjon som

fikk sovjeterne til å insistere på hemmeligholdelse? Kubanerne, som hadde mest å frykte dersom amerikanerne angrep, vurderte som vi har sett fordelene og ulempene helt annerledes; det samme gjorde man i USA etter at avsløringen var et faktum.⁴⁰ All logikk synes da også å tilsi at det var lite å tape og mye å vinne på full åpenhet, dvs. *såfremt det primære motiv var å avverge en amerikansk invasjon*. Hvis USA protesterte mot utplasseringsplanene og truet med militære mottiltak, kunne Khrusjtsjov enkelt og greit ha foreslått å skrinlegge baseavtalen mot at USA avstod fra militære aksjoner mot Cuba. Om Kennedy avviste en slik formalisering av *status quo*, ville han ha kommet i et meget uheldig lys; om han aksepterte den, ville han etterpå ha fått store problemer med å vinne regional og internasjonal støtte for en invasjon.⁴¹

Dette peker henimot en annerledes og mer konspiratorisk hypotese: Hemmeligholdet var nødvendig fordi det optimale utfall fra et sovjetisk synspunkt ikke bare var at invasjonstrusselen opphørte, men at rakettenes dessuten fikk *bli* på Cuba -- om ikke med USAs velsignelse så i hvert fall med dets motvillige aksept. At Khrusjtsjov ikke bare var ute etter å avverge en akutt trussel, men tok sikte på en langvarig kjernefysisk tilstedeværelse i Karibien, fremgår av den sovjetisk-kubanske baseavtalen, som sikret Sovjetunionen baserettigheter i fem år med automatisk fornyelse dersom ingen av partene forlangte noe annet.⁴² Et slikt fem-til-ti års perspektiv gir god mening ut fra den sannsynlige fremdriftsplanen for det sovjetiske ICBM-programmet. De fremskutte Cuba-rakettenes ville m.a.o. kunne bidra til å *oppretholde terrorbalansen inntil en ny generasjon av langtrekkende raketter sikret Sovjetunionen reell strategisk paritet*.

Dersom Khrusjtsjov og Malinovskij tenkte i slike baner, kaster det også et forklaringens lys over de gjentatte sovjetiske forsikringer i månedene forut for krisen om at Sovjetunionen *ikke* hadde til hensikt å utplassere *offensive* våpensystemer på Cuba. Disse falske forsikringene, som ble avgitt offentlig såvel

som i private meddelelser til Kennedy, skapte bitre reaksjoner i Det hvite hus i de første dagene av krisen. Det fikk være én ting å holde utplasseringen hemmelig, mente man, noe annet å forsikre om at de allerede påbegynte fordekte handlinger aldri ville finne sted.

Hva denne innvendingen ikke tok tilstrekkelig hensyn til var imidlertid muligheten av at Khrusjtsjov ikke så meget var ute etter å føre Kennedy bak lyset som å *lose ham trygt* gjennom valgkampen. Castro hevder f.eks. at "en av grunnene til at Khrusjtsjov gikk inn for hemmeligholdelse var at han ikke ønsket å påvirke kongressvalgene."⁴³ Dette bygget i så fall neppe på noen spesiell forkjærighet for Kennedy, men snarere på en kynisk vurdering av *hvilke innenrikspolitiske omstendigheter i USA som best ville tjene den sovjetiske målsettingen om et langsiktig basenærvær på Cuba*. En slik analyse kunne vanskelig ha ledet til noen annen konklusjon enn at det gjaldt å hindre at utplasseringen ble kjent under den pågående valgkampen, fordi republikanernes raseri da ville ha tvunget Kennedy til å ta et kompromissløst standpunkt. Sjansene for en amerikansk aksept av rakettenes ville m.a.o. øke betraktelig dersom Kennedy og demokratene fikk seg servert nyheten *etter å ha gjort et godt mellomvalg*. Så tidlig som i slutten av april, da han for første gang diskuterte utplasseringen med Mikojan, ga Khrusjtsjov uttrykk for at han trodde Kennedy under slike omstendigheter ville akseptere det som var skjedd på samme måte som Khrusjtsjov selv hadde avfunnet seg med at USA utplasserte atomvåpen i Tyrkia.⁴⁴

Når de sovjetiske forsikringer ses i dette lys, blir det også påfallende hvor tvetydige de egentlig var: Datiden leste dem som en tilbakevisning av påstandene om at man var i ferd med å forsyne Cuba med offensive våpen, men strengt tatt sa de i grunnen bare at våpnene som ble sendt til Cuba utelukkende var tiltenkt defensive *oppgaver* og således ikke utgjorde noen trussel mot USA.⁴⁵ Hensikten var åpenbart å berolige en mistenksom motstander, men samtidig å gjøre det på en måte som i ettertid -- dvs. etter at utplasseringen var

fullført og kongressvalget overstått -- ville la Khrusjtsjov ha sine ord i behold. I det sovjetiske utkastet til baseavtalen med Cuba ble det betegnende nok slått fast at avtalen dreide seg om sovjetisk "militær støtte til forsvaret av kubansk territorium" i tilfelle av utenlandsk aggresjon.⁴⁶

Khrusjtsjovs håp var åpenbart at det i et roligere politisk klima, med to år til neste valg, ville vise seg mulig for Kennedy-administrasjonen å tolerere rakettene så lenge det fra sovjetisk hold ble gjort klart at de kun tjente defensive formål og bare ville bli brukt i samsvar med FN-paktens artikkel 51 om suverene staters rett til kollektive forsvarstiltak.⁴⁷ Som president Kennedy selv var inne på under krisen, kunne Khrusjtsjov også ha forsvart seg med at rakettene var ment å skulle styrke, ikke undergrave terrorbalansen. USA, som tidligere hadde brukt liknende argumenter til å forsvare utplasseringen av kjernefysiske mellomdistanseraketter i Europa, ville i så fall fått vanskeligheter med å rettferdiggjøre en militær aksjon mot Cuba.⁴⁸

Mye tyder altså på at Khrusjtsjov ønsket seg et langvarig basenærvær på Cuba, og at dette ønsket ble bestemmende for hans beslutning om å hemmeligholde operasjonen. Sannsynliggjøringen av et slikt siktemål styrker samtidig antakelsen om at den sovjetiske utplasseringen primært kom i stand som et forsøk på å forbedre det strategiske styrkeforholdet vis-à-vis USA. Vi har alt sett hvordan de bedrøvelige tilstander i det sovjetiske ICBM-programmet peker mot samme konklusjon. Her er det viktig å understreke at Khrusjtsjovs og Malinovskijs persepsjon av styrkeforholdet ikke nødvendigvis var identisk med McNamaras; der den sistnevnte så marginelle militære balanseforskyvninger uten meningsfulle politiske implikasjoner, kan de to sovjeterne ha sett symbolske endringer av største psykologiske og politiske betydning. Vi vet i hvert fall at man i Moskva var bekymret for at Kennedy-administrasjonens "flexible response"-doktrine og dens erklærte interesse for "counterforce"-strategier varslet en avtagende respekt for terrorbalansen.⁴⁹ Dette var trolig også et

viktig element i Khrusjtsjovs og Malinovskijs opptatthet av Jupiter-basene i Tyrkia, som fremstod som et symbol på de to supermaktens ulike evne til troverdig avskrekking.⁵⁰

Betoningen av de storpolitiske og militærstrategiske beveggrunner behøver naturligvis ikke å bety at det uttalte ønsket om å forsvare den kubanske revolusjon var en ren skinnforklaring. Tvert imot er det mye som tyder på at man på sovjetisk og kubansk hold var langt mer urolige for USAs hensikter vis-à-vis Cuba enn man i Washington dengang var klar over. Ikke minst på basis av de opplysninger som i senere år er fremkommet om USAs "covert operations" og militære beredskapstiltak mot Cuba i 1961-1962 er det på enkelte hold blitt spekulert i om hensynet til Cubas sikkerhet faktisk var det overordnede sovjetiske motiv. Jeg vil gi en mer inngående beskrivelse av den amerikanske trusselen senere, i forbindelse med Kennedy-administrasjonens håndtering av krisen. Her rekker det å si at USAs beredskapstiltak hadde en karakter som sår berettiget tvil om de gjentatte offisielle forsikringer om at det forut for krisen ikke eksisterte noen planer for et militært anslag mot Cuba. Det avgjørende i denne sammenheng er dog ikke om slike planer eller intensjoner faktisk forelå, men at beredskapstiltakene var av et slikt omfang at de -- i kombinasjon med de mange lysskye CIA-operasjoner rettet mot Castro-regimet -- måtte gi kubanske og sovjetiske myndigheter skjellig grunn til å frykte at en amerikansk militæraksjon var under forberedelse.⁵¹

Når det fra enkelte hold er tatt til orde for å oppjustere dette motivets forklaringsverdi, henger det likevel først og fremst sammen med et annet og mer verifiserbart forhold: *Måten* de sovjetiske styrkene på Cuba var sammensatt på. Som nevnt var Allison's hovedinnvending mot "forsvar av Cuba"-hypotesen at det ut fra et slikt motiv ville ha vært langt mer effektivt å bistå kubanerne med en stor konvensjonell hærstyrke -- intet ville virke mer avskrekkende på USA enn utsikten til å komme i kamp med tusenvis av sovjetiske soldater -- eller enda bedre: Å forsyne Cuba med taktiske

atomvåpen. Fraværet av slike enheter og våpen, hevdet Allison, viste at Moskva umulig kunne ha iverksatt operasjonen med forsvar av Cuba som hovedmål.⁵²

Disse innvendingene viser seg å ha liten relevans. Ifølge general Anatolij Gribkov, som var hovedansvarlig for den militære planlegging av operasjonen, talte nemlig den sovjetiske styrken *fire ganger så mange soldater som man dengang antok på amerikansk hold* -- 43.000 mann mot CIAs overslag på 10.000. Stikk i strid med tidligere antakelser var den dertil *utrustet med et mindre antall taktiske atomvåpen*, åpenbart tenkt til bruk mot en eventuell amerikansk invasionsstyrke.⁵³ Fordi det knapt fantes noen strategisk gevinst i disse troppene og våpnene, annet enn indirekte gjennom å forsvare rakettbasene mot et amerikansk angrep, synes opplysningene om de sovjetiske styrkenes sammensetning og utrustning å slå bena under Allisons avvisning av denne hypotesen.

Igjen må det imidlertid understrekes at dersom det først og fremst var Cubas sikkerhet man bekymret seg for, ville det logiske ha vært å offentliggjøre baseavtalen straks de taktiske atomvåpnene og konvensjonelle hæravdelingene var på plass: Ingen amerikansk president kunne ha gitt ordre til en invasjon under slike omstendigheter. Derimot kunne det selvsagt ikke utelukkes at Kennedy ville forsøke å uskadeliggjøre rakettbasene ved hjelp av et "kirurgisk" flyangrep; hverken bakkestyrker eller taktiske atomvåpen kunne gi noen fullgod beskyttelse mot en slik trussel. Det eneste effektive vern av rakettenes var derfor rakettenes selv, dvs. den avskrekking overfor *ethvert* amerikansk angrep på Cuba de ville representere i operativ stand. På denne bakgrunn er det ikke vanskelig å forstå hvorfor Khrusjtsjov og Malinovskij var så urokkelige i sitt krav om hemmelighold.

Kort sagt, selv om man utvilsomt også ønsket å beskytte Cuba mot amerikansk aggresjon, så var man i Moskva langt mer opptatt av å få rakettenes på plass *før* USA ble informert om baseavtalen og karakteren av de sovjetiske våpenforsyningene.

Målsettingen om et langsiktig rakettnervær på Cuba måtte derfor om nødvendig gis forrang over tiltak som ellers kunne ha bidratt til å redusere den amerikanske invasjonstrusselen.

Sammenfatning

Ved å sammenstille informasjonene om de sovjetiske styrkenes karakter og bevæpning med måten operasjonen ble forberedt og gjennomført på, synes det klart at forsvaret av Cuba bare var et sekundært og til dels vikarierende motiv bak den sovjetiske utplasseringen.⁵⁴ Dette er i strid med den offisielle sovjetiske forklaring, men stemmer bra overens med Allison's Modell I-konklusjoner i *Essence of Decision*.⁵⁵

Derimot er det fremkommet lite som underbygger Modell II-hypotesene om byråkratisk treghet og militær måloppfyllelse bak politikernes rygg. Ifølge sovjetiske kilder var det teknologiske problemer snarere enn passiv motstand fra byråkratiet som sinket ICBM-programmet. Utplasseringen av IRBMs skjedde med Khrusjtsjovs vitende og vilje, og var basert på en kynisk analyse av hvilke amerikanske mål man ønsket å kunne true.⁵⁶

Heller ikke Modell III-hypotesen om at utplasseringen rommet et konglomerat av ulike motiver, og at beslutningen kom i stand fordi den hadde noe å gi til alle mektige særinteresser i det sovjetiske maktapparatet, finner støtte i det nye kilde-materialet. I stedet peker kildene i retning av den stikk motsatte konklusjon: Initiativet kom fra toppen, hadde ett altoverskyggende motiv -- å bedre Sovjetunionens militær-strategiske posisjon for derved å øke USAs respekt for terrorbalansen - - og ble trumfet igjennom mot til dels sterke advarsler fra sentralt hold i kommunistpartiet og den utenrikspolitiske ledelse.

Blokaden: Dens talsmenn, begrunnelse og siktemål

Det var på ingen måte selvsagt hva det amerikanske svaret på rakettutplasseringen skulle bli. Innad i ExComm utkrystalliserte det seg raskt tre grupperinger: De som ønsket et flyangrep, de som foretrakk en blokade, og de som gikk inn for rent diplomatiske tiltak. De etter hvert så utslitte betegnelsene "hauker" og "duer" skriver seg fra disse drøftelsene, der de ble brukt til å karakterisere tilhengerne av hhv. det første og siste av de tre alternativene.⁵⁷

Et sentralt tema i forskningen omkring blokade-beslutningen har vært å forklare ExComm-drøftelsenes startposisjon, dvs. *hvorfor* det innledningsvis var så massiv oppslutning om militær aksjon, og da fortrinnsvis et flyangrep. Et annet sentralt spørsmål er *hvorfor* de mest militante aksjonsalternativene etterhvert tapte terreng til fordel for en blokade. Til det siste punktet knytter det seg naturlig nok særlig stor interesse til *hvorfor* president Kennedy etter hvert oppga den klare preferansen for et flyangrep som han la for dagen under de innledende drøftelsene i ExComm den 16. og 17. oktober.⁵⁸

Allison: Hvor man sitter, avgjør hvor man står

Allison tilbakeførte den innledningsvis sterke oppslutningen om et flyangrep til Kennedy-administrasjonens mange og klare advarsler til Sovjetunionen mot å forsyne Cuba med "offensive våpen". Gitt presidentens overbevisning om at han -- av hensyn til sin egen autoritet, demokratenes oppslutning og USAs internasjonale troverdighet -- måtte vise verden at han kunne sette hardt mot hardt og sørge for å få rakettene fjernet, var de diplomatiske alternativer i praksis sjanseløse. Fordi det dessuten syntes maktpåliggende å slå til før utplasseringen var fullført og uten at Sovjetunionen fikk sjanse til å påvirke verdensopinionen i en for USA ugunstig retning, var det naturlig at interessen i første omgang knyttet seg til det

virkemiddelet som med størst sikkerhet ville føre til en rask og effektiv uskadeliggjøring av rakettenes, nemlig et "kirurgisk" flyangrep.

Helt fra første stund ble det imidlertid også reist kritiske innvendinger mot denne reaksjonsformen; argumenter som i stedet syntes å tale til fordel for en blokade. Modell I-analysen fokuserer nettopp på disse argumentene, og konkluderer med at det særlig var fire hensyn som til slutt overbeviste JFK og ExComm-flertallet om at blokaden utgjorde det mest hensiktsmessige virkemiddelet: (1) Det representerte den gyldne middelvei mellom passivitet og overreaksjon, og signaliserte beslutsomhet uten å være unødig provoserende. (2) Det la ansvaret for en eventuell militær opptrapping på Khrusjtsjovs skuldre. (3) Det ga USA mange komparative militære fortrinn og var i samsvar med amerikanske tradisjoner for maktanvendelse i regionen. (4) Det åpnet for implisitte trusler om å ta i bruk kjernevåpen og slik trappe opp konflikten til nivåer der USAs militære overlegenhet var på sitt største.⁵⁹

Mot dette innvendte forsvarsledelsen, CIA og "haukene" i ExComm at en blokade ikke i seg selv bidro til å løse det mest presserende problemet USA stod overfor: Å stanse det pågående arbeidet på raketbasene. Tvert imot ville den gi Khrusjtsjov all den tiden han trengte til å gjennomføre operasjonen. Om han etterpå fortsatt nektet å etterkomme de amerikanske kravene, ville USA stå overfor valget mellom å akseptere utplasseringen eller risikere et kjernefysisk motangrep dersom man forsøkte å fjerne rakettenes med makt. Ifølge disse aktørene gjalt det følgelig å uskadeliggjøre raketbasene mens man ennå hadde sjansen; det var, hevdet de, et spørsmål om nå eller aldri.

Etter Allison's vurdering var dette i praksis jevnsterke argumenter. Når JFK gradvis distanserte seg fra flyangrepsoperasjonen til fordel for en blokade, skyldtes det derfor til syvende og sist ikke så mye den rasjonelle overbevisningskraft

i de ulike posisjonene som at hans beslutning ble påvirket av ikke-rasjonelle faktorer.

Modell III-analysen konkluderte med at JFKs holdningsendring hang sammen med at hans *generelle* tillit til de av ExComm-medlemmene som anbefalte en blokade var så ulikt mye større enn til de medlemmer og byråkratiske organisasjoner som gikk inn for et flyangrep. Ifølge Allison ble presidenten vel så mye påvirket av *hvem* talsmannen for flyangrepet var som av *hvorledes* de argumenterte for sin sak. Før den endelige beslutningen kunne tas, var det imidlertid nødvendig for Kennedy å sikre seg et solid flertall i ExComm for blokaden - - ikke minst var det viktig å få noen av "haukene" til å skifte side. Her mente Allison å kunne påvise at blokade-beslutningen til syvende og sist ble løst i havn av trekløveret McNamara, Sorensen og Robert Kennedy, i kraft av den tyngde de kunne legge inn i den byråkratiske tautrekkingen i ExComm.⁶⁰

Modell II-analysen supplerte disse argumentene med to institusjonelt betingede føringer som ifølge Allison bidro til å forsterke JFKs skepsis til flyangrep-opsjonen på avgjørende vis. Det ene var hensynet til amerikansk utenrikspolitisk tradisjon fra Uavhengighetskrigen til Pearl Harbor, som syntes å reise tvil om den moralske berettigelse av et militært overraskelsesangrep på Cuba -- spesielt dersom man ikke først hadde forsøkt å fjerne rakettene med andre og mindre drastiske midler. Den andre føringen nedfelte seg i flyvåpenets konklusjon om at det selv ved et massivt angrep på rakettbasene, ikke kunne garantere mer enn 90% ødeleggelse av rakettene. Ifølge Allison var denne konklusjonen for pessimistisk. Feilvurderingen, mente han, var et resultat av (a) institusjonell vanetenkning -- USAF baserte seg på eksisterende beredskapsplaner som ikke var relevante for den aktuelle situasjon -- og (b) organisatoriske rutiner som gjorde at USAF analyserte angrepsscenarioene ut fra en standardmessig, men misvisende karakteristikk av SS-4-rakettens mobilitet. Fordi CIA på dette tidspunkt antok at rakettene var operative,

impliserte flyvåpenets konklusjon at det ikke kunne utelukkes at én eller flere atomraketter ville bli avfyrt mot amerikanske mål dersom USA gikk til angrep på basene. I henhold til Modell II-analysen var det fremfor alt denne usannsynlige, men redselsfulle muligheten som til sist vippet balansen i flyangrep-opsjonens disfavør.⁶¹

Etterprøving I: Hvor man står, viser hva man vet

I hvilken grad er det fremkommet noe gjennom de senere års forskning som bekrefter eller rokker ved hovedpunktene i Allisons analyse av blokade-beslutningen?

Bakgrunnen for ExComms innledningsvise preferanse for et flyangrep på raketbasene er stadig et hett tema – ja, kanskje det aller heteste innen forskningen omkring Cuba-krisen akkurat nå. I tillegg til å bekrefte at innenrikspolitiske faktorer på avgjørende vis bidro til å innsnevre Kennedys handlefrihet mht. valg av reaksjonsform, har historikerne i denne forbindelse særlig vært opptatt av hvorvidt det på høyeste hold i Kennedy-administrasjonen allerede *før* krisen brøt ut var tatt en tentativ beslutning om å styrte Castro-regimet på et passende, men ikke endelig fastsatt tidspunkt i forkant av Kongress-mellomvalget i november.⁶² Gitt en slik avgjørelse, ville det naturligvis ikke være det spor underlig dersom det blant de informerte ExComm-medlemmene var et klart flertall for å svare på den sovjetiske utplasseringen med militære midler.

Det vil her føre for langt å gå inn på bakgrunnen for Kennedys opptatthet av Cuba og hans ønske om å se den kubanske ettpartistaten under Fidel Castros ledelse erstattet med et mer liberalt og USA-vennlig regime. Her er det nok å minne om at Kennedy-administrasjonen i 1961-1962 iverksatte en rekke diplomatiske og økonomiske straffetiltak med sikte på å isolere Cuba, mange av dem fremmet gjennom Organisasjonen av Amerikanske Stater (OAS), samtidig som

man ved hjelp av hemmelige og til dels paramilitære operasjoner forsøkte å utløse enten et kupp eller en bred folkelig oppstand mot regimet. På grunn av den solide oppslutningen om Castro og den høye kubanske beredskapen mot alt som smakte av infiltrasjon, viste dette seg meget vanskeligere enn CIA først hadde regnet med.

Den mislykkede invasjonen i Grisebukta i april 1961 burde på et tidlig tidspunkt ha avdekket de fatalt feilaktige forutsetningene for denne politikken. Kennedy lot seg imidlertid på nytt overbevise om nødvendigheten av å styrte Castro. I den grad administrasjonen lærte noe av Grisebukta, syntes det da også å være at aksjonen hadde vært for amatørmessig. Planleggingen kom derfor denne gangen til å bygge på den forutsetning at det først ville finne sted et folkelig opprør på Cuba -- utløst enten av generell misnøye med regimet, et kupp-forsøk eller et attentat mot Castro. Håpet var at opprøret ville føre til et politisk systemskifte -- om nødvendig med assistanse fra regulære amerikanske invasionsstyrker.

Den første av disse forutsetningene ble forsøkt fremmet ved hjelp av den etterhvert så beryktede "Operation Mongoose", som Kennedy iverksatte i november 1961 for "å hjelpe Cuba å styrte kommunist-regimet".⁶³ Under ledelse av general Edward G. Lansdale, som tidligere hadde ledet USAs anti-kommunistiske "counterinsurgency operations" i Filippinene og Vietnam, fikk Mongoose-planleggerne rikelig med ressurser og stor operasjonell handlefrihet. I de generelle retningslinjene het det således at bestrebelsene på å styrte Castro-regjeringen skulle dra maksimale vekslers på interne og eksterne kubanske krefter, samtidig som man måtte være forberedt på at det i operasjonens slutfase kunne bli nødvendig med en mer "målrettet amerikansk intervensjon". De kubanske aktørene, het det videre, skulle brukes til å forberede og rettferdiggjøre denne intervensjonen, og deretter til å lette og støtte den.⁶⁴

Mongoose-operasjonen utviklet seg raskt til å bli en av de største CIA-operasjonene noensinne. Bare for 1962 disponerte

Landsdale og hans folk ca. 50 millioner dollar og mer enn 400 agenter, hvorav 42 angivelig var på plass i Havana i mai. Pengene gikk til etterretning, oppbygging av støttegrupper i det kubanske eksilmiljøet, samt forberedelse av sabotasjeaksjoner rettet mot kubansk næringsliv og jordbruk med sikte på å øke misnøyen med regimet. De mye omtalte attentatforsøkene mot Castro ble etter alt å dømme også organisert og finansiert gjennom Mongoose.⁶⁵

Betød disse aktivitetene at Kennedy-administrasjonen, tross alle offisielle forsikringer om det motsatte, faktisk planla en eller annen form for aksjon mot Cuba *forut for og uavhengig av* den sovjetiske rakettutplasseringen? -- Spørsmålet er viktig fordi det åpner for institusjonelle føringer til fordel for en militær respons på rakett-utplasseringen som Allison ikke vier nevneverdig oppmerksomhet.

Ifølge McNamara og Bundy, de to av Kennedys gjenlevende rådgivere som med størst sannsynlighet måtte ha vært informert om saken, fantes det absolutt ingen planer om aggresjon mot Cuba med godkjennelse av presidenten eller noen i hans nærmeste krets. De forklarer i stedet Mongoose som et utslag av den hysteriske opptatthet av Cuba som oppstod i administrasjonen etter Grisebukta-invasjonen og den frustrasjon som fulgte med å vite at man intet kunne gjøre med saken. Slik de vurderer det i ettertid, fungerte Mongoose først og fremst som en slags kollektiv sjeleterapi for de i administrasjonen som ikke kunne forsone seg med utfallet av Grisebukta. Skal vi tro Bundy, vurderte man på ansvarlig politisk og militært hold Landsdale-operasjonen ikke som "innledningen til mer resolutt handling, men som en erstatning for det".⁶⁶ Nylig nedgraderte CIA-dokumenter synes å bekrefte at i hvert fall Bundy var kritisk til Mongoose, og at han i ukene før rakett-krisen brøt ut, argumenterte for at USA burde lære seg å leve med Castro-regimet.⁶⁷

Først når alle relevante amerikanske dokumenter er frigitt, kan vi med sikkerhet si om Bundys og McNamaras syn på

Landsdale-gruppens aktiviteter var dekkende for *alle* de involverte. Hva som i dag først og fremst gjør det vanskelig å tro at så var tilfellet, er de nye informasjonen som er fremkommet om *den politiske og militære oppfølgingen av Mongoose*. Først og fremst vet vi nå at Landsdales aktiviteter ble overvåket av en høytstående, spesialopprettet sivil-militær embetsmannsgruppe (SGA) med direkte kontakt til presidenten.⁶⁸ Det rimer dårlig at disse tunge rådgiverne skulle bruke så mye tid på å evaluere Mongoose hvis operasjonen bare var ment som sjeleterapi for tjenestemenn i lavere sjikt. En slik tolkning møter også problemer ved at SGA *ikke stanset* Mongoose-aktiviteter som på omfattende vis grep inn i de væpnede styrkers virksomhet eller som kunne få de mest uheldige diplomatiske konsekvenser. SGA gjorde f.eks. intet for å stanse attentat- og sabotasjeplanene mot Castro -- en relativt drastisk form for "sjeleterapi" som ville ha gjort stor skade på USAs internasjonale anseelse dersom de var blitt avslørt.

I mars 1962 stanset gruppen riktignok et forslag fra Landsdale om straks å iverksette forberedelser som skulle kulminere med en amerikansk invasjon i oktober. Det interessante er imidlertid at SGA i de påfølgende måneder foretok egne disposisjoner som indikerte at Landsdale-planen likevel var i ferd med å bli satt ut i livet. Kort fortalt ble de etterretningsmessige og forberedende militære tiltak mot Cuba trappet kraftig opp sommeren og høsten 1962, i takt med den økende rykteflom i amerikanske media om sovjetiske våpenforsendelser til Castro og den voksende innenrikspolitiske kritikk av administrasjonens håndtering av Cuba-spørsmålet. Tiltakene, som ble iverksatt med presidentens vitende og vilje, samlet seg om to ulike scenarier: et "fast reaction" flyangrep eller en invasjon. Allerede i juli 1961 hadde McNamara gitt forsvarsledelsen (JCS) ordre om å utarbeide beredskapsplaner for disse scenariene, som i plandokumentene fikk kodenavnene OPLAN (Operation Plan) 312 (flyangrepet), OPLAN 314 og OPLAN 316 (de to siste omhandlet ulike invasjonsscenarioer). Alle planene forutsatte at operasjonen i hovedsak ville bli utført av

Joint Task Force 122, en kombinert hær-, fly- og marinestyrke under kommando av sjefen for den amerikanske Atlanterhavsflåten (CINCLANT), admiral Robert L. Dennison.

Dette planarbeidet foregikk utover høsten 1961, men syntes til å begynne med ikke å ha hatt noen ekstraordinær status: Å lage beredskapsplaner hører nå engang til den "normale" virksomhet i ethvert seriøst militærvesen. Våren og sommeren 1962 gikk imidlertid de militære forberedelser over i en ny og mer aksjonsrettet fase. I februar utstedte JCS et direktiv til planleggerne der arbeidet med OPLAN 312 og 316 ble gitt "høyeste prioritet". To måneder senere utarbeidet forsvarsdepartementet en plan for "full blokade" av Cuba, og opprettet samtidig en egen arbeidsgruppe for å koordinere all militær Cuba-planlegging. Denne bestod av representanter for våpengrenene, departementet, JCS og det militære etterretningsbyrået (DIA). I juli presenterte Mongoose-sjef Landsdale en plan for en amerikansk militær invasjon som han hevdet var godkjent av McNamara og JCS. Innholdet i denne "United States Contingency Plan No 2, Cuba" er stadig gradert, men ifølge JCSs representant i Mongoose-gruppen tok planen til orde for en kombinasjon av marineblokade og flyangrep mot militære hovedmål.⁶⁹

Nå er det som sagt langt fra beredskapsplaner til konkrete aksjonsforberedelser, og enda lenger til en politisk ordre om å aksjonere. Så langt har da heller ingen kunnet påvise at Kennedy på noe tidspunkt før rakettkrisen brøt ut hadde fattet noen beslutning om militær aksjon mot Cuba. Men kanskje var beredskapstiltakene i ferd med å gli over i aksjonsforberedelser med presidentens stilltiende samtykke?

Dette er i hvert fall hovedtesen til den ledende "revisjonistiske" historikeren på Cuba-krisen, amerikaneren James G. Hershberg. Hans konklusjon bygger på et omfattende kilde-materiale, men de viktigste ledd i indisekjeden er disse: I perioden 23. august til 6. oktober utstedte president Kennedy og forsvarsminister McNamara en serie direktiver som for det

første ba forsvarsledelsen og CINCLANT forberede seg på bruk av militærmakt mot Cuba under omstendigheter som avvek fra de forutsetninger man hittil hadde utgått fra, og for det andre innskjerpet at styrkene måtte være klare til innsats på fem dagers varsel -- såkalt "maksimal beredskap" -- fra og med 20. oktober. Mens det tidligere var blitt understreket at USA bare ville intervenere militært dersom det ble påvist at Cuba ble utrustet med "offensive våpen" eller det kom til en folkelig motstand mot Castro-regimet, fastslo man nå at militær aksjon i tillegg kunne foranlediges av et sovjetisk anslag mot vestlige interesser i Berlin; et kubansk angrep på amerikanske styrker i Guantánamo Bay eller andre steder i Karibien; avsløring av omfattende kubansk militærhjelp til revolusjonære grupper i Latinamerika; eller simpelthen en beslutning fra presidenten om at utviklingen på Cuba hadde nådd et punkt som var "uforenlig med ivaretagelse av USAs nasjonale sikkerhet".⁷⁰

Det er i denne forbindelse også interessant at Landsdale i samme tidsrom trappet opp de hemmelige Mongoose-operasjonene mot Cuba, til tross for at han i mars tilsynelatende hadde fått beskjed om å ile langsommere mot målet. Så sent som den 27. september 1962, dvs. snaut tre uker før krisen brøt ut, ble en av CIAs sabotasjegrupper arrestert på Cuba. Under et møte i SGA en uke senere, med Robert Kennedy som møteleder, ble det besluttet å trappe disse aktivitetene ytterligere opp.⁷¹ Kanskje håpet man på denne måten å utløse en folkelig oppstand som i neste omgang kunne gi et legitimt påskudd til en større amerikansk militær aksjon?

Mistanken om dette forsterkes ved at man både på militært og diplomatisk plan foretok praktiske disposisjoner i tråd med de nye direktivene. Flyvåpenets Tactical Air Command opprettet f.eks. et eget planleggingsorgan for å identifisere kubanske angrepsmål, og startet i annen halvdel av september et omfattende treningsprogram for sine flyvere i samsvar med disse planene. President Kennedy selv ba på dette tidspunkt om et overslag over de sannsynlige amerikanske tapstall forbundet

med et slikt "pinpoint" angrep på Cubas militære installasjoner. Han beordret også JCS til å gjøre en "krigsspillanalyse" for et slikt angrep. Samtidig innledet admiral Dennison en serie omgrupperinger av de marine- og landgangsstyrkene som var øremerket for OPLAN 312 og OPLAN 314/316. Dette var i samsvar med den ordre han hadde fått av forsvarsledelsen den 1. oktober om "maksimal beredskap" f.o.m. 20. oktober.⁷² Etter forslag fra Dennison ble det videre bestemt at omgrupperingene og troppeforflyttingene skulle forklares som ledd i en større militærmanøver, "Phibriglex 62". Ifølge Dennison ville øvelsen gi et perfekt "skalkeskjul for våre karibiske forberedelser".⁷³

En siste indikasjon på hvor høyt prioritert disse militære beredsskapstiltakene var på ansvarlig politisk hold kom den 6. oktober, da CINCLANT Dennison informerte McNamara om at han ennå ikke hadde kunnet gjennomføre full beredskapsmobilisering fordi dette ville sprengte budsjettet. McNamara fastslo da at "utgifter er ingen hindring". Dette fikk Dennison til å beordre sine styrker til "høyeste grad av beredskap" med sikte på iverksettelse av OPLAN 312, 314 og 316. Samme dag fikk Dennison på sin side ordre fra JCS om ytterligere å utvide CINCLANTs invasjonsplaner, slik at de også inkluderte de nødvendige styrker for en "langvarig militær okkupasjon".⁷⁴

I tidsrommet 6-12. oktober ble den militære krigsberedskapen på USAs sørlige østkyst trappet opp gjennom en serie nye troppeforflytninger. Blant annet ble "5th Marine Expeditionary Brigade" med store mengder amfibieutstyr flyttet fra California til Karibien etter ordre fra JCS, som begrunnet tiltaket med "den alvorlige trussel som er under utvikling og den høye grad av nasjonal interesse som knytter seg til Cuba".⁷⁵ Flyvåpenet oppgraderte sine lister over prioriterte bombemål, samtidig som de taktiske flystyrkene som var øremerket for OPLAN 312 ble satt under såkalt CINCSTRIKE-kommando (Commander-in-Chief, Strike Command).⁷⁶

Disse militære tiltakene fikk også en diplomatisk oppfølger. I

månedsskiftet september-oktober ba McNamara Pentagons Office of International Security Affairs om å klargjøre med utenriksdepartementet hvilke diplomatiske skritt som burde tas overfor nære allierte i lys av de ulike militære tiltakene som var under planlegging. Også dette direktivet ble fulgt opp i forbausende tempo. Allerede den 8. oktober meldte JCS at man hadde sikret seg britisk tillatelse til å forhåndslagre utstyr til en eventuell invasjonstyrke på Mayaguana, en del av Bahamas-øyene, som dengang var en britisk koloni. London hadde imidlertid insistert på at "intet fikk settes på papiret" og at hverken utstyret eller de britiske basene fikk benyttes uten nærmere forhåndsgodkjennelse.⁷⁷

Selv om Hershberg må gis rett i at disse tiltakene i sum virker langt mer forpliktende enn hva man normalt forbinder med rutinemessige militær beredskapsplanlegging, er de ikke i seg selv nok til å godtgjøre at Kennedy-administrasjonen høsten 1962 faktisk hadde til *hensikt* å aksjonere militært mot Cuba. Her må kontrollspørsmålet naturligvis bli hva Kennedy skulle ha å tjene på en slik aksjon. Som påvist av historikerne Thomas G. Paterson og William J. Brophy, er det mildt sagt vanskelig å se at det eksisterte noen tungtveiende innenriks-politisk grunn til å aksjonere: Galluptallene viste at demokratene syntes å gå mot en klar seier ved det forestående mellomvalget. De to historikerne konkluderer derfor med at administrasjonen i tiden før krisen brøt ut "ikke hadde noe politisk behov for å fabrikere en krigsfrykt" blant amerikanske velgere og at Kennedy følgelig "ikke ønsket en ny Cuba-krise velkommen".⁷⁸

Mot dette syn hevder Hershbergs at den opphissede stemningen på republikansk hold og presidentens egne offisielle advarsler til Moskva mot å installere "offensive våpen" på Cuba ville ha satt ham og hans parti i en ytterst vanskelig situasjon dersom slike våpen mot formodning likevel var blitt oppdaget i valgkampinnspurten. Hva enten han bare ønsket å kunne møte en slik eventualitet på en mest mulig resolutt måte, eller han også lekte med tanken på å komme den i

forkjøpet, mener Hershberg altså at Kennedy ikke manglet motiver for å sette sine styrker i alarmberedskap med sikte på en mulig militær aksjon.⁷⁹

Hershbergs antakelser synes å finne delvis bekreftelse i det kildematerialet som er gjort tilgjengelig etter publiseringen av hans artikkel om Mongoose-operasjonen. Et nylig nedgradert referat av et møte mellom Bundy, CIA-sjef McCone og JFK den 11. oktober viser f.eks. at presidenten forsøkte å holde tilbake nye og alarmerende informasjonen om at Sovjetunionen hadde sendt bombefly av typen Il-28 til Cuba. Dersom disse opplysningene lekket ut, fryktet han, ifølge McCones referat, at et nytt og mer eksplosivt Cuba-tema ville bli kastet inn i valgkampen, noe som "på alvorlig vis ville påvirke hans handlefrihet". Kennedy lot også de to medarbeiderne forstå at "*vi vil bli nødt til å gjøre noe drastisk med Cuba*", og tilføydde at han så med forventning frem til den operasjonsplanen som forsvarssjefene (JCS) skulle legge frem for ham en uke senere.⁸⁰ På den annen side fremgår det av referatet fra et møte mellom Robert Kennedy og CIA's visedirektør Richard Helms fem dager senere at CIA fant det nødvendig å presse på for å få til en avklaring av *formålet* med Mongoose. Ifølge Helms hastet det med dette fordi de kubanerne CIA samarbeidet med søkte "en begrunnelse for å sette sine liv på spill i disse operasjonene".⁸¹ Det ser m.a.o. ut til at selv om presidentens opptatthet av Mongoose og invasionsplanene økte merkbart utover høsten 1962, så var det ved utbruddet av Cuba-krisen *ikke* tatt noen endelig beslutning om å aksjonere mot Castro-regimet i stor skala.

Uansett hva Kennedys forventninger til JCS's operasjonsplaner bygget på og hva slags drastiske tiltak han hadde i tankene før krisen brøt ut, virker det på den annen side overveiende sannsynlig at hans befatning med Mongoose og de militære beredskapstiltakene må ha øvet innflytelse på ham da han forstod at han var ført bak lyset av Khrusjtsjov. Det ville mildt sagt være underlig om en slik vedvarende befatning med mulige militære løsninger på et i bunn og grunn politisk

problem -- Castro-regimet representerte jo aldri noen militær trussel mot amerikanske interesser forut for Cuba-krisen -- ikke fikk konsekvenser da han plutselig stod overfor en utfordring av mer militær art. Det samme gjelder rimeligvis også for de øvrige ExComm-medlemmene som hadde vært involvert i dette arbeidet.

Når man på denne bakgrunn leser de nedgraderte referatene av ExComms drøftelser, er det ikke vanskelig å få øye på mer eller mindre dulgte referanser til de forutgående beredskaps-tiltakene -- som når Kennedy under det første møtet den 16. oktober spurte hvor lang tid det ville ta å forberede en invasjon av Cuba, og en ikke-identifisert rådgiver svarte at styrkene allerede befant seg "helt nede på stranden".⁸² Under kveldsmøtet samme dag opplyste McNamara at den militære planleggingen alt hadde foregått i lang tid og at alle forberedelser som kunne tas uten fare for "å utløse snakk og gi folk kjennskap til dette" var blitt gjort.⁸³

Det er på denne bakgrunn nærliggende å tro at det hav av forskjeller i persepsjon og perspektiv som skilte tilhengerne av militære reaksjonsformer fra de få -- med FN-ambassadør Adlai Stevenson og Sovjet-eksperten Charles E. Bohlen i spissen -- som foretrakk et rent diplomatisk utspill, ikke bare avspeilet ulik institusjonstilknytning eller ulikt verdisyn, *men også ulik grad av kjennskap til det forutgående planarbeidet*. Mot Allison's tese om at hvor man står i en bestemt sak, bestemmes av hvilken byråkratiske stol man sitter på, kan det derfor hevdes at den grad av kunnskap man sitter inne med om saken, er et minst like konstituerende prinsipp for valg av standpunkt som ens institusjonstilknytning.

Alt tyder m.a.o. på at Mongoose-opptrappingen og den intensive militære invasjonsberedskapen sommeren og høsten 1962 må ha vært med på å definere *utgangsbetingelsene* for den amerikanske beslutningsprosessen. Blant de ExComm-medlemmene som var fullt informert om Mongoose og/eller de militære operasjonsplanene -- JFK, McNamara, Rusk,

Bundy, Taylor, McCone, Gilpatric, Johnson og RFK -- var det *ingen* som tok til orde for å forsøke å finne en diplomatisk løsning på krisen. Med unntak av Robert Kennedy gikk de i stedet inn for et flyangrep på rakettbasene og andre offensive militære installasjoner. At de på dette tidspunkt ikke foretrakk en invasjon, slik man kanskje kunne ha ventet i lys av den forutgående opptatthet av nettopp et slik mulighet, skyldtes trolig tre forhold. For det første kunne ikke en invasjon løse det akutte problemet man stod ovenfor: Å invadere var et egnet middel til å bevirke politiske endringer på Cuba, ikke til å uskadelliggjøre snart operative atomraketter. For det andre ville en slik operasjon ta tid å forberede -- minst fem til syv døgn fra beslutningen ble fattet -- mens et flyangrep kunne iverksettes på få timers varsel. Sist, men ikke minst avslører det nye kildematerialet at det blant nær sagt alle involverte beslutningstakere hersket unison enighet om at *enhver militær aksjon mot Cuba nokså umiddelbart ville måtte følges opp med en invasjon og okkupasjon av landet.*⁸⁴ Invasjonsplanene ble m.a.o. aldri vraket eller lagt på is. De forsvant bare ut av fokus fordi alle impliserte innså at selv om en invasjon godt kunne bli nødvendig til slutt, så var den uaktuell som et *første* utspill i konflikten.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke faktorer som gjorde utslaget for ExComms og JFKs umiddelbare preferanse for en militær løsning på krisen, kan det altså slås fast at Allison ikke traff spikeren mer enn sånn passe på hodet. Selv ikke Modell II -- hans presumtivist best egnede "briller" for innsyn i eventuelle bakenforliggende organisatoriske føringer -- var i stand til å sette ham på sporet av den faktor som ved siden av de valgtaktiske og øvrige innenrikspolitiske hensyn nå fremstår som avgjørende: Den omfattende militærvirksomheten som foregikk på amerikansk side forut for krisen.

Denne mangelen fortjener oppmerksomhet fordi Allison selv hevdet at disse "brillene" satte ham i stand til å sannsynliggjøre hendelser og prosesser som det ennå ikke fantes dokumentarisk bevis for.⁸⁵ Realiteten er snarere at der harde fakta

ikke var tilgjengelig for ham, kom det heller ingen "synske" sannheter ut av Modell II-analysen. I stedet konsentrerte han seg om en langt mer banal organisatorisk prosessårsak, nemlig de rutiner for CIAs og USAFs etterretningsarbeid som gjorde at raketbasene først ble oppdaget på det tidspunkt de ble, og hvilke bånd dette la på den videre saksbehandlingen. Her har senere forskning vist at Allison's konklusjoner bygger på til dels feilaktige informasjoner om dette etterretningsarbeidet. Det var f.eks. gjorde at det tok hele fem dager fra JFK ga ordre om U-2-overflyvninger av Cuba til det avgjørende spionasjetoktet fant sted -- ikke, slik Allison påstår, rutinepolitikk eller institusjonell rivalisering mellom CIA og USAF om hvem som skulle ta ansvaret for operasjonen, men noe så prosaisk som dårlig vær.⁸⁶

Uansett er det klart at denne typen føringer mht. innsamling og vurdering av informasjon ikke kan ha påvirket beslutningstakernes umiddelbare holdninger til den sovjetiske utplasingen i tilnærmet samme grad som de føringer Allison altså *ikke* fokuserte på: Moongoose og de militære operasjonsplanene.

Etterprøving II: Ikke tautrekking, men overtalelse

Det andre hovedtemaet i forskningen rundt blokade-beslutningen er som nevnt spørsmålet om hvorfor den i utgangspunktet så massive oppslutningen om et flyangrep ble vendt til et flertall for en blokade. Fordi det fra første stund var klart at president Kennedy i denne saken aktet å følge sitt eget hode og ikke -- som under forspillet til Grisebukta-invasjonen -- ville la seg styre av sine rådgivere, fikk drøftelsene i ExComm på mange måter preg av en kamp om presidentens sjel. Mye av forskningen i senere år har da også fokusert nettopp på hvordan Kennedy stilte seg til de ulike handlingsalternativene og hva som til syvende og sist fikk ham til å vrake de mest militante opsjonene.

Allisons drøftelse av disse spørsmålene er meget instruktiv mht. svakhetene i hans kritikk av rasjonell aktør-modellen. Som nevnt mente han at den rent rasjonelle evalueringen av de to hovedalternativene -- flyangrep versus blokada -- på avgjørende vis ble påvirket av ikke-rasjonelle faktorer. Én slik faktor var det han kaller "den intra-departementale maktbalansen" i ExComm (Modell III); en annen var flyvåpenets misvisende vurdering av sjansene for et vellykket angrep på rakettbasene (Modell II).⁸⁷ Selv om hans fremstilling på begge disse punktene fortsatt rommer vesentlige innsikter, er det likevel klart at den ikke bare må suppleres med ny viten, men også korrigeres for et par grove analytiske feilskjær.

Ett av disse har å gjøre med presidentrådgivernes betydning for utfallet av beslutningsprosessen. Allison har trolig helt rett i at mens Kennedys oppfattelse av krisen like fra første stund pekte i retning av at USA ville gripe til tvangsmidler, var det først og fremst nøkkelrådgivernes fortjeneste at presidentens preferanse snudde til fordel for en blokada. Betydningen av at menn som McNamara, Sorensen, RFK og kaldkrigsveteranen Robert Lovett så sterkt fremhevet de politiske og militære risikoer med et flyangrep, kan knapt overdrives -- og bør trolig fremheves enda sterkere enn i *Essence of Decision*.⁸⁸

Allisons forkjærlighet for byråkratisk politikk-forklaringer bidro imidlertid til at han overså den viktigste grunnen til at presidenten tillot nettopp disse rådgivernes oppfatninger så stor vekt. Det hadde lite eller intet med deres byråkratiske tyngde å gjøre. Hva de fire hadde til felles var tvert imot at de enten ikke representerte organisatoriske særinteresser i det hele tatt (Sorensen og outsideren Lovett), eller at de hadde utmerket seg nettopp ved å kunne temme slike særinteresser der de måtte stå i konflikt med presidentens politiske målsettinger (McNamara og RFK). Når President Kennedy var så lydhør overfor deres argumenter, var det ikke minst fordi han følte seg trygg på at de talte ut fra lojalitet til ham personlig snarere enn til en byråkratisk institusjon. ExComm-drøftelsene var m.a.o. ikke så mye en drakamp mellom representanter for

ulike organisatoriske særinteresser, slik Allison hevdet,⁸⁹ som et forum der presidenten både kunne *eksponeres for* og *beskyttes mot* disse interessene.⁹⁰

Allison var heller ikke patent i sin analyse av hvilke hensyn og argumenter som tippet avgjørelsen i favør av en blokade. En viktig grunn til at han kom skjevt ut her, var nok at han fundamentalt misforstod Robert Kennedys motstand mot å iverksette et flyangrep. Stikk i strid med den vante oppfatning, som ikke minst Allison var med på å grunnfeste, viser nylig nedgraderte CIA-dokumenter og ExComm-referater at RFK's motstand mot flyangrepet primært *ikke* skyldtes at han var noen pådriver for en blokade som et mål i seg selv, men at han *vert imot ivret for en invasjon av Cuba*. Under drøftelsene den 16. oktober tok han gjentatte ganger til orde mot et flyangrep -- som han sammenliknet med det japanske angrepet på Pearl Harbor -- og foreslo at man i stedet burde "gå inn og få det hele overstått". Han kom også med forslag til hvordan en slik invasjon kunne rettferdiggjøres: enten ved en fingert provokasjon mot den amerikanske marinebasen i Guantánamo Bay eller ved at man sørget for å "senke *Maine* igjen" -- en allusjon til den mystiske sprengningen av et amerikansk krigskip utenfor Havana i 1898, som myndighetene i Washington deretter utnyttet som påskudd til å knuse den spanske flåtestyrken som befant seg der.⁹¹

Den fulle og hele betydning av disse uttalelsene er først blitt klarlagt gjennom avsløringene av RFK's sentrale rolle i *Mongoose*. Således ledet han den *samme dag* som det ovennevnte ExComm-møtet fant sted, et møte i den overordnede styringsgruppen for *Mongoose*, SGA, der han uttrykte sin egen og presidentens "generelle misnøye" med fremdriften i general Landsdales operasjoner, ba om mer "push" i sabotasjeaksjonene, varslet at han fra nå av ønsket daglige i stedet for ukentlige møter med *Mongoose*-gruppen, og etterlyste sikrere informasjon om hvor stor andel av kubanerne som måtte forventes å ville slåss på Castros side dersom en USA-støttet invasjon kom i stand.⁹² Etter samtaler med presidenten og

Lovett den 18. oktober fremstod han imidlertid brått som en tilhenger av en blokade; ikke ut fra noen dyp overbevisning, fremholdt han i ettertid, men fordi den syntes å ha "mer fleksibilitet og færre ulemper enn et militært angrep".⁹³ I de påfølgende døgn var han den mest iherdige innpiskeren bak det gradvis økende flertallet for blokaden. Dette forhindret dog ikke at han selv *etter* at blokaden var iverksatt, sørget for å holde invasjonalternativet levende og så en kombinasjon av flyangrep-invasjon som det naturlige *neste* skritt dersom blokaden ikke ga det ønskede resultat.⁹⁴ Så åpenbar var denne preferansen for en invasjon at det mot slutten av det dramatiske ExComm-møtet om kvelden den 27. oktober, da det syntes som om en avgjørelse om hardere virkemidler ville måtte tas tidlig neste morgen, ble spøkt med at man etter en eventuell landgang på Cuba burde "gjøre Bobby til borgermester i Havana".⁹⁵

Allison er ikke alene om å ha mistolket hvilket ærend Robert Kennedy egentlig var ute i, men feiltolkningen får et mer ironisk preg i hans tilfelle fordi dette ærendet nettopp fremstår som et mulig eksempel på den typen byråkratiske føringer som Allison var så oppsatt på å påvise tilstedeværelsen av. RFK var åpenbart sterkt preget av sin deltakelse i SGA, og var som vi har sett ikke uten videre villig til å gi slipp på målsettingen om å styrte Castro.

Heller ikke i CIA var man innstilt på å legge målsettingen om å frigjøre Cuba til side p.g.a. rakett-krisen, og vurderte følgende blokade- og flyangrep-opsjonene opp mot hverandre i lys av hvordan de til syvende og sist kunne tenkes å fremme denne ambisjonen. McCone understreket da også ved en rekke anledninger -- også etter at blokaden var iverksatt -- at man i vurderingen av nye utspill og reaksjoner ikke måtte tape av syne at USA hadde *to* målsettinger: Å fjerne rakettene og "getting rid of Castro's Communism in the Western Hemisphere".⁹⁶

Interessant nok viser det seg nå at McCone, som tradisjonelt

er blitt fremstilt som en av de mest uforsonlige haukene i ExComm, hørte til dem som i sluttfasen av diskusjonene forut for JFKs beslutning om å iverksette en blokade, gikk sterkt *imot* et flyangrep som første skritt.⁹⁷ Det ser ut til at han her ikke bare aksepterte standard-argumentene mot et slikt flyangrep -- at det ville svekke USAs internasjonale prestisje og skape en slags presedens for liknende sovjetiske aksjonsformer annetsteds⁹⁸ -- men også anså at blokaden var minst like velegnet som et flyangrep som forberedelse til et mer massivt militært fremstøt med sikte på å styrte Castro. Disse vurderingene må nødvendigvis ha blitt påvirket av at CIA i et top secret "Special National Intelligence Estimate" den 20. oktober -- dvs. samme dag som McCone for første gang tok til orde for blokade fremfor flyangrep -- konkluderte med at *faren for sovjetiske militære mottiltak trolig var mindre ved en storstilt amerikansk invasjon av Cuba enn ved et mer begrenset flyangrep på raketbasene.*⁹⁹

Det er bare når vi tar hensyn til deres felles innbitte motstand mot Castro-regimet og forutgående samarbeid i Mongoose-operasjonen, at det blir mulig å forstå hvordan to politiske motpoler som RFK og McCone til slutt havnet på samme lag i debatten mellom blokade- og flyangrep-tilhengerne. Deres umiddelbare reaksjoner på den sovjetiske utplasseringen hadde vært forskjellig: McCone ønsket en raskest mulig uskadeliggjørelse av raketbasene og foretrakk derfor et "kirurgisk" flyangrep; RFK's instinkter strittet på den annen side imot en slik løsning -- et overraskelsesangrep, mente han, ville sette USA i moralsk bås med Japan og Tyskland -- og anbefalte i stedet at man skulle forsøke å fremprovosere hendelser som kunne rettferdiggjøre en amerikansk invasjon av Cuba. Når begge to etterhvert kom til å samle seg om blokade-oppsjonen, var det trolig fordi den -- i tillegg til å gi sovjeterne sjansen til å trekke seg mens leken ennå var god -- ga USA et nødvendig pusterom til å forberede den invasjonen de begge ønsket for å kunne kvitte seg med Castro.

Motsvarende viser det nye kildematerialet at to av de mest markante talsmennene for et flyangrep i sluttfasen før Kennedys beslutning, nemlig Bundy og forsvarssjef Taylor, *begge var særdeles lite begeistret for tanken på å skulle invadere Cuba*. Bundy var, som vi har sett, kritisk til Mongoose, og hadde i god tid før krisen brøt ut trukket den konklusjon at USA måtte lære seg å leve med Castro og hans regime. Også Taylor så med uvilje på en eventuell invasjon. Under ExComm-drøftelsene den 16. oktober hevdet han f.eks. at et flyangrep på basene trolig måtte følges opp med en blokade av Cuba og andre typer invasjonsforberedelser. Han understreket imidlertid at en invasjon av Cuba virket svært lite forlokkende på ham p.g.a. de langvarige militære forpliktelsene den ville føre med seg i lys av Castro-regimets sterke stilling i det kubanske folk.¹⁰⁰ Når disse to støttet opp om flyangrep-opsjonen, kan det derfor delvis ha vært ut fra et håp om at et raskt og knusende angrep på raketbasene, ikke bare ville løse det akutte militære problemet man stod ovenfor, men i beste fall også gjøre at behovet for ytterligere militære tiltak forsvant.

Kort sagt: Mens RFK og McCone så blokaden som et middel til å sikre seg at ethvert senere angrep på raketbasene også ville implisere en invasjon av Cuba, ser Bundy og Taylor ut til å ha foretrukket et flyangrep fordi det ga håp om å kunne fjerne rakettrusselen uten å påføre USA de politiske og militære ekstrabelastninger som en eventuell invasjon ville føre med seg. Felles for alle fire var imidlertid at deres standpunkt til de ulike opsjonene etter alt å dømme ble påvirket av deres syn på Mongoose og USAs politiske målsettinger vis-à-vis Cuba.

Om Allison altså overså ett sett viktige institusjonelle føringer i forbindelse med blokade-beslutningen -- nemlig hvor involvert de ulike aktørene hadde vært i den forutgående undergravings- og invasjonsplanleggingen mot Cuba -- viser det seg på den annen side at han fremhevet en organisatorisk prosess-årsak som bare kan ha hatt marginell innflytelse på

JFKs avvisning av flyangrep-opsjonen. I Modell II-analysen av hvilke faktorer som i siste omgang fikk presidenten til å satse på en blokade, fant Allison som tidligere nevnt at svaret lå i at de rutiner man på militært hold fulgte i det operative planarbeidet resulterte i en villedende konklusjon mht. mulighetene for et vellykket flyangrep. Mens Kennedy kun var villig til å iverksette et flyangrep dersom det kunne gjennomføres raskt, effektivt og med minimal ødeleggelse utenom raketbasene, fant USAF og forsvarsledelsen at selv en meget mer omfattende operasjon ikke kunne gi noen garanti for at mer enn ca. 90 prosent av raketene ville bli uskadeliggjort.

Denne konklusjonen, hevdet Allison, var dobbelt misvisende. For det første var flyvåpenet så preget av de allerede utarbeidede beredskapsplanene at det ikke forstod hva slags operasjon den politiske ledelsen ønsket å få analysert. I stedet for å utarbeide en plan for et begrenset "kirurgisk" angrep på raketbasene, kom flyvåpenet derfor trekkende med en oppdatert utgave av den eksisterende beredskapsplanen, dvs. OPLAN 312.¹⁰¹ Den skisserte et angrep på alle større militære installasjoner på Cuba; et svært omfattende scenario som ifølge Allison gjorde presidenten mer skeptisk til maktbruk enn han ellers ville ha vært. For det andre mente Allison at presidentens motvilje mot flyangrep-opsjonen økte dramatisk da han fikk beskjed om at flyvåpenet ikke kunne love mer enn 90 prosent ødeleggelse av raketene. Denne vurderingen, hevdet Allison, var altfor pessimistisk. Regnefeilen skyldtes at man i USAF overdrev de sovjetiske utskytingsrampenes mobilitet. Dersom denne feilaktige premissen var blitt rettet opp i tide, mente Allison at Kennedys valg kunne ha gått i en annen retning.¹⁰²

Nye informasjonen om den amerikanske beslutningsprosessen tilsier at denne konklusjonen bør tas med en stor klype salt. For det første er det, ut fra det vi nå vet om den forutgående beredskapsplanleggingen, ikke særlig meningsfullt å betrakte den eksisterende flyangrep-scenariet som et rent militært produkt -- til dét hadde den politiske ledelse, presidenten

inkludert, vært altfor sterkt involvert i planarbeidet. For det andre er det uklart hvor opptatt Kennedy var av muligheten for et rent "kirurgisk" angrep og om det egentlig spilte noen avgjørende rolle for ham at flyvåpenet var så pessimistisk i sin vurdering av denne opsjonen. ExComm-utskriftene viser riktignok at presidentens opprinnelige preferanse gikk i retning av et mest mulig begrenset flyangrep, men selv på dette tidspunkt var han tydeligvis innforstått med at et eventuelt flyangrep nødvendigvis ville medføre omfattende ødeleggelser, bl.a. av de i alt åtte flyplassene på Cuba som betjente de sovjetiske MIG-21 og IL-28 flyene. Til tross for dette ga han altså ordre om at alle nødvendige forberedelser for en slik operasjon måtte bli iverksatt.¹⁰³ Han bekreftet dette i en samtale med McCone neste morgen.¹⁰⁴ CIA-sjefens referat fra ExComm-drøftelsene om formiddagen den 18. oktober viser dessuten at de alternativene JFK ønsket utredet av de to studiegruppene han nettopp hadde nedsatt var hhv. en blokade og "a fast dynamic action which would involve the strike of *substantial proportions* with or without notice".¹⁰⁵

På bakgrunn av disse informasjonene er det vanskelig å akseptere Allison's påstand om at omfanget av de aksjonsplanene flyvåpenet gikk inn for kan ha kommet overraskende på presidenten og fått ham til å forkaste flyangrep-opsjonen. Det som skjedde var snarere at Kennedy gradvis -- på basis av informasjoner og vurderinger fra bl.a. McNamara, Thompson, Ball, Sorensen, RFK og Lovett -- innså se at de samme argumentene som den 16. oktober hadde fått ham til spontant å foretrekke et begrenset fremfor et omfattende flyangrep, også pekte i retning av å foretrekke en blokade fremfor *ethvert* flyangrep-forslag. Denne logiske parallellforskyvingen begynte allerede under den første krsedagens drøftelser, da McNamara fikk ExComm til å akseptere som en nødvendig forutsetning for den videre planleggingen at et eventuelt flyangrep måtte iverksettes *før* de sovjetiske raketene ble operasjonsklare -- hvis ikke ville faren for at noen av raketene kunne bli avfyrt mot amerikanske mål bli for stor.¹⁰⁶ Da CIA tre dager senere konkluderte med at fire av rakett-

basene trolig var operasjonsklare, ble det følgelig svært mye vanskeligere å argumentere fornuftig for et flyangrep.¹⁰⁷

På dette tidspunkt hadde Kennedy imidlertid allerede blitt eksponert for en rekke *andre* overbevisende argumenter som pekte henimot den samme konklusjon. Både McNamara og Sovjet-eksperten Thompson understreket f.eks. at selv et begrenset angrep på basene ville koste hundre- om ikke tusenvis av sovjetiske soldater livet. Dersom en slik aksjon fant sted *uten* forhåndsvarsel, og noe annet var militært utilrådelig, mente de at Khrusjtsjov ville se seg tvunget til å gjengjelde aggresjonen med et angrep på utsatte vestlige mål i Europa, f.eks. i Vest-Berlin eller raketbasene i Tyrkia; en utvikling som direkte eller ad omveier kunne resultere i atomkrig. Kennedy tok dette scenariet så alvorlig at han under det påfølgende ExComm-møtet hevdet at en eventuell sovjetisk straffeaksjon mot Berlin ville utløse den tredje verdenskrig.¹⁰⁸

Samme dag, den 18. oktober, presenterte Lovett og Dillon ham for et annet tungtveiende argument: Ved å starte med en blokade stod man fritt til å gripe til mer drastiske midler etterhvert som behovet meldte seg. *Begynte* man derimot med flyangrepet, ville det bli vanskelig å trappe ned maktbruken dersom Khrusjtsjov iverksatte mottiltak, uansett hvor moderate disse i og for seg måtte være.¹⁰⁹ Broren Robert gjorde ham samtidig oppmerksom på at et overraskelsesangrep av denne art ville representere et brudd med en 175 års ubrutt historisk tradisjon og sette ham i klasse med de menn som planla angrepet på Pearl Harbor. At også dette argumentet virket inn på presidentens overveielser, fremgår av det faktum at han selv gjorde bruk av det under drøftelsene, bl.a. i en samtale med Dean Acheson.¹¹⁰

Det nære forhold mellom de to Kennedy-brødrene gjør det naturlig å spørre hvorvidt de nye avsløringene av Robert Kennedys klare preferanse for en invasjon kan ha sin parallell i presidentens beslutning om å vrake flyangrep-opsjonen til

fordel for en blokade. Var det for å holde muligheten mest mulig åpen for et endelig oppgjør med Castro at JFK valgte å satse på "a slow course of action", dvs. en blokade med en rekke situasjonsbetingede opptrappingsmuligheter?

Av mulig relevans i denne forbindelse er presidentens uttalelse den 16. oktober om at den sovjetiske rakettutplasseringen beviste at "Grisebukta var helt på sin plass", og de meget konkrete invasjonsforberedelsene han ga ordre til så sent som den 25. oktober. Da ba JFK om at det skulle trykkes opp fem millioner flyveblad på spansk, for spredning over Cuba i forkant av en eventuell amerikansk invasjon. Mer enn 140.000 infanteri- og marinesoldater ble samme dag satt i alarmberedskap for den samme eventualitet; det samme ble 14.500 fallskjermjegere som var øremerket for innsats første invasjonsdag -- en fallskjermjegerstyrke jevnstor med den de allierte satte inn under invasjonen i Normandie. Ifølge ubekreftede opplysninger fra CIA-tjenestemenn ble det også sendt "stifinnere" inn på kubansk territorium for å forberede invasjonsstyrkens ankomst.¹¹¹

De siste opplysningene ser ut til å finne bekreftelse i nylig nedgraderte CIA-dokumenter som viser at det helt på tampen av Cuba-krisen ble gjort en avtale mellom CIA og JCS om at Mongoose skulle få låne to av marinens ubåter til å smugle iland femti eksil-kubanere på Cuba. Under et ExComm-møte den 26. oktober redegjorde McCone for operasjonen, som han mente var helt i tråd med Mongoose-målsettingen om å ta "Cuba away from Castro and turn it over to the Cuban people or alternatively to secure intelligence in support of possible military activities". På basis av denne redegjørelsen ga presidenten, som deltok på møtet, sitt klarsignal til operasjonen. Videre foreslo han at Landsdale og hans medarbeidere i Mongoose burde gjøres til en underkomité av ExComm. Det er vanskelig å tolke disse uttalelsene annerledes enn som en bekreftelse på at han ikke bare støttet den foreslåtte operasjonen, men også underskrev på McCones definisjon av målsettingen med Mongoose og ønsket å oppgradere denne i

forhold til de målsettinger ExComm hittil hadde beskjeftiget seg med. Ytterligere et indisium på dette finnes i det faktum at McCone samtidig informerte JFK om at en plan for den politiske organisering av Cuba *etter en eventuell* invasjon var under utarbeidelse og ville bli diskutert på et møte i Mongoose-gruppen (SGA) samme ettermiddag.¹¹² Selv om store deler av referatene fra begge disse møtene fortsatt er gradert, synes det som om viktige invasjonsforberedelser ble iverksatt.¹¹³ Det var trolig heller ikke uten praktisk betydning at det siste møtet, i motsetning til tidligere SGA-møter, ble avholdt i forsvarsledelsens operasjonsrom.

Det endelige svar på hva disse invasjonsforberedelsene betød og hvordan de influerte på eller avspeilte president Kennedys målsettinger under krisen, kan ikke gis på basis av det tilgjengelige kildematerialet. Hva vi *kan* slå fast, er at invasjonsalternativet aldri ble lagt til side hverken av JFK eller ExComm, og at det derfor heller ikke kan utelukkes at det inngikk som én av flere faktorer i presidentens regnestykke da han besluttet seg for å vrake flyangrep-opsjonen til fordel for en blokade.

Alt i alt indikerer det nye kildematerialet at Kennedy i tidsrommet 17-20. oktober var på gli bort fra flyangrep-opsjonene av en rekke forskjellige, men gjensidig forsterkende årsaker, og at de pessimistiske overslagene fra flyvåpenet mht. effektiviteten av et "kirurgisk" flyangrep derfor ikke spilte noen avgjørende rolle for valget av virkemidler. Riktignok hevdet presidenten under regjeringskonferansen den 22. oktober at blokadens avgjørende fortrinn var at den, sammenliknet med *et mindre enn hundre prosent vellykket flyangrep*, reduserte faren for å utløse en kjernefysisk respons. Dagen før hadde han også gjort et stort nummer av å innkalle general Walter Sweeney, sjefen for det taktiske flyvåpenet, til en siste rådslagning i Det hvite hus -- bare for å få bekreftet at man på militært hold ikke kunne love ham mer enn 90 prosent suksess. Ifølge Allison's Modell II-analyse var dette et avgjørende øyeblikk: hadde flyvåpenet ikke latt seg villedes av

foreldede premisser og sine egne konservative rutiner for vurdering av operasjonelle risikoer, kunne en nølende Kennedy fortsatt ha valgt en mer militant kurs.¹¹⁴ Ut fra dagens mer komplette kildemateriale er det imidlertid mer naturlig å se dette møtet som et rent pliktløp fra presidentens side: Han hadde forlengst tatt sitt valg, men brukte briefingen og flyvåpenets pessimistiske estimat til å skaffe seg ryggdekning mot en eventuell senere kritikk fra militært hold om at han ikke hadde gitt flyangrep-opsjonen den seriøse overveielse som den fortjente.¹¹⁵

Sammenfatning

Drøftelsen av årsakene til at det på informert amerikansk hold var et så overveldende flertall for å svare på den sovjetiske rakett-utplasseringen med ikke-diplomatiske virkemidler, kom til en overraskende konklusjon: Samstemmigheten hadde i hvert fall delvis sine røtter i det Allison kalte "organisatoriske prosesser", men de prosessene det var snakk om -- Mongoose og militær operasjonsplanlegging -- er knapt omtalt i Allisons bok.

Samtidig er det desto mer påfallende at de tiltak man i Kennedy-administrasjonen mest av alt hadde forberedt seg på -- dvs. et flyangrep eller en invasjon -- til syvende og sist ikke nådd opp i konkurransen med blokade-opsjonenn, et inntil da langt mindre påaktet alternativ. De føringer som lå i den forutgående byråkratiske befatning med militære operasjonsplaner var m.a.o. ikke sterke nok til å diktere utfallet av beslutningsprosessen, selv om de vitterlig la forutsetningene for den innledende debatten i ExComm og hele tiden spøkte i bakgrunnen under resten av krisen.

Nå finnes det etter alt å dømme en meget enkel forklaring på hvorfor de foreliggende beredskapsplanene ikke kom til å spille en mer sentral rolle enn de gjorde: *ingen av dem var tilpasset en situasjon der Cuba var utrustet med kjernefysiske våpen.* Til tross for dens langvarige opptatthet av det kuban-

ske problem, hadde Kennedy-administrasjonen simpelthen ikke forberedt seg på å takle akkurat denne utfordringen. I en viss forstand kan man altså si at ExComm i realiteten startet sine drøftelser på "bar bakke": Visst fantes det organisatorisk betingede føringer, men de viste forbausende liten bestandighet i de uvante omgivelser krisen skapte.

Like viktig var det nok at blokaden ikke utelukket iverksettelse av de to øvrige hovedalternativene på et senere og mer velegnet tidspunkt: Både flyangrep og invasjon kunne fortsatt bli aktuelt. Allison tolket denne egenskapen ved blokade-beslutningen som et bevis på at den i bunn og grunn representerte et kompromiss mellom ulike byråkratiske interesser: Drakampen mellom hauker og duer gjorde det mulig for McNamara, RFK og Sorensen å samle støtte for blokaden som en samlende mellomløsning. Det nye kildematerialet tyder imidlertid på at blokade-opsjonen snarere fikk ExComms støtte fordi den fra et *nasjonalt* synspunkt virket mest hensiktsmessig, og fordi den ble foretrukket både av invasjonstilhengere som RFK og McCone og av de i komiteen som etterhvert så det som et mål i seg selv å unngå militær maktbruk mot Cuba, med McNamara og Sorensen som de to viktigste.

Til syvende og sist var det likevel president Kennedy som fattet beslutningen. Det er som vi har sett intet i det nye kildematerialet som godtgjør Allison's påstand om at JFK's valg av blokade-opsjonen skyldtes misvisende opplysninger fra USAF eller et ønske om å spille på lag med de "riktige" aktørene i ExComm og byråkratiet. Igjen tilbyr rasjonell aktørmodellen en mer overbevisende forklaring: Tunge nasjonale sikkerhetshensyn talte til fordel for en blokade, og da måtte både presidentens kortsiktige karrierehensyn og langsiktige ambisjoner -- som ellers lett kunne ha pekt i retning av flyangrep eller invasjon -- vike plass for en mer forsiktig reaksjonsform.

Den sovjetiske tilbaketrekningen: Kapitulasjon eller kompromiss?

Hovedtrekkene i den utviklingen som førte frem til Khrusjtsjovs beslutning om å avblåse rakettutplasseringen på Cuba er godt kjent. Etter først å ha avvist den varslede blokaden som et eksempel på USA's "perfide og aggressive imperialisme"¹¹⁶ og truet med å sende de sovjetiske frakteskipene som var på vei til Cuba tvers gjennom blokadesonen, begynte Khrusjtsjov f.o.m. kvelden den 23. oktober så smått å signalisere at han ønsket å unngå en åpen konfrontasjon. På overflaten, dvs. i den offisielle sovjetiske propagandaen, var det ennå ingen klare tegn på dette, men ute på Atlanterhavet begynte enkelte skip å senke farten eller endre kurs for å styre unna blokadesonen. Holdningsendringen ble bekreftet neste ettermiddag da frakteskuta *Poltava*, som ifølge amerikansk etterretning var fullastet med raketter, gjorde vendercis bare få timer før den ville ha blitt bordet av den amerikanske krysseren *Newport News*.¹¹⁷ Det var heller ingen tegn til sovjetisk mobilisering, hverken av de strategiske styrkene på sovjetisk territorium eller de konvensjonelle styrkene i Øst-Europa.

Arbeidet med å ferdigstille rakettbasene på Cuba fortsatte imidlertid for fullt. Det var ingen tegn til at Khrusjtsjov frivillig ville oppgi de politiske og militære fordeler han fremdeles kunne ha håp om å skaffe seg ved å fullføre utplasseringen. På amerikansk side var man i dagene 24.-26. oktober derfor av den oppfatning at selv om den verste krigsfarens var over, trengtes nye utspill for å få Khrusjtsjov til å hjemkalle rakettene. Dette forsøkte man å oppnå ad to veier. Dels trappet man opp de tiltak som gjerne omtales som eksempler på tvangsdiplomati: bordet skip i "karantenesonen" rundt Cuba, sendte spion- og rekognoseringsfly inn i kubansk luftrom, satte det strategiske flyvåpenet (SAC) i full krigsberedskap, økte den generelle militære beredskapen i NATO og trappet opp forberedelsene til en militær aksjon mot Cuba. Samtidig innledet man imidlertid også de første underhånds-

kontakter med sovjeterne for å forsikre dem om at USA var oppsatt på å løse krisen med fredelige midler. De viktigste bindeleddene her var den "back channel" som ble opprettet mellom Robert Kennedy og ambassadør Dobrynin, samt den amerikanske nyhetsjournalisten John Scalis hemmelige samtaler med KGB-diplomaten Alexander Fomin.

Om kvelden den 26. oktober syntes det som om denne kombinasjonen av tvangsmakt og beroligelse hadde brakt Khrusjtsjov dit amerikanerne ville ha ham. I et langt, forsonlig brev (NK-3) til Kennedy tilbød den sovjetiske lederen å avblåse operasjonen i bytte mot et amerikansk løfte om å *ikke* invadere Cuba.¹¹⁸ Vi vet nå at Kennedy selv hadde antydnet nettopp en slik løsning to dager i forveien, i en fortrolig samtale med den britiske statsministeren Harold Macmillan.¹¹⁹ Khrusjtsjov-meddelelsen ble følgelig godt mottatt i Det hvite hus.

Da ExComm den påfølgende morgen vurderte hvordan man best skulle svare på den positive henvendelsen, inntrådte imidlertid to hendelser som straks førte til ny nervøsitet og pessimisme. Det ene var meldingen om at et U-2-fly var skutt ned over Cuba, noe rådgivergruppen naturlig nok tolket som en bevisst opptrapping fra sovjetisk side. Bedre ble det ikke da Kennedy like etterpå mottok et nytt og langt mindre imøtekomende budskap fra Khrusjtsjov (NK-4), som nå gjorde tilbaketrekningen av raketten avhengig av at USA samtidig trakk tilbake de 15 Jupiter-raketten som landet hadde stasjonert i Tyrkia.¹²⁰

Etter forslag fra Lewellyn Thompson og Robert Kennedy bestemte man seg for å ignorere det sist ankomne kravet, slik at presidenten i sitt svar (JFK-4) kun viste til Khrusjtsjovs ønske om en invasjonsgaranti -- det såkalte "Trollope-trikset".¹²¹ Det var intet til hinder for at USA kunne avgi et slikt løfte, skrev han, såfremt russerne først stanset arbeidet på basene og tillot FN å overvåke tilbaketrekningen av raketten. Det hastet imidlertid med å finne en løsning. Ytterligere utsettelse, advarte presidenten, ville medføre "en farlig trussel

for verdensfreden".¹²² Khrusjtsjovs svar (NK-5) kom neste morgen. Til alles lettelse viste det seg å inneholde en betingelsesløs aksept av de amerikanske kravene.¹²³

Allison: Ultimatum + eskalering = hestehandel

Det tradisjonelle amerikanske syn på disse begivenhetene har vært at det var kombinasjonen av USAs regionale og globale militære overlegenhet som fikk sovjetene til å kapitulere. I *Essence of Decision* fremstod Allison som en tidlig kritiker av denne oppfatningen. I stedet hevdet han at hverken blokaden eller USAs militære overtak *i seg selv* ga noen fullgod forklaring på Khrusjtsjovs retrett; de var nødvendige forutsetninger for den, men heller ikke mer. Tilbaketrekningen ble i stedet utløst av tre viktige tilleggsfaktorer:

For det første et dramatisk ultimatum -- fremsatt av Robert Kennedy overfor ambassadør Dobrynin om kvelden den 27. oktober -- der det ble truet med et massivt amerikansk angrep på Cuba dersom ikke ordre om tilbaketrekning ble gitt innen fireogtyve timer. Da Khrusjtsjov samtidig mottok etterretningsrapporter om storstilte logistiske og operasjonelle militære forberedelser på USAs østkyst, innså han at tiden ikke lenger var på hans side og at det var maktpåliggende å finne en fredelig løsning på konflikten (Modell I).¹²⁴

For det andre ble tilbaketrekningen fremskyndet av rapporter om farlige feilbedømmelser på lokalt nivå, dvs. på Cuba og i havområdene omkring, som økte Khrusjtsjovs frykt for at krisen skulle komme ut av kontroll og resultere i en katastrofe ingen av partene ønsket eller kunne se seg tjent med (Modell II).¹²⁵

Sist, men ikke minst mente Allison å kunne sannsynliggjøre at tilbaketrekningen kom som et resultat av en byråkratisk politikk-liknende tautrekking- og kjøpslåingsprosess mellom de to statslederne. Dels sørget JFK ved en rekke anledninger for

å gi Khrusjtsjov tid og rømningsveier nok til å komme seg ut av krisen med livet og i hvert fall *litt* av æren i behold; dels hjalp den sovjetiske lederen JFK gjennom å oppvise langt større forsiktighet i sine handlinger enn i sin offentlige retorikk. Det avgjørende skritt henimot en fredelig løsning på konflikten ble tatt da den amerikanske presidenten avga et personlig, men strengt hemmeligholdt løfte om å fjerne de omstridte Jupiter-rakettene i Tyrkia. Betingelsen var at Khrusjtsjov straks -- og uten andre offisielle motytelser enn en amerikansk invasjonsgaranti -- bøyde seg for USAs krav om tilbaketrekning fra Cuba (Modell III).¹²⁶

Etterprøving: Krigsfrykt + fredsvilje = kompromiss

I hvilken grad har Allison's hypoteser om den sovjetiske tilbaketrekningen funnet støtte i det nye kildematerialet?

Betydningen av det angivelige "ultimatomet" er uklar. På den ene side er det nå klart at forestillingen om at president Kennedy på denne måten satte kniven på Khrusjtsjovs strupe, er uten basis i virkeligheten. På den annen side er det meget mulig at Khrusjtsjov kan ha blitt forelagt trusler om en snarlig amerikansk militær opptrapping av konflikten fra en kilde som han feilaktig, men med god grunn *trodde* talte på Kennedys vegne. Hypotesen om at det var kombinasjonen av USAs kjernefysiske overlegenhet og Kennedy-brødrenes trussel om en "alvorlig opptrapping av konflikten" som til slutt fikk Khrusjtsjov til å kaste inn håndkleet, har i alle år vært bygget mer på en slags mytisk tro på kjernevåpentrusselens politiske overtalelsesmakt enn på faktisk dokumentasjon. Det eneste "bevis" man har hatt å slå i bordet med, er Robert Kennedys fremstilling i *Thirteen Days*. Der hevdet han at hovedhensikten med hans hemmelige møte med Dobrynin den 27. oktober var å gjøre det tindrende klart for Moskva at tiden for en fredelig løsning var i ferd med å renne ut. Ifølge Kennedy lot han Dobrynin forstå at Khrusjtsjov nå bare hadde ett fattig døgn på seg hvis han ønsket å forhindre en katastrofe.¹²⁷

Nye avsløringer, både fra sovjetisk og amerikansk hold, gjør imidlertid at det i dag er vanskelig å feste lit til denne fremstillingen. Dobrynin avviser f.eks. bestemt at han i disse samtaler ble stilt overfor noe slags ultimatum. Tvertimot hevder han at Robert Kennedy understreket at broren ønsket å unngå en militær opptrapping. Det var denne *nedtoningen* av den umiddelbare krigsfare, hevder han, som ble videreformidlet til Moskva etter samtalen.¹²⁸ Når Dobrynin i denne sammenheng faktisk tillegges større troverdighet enn Robert Kennedy, skyldes det at hans opplysninger samsvarer bedre med hva vi forøvrig vet om innholdet i disse samtaler, samtidig som det er dokumentert at fremstillingen i Kennedys memoarbok avviker fra hans egne samtidige dagboksnotater.¹²⁹ I tillegg har folk som Sorensen og McNamara uttrykt skepsis til Robert Kennedys fremstilling på dette punkt.¹³⁰

Derimot er det som nevnt meget mulig at Khrusjtsjov, gjennom Scali/Fomin-kontakten, mottok et slags ultimatum av en mann KGB hadde grunn til å tro var et talerør for presidenten. Både Scali og Fomin har i hvert fall hevdet at førstnevnte om ettermiddagen den 27. oktober advarte sin KGB-kontakt om at Kennedys tålmodighet var i ferd med å ta slutt og at en militær invasjon av Cuba var nært forestående. Selv om Scalis møte var klarert med Dean Rusk, er det slått fast at utenriksministeren ikke hadde noen kjennskap til at Scali ville fremsette trusler om en nært forestående amerikansk militæraksjon. Etter alt å dømme ble ultimatumet til i et øyeblikks inspirasjon, uten at Scali selv helt ut forstod den fulle rekkevidden av sine uttalelser. Samtalepartnerens posisjon -- han var KGB-resident ved ambassaden -- gjorde imidlertid at opplysningene fant veien helt til topps i det sovjetiske beslutningsapparatet. Det faktum at Khrusjtsjov bare ett døgn senere takket Scali for hans "svært verdifulle" bidrag til løsningen av krisen, taler for at den amerikanske journalistens improviserte advarsler ble tatt på ytterste alvor i Moskva.¹³¹

Alt tyder på at Khrusjtsjovs hastige avblåsning av operasjonen

også hang sammen med at han fryktet at en ukontrollert eskalering av konflikten på lokalt nivå skulle utløse en kjedereaksjon med uforutsette og i verste fall katastrofale følger. Allerede Allison antydte at dette kunne være en mulig medvirkende årsak, men fordi han manglet faktisk informasjon til å underbygge hypotesen, fikk den aldri noen sentral plass i hans analyse. I dag kan vi derimot fastslå at Khrusjtsjovs eskaleringsfrykt var reell og velbegrunnet. Engstelsen for at hendelser på lokalt nivå skulle bringe situasjonen ut av kontroll skinner igjennom i hans nå offentliggjorte korrespondanse med Kennedy; den bekreftes av mennesker som stod ham nær i de timene da beslutningen ble fattet, og den gjentas i nedtonet form i memoarene.¹³² Hypotesen sannsynliggjøres dessuten av tre nye opplysninger som hver på sin måte forklarer hva Khrusjtsjov siktet til når han noen måneder senere fortalte at han den 27. oktober mottok informasjoner fra Cuba som til sammen utgjorde "et ekstremt alarmerende faresignal".¹³³

Den første av disse opplysningene gjaldt nedskytingen av det amerikanske U-2-flyet; en hendelse Khrusjtsjov senere vedgikk hadde gjort ham engstelig for at "den amerikanske tålmodigheten ville ta slutt og at krigen ville bryte ut".¹³⁴ Selv om Khrusjtsjov var uvitende om hvor nær man her hadde vært en dramatisk militær opptrapping av krisen,¹³⁵ hadde han sine egne grunner til å se med den aller største uro på det som var skjedd.

Uroen gjaldt for det første de faktiske omstendigheter rundt selve nedskytingen. Her har forskningen til fulle bekreftet den vagt formulerte hypotesen i *Essence of Decision* om at det amerikanske flyet *ikke* ble skutt ned på ordre fra Moskva.¹³⁶ Allison antydte i stedet at nedskytningsordren måtte ha kommet som et utslag av "rutinepolitikk" (Modell II), men dette er neppe korrekt; ut fra hva vi i dag vet, bør den snarere oppfattes som et utslag av tjenestemessig udugelighet. Ordren ble nemlig gitt av en sovjetisk general som på denne nokså bastante måten ville uttrykke Sovjet-styrkenes solidaritet

med den kubanske hær, som i desperasjon var begynt å plaffe løs på U-2-flyene med primitivt luftvernsskyts. Etter forhåndsinstruksene til den sovjetiske øverstbefalende på Cuba, general Issa Plijev, var nedskytningen forsåvidt på sin plass: SAM-operatørene skulle på Cuba som hjemme i Sovjetunionen sørge for å skyte ned alle fiendtlige fly som krenket deres " eget " luftrom. Problemet var naturligvis at blokaden hadde skapt en helt ny situasjon, hvor stående ordrer av denne typen ikke uten videre kunne antas å ha gyldighet. Straks han ble kjent med innholdet i Kennedys tale, beordret Khrusjtsjov derfor de sovjetiske styrkene på Cuba til å treffe " de nødvendige tiltak og å holde seg i full beredskap ".¹³⁷ Det var trolig denne innskjerpede beredskapsordren Plijevs underordnede handlet ut fra da U-2-flyet ble skutt ned fem dager senere. Hva de da ikke visste og følgelig ikke tok hensyn til, var selvsagt at man i Moskva på dette tidspunkt var mer opptatt av å hindre en opptrapping av kjernefysikken enn av å forsvare kubansk luftrom.¹³⁸

At Khrusjtsjov i memoarene anklaget Castro for å ha beordret nedskytningen, viser bare hvor frustrert han rent personlig må ha vært over hendelsen og hvor ugjerne han ville la det inntrykket få festne seg at han på dette kritiske stadium hadde stått i fare for å miste kontrollen over sine egne underordnede.¹³⁹ Fordi det ikke hersker tvil om at Khrusjtsjov kjente til de faktiske omstendigheter rundt nedskytingen, kan den misvisende fremstillingen bare ha tjent én hensikt: å svekke inntrykket av egne styringsproblemer ved å skyve ansvaret for den farlige manøveren over på kubanerne.¹⁴⁰

Den samme hensikt skinner igjennom i den oppsiktsvekkende påstanden om at Khrusjtsjov kort tid etter nedskytingen mottok en telegram fra Castro med en oppfordring til å besvare et eventuelt amerikansk angrep på raketbasene med et kjernefysisk førsteslag mot USA. Ifølge Khrusjtsjov viste dette telegrammet at Castro " fullstendig hadde misforstått våre hensikter " med operasjonen. Han antydte samtidig at den desperate appellen -- og de etterretningsinformasjoner om et

nærstående amerikansk angrep som den hevdet å bygge på -
- var blant de faktorer som til slutt bidro til å overbevise ham
om at det hastet med å finne en fredelig løsning.¹⁴¹

Det er liten grunn til å tvile på at Castro-telegrammet forsterket Khrusjtsjovs ønske om å avblåse operasjonen; det kan også ha gjort det lettere for ham å vinne oppslutning om en slik ydmykende avgjørelse på militært hold.¹⁴² Men Khrusjtsjovs gjengivelse av innholdet er misvisende, og stiller den kubanske partisjefen i et mer ugunstig lys enn han fortjener. Det fremgår nemlig av originaldokumentet at Castros desperate appell kun knyttet seg til en invasjon i stor skala, ikke til et begrenset flyangrep på raketbasene. Det var hvis imperialistene skulle invadere Cuba "i den hensikt å okkupere det" at Sovjetunionen etter kamerat Fidels oppfatning måtte gjøre alt som stod i dets makt for å stanse aggressorene, "uansett hvor brutal og fryktelig løsningen måtte bli".¹⁴³ I ettertid har Castro forklart at hensikten med telegrammet var å få Khrusjtsjov til å innse alvoret i USAs invasjonforberedelser, samt å stålsette ham før det avgjørende slaget - - hva enten det ble utkjempet med diplomatiske eller kjernefysiske våpen. Fordi Castro personlig var overbevist om at en amerikansk invasjon av Cuba bare ville signalisere starten for et atomangrep på Sovjetunionen, ønsket han å forvise seg om at det sovjetiske forsvaret var "forberedt på alle eventualiteter" og ikke ville tillate Vesten å angripe først.¹⁴⁴

Av større praktisk betydning var nok likevel Castros påstand om at kubansk etterretning satt inne med bevis for at en amerikansk invasjon eller et amerikansk flyangrep ville bli iverksatt innen de neste 24-72 timer. Dette varskoet bygget opp under de advarsler om en nært forestående militæraksjon som Khrusjtsjov alt hadde mottatt fra Dobrynin og KGB. Nærværet av taktiske atomvåpen på Cuba gjorde dette til en ytterst alarmerende utvikling sett med Khrusjtsjovs øyne, især fordi den lokale øverstbefalende for de sovjetiske styrkene, general Plijev, var gitt fullmakt til å anvende de kjernefysiske Luna-rakettene mot en eventuell amerikansk invasjonshær *uten*

nærmere godkjennelse fra den politiske ledelsen i Moskva. Ifølge den topphemmelige ordren, gitt av forsvarsminister Malinovskij i månedsskiftet september-oktober, skulle rakettene i en nødssituasjon kunne brukes til å angripe fienden "til lands og langs kysten for å påføre hans tropper på kubansk jord et knusende nederlag og forsvare Den kubanske revolusjon."¹⁴⁵ Bakgrunnen for denne ekstraordinære ansvarsoverføringen var klar nok: Dersom amerikanerne først angrep, fantes det i praksis ingen annen effektiv militær måte å forsvare de 42.000 sovjetiske soldatene på. Trolig avspeilet den også Khrusjtsjovs opprinnelige overbevisning om at operasjonen ikke ville bli avslørt, og at USA neppe ville våge å ty til maktmidler mot Cuba *etter* at rakettutplasseringen var gjennomført.

Da disse forutsetningene sviktet, må de taktiske atomvåpnene ha blitt et mareritt for Khrusjtsjov. Han kunne på den ene side vanskelig frata de sovjetiske styrkene deres eneste reelle forsvarsmiddel: Det ville være jevngodt med en kollektiv dødsdom. På den annen side kunne han heller ikke la situasjonen utvikle seg slik at det ble behov for denne typen selvforsvar -- til dét var faren for en massiv kjemefysisk respons fra USA for stor. Fra Khrusjtsjovs perspektiv kan det derfor bare ha vært en eneste farbar vei ut av uføret: Å avblåse operasjonen før Kennedy rakk å gi ordre om invasjon.

Gribkovs avsløringer forklarer dermed langt på vei det *hastverk* som Khrusjtsjov den 28. oktober la for dagen for å bringe den amerikansk-sovjetiske konflikten til opphør.¹⁴⁶ Spørsmålet som likevel må stilles, ikke minst på bakgrunn av at avgjørelsen presumptivt må ha latt seg forvare overfor folk som Malinovskij og marsjall Birijusov, er om den ydmykende rettetten kan ha blitt gjort lettere -- ja, kanskje avgjørende mye lettere -- ved at man fra amerikansk side samtidig sørget for å honorere den sovjetiske tilbaketrekningen med et hemmelig løfte om å nedlegge de amerikanske Jupiter-basene i Tyrkia.

Den påståtte "deal" om Tyrkia-rakettene var uten tvil den mest

oppsiktsvekkende og kontroversielle hypotese i *Essence of Decision*. Fra offisielt amerikansk hold var det alltid blitt blankt avvist at man hadde gått inn på noen slik hestehandel, og sovjetiske myndigheter hadde heller aldri sagt noe som kunne gi inntrykk av å motsi dette. Men om intet bevis dengang kunne fremføres for hypotesen, mente Allison likefullt at den kunne sannsynliggjøres ut fra paradigmet om byråkratisk politikk.¹⁴⁷ Nå må det sies at det aldri har vært lett å forstå hvorfor akkurat Modell III tilskrives æren for å ha generert denne hypotesen, men mer om dette senere: Her rekker det å fastslå at Allison faktisk har fått rett i sine antakelser.¹⁴⁸ Den hemmelige overenskomsten bekreftes ikke bare av en rekke i denne sammenheng troverdige sovjetisk-russiske aktører, blant dem Dobrynin, men også av McGeorge Bundy og daværende utenriksminister Dean Rusk. Det er også fremskaffet dokumentarisk bevis for at i det minste Khrusjtsjov og Robert Kennedy erkjente eksistensen av en slik *de facto* overenskomst. Bildet slik det nå avtegner seg, er kort fortalt dette:

Helt fra de aller første drøftelsene i ExComm hadde man på amerikansk side vært klar over at den sovjetiske utplasseringen på Cuba hadde likhetspunkter med NATOs Jupiterbaser i Tyrkia. Dels ble de trukket frem som en mulig forklaring på Khrusjtsjovs motiver: Kanskje håpet han å presse USA til å avvikle sitt fremskutte basesystem? Dels spurte man hvordan USA burde forholde seg dersom russerne forsøkte å rettferdiggjøre en permanent stasjonering av kjernevåpen på Cuba med henvisning til USAs fremskutte baser i Tyrkia, Italia og Japan. I disse diskusjonene avtegnet det seg et interessant mønster: Måten ExComm-medlemmene vurderte Tyrkia-analogiens gyldighet på falt nøye sammen med deres syn på hvordan USA skulle besvare den sovjetiske utfordringen. De som avviste analogien, gikk gjennomgående inn for et flyangrep, mens de sterkeste talsmennene for en blokade også var de mest villige til å akseptere at Tyrkia-basene hadde en funksjonell likhet med basene på Cuba. I tråd med dette endret president Kennedy sitt syn på Tyrkia-analogiens gyldig-

het samtidig med at han skiftet preferanse fra et flyangrep til en blokade.

Fra og med den 17. oktober begynte ExComm dessuten å diskutere Tyrkia-analogien i en tredje kontekst, nemlig som nøkkelen til en fredelig løsning på konflikten. Den første til å foreslå et slikt forhandlingsutspill var FN-ambassadør Stevenson, som viste så stor kompromissvilje at presidenten til slutt spurte hvilken side han stod på i konflikten. Neste dag fikk forslaget dessuten viktig indirekte støtte fra McNamara og Robert Kennedy, som hevdet at USA ville slippe meget billig fra krisen hvis det eneste man måtte gi avkall på var et snes militært ubrukelige mellomdistanseraketter (McNamara) og at det "før eller siden ville bli nødvendig med en slik byttehandel uansett" (RKK). Etter at blokaden var iverksatt, begynte så smått også utenriksminister Rusk og president Kennedy å uttale seg mer positivt til en slik løsning, såfremt den kunne gjennomføres uten å skape en innenrikspolitisk storm eller svekke USAs troverdighet i NATO.¹⁴⁹ Den 26. oktober mente presidenten f.eks. at "den eneste måten vi kan få fjernet de sovjetiske strategiske raketene på, er gjennom en invasjon eller en byttehandel". På dette tidspunkt var Tyrkia-analogien så integrert i de fleste ExComm-medlemmenes forestillinger om kriseutfallet at det vakte allmenn forbauselse da Khrusjtsjov i sitt forsonlige brev (NK-3) av samme dato *unnlot* å kreve at USA måtte gi slipp på sine Jupiter-raketter.¹⁵⁰

Krisen tok imidlertid en ny og dramatisk vending da det neste morgen, gjennom Khrusjtsjovs mer forretningsmessige oppfølgerbrev (NK-4), ble klart at Moskva likevel forlangte Jupiter-raketene fjernet fra tyrkisk territorium. En vanlig antakelse på vestlig hold har vært at Khrusjtsjov etter avsendelsen av det første brevet kom under press fra forsvarsledelsen, som med utgangspunkt i operasjonens omkostninger og målsettinger nektet å trekke raketene tilbake dersom det ikke ble gitt andre gjenytelser enn et uforpliktende amerikansk løfte om å la være å invadere Cuba. Fra deres synspunkt var

det da naturlig å knytte tilbaketrekningen til en amerikansk innrømmelse som ville gi dem en i det minste *symbolsk* militær-strategisk gevinst.

Mens ExComm grunnet over denne og andre mulige forklaringer på forskjellen mellom de to brevene, møttes Robert Kennedy og Dobrynin til hemmelige rådslagninger på Kennedys kontor i Justisdepartementet. Ifølge førstnevnte var hovedhensikten med møtet å overbevise Moskva om at USA ønsket en fredelig løsning, men at tiden for et slikt utfall var i ferd med å renne ut. Som tidligere nevnt hevdet RFK i ettertid at han lot ambassadøren forstå at USA måtte ha et positivt svar innen fireogtyve timer. Da Dobrynin gjentok Khrusjtsjovs seneste krav om at Tyrkia-rakettene måtte vekk, svarte Kennedy angivelig at det fra amerikansk side aldri kunne bli snakk om noen *quid pro quo* under de rådende omstendigheter: Det var Sovjetunionen som med sine fordekte handlinger hadde skapt den farlige krisen, og enhver løsning måtte derfor begynne med en tilbaketrekning av Cuba-rakettene. Han opplyste imidlertid, som sant var, at presidenten alt i noen tid hadde overveiet å nedlegge Tyrkia-basene. Khrusjtsjov, avsluttet han, kunne derfor innstille seg på at det ikke ville gå mer enn 4-5 måneder etter en sovjetisk tilbaketrekning fra Cuba før også Jupiter-styrken forsvant.¹⁵¹

I henhold til denne versjonen fantes det altså ingen "deal", bare en redegjørelse av rent faktisk art om USAs fremtidsplaner for Jupiter-rakettene, som så russerne fikk forholde seg til som de selv ville. Nå viser det seg imidlertid at Robert Kennedy i *Thirteen Days* ikke bare påberopte seg å ha formidlet et ultimatum som trolig aldri ble fremsatt; han benektet også å ha inngått en "deal" som han med overveiende sannsynlighet faktisk var med på å få i stand. Denne konklusjonen bygger på en rekke indisier. For det første synes det nå klart at det var Kennedy-brødrene, ikke "haukene" i Moskva, som først bragte utsiktene til en slik byttehandel inn i Khrusjtsjovs kalkulasjoner. Dette skjedde gjennom et inntil nylig ukjent møte mellom Robert Kennedy og Dobrynin, om

kvelden den 26. oktober, dvs. etter mottakelsen av NK-3, men før avsendelsen av NK-4. Ifølge Dobrynins gjengivelse av denne samtalen hadde han ikke med seg noen instruks fra Moskva om å kreve Tyrkia-rakettene fjernet. På eget initiativ bragte han derimot analogien på bane i retorisk hensikt: det var underlig, ironiserte han, at man i USA skulle være så følsomme overfor raketter på Cuba all den stund man selv truet Sovjetunionen på samme vis fra baser i Tyrkia. "Så du er interessert i Tyrkia-rakettene?", spurte Robert Kennedy. "Vent ett minutt, så skal jeg snakke med presidenten." Han forlot rommet for å telefonere til Det hvite hus. Da han kom tilbake, bragte han med en hilsen til Khrusjtsjov om at USA var rede til "å se velvillig på Tyrkia-spørsmålet". Ifølge Dobrynin var det på grunnlag av dette signalet at Khrusjtsjov satte sine medarbeidere i sving med å forfatte et nytt og mer kravstort brev.¹⁵²

Nå hadde det aldri vært Kennedy-brødrenes tanke at en slik overenskomst skulle offentliggjøres eller komme i stand som en følge av et offisielt sovjetisk krav; det ville smake for mye av amerikansk ettergivenhet. Etter at Khrusjtsjov på denne måten kompliserte spillet for dem ved å la det nye kravet om Jupiter-rakettene kringkaste over Moskva Radio, forsøkte de likevel å vinne den nødvendige støtte for en slik "deal" i ExComm. Dette lyktes ikke. Da stemningen i rådgivergruppen tvert imot syntes å svinge i retning av en militær opptrapping, løftet de i stedet den videre behandling av dette spørsmålet over i en engere krets bestående foruten dem selv av Bundy, McNamara, Sorensen og Rusk.

Denne "innerste indre sirkel" satte fra da av alt inn på å finne en fredelig løsning, hvor Jupiter-rakettene inngikk som den fristende gulroten som skulle sikre Khrusjtsjovs aksept. Samtidig med at man på det offisielle plan blankt avviste Khrusjtsjovs seneste krav, sendte man derfor -- etter forslag fra utenriksminister Rusk -- Robert Kennedy avsted til det møtet med Dobrynin som er beskrevet i *Thirteen Days*. Stikk i strid med presidentbrorens tidligere refererte versjon av

samtalen, hevder Dobrynin altså at Kennedy langt fra å fremsatte noe ultimatum i stedet understreket at selv om administrasjonen offisielt var nødt til å avvise Khrusjtsjovs krav vedrørende Jupiter-rakettene, så var presidenten innstilt på å finne en løsning også på dette spørsmålet så snart Cuba-problemet var ute av verden.¹⁵³

Ifølge Dobrynin var det heller intet i det Robert Kennedy sa under samtalen som indikerte at administrasjonen alt i lengre tid hadde overveiet å avvikle basene i Tyrkia eller at disse rakettenes på noe vis var av liten militær betydning. Tvert imot la han vekt på å fremstille den skisserte tilbaketrekningen som en betydelig amerikansk innrømmelse.¹⁵⁴ Dette er forøvrig også det mest sannsynlige ut fra hva vi i dag vet om status i de amerikanske tilbaketrekningsplanene. Allison påstår feilaktig at JFK faktisk hadde beordret nedleggelse av Jupiter-basene i god tid *før* krisen brøt ut, men at denne ordren var blitt sabotert av utenriksdepartementet av alliansepolitiske årsaker (Modell II). Det riktige er imidlertid at han hadde bedt om at spørsmålet om en eventuell fremtidig avvikling av basene i Tyrkia måtte bli *utredet*.¹⁵⁵

At man i den indre krets innså at løftet om å nedlegge Jupiter-basene hadde implikasjoner som gikk langt utover å gi russerne "en liten bit med informasjon", fremgår indirekte av det faktum at ingen av de seks involverte beslutningstakerne snakket åpent om disse kontaktene før Rusk tok bladet fra munnen i 1987. Senere har både Bundy og Sorensen bekreftet Rusks opplysninger, innbefattet hans oppsiktsvekkende avsløring om at presidenten om kvelden den 27. oktober, altså *forut for* Khrusjtsjovs tilbakekallelse av rakettenes, gjorde forberedelser til et hemmelig utspill overfor FNs generalsekretær U Thant med sikte på å få i stand en byttehandel. Kjernen i denne såkalte "Cordier-planen", navngitt slik fordi den baserte seg på New York-professoren Andrew Cordier som mellommann mellom Rusk og U Thant, var at generalsekretæren på "selvstendig" grunnlag skulle fremme forslag om en byttehandel mellom Cuba- og Tyrkia-rakettene dersom Khrusjtsjov

ikke aksepterte Kennedys forslag til løsning. Ifølge Rusk var det tydelig at presidenten på dette tidspunkt var begynt å engste seg for hva som ville skje dersom Khrusjtsjov valgte å stå på sitt. Det som plaget ham, fortalte han Rusk, var tanken på at han kunne bli nødt til å gå til krig uten å føle seg hundre prosent sikker på at alle muligheter til en fredelig løsning var blitt utprøvet. Ideen om et hemmelig utspill overfor U Thant sprang ut av disse bekymringene. Poenget var naturligvis at det ville være langt lettere for Kennedy å gå inn på en rakett-byttehandel dersom den fremstod som et kompromiss foreslått av en nøytral tredjepart i stedet for som en ensidig amerikansk imøtekommelse av et sovjetisk krav.¹⁵⁶

De avgjørende ledd i indisiekjeden finnes i den nylig offentliggjorte Khrusjtsjov-Kennedy-brevvekslingen og i Robert Kennedys håndskrevne notater fra møtene med Dobrynin under og like etter krisen. Av disse fremgår det bl.a. at ambassadøren oppsøkte Robert Kennedy den 29. oktober, altså dagen etter at den sovjetiske operasjonen var avblåst. Ambassadøren overrakte et brev fra Khrusjtsjov til JFK der han takket for de amerikanske forsikringene vedrørende Tyrkia og antydte at de muligens burde bekreftes i skriftlig form.¹⁵⁷ Etter å ha studert brevet over natten, avviste Robert Kennedy denne forespørselen. Ifølge hans egne notater begrunnet han avslaget med at brevet ga inntrykk av at det var inngått en formell *quid pro quo*, noe han nå benektet var tilfellet. Samtidig gjentok han imidlertid forsikringen om at rakettene ville bli fjernet i løpet av fire til fem måneder. "Du har mitt ord for dette og det er tilstrekkelig", forklarte han. Til slutt tilføyde han en advarsel som vanskelig kan forstås annerledes enn at det tross alt eksisterte en gjensidig forståelse av at man hadde inngått en "deal": "Skulle dere offentliggjøre noe dokument som indikerer en avtale", forklarte han ambassadøren, "så er den ikke lenger gyldig." Til slutt lot han også Dobrynin forstå at forholdet til USA ville bli skadelidende dersom en slik offentliggjørelse fant sted på et senere tidspunkt.¹⁵⁸

I Moskva forstod man åpenbart spillets regler, og behandlet den private hestehandelen som en dypt bevart hemmelighet til lenge etter at opplysningene om den var lekket ut på amerikansk hold.

Sammenfatning

Cuba-krisens to siste døgn var fullpakket av små og store dramatiske hendelser som nesten alle i og for seg kunne ha ført til en opptrapping av konflikten, med en regional krig i Karibien eller en verdensomspennende kjernefysisk konflikt som mulig sluttresultat. Enkelte av disse hendelsene, som f.eks. Khrusjtsjovs provoserende krav om en formell byttehandel med Jupiter-rakettene (NK-4) og USAs åpenlyse troppeansamlinger langs Florida-kysten, var helt i samsvar med "rasjonell aktør"-paradigmet. Andre hendelser, derimot, lar seg ikke fullt ut forklare ved hjelp av Modell I-termer -- dette gjelder f.eks. Scalis "ultimatum", nedskytningen av U-2-flyet og det famøse Castro-telegrammet. Poenget er imidlertid at disse hendelsene *heller ikke lar seg forklare som et utslag av organisatoriske prosesser eller byråkratisk politikk*. I stedet blir de bare begripelige når vi til den rent instrumentelle analysen tilføyer begreper og årsakselementer av emosjonell og kulturell art: Scalis stormannsgalskap og raseri over Moskvas manglende realisme som fikk ham til å supplere budskapet fra Rusk med en ikke-klarert trussel om et nærstående amerikansk angrep;¹⁵⁹ SAM-operatørens iver etter å vise sine kubanske kamerater hva de kunne og våget; Castros sårede stolthet over å ha blitt satt på sidelinjen og hans ekstreme hat til den imperialistiske kjempen i vest.

Samtidig er det klart at når ingen av disse hendelsene var i stand til å avspore den skjøre forhandlingsprosessen som tross alt var igang, skyldtes det at de to statslederne på dette tidspunkt hadde innsett -- og innsett at *den andre hadde innsett* -- at hverken de selv eller deres nasjoner hadde noe å tjene på en opptrapping av konflikten. Den overenskomst som

etterhvert utkrystalliserte seg, lar seg ikke forstå som et utslag av rutinepolitikk eller andre organisatoriske prosesser: Til dét var avviket fra de involverte institusjonenes målsettinger og forutgående atferd altfor stort. Khrustsjov måtte gi avkall på drømmen om et permanent rakett-nærvær på Cuba. JFK måtte frasi seg muligheten til å styrte Castro med regulære militære midler.¹⁶⁰

Heller ikke lar den endelige avtalen seg forklare som et resultat av byråkratisk tautrekking: Til dét er det for åpenbart at begge parter forhandlet ut fra en dyp og realistisk forståelse av deres respektive *nasjonale* interesser, og -- om enn motvillig og med øynene åpne for mulige taktiske strøgevinsten -- sørget for å sette alle andre hensyn til side for å få til en rask og fredelig løsning på optimale betingelser for deres eget land.¹⁶¹

Når opplysningene om Tyrkia-"dealen" nå er blitt bekreftet fra alle hold, kan det fastslås at den sovjetiske retretten ikke bare kom som et resultat av amerikansk press og Khrusjtsjovs sviktende herredømme over en eksplosiv situasjon, men også ble understøttet av en felles krigsfrykt og en økende fredsvilje som fikk sin første avgjørende manifestasjon i president Kennedys villighet til å aksellerere den lenge planlagte nedleggelsen av Jupiter-basene i Tyrkia. Begge statslederne strakte seg akkurat så langt som de følte situasjonen og de makt-politiske realiteter forlangte av dem. Disse realitetene favoriserte USA, men altså ikke så mye at Kennedy kunne diktere utfallet av krisen: For å oppnå den overordnede målsettingen om å fjerne rakettbasene, måtte han gi avkall på sekundærmålsettingen om å styrte Castro. Trøsten var naturligvis at Khrusjtsjov hadde kommet enda dårligere ut: *Han* hadde tross alt måttet oppgi primærmålsettingen om et langsiktig rakett-nærvær på Cuba til fordel for det underordnede mål om å forhindre en amerikansk invasjon.

Selv om Khrusjtsjovs forsøk på å beskrive utfallet av krisen som en sovjetisk seier ikke er blitt mindre patetisk med årene, er det samtidig på høy tid å avlive myten om tilbaketrekningen som en betingelsesløs sovjetisk kapitulasjon. Til dét var innslaget av kompromiss og gjensidig tilbakeholdenhet for stort.¹⁶²

Allison og Cuba-krisen: Noen avsluttende refleksjoner

En vanlig innvending mot Allison og andre tilhengere av byråkrati-relaterte beslutningsteorier (Modell II og III) er at de gir et fortegnat bilde av "rasjonell aktør"-modellen og at deres kritikk av denne derfor blir en kamp mot stråmenn.¹⁶³ Noe sant er det nok i dette, noe Allisons analyse av blokadebeslutningen gir en god illustrasjon på. Det er f.eks. påfallende hvordan han synes å betrakte de rasjonelle argumenter for og imot flyangrep-opsjonen som noe gitt og statisk. Straks de innledende diskusjoner hadde avklart de ulike alternativenes sterke og svake sider, fremstiller han det som om de rasjonelle overveielser opphørte å spille noen rolle for prosessutfallet -- med tilsvarende økt spillerom for rutinepolitikk, tautrekking eller alliansebygging mellom ulike byråkratiske særinteresser.

Det som mangler her, er en forståelse for hvordan også balansen mellom rasjonelle argumenter påvirkes over tid *fordi de i ulik grad bygger på tidsavhengige premisser*. Et typisk eksempel er hvordan McNamaras argument om at et flyangrep måtte iverksettes før raketten ble gjort operative, nødvendigvis måtte påvirke *pro aut contra*-balansen i flyangrepets disfavør straks CIA gjorde det klart at arbeidet på fire av de seks MRBM-basene var fullført. På samme vis kan verdimelessig refleksjon og ulike former for læring ha en dynamisk innvirkning på styrkeforholdet mellom ulike argumenter eller handlingsalternativer, uten at det trenger være noe "irrasjonelt" i dette. Både Kennedys blokadebeslutning og de to supermaktsledernes prioriteringer i krisens slutfase gir gode eksempler på hvordan det nettopp er ved å ta hensyn til slike faktorer at det rasjonelle grunnlaget for deres avgjørelser trer klart frem. Holdes de derimot *utenfor* analysen, blir det nærmest pr. definisjon behov for tilleggsforklaringer av den typen Allison la så stor vekt på.

Men om vi ser bort fra denne mer allmenne svakheten ved

Allisons teoretiske tilnærming: Hvilket av hans tre "paradigmer" synes i ettertid best egnet til å forklare det sett av beslutninger og hendelser som kjennetegner Cuba-krisen?

Selv om det tyve år og talløse kildeavsløringer senere er lite poeng i å saumfare *Essence of Decision* på jakt etter faktiske feil eller analytiske kortslutninger, kan det likevel være bryet verdt å gjøre opp en slags overordnet status og reflektere litt over hvilke implikasjoner denne etterprøvingen bør ha for vår vurdering av Allisons generelle tilnærming til den utenrikspolitiske beslutningsprosessen. Som tidligere nevnt betraktet han de tre Modell-perspektivene som komplementære innfallsvinkler til forståelse av utenrikspolitiske handlinger. Det hersker likevel ingen tvil om at han anså Modellene II og III som mer komplette og dyptpløyende analyseredskaper enn Modell I. Slik han så det, skjuler det seg bestandig institusjonelle føringer (rutinepolitikk, organisatoriske særinteresser, intradepartementale kompromisser, etc.) under og bakenfor de tilsynelatende rasjonelle motiver. I tråd med dette grunnsynet var hans viktigste ærend i *Essence of Decision* å påvise at dette holdt stikk selv i ekstreme krisesituasjoner der overordnede nasjonale hensyn normalt er blitt antatt å dominere beslutningsprosessen.

I hvilken grad kan vi si at dette synspunktet på Cuba-krisen understøttes av de senere års kilderevolusjon?

Det første som slår en er utvilsomt at Modell I-forklaringenes holdbarhet og relevans gjennomgående er blitt styrket: Det var ønsket om å bedre den strategiske situasjonen vis-à-vis USA og å la amerikanerne få oppleve hvordan det føltes å leve i den termonukleære skygge som fikk Khrusjtsjov til å iverksette operasjonen; det var frykten for å fremprovosere en sovjetisk kjernefysisk respons eller et militært anslag mot Vest-Berlin eller andre sårbare NATO-mål som ble bestemmende for Kennedys satsing på en blokade; og det var ut fra en vurdering av de ulike handlingsalternativers gevinstmuligheter og risikoer at *begge* statslederne i sluttfasen

orienterte seg i retning av et kompromiss. Mange av de "uforklarlige hendelser" ("puzzles") Allison mener bare lar seg forstå i lys av Modell II og III viser seg dessuten ved nærmere ettersyn å ha relativt enkle og mer tilfredsstillende Modell I-forklaringer.¹⁶⁴

Til sammenlikning synes Modell II å komme langt svakere ut: Det var åpenbart ikke så mye rom for rutinepolitikk i en krise av slike dimensjoner som Allison mente å se. Der rutiner og vanetenkning likevel satte sitt preg på kriseforløpet, var årsaken ofte en annen enn Allison postulerte.¹⁶⁵ Selv ikke den mangelfulle kamufleringen av de sovjetiske rakettbasene, det amerikanske flyvåpenets misvisende vurdering av mulighetene for et "kirurgisk" flyangrep eller den sovjetiske U-2-nedskytingen den 27. oktober, de tre store trumfkortene på Modell II-analytikerens hånd, skyldtes strengt tatt rutinepolitikk. Det nye kildematerialet viser at kamuflasjetiltak *ble* beordret av den sovjetiske operasjonsledelsen i Moskva, men at instruksen på et eller annet tidspunkt ble glemt av den eller de som stod ansvarlig for iverksettelsen av den -- *udugelighet* altså, ikke rutinepolitikk.¹⁶⁶ USAF's "pessimisme" skyldtes riktignok at de baserte sine konklusjoner på tidligere utarbeidede planer, men det synes klart at grunnen til dette ikke var vanetenkning og rutiner, men deres forståelse av at det var denne typen operasjon ExComm ønsket vurdert. Det er mulig, men ikke sikkert at ExComm ville ha foretrukket en analyse av et mer begrenset flyangrep, men i så fall skyldtes problemet *kommunikasjonssvikt* mellom ExComm og de fagmilitære.¹⁶⁷ Hva U-2-nedskytingen angår, har vi sett at den skyldtes manglende oppfølging fra Moskva og tvilsom vurderingsevne hos de lokale befalshavere på Cuba; kort sagt, *kommunikasjonssvikt og udugelighet på én og samme tid.*

Modellen hjalp heller ikke Allison å generere en hypotese om amerikanske aksjonsplaner mot Cuba som var i nærheten av hva som foregikk i regi av Moongoose og SGA. Det mest påfallende med Moongoose og den militære beredskapsplanleggingen er jo ellers hvor *svake* de institusjonelle føringene

til syvende og sist ble for kriseatferden. Valget av en blokada representerte samtidig en midlertidig *bortvelgelse* av de to best forberedte militære aksjonsformene (flyangrep og invasjon); hestehandelen om Jupiter-rakettene og den offisielle invasjonsgarantien betød i praksis en *permanent* tilsidesettelse av alt som tidligere var blitt investert i Mongoose og OPLAN 312, 314 og 316.

I motsetning til hva Allison mente å kunne påvise, gir Cuba-krisen ingen klar bekreftelse på de generelle sammenhenger som Modell II postulerer, nemlig at institusjonelle rutiner

-- *begrenser beslutningstakernes opsjoner*. I så fall hadde Khrusjtsjov *aldri* kunnet utplassere kjernefysiske raketter på Cuba; JFK ikke ha forhandlet bort Jupiter-rakettene -- det fantes jo ingen organisatorisk presedens for noen av disse løsningene!

-- *motvirker endring og innovasjon i beslutningsprosessen*. Hva så med den historisk sett unike "brevvekslingen" mellom JFK og NK, opprettelsen av ExComm og Dobrynin/RFK-kanalen?

-- *bestemmer hvordan beslutninger implementeres*. Joda, langt på vei, såfremt ikke menneskelig dårskap (kamouflasjen, U-2-nedskytingen) eller kommunikasjonssvikt (USAF's "pessimisme") setter rutinepolitikken ut av spill!

-- *sørger for en systematisk innsprøyting av instrumentell irrasjonalitet i en stats utenrikspolitikk*. Spørsmålet er vel heller om ikke instrumentell rasjonalitet *forutsetter* at politikken i normale tider har et rutinepreg? *Uten* rutiner ville i hvert fall CIA aldri ha oppdaget raketbasene; ExComm aldri i hemmelighet ha kunnet vurdere USAs krise-opsjoner mens alt på overflaten var "business as usual"; Khrusjtsjov aldri kunnet beordre frakteskipene bort fra blokadesonen og rakettene hjem fra Cuba.¹⁶⁸

Også Modell III synes vingestekket av eksersisen. Dette gjelder særlig analysen av de sentrale sovjetiske beslutninger: Det er mildt sagt forbausende hvor egenrådig Khrusjtsjov var i stand til å opptre, både ved iverksettelsen og avblåsing av

operasjonen. Mye av den samme forbauselse må imidlertid også gjelde for Kennedys krisehåndtering. Til tross for de ressurser en rekke byråkratiske aktører hadde investert i beredskapsplaner og "covert operations" forut for krisen, greide presidenten ikke bare å frigjøre seg fra de føringer denne virksomheten til å begynne med hadde for hans egne preferanser, men også å stå i mot det presset som fra byråkratisk hold hele tiden eksisterte til fordel for et flyangrep eller en invasjon. Mest påtagelig ble dette i slutfasen da JFK, fordi det ikke lyktes ham å vinne ExComm's fulle støtte for en "deal" med Moskva, simpelthen fristilte seg i forhold til komiteen.

Dette illustrerer et viktig poeng som mange kritikere av byråkratisk politikk-modellen har vært inne på, nemlig at det i hierarkiske beslutningssystemer bare unntaksvis finner sted genuine "hal og dra"-forhandlinger mellom aktørene. Som påpekt av David A. Welch, var ExComm kjennetegnet av en ekstremt forfordelt beslutningsmyndighet -- presidenten delte den ikke med noen. Samhandlingen i ExComm bestod derfor aldri av tautrekking og byttehandel mellom medlemmene, men hadde snarere karakter av et *overtalelsspill*, der det til syvende og sist bare dreide seg om å overtale én person: JFK.¹⁶⁹

Sist, men ikke minst er det også tvilsomt om omstendighetene rundt hestehandelen med Jupiter-rakettene strengt tatt kan tas til inntekt for Modell III. Tvert imot opptrådte JFK utpreget instrumentelt i forberedelsene av avtalen. Dels hevet han seg over de innvendinger som ble båret frem av representanter for mulige særinteresser innen byråkratiet og ekskluderte disse representantene fra beslutningsprosessen snarere enn å søke et kompromiss med dem. Dels var det overordnede motivet bak hestehandelen aldri å hjelpe Khrusjtsjov ut av et knipetak, slik Allison antyder, men å fremskynde et for seg selv og USA mest mulig fordelaktig utfall til lavest mulig pris. Fordi Jupiter-rakettene var militært ubrukelige og uansett var tenkt erstattet med en ubåtbasert rakettkraft i Middelhavet, følte

Kennedy at det ville være galskap å risikere en storkrig hvis krigen helt sikkert kunne forhindres gjennom et ikke-offisielt løfte om å nedlegge de verdiløse rakettbasene i Tyrkia: "If that's part of the record", ironiserte han under ExComm-drøftelsene den 27. oktober, "I don't see how we'll have a very good war."¹⁷⁰ Ikke engang tunge alliansepolitiske hensyn hindret ham fra å trekke denne høyst rasjonelle konklusjonen. I den grad utfallet også ble påvirket av en økende gjensidig forståelse og et gryende interessefellesskap mellom de to statslederne, er det heller ikke opplagt hvorfor dette fenomenet skal forstås som et utslag av byråkratisk politikk snarere enn f.eks. Joseph Nye's teori om "nuclear learning".¹⁷¹

Også Modell III postulerer en rekke allmenne -- og antatt allmenngyldige -- sammenhenger mellom det bakenforliggende byråkratiske rom og de synlige utfall av den utenrikspolitiske beslutningsprosess. Ifølge Allison bekreftet f.eks. Cuba-krisen gyldigheten av følgende fire utsagn:¹⁷²

-- Det finnes en høy grad av korrelasjon mellom en byråkratisk aktørs posisjon og hans standpunkt i en bestemt sak av relevans for hans ansvarsområde. Som vi har sett, er det ytterst vanskelig å lese noe slikt mønster i de amerikanske aktørenes beslutningsatferd under Cuba-krisen. I stedet synes det som om deres umiddelbare preferanser mht. reaksjonsform og virkemidler hadde sammenheng med hvor mye de visste om Mongoose/operasjonsplanleggingen forut for krisen. Her var det igjen andre faktorer enn formell posisjon som avgjorde hvorvidt man var en virkelig "insider" eller ikke.

-- En byråkratisk aktørs opplevelse/forståelse av et bestemt saksforhold er positivt korrelert til hans formelle posisjon. Om så var tilfellet, hva var det da ved McNamaras posisjon som bevirket at han oppfattet den militær-strategiske betydningen av Cuba-rakettene så radikalt annerledes enn McCone og Taylor, hhv. CIA- og forsvarssjef? Hva var det ved RFKs formelle posisjon som tilsa at han skulle se Castro-regimet som en så mye mer utålelig politisk trussel enn f.eks. Bundy og McNamara? Her må det være grunn til å tro at familiemessige hevnmotiver (Grisebukta) og ambisjoner (det

stundet mot valg) var minst like viktig som ansvaret som justisminister.

-- *En aktørs innflytelse i beslutningsprosessen bestemmes av hans byråkratiske posisjon.* Om dette var riktig, skulle man vel ha trodd at Gromyko og Mikojans innvendinger mot rakett-operasjonen burde ha vært tillagt den samme vekt som de overoptimistiske vurderingene til Malinovskij og Birijusov? Og hvordan forklare JFK's lydørhet overfor Lovett, Sorensen og RFK -- menn som i denne sammenheng enten ikke hadde noen byråkratisk stol å sitte på eller som satt på stoler som normalt ikke skulle gi noen nevneverdig innflytelse i slike saker?

-- *Utenrikspolitiske beslutninger oppstår som et resultat av tautrekking og/eller kjøpslåing mellom ulike byråkratiske aktører.* Som vist ovenfor, er det grunn til å betvile dette utsagnets gyldighet; det stemte i hvert fall ikke for hvordan beslutninger ble fattet i et så ekstremt hierarkisk beslutnings-system som ExComm.

Den allisonske "essens" om at organisatoriske rutiner og byråkratisk politikk former eller endog avgjør utenrikspolitikken selv under ekstremt tilspissede internasjonale omstendigheter, synes m.a.o. ikke å ha funnet støtte i det nye kilde-materialet om Cuba-krisen. Det har snarere vist at den ekstraordinære situasjonen som oppstod med den sovjetiske rakett-utplasseringen, skapte ekstraordinære prioriteringer og en ekstraordinær beslutningsapparat som -- i hvert fall på amerikansk side -- bidro til å nøytralisere mange av de institusjonelle føringene som dominerer politikken i mer normale tider. Fordi de atypiske og uforutsette utfordringene tvang hovedaktørene til å stille spørsmål ved sine vante forestillinger og makte til fleksibilitet og nytenkning, ble krisen fra begynnelse til slutt dominert mindre av stivbente byråkratiske agenter enn av smidige og lærenemme rasjonelle aktører.

Om vi skal våge oss på en avsluttende generalisering, må det bli at kritikerne av rasjonell aktør-modellen trenger nytt skyts:

Visst hender det at stater opptrer irrasjonelt i sin utenriks-
politikk, men hverken "rutiner" eller "byråkratisk tautrekking"
synes å gi noe fullgodt svar på hvorfor.

Noter

1. I arbeidet med denne studien har jeg nytt godt av kritiske kommentarer og gode råd fra Tor Egil Førland, Iver Neumann og Rolf Tamnes.
2. Se CIA-analysen "Probable Soviet MRBM Sites in Cuba", 16/10-62, s. 140-142 i Mary S. McAuliffe, red., *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis 1962* [heretter *CIA Documents*]. Washington, D.C., 1992: CIA History Staff.
3. En god beskrivelse av Kennedys første reaksjoner på U-2-avsløringene finnes i McGeorge Bundy, *Danger and Survival: Choices About the Bomb in the First Fifty Years*, s. 391-396. New York, 1988: Random House.
4. De som deltok regelmessig i ExComm-møtene var forsvarsminister Robert McNamara og hans medarbeidere Roswell Gilpatric og Paul Nitze; utenriksminister Dean Rusk og hans medarbeidere George Ball, U. Alexis Johnson og Edwin Martin; president Kennedys sikkerhetspolitisk rådgiver McGeorge Bundy, CIA-sjefen John McCone, forsvarssjef (Chairman of the Joint Chiefs of Staff) general Maxwell Taylor, presidentrådgiver Theodore C. Sorensen, justisminister Robert F. Kennedy, finansminister Douglas Dillon og Sovjeteksperten Llewellyn Thompson. I tillegg deltok FN-ambassadør Adlai Stevenson og tidligere utenriksminister Dean Acheson på enkelte av møtene. Den formelle opprettelse av ExComm fant først sted den 22. oktober, inntil da hadde møtene altså et mer uoffisielt preg og ble da også referert til av de impliserte som "Off-the-Record Meetings". For enkelhets skyld vil jeg omtale også de rådslagningene som ble avholdt før den formelle opprettelsen, dvs. i dagene 16.-22. oktober, for "ExComm-møter".
5. Kennedy til Khrusjtsjov, 27/10-62; Khrusjtsjov til Kennedy, 28/10-62; begge brevene er trykket i "Back from the Brink: Cuban Missile Crisis Correspondence Between John F. Kennedy and Nikita S. Khrushchev", *Problems of Communism*,

Special Edition -- Spring 1992 [heretter *PoC*]. Dette spesialnummeret inneholder i alt 25 brev og uttalelser av de to statslederne i perioden 22. oktober-14. desember 1962, hvorav halvparten ikke tidligere har vært publisert (de ble først degradert av russiske og amerikanske myndigheter i januar 1992). For lettere å holde oversikt over disse brevene og deres plass i krise-kronologien, vil jeg her referere til dem med avsenderens initialer pluss et tall som markerer hvilket nummer dette er i rekken av brev fra nettopp denne avsenderen, f.eks. JFK-4 (Kennedys fjerde brev under krisen til Khrusjtsjov) og NK-5 (Khrusjtsjovs femte brev til Kennedy) -- de to brevene referert til i denne noten. Brevvekslingen er ellers plottet inn i den kronologiske oversikten bakerst i heftet (Appendix I).

6. Graham T. Allison, *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, 1971: Little, Brown & Company.

7. De senere års kilderevolusjon har flere utspring. Ikke bare har en rekke av de mest fremtredende amerikanske, sovjetiske og kubanske aktører fra dengang tatt bladet fra munnen og fortalt *sin* versjon av det de var med på; vi har også fått se de første betydningsfulle dokumentene vedrørende krisen fra arkivene i Washington, Moskva og Havana. Viktig informasjon er også fremkommet gjennom den dialogen som ble innledet med den mye omtalte Cambridge-konferansen i 1987, der kjente forskere fikk møte forhenværende politikere, byråkrater og offiserer fra USA og USSR for å diskutere forskjeller og likheter i deres respektive opplevelser av krisen. Tilsammen fem slike konferanser er blitt arrangert til nå: to i USA, to i Moskva, samt en femte i Havana i januar 1992, der Fidel Castro for første gang kastet seg inn i debatten. Den beste kilde til Cambridge-konferansen i oktober 1987 og Moskva-konferansen i januar 1989 er James G. Blight & David A. Welch, *On the Brink: Americans and Soviets Reexamine the Cuban Missile Crisis*. New York, 1989: Hill and Wang. Gode referat fra Havana-konferansen i januar 1992 er Raymond L. Garthoff, "The Havana Conference On the Cuban Missile Crisis", s. 2-4, *Cold War International History Project*

Bulletin, Issue 1, Spring 1992; og Arthur Schlesinger, Jr., "Four Days with Fidel: A Havana Diary", *The New York Review of Books*, vol. XXXIX, nr. 6, 26. mars 1992.

8. Se f.eks. den viktigste pre-Allison studien av Cuba-krisen: Elic Abel, *The Missile Crisis*. Philadelphia, 1966: J.B. Lippincott.

9. Allison, *Essence of Decision*, s. 10-38.

10. *Ibid.*, s. 67-100 og 144-184.

11. *Ibid.*, s. 5, 251.

12. Den siste påstand bekreftes ikke minst av at Allison i et senere arbeide lar Modell II inkorporeres i Modell III som en slags delkategori. Se Graham T. Allison & Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications" [heretter "Bureaucratic Politics"], s. 40-79 (især s. 43, 54-56) i Raymond Tanter & Richard H. Ullman, red., *Theory and Policy in International Relations*. Princeton, NJ, 1972: Princeton University Press. Her defineres organisatoriske prosesser som en type *begrensninger* (constraints) på de byråkratiske aktørers evne/vilje i forhandlingene forut for en beslutning, såvel som på deres evne/vilje til i etterhånd å gjennomføre en fattet beslutning. Den samme underordning kan spores i *Essence of Decision* også. Når Allison der likevel velger å skille dem fra hverandre i to ulike modeller, synes det først og fremst å være ut fra en overbevisning om at dette vil lette genereringen av fruktbare hypoteser (se f.eks. *Essence of Decision*, s. 255). I Halperins hovedverk er sammensmeltningen derimot total, dvs. at de organisatoriske prosesser (rutinepolitikk, etc.) behandles som én av mange aspekter ved byråkratisk politikk, men uten tyngde til å utgjøre en selvstendig analytisk kategori. Halperin, *Bureaucratic Politics & Foreign Policy*, særlig kap. 6, 13 og 14. Washington, DC, 1974: Brookings. Tungtveiende argumenter til fordel for å opprettholde et analytisk skille mellom Modell II og II er presentert av David A. Welch, "The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms: Retrospect and Prospect",

s. 112-146 (især s. 118), *International Security*, vol. 17, nr. 2, 1992.

13. Allison, *Essence of Decision*, s. 8-9.

14. Denne distinksjonen er viktig fordi Modell II og III ikke må misforstås dithen at de individuelle og institusjonelle byråkratiske aktører opptrer irrasjonelt *per ce*. Poenget er snarere at de lar seg styre av en sektorisert eller individuell rasjonalitet som avviker fra den overordnede *nasjonale* rasjonalitet som postuleres av Modell I. Sluttproduktet av disse aktørenes samlede beslutningsatferd kan derfor bli vesentlig forskjellig fra den idealtypiske Modell I-beslutning. Kort sagt, mange i og for seg rasjonelle handlinger kan resultere i en beslutning som er kollektivt irrasjonell, dvs. at den ikke er hensiktsmessig ut fra aktørenes interesser *qua* kollektiv. Se f.eks. Allison & Halperin, "Bureaucratic Politics", s. 43.

15. "Off-the-Record Meeting on Cuba", kl. 18.30-19.55, 16/10-62 [heretter ExComm-2). Det lettest tilgjengelig utdrag av de to ExComm-møtene den 16. oktober finnes i "Documentation: White House Tapes and Minutes of the Cuban Missile Crisis", s. 164-203, *International Security*, vol. 10, nr. 1, 1985 [heretter "ExComm-utskrift I" og "II"]. Et viktig supplement til disse referatene er CIA-sjef McCones referater fra de samme møtene, gjengitt i *CIA Documents*, s. 145-147. De ulike ExComm-møtene i dagene 16-28. oktober, seksten i alt, er plottet inn i tidstavlen bakerst i heftet (Appendix I).

16. Allison, *Essence of Decision*, s. 43-46.

17. *Ibid.*, s. 47-50, 52-56.

18. *Ibid.*, s. 237. Avsnittet er ellers en oppsummering av analysene på s. 40-56, 102-117, 230-244, 247.

19. *Ibid.*, s. 114-117.

20. *Ibid.*, s. 241-244.

21. Fjodor Burlatskij hevdet på Cambridge-konferansen at Khrusjtsjov i 1962 var på toppen av sin innenrikspolitiske makt. "Han hadde støtte fra et flertall av presidiet og trengte

ingen utenrikspolitisk suksess for å sikre sin posisjon." Blight & Welch, *On the Brink*, s. 297.

22. Raymond Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, 2. utgave, s. 12. Washington, DC, 1989: Brookings.

23. Ifølge Sergo Mikojan ble hans far, første visestatsminister Anastas I. Mikojan, informert om planene under en fottur med Khrusjtsjov på Lenin-høyden utenfor Moskva i slutten av april. I en artikkel han publiserte like etter Moskva-konferansen i 1989, hevdet Andrej Gromyko at Khrusjtsjov fortalte ham om sine hensikter under flyturen hjem fra Bulgaria den 20. mai. Blight & Welch, *On the Brink*, s. 331.

24. Allyn, Blight & Welch, "Essence of Revision: Moscow, Havana, and the Cuban Missile Crisis" [heretter "Essence of Revision"], *International Security*, vol. 14, nr. 3, 1989, s. 140, 147-148; Vladislav M. Zubok, "The Missile Crisis and the Problem of Soviet Learning," *PoC*, s. 21.

25. Allyn, Blight & Welch, "Essence of Revision", s. 146-147.

26. Mangelen på regional ekspertise ble riktignok bøtet på ved at man i midten av mai hjemkalte den sovjetiske pressetalsmannen på Cuba, KGB-offiseren Aleksander Aleksejev, som hadde den tilleggskompetanse at han var en fortrolig venn av Castro. Men selv Aleksejev kom først med i rådslagningene etter at beslutningen om å konsultere Castro var fattet, og hørte dessuten til dem som tvilte på klokskapen i planen og på mulighetene til å vinne aksept for den i Havana. Schlesinger, "Four Days With Fidel", s. 23.

27. Basert på utsagn fra Fjodor Burlatskij, Khrusjtsjovs sektrær og taleskriver, og Sergo Mikojan (sønn av Anastas I. Mikojan og hans personlige sekretær i 1962) under Cambridge-konferansen, se Blight & Welch, *On the Brink*, s. 296-297.

28. Et eksempel er Burlatskij, som ironisk nok skrev den talen Khrusjtsjov holdt i Det øverste sovjet den 12. desember 1962 der han påstod at utplasseringens eneste motiv hadde vært å hindre en amerikansk invasjon av Cuba. *Ibid.*, s. 294.

29. Schlesinger, "Four Days With Fidel", s. 25; Garthoff, "The Havana Conference On the Cuban Missile Crisis", s. 2.
30. Disse realitetene ble i store trekk gjort kjent gjennom en oppsiktsvekkende tale av USAs viseforsvarsminister Roswell Gilpatric den 21. oktober 1961.
31. "I beste fall" fordi det i så fall måtte kunne avfyres to raketter pr. utskytingsenhet. Da det tok 30 minutter å klargjøre hver ny rakett, var det tvilsomt om det ville bli tid til mer enn én utskyting før USA rakk å ødelegge basene.
32. "ExComm-utskrift II", s. 184, 193.
33. Blight & Welch, *On the Brink*, s. 328.
34. Castro hevdet også at han dersom han hadde kjent det reelle styrkeforholdet, ville ha rådet Nikita til å utvise forsiktighet. Men, tilføyde han lakonisk, "vår tillit var grenseløs". Schlesinger, "Four Days With Fidel", s. 25. Om Havana-konferansen, se fotnote 3 ovenfor.
35. *Ibid.*, s. 23-24.
36. Dette ifølge Fidel Castros innlegg på Havana-konferansen. *Ibid.*, s. 25.
37. Denne fantastiske uttalelsen er bekreftet både av Fidel Castro og av Emilio Aragonés. Blight & Welch, *On the Brink*, s. 333-334; Schlesinger, "Four Days With Fidel", s. 23.
38. Basert på Aragonés' erindring av samtalene, se Blight & Welch, *On the Brink*, s. 334.
39. "Vi la villig frem våre synspunkter", medga Castro da dette spørsmålet ble diskutert på Havana-konferansen, "men vi trodde de visste bedre enn oss." Schlesinger, "Four Days With Fidel", s. 23. Andre kubanere har gitt uttrykk for liknende synspunkt. Blight & Welch, *On the Brink*, s. 334.
40. I Kennedy-administrasjonen ble hemmeligholdelsen tolket som et tegn på at Khrusjtsjov måtte ha et eller annet fordekt storpolitisk motiv med operasjonen, fortrinnsvis at han planla et fremstøt mot Berlin. Tankegangen var her at dersom

rakettene kun var ment å skulle trygge Castro-regimet, ville det beste ha vært å offentliggjøre denne hensikten *før* utplasseringen begynte. Det folkerettslige grunnlag for en blokade ville under slike omstendigheter ha vært tynt, og USA måtte trolig ha tatt belastningen ved å aksjonere med henvisning til Monroe-doktrinen, noe som lett kunne ha skapt røre i NATO og FN.

41. Dette ble fullt ut erkjent på amerikansk hold, der hovedinnvendingen mot en såkalt "politisk" løsning nettopp var at USA ved å innlede diplomatiske drøftelser om rakettene i realiteten ville frasi seg muligheten til på et senere tidspunkt å aksjonere militært.

42. "Agreement between the Government of the Republic of Cuba and the Government of the Union of Socialist Soviet Republics on military cooperation for the defense of the national territory of Cuba in the event of aggression" [heretter "Baseavtalen"], s. 4, paragraf 13. Jeg baserer meg her på den engelske oversettelse av avtaleutkastet som ble utdelt av kubanerne under Havana-konferansen. Kopi er tilgjengelig fra *The U.S.-Russia-Cuba Project*, Center for Foreign Policy Development, Brown University, Rhode Island, USA [heretter *The U.S.-Russia-Cuba Project*].

43. Schlesinger, "Four Days With Fidel", s. 25.

44. Partisjefen kom med liknende synspunkter overfor Aleksejev. Blight & Welch, *On the Brink*, s. 401 (fotnote 48); Schlesinger, "Four Days With Fidel", s. 23. Samme vurdering gjøres av Zubok, "The Missile Crisis and the Problem of Soviet Learning", *PoC*, s. 19, og Georgij Kornijenko, "New Facts About the Cuban Missile Crisis," *Novaya i Noveyshaya Istorija*, nr. 3, 1991, s. 82.

45. Med andre ord: mens amerikanerne uttrykte bekymring over våpnensystemenes *kapabilitet*, svarte Moskva med avvæpnende forsikringer om hvilke *oppgaver* våpnene var tiltenkt. Denne ordlyden gikk igjen både i den offisielle Tass-erklæringen av 11. september og ambassadør Dobrynins fortrolige meddelelser til hhv. Robert Kennedy (4. september),

Theodore Sorensen (6. september) og FN-ambassadør Adlai Stevenson (7. september); Blight & Welch, *On the Brink*, s. 408-409. Dobrynin var på dette tidspunkt uvitende om operasjonen og meddelte bare de forsikringer han hadde fått instruks om fra Moskva. Allyn, Blight & Welch, "Essence of Revision", s. 155 (fotnote 82).

46. "Baseavtalen", s. 1.

47. "Baseavtalen", s. 2, paragraf 2. Her henvises det direkte til FN-paktens Artikkel 51 for å rettferdiggjøre utplasseringen. Også Khrusjtsjovs private meddelelse til Kennedy, formidlet via Dobrynin den 6. september, om at han ville avstå fra alle aktiviteter som kunne "komplisere den internasjonale situasjonen" forut for kongressvalgene i november kan på denne bakgrunn leses som et signal til presidenten om at det aldri hadde vært Sovjetunionens hensikt å skade ham i valgkampen og at eventuelle komplikasjoner vedrørende Cuba burde kunne finne sin løsning når bare valget var overstått. Denne tolkningen blir langt på vei støttet av opplysninger fra Andrej Gromyko vedrørende hans møte med JFK i Det hvite hus den 18. oktober 1962, dvs. på et tidspunkt da sovjeterne ennå ikke visste at USA hadde avslørt operasjonen. I 1989 hevdet han at han på et eventuelt direkte spørsmål fra Kennedy var blitt pålagt å bekrefte den pågående utplasseringen. Ifølge utenriksministeren gikk instruksene fra Moskva ut på å si at Sovjetunionen var i ferd med å utplassere "et begrenset antall raketter av defensiv art". Hvis Kennedys svar var illevarslende negativt, hadde Gromyko dessuten fullmakt til å forsøke å løse saken gjennom "stille diplomati" -- trolig i form av en slags minnelig overenskomst med Kennedy som ville gjøre det mulig å holde saken skjult inntil valget var overstått. Blight & Welch, *On the Brink*, s. 336, 408; Bundy, *Danger and Survival*, s. 414.

48. Michael R. Beschloss, *The Crisis Years: Kennedy & Khrushchev 1960-1963*, s. 461, fotnote. New York, 1991: HarperPerennial.

49. Om Kennedy-administrasjonens fokusering på "counterforce", "damage limitation" og "escalation control" se f.eks. Marc Trachtenberg, "The Influence of Nuclear Weapons in the Cuban Missile Crisis", *International Security*, vol. 10, nr. 1, 1985, s. 159-160.

50. Khrusjtsjovs gjentatte fokusering på fremskutte amerikanske baser i årene og månedene forut for krisen er godt dokumentert. Se f.eks. Beschloss, *The Crisis Years*, s. 381-389.

51. Om dette råder det i dag nærmest unison enighet, også blant de gjenlevende hovedaktører. Castro hevdet eksempelvis under Havana-konferansen at han var overbevist om at USA ville intervenere i løpet av høsten 1962, bare for å bli supplert av McNamara som mente at han selv ville ha fryktet det samme om han dengang hadde befunnet seg i Castros sted. Schlesinger, "Four days With Fidel", s. 22, 25.

52. Allison, *Essence of Decision*, s. 49-50.

53. Utrustningen skal ha bestått av seks utskytingsramper for taktiske atomraketter med til sammen ni kjernefysiske sprenghoder (hvert på 2-25 kilotonn). Ifølge Garthoff ble disse utskytingsrampene identifisert av CIA på basis av U-2-fotografier, men fordi de også kunne brukes til konvensjonelle raketter falt det aldri noen inn at de kunne være utrustet med taktiske atomvåpen. Garthoff, "The Havana Conference On the Cuban Missile Crisis", s. 2-3. Hans opplysninger bekreftes av nylig nedgraderte CIA-dokumenter, se f.eks. "Joint Evaluation of Soviet Missile Threat in Cuba", datert 19/10-62, og "Supplement 7" til samme dokument, datert 27/10-62, hhv. s. 203-208 og 323-325 i McAuliffe, red., *CIA Documents*. Her refereres det til oppdagelsen av et begrenset antall utskytingsramper for FROG, en taktisk rakett "similar to the U.S. Honest John" (s. 328). At FROG-rakettene kunne være utrustet med kjernefysiske stridshoder, nevnes ikke som noen mulighet.

54. Castro hevdet under Havana-konferansen at måten krisen ble løst på -- dvs. den hemmelige amerikansk-sovjetiske hestehandelen om Jupiter-rakettene i Tyrkia -- viste at forsvaret

av Cuba aldri var den sentrale målsetting hos Khrusjtsjov. For hvis dette var hensikten, spurte han retorisk, hva hadde så de tyrkiske rakettene med saken å gjøre? Castro nølte ikke med å trekke den for kubanerne så nedslående konklusjonen: "Ingen verdens ting!" -- Schlesinger, "Four days With Fidel", s. 25.

55. Allison, *Essence of Decision*, s. 50.

56. Khrusjtsjov skrev f.eks. senere til Castro at den sovjetiske rakettutplasseringen var blitt bestemt med det for øyet at det eneste som kunne avskrekke USA fra en invasjon av Cuba - - og her kunne han like gjerne ha sagt fra et angrep på Sovjetunionen -- var vissheten om at de utplasserte rakettene "ville utføre sitt oppdrag og *legge Nord-Amerikas byer i ruiner*". I denne sammenheng var forskjellen mellom MRBMs og IRBMs betydelig fordi de sistnevnte p.g.a. sin lengre rekkevidde truet storbyer som New York, Chicago og Los Angeles. Khrusjtsjov til Castro, 23. januar 1963; tilgjengelig fra *The U.S.-Russia-Cuba Project*.

57. Allison, *Essence of Decision*, s. 200. Typisk nok fikk tilhengerne av det som til slutt ble den samlende flertalls-løsning intet tilsvarende økenavn. I sin tilnæringsmåte minner de dog i det store og hele om de som i dag gjerne omtales som "ugler". For en god presentasjon av disse kategoriene, se Joseph S. Nye, Jr., Graham T. Allison & Albert Carnesale, "Analytic Conclusions: Hawks, Doves, and Owls;" Chapter 8 in Allison, Carnesale & Nye, Jr., eds., *Hawks, Doves, and Owls: An Agenda for Avoiding Nuclear War*. New York & London, 1985: W.W.Norton & Company

58. Under ExComm-1, -2 og -3 var president Kennedy blant de mest bastante talsmennene for en militær aksjon mot Cuba. Det fantes bare tre realistiske alternativer, hevdet han: (1) et begrenset "kirurgisk" flyangrep på rakettbasene, (2) et mer omfattende "counterforce"-angrep på basene og alle andre militært betydningsfulle installasjoner, og (3) en regulær militær invasjon. Presidentens preferanse gikk innledningsvis i retning av det annet alternativ. Selv etter at McNamara og Bundy mot slutten av det andre møtet advarte mot en forhastet

militær aksjon og i stedet tok til orde for en blokade, holdt Kennedy på sitt. Hans syn var at en blokade kunne tjene som et *supplement* til de nevnte militære aksjonsformer, men ikke som en fullgod erstatning for dem. En god analyse av JFKs holdning på dette tidspunkt av krisen er Mark J. White, "Belligerent Beginnings: John F. Kennedy and the Opening Day of the Cuban Missile Crisis", *The Journal of Strategic Studies*, vol. 15, nr. 1, 1992, s. 33-36.

59. Allison, *Essence of Decision*, s. 61.

60. *Ibid.*, s. 200-210.

61. *Ibid.*, s. 59-62, 123-126, 187-210.

62. En god oppsummering av debatten om de innenrikspolitiske faktorerers betydning er Richard Ned Lebow, "Domestic Politics and the Cuban Missile Crisis: The Traditional and Revisionist Interpretations Reevaluated", *Diplomatic History*, vol. 14, nr. 4, 1990. Det sentrale forskningsarbeidet om beredskapsplanene er James G. Hershberg, "Before 'The Missiles of October'", *Diplomatic History*, vol. 14, nr. 2, 1990.

63. Hershberg, "Before 'The Missiles of October'", s. 173. Kennedys ordre ble første gang dokumentert under Kongresshøringene på midten av 1970-tallet om CIAs attentatplaner mot utenlandske politikere.

64. "Guidelines for Operation Mongoose", 5. og 14. mars 1962, som sitert i *Ibid.*, s. 176.

65. *Ibid.*, s. 178-179.

66. Bundy, *Danger and Survival*, s. 416. McNamara er mer bramfri, og hevder at han aldri trodde Landsdales planer ville kaste noe av seg. USA hadde ingen invasjonplaner, fastholder han: "Mongoose wasn't worth a damn". Hershberg, "Before 'The Missiles of October'", s. 196.

67. Etter et møte mellom McCone og Bundy to den 5. oktober konkluderte McCone: "Bundy's views were that we should either make a judgment that we would have to go in militarily (which seemed to him intolerable) or alternatively we should

have to learn to live with Castro, and his Cuba and adjust our policies accordingly." McCone, "Memorandum of Discussion with Mr. McGeorge Bundy Friday, October 5, 1962, 5:15 p.m."; *CIA Documents*, s. 116.

68. Den såkalte Special Group (Augmented), eller SGA, var en komité opprettet av National Security Council (NSC) i november 1961 for overvåkning av Mongoose. Den bestod av Bundy, CIA-direktør McCone, viseforsvarsminister Gilpatric, viseutenriksminister Johnson, forsvarssjef Lemnitzer, justisminister Robert Kennedy, samt general Taylor, presidentens militærrådgiver. I tillegg deltok utenriksminister Rusk og forsvarsminister McNamara på flere av møtene. SGA må ikke forveksles med den mer kjente Special Group -- også kjent som "the 5412 Committee" -- som fungerte som en permanent overvåkingskomité for NSC's mange aktiviteter.

69. Hershberg, "Before "The Missiles of October"", s. 173-183.

70. Kennedy til Taylor, 23. august 1962, National Security Action Memorandum No. 181 (NSAM-181); McNamara til JCS, 2. oktober 1962; begge dokumenter i *NSA Chronology on the Cuban Missile Crisis*, Cuban Missile Crisis File, The National Security Archive, Washington, DC. Admiral Dennisons kommunikasjoner med JCS og CINCLANT-befal er samlet i *CINCLANT Historical Account of Cuban Crisis - 1963*, 29. april 1963; same file og arkiv.

71. Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, s. 32-33.

72. Da Dennison videresendte denne ordren til sine underordnede, understreket han at 20. oktober *ikke* var å oppfatte som "an operational date" som impliserte "DEFCON 1 posture", dvs. at styrkene måtte være kampklare denne dato. Han ba likevel om maksimal beredskap også for alle relevante "combat forces", slik at de kunne settes inn på fem dagers varsel. Hershberg, "Before "The Missiles of October"", s. 186.

73. *Ibid.*, s. 185-188, 191.

74. *Ibid.*, s. 190-191.
75. *Ibid.*, s. 190.
76. Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, s. 51.
77. Hershberg, "Before 'The Missiles of October'", s. 188, 191. Ifølge *The Independent* viser nylig frigjorte State Department dokumenter at den amerikanske London-ambassadøren David Bruce ble bedt om å innhente britisk samtykke til bruk av Mayaguana-basen allerede i mai 1961. Den foreløpig eneste bekreftelse på at samtykket ble gitt, finnes imidlertid i et U.S. Marine Corps memorandum fra oktober 1962. Det nøyaktige tidspunktet for den britiske aksepten er m.a.o. uklart. *The Independent*, 23/12-1992, s. 6.
78. Thomas G. Paterson & William J. Brophy, "October Missiles & November Elections: The Cuban Missile Crisis and American Politics, 1962", *Journal of American History*, vol 73, juni 1986, s. 87-119.
79. Hershberg, "Before 'The Missiles of October'", s. 163-172, 192-198.
80. McCone, "Memorandum on Donovan Project", October 11, 1962; *CIA Documents*, s. 123-125.
81. Richard Helms, "MONGOOSE Meeting with the Attorney General", 16/10-62, *CIA Documents*, s. 153-154.
82. Denne del av ExComm-utskriften er ikke gjengitt i *International Security*, men er gjengitt i Mark J. White, "Belligerent Beginnings: John F. Kennedy on the Opening Day of the Cuban Missile Crisis", *The Journal of Strategic Studies*, vol. 15, nr. 1 (mars 1992), s. 30-49.
83. White, "Belligerent Beginnings", s. 39.
84. Mens nesten alle hentydninger til invasjonsplaner og ditto forberedelser var strøket i tidligere offentliggjorte utdrag av drøftelsene fra ExComm-møtene, viser publiseringen av McCones møtoreferater at spørsmålet til stadighet var oppe - - ikke bare i ExComm, men også i drøftelsene med Kongresslederskapet, tidligere president Eisenhower, etc. ExComm-3

konstaterte f.eks. at et eventuelt overraskelsesangrep på raketbasene med all sannsynlighet "would escalate into invasion and occupation" ("McCone memorandum", Oktober 17, 1962; *CIA Documents*, s. 164). Under ExComm-5, om formiddagen den 18. oktober, hevdet både Bohlen og McNamara at et flyangrep i siste omgang ville resultere i invasjon (McCone, "Memorandum for the File", 19/10-62; *ibid.*, s. 184). Eisenhower fremmet samme syn overfor McCone tre dager senere (McCone, "Memorandum of Discussion With the President Alone", 21/10-62; *ibid.*, s. 243). I hans referat fra det viktige møtet mellom JFK og bl.a. USAF-general Sweeney samme dag, der flyangrep-opsjonen ble diskutert for siste gang før den offisielle beslutningen om en blokade ble fattet, noterte McCone: "There was *complete* agreement that military action *must include* an invasion and occupation of Cuba" (McCone, "Memorandum of Meeting with the President, Attorney General, Secretary McNamara, General Taylor, and Mr. McCone", 21/10-62; *ibid.*, s. 241-242, mine uthevinger).

85. Allison, *Essence of Decision*, s. 5-7, 248-255.

86. Allison, *Essence of Decision*, s. 122-123; Memorandum, "U-2 Overflights of Cuba, 29 August through 14 October 1962", 27/10-62, *CIA Documents*, s. 127-137.

87. Allison, *Essence of Decision*, s. 124-125, 202.

88. McNamaras sentrale rolle har hele tiden vært åpenbar, men den forsterkes ytterligere i lys av det vi nå vet om Mongoose og de militære beredskapsplanene: Nettopp fordi han hadde vært lojalt delaktig i det forutgående planarbeidet, ga det Kennedy en ekstra trygghet når McNamara så klart tok avstand fra å løse rakettkrisen med virkemidler tilpasset en helt annen politisk og militær virkelighet. Lovetts betydning har derimot vært lite påaktet, og ble så godt som totalt oversett av Allison. Dette hadde trolig to årsaker: Lovett var ikke medlem av administrasjonen og deltok bare i begrenset grad i ExComm-drøftelsene. I stedet møtte han Kennedy på tomannshånd, eller i mer uformelle drøftelser sammen med Bundy,

McNamara og RFK. Det eksisterte imidlertid et meget nært forhold mellom Lovett og Kennedy, og det var trolig ingen tilfeldighet at de første klare signaler om at presidenten var på glid i retning av en blokade, kom etter hans første samtale med Lovett om ettermiddagen den 18. oktober. De møttes straks etter at utenriksminister Gromyko hadde avsluttet sin famøse visitt i Det hvite hus; Kennedy var alstå ikke spesielt disponert for omvendelse til en mer forsonlig kurs da han tok i mot Lovett. Den gamle kaldkrigeren var imidlertid soleklar i sin dom: Det ville være galskap å *starte* med et flyangrep. Ikke bare ville det spille unødig blod og bli sett på av omverdenen som overdreven maktbruk i respons til noe man ikke uten videre kunne fremstille som en aggressiv handling. Det ville også, hevdet han, "se meningsløst ut om verdens sterkeste makt måtte gripe til en slegge for å slå ihjel en flue." Bundy, *Danger and Survival*, s. 399.

89. Allison, *Essence of Decision*, s. 202-204, 250-251.

90. Ifølge Bundy snudde stemningen i ExComm på avgjørende vis da de to fraksjonene forsøkte å skrive hvert sitt utkast til den talen Kennedy ville måtte holde dersom han valgte deres alternativ. Mens Sorensen skrev et glimrende utkast på vegne av blokade-tilhengere (i store trekk identisk med den fjernsynstalen JFK holdt den 22. oktober), viste det seg umulig å skrive en tilsvarende tale til forsvar av et flyangrep. "Det var", konkluderte Bundy, "ikke en løsning som noen av oss var i stand til å rettferdiggjøre med ord som John Kennedy ville kunne si." Bundy, *Danger and Survival*, s. 401.

91. "ExComm-utskrift II", s. 25-27. Påskyndet av populære slagord som "Remember the *Maine!* To hell with Spain!", ga den ellers så fredsæle president McKinley ordre om å bombe den spanske flåten. Lock K. Johnson, *America as a World Power: Foreign Policy in a Constitutional Framework*, s. 54. New York, 1991: McGraw-Hill.

92. White, "Belligerent Beginnings", s. 49, fotnote 38.

93. Kennedy, *Thirteen Days: The Cuban Missile Crisis, October 1962* [heretter *Thirteen Days*], s. 41. London, 1969: Macmillan.

94. Praktiske invasjonforberedelser, bl.a. utarbeidelse av en plan for den politiske organisering av et frigjort Cuba, ble diskutert av RFK, forsvars- og Mongoose-ledelsen så sent som den 26. oktober. McCone, "Memorandum of Mongoose Meeting in the JCS Operations Room, October 26, 1962, at 2:30 p.m.", 29/10-62; *CIA Documents*, s. 319-321.

95. "October 27, 1962: Transcripts of the Meetings of the ExComm" [heretter "ExComm-utskrift III"], *International Security*, Vol. 12, nr. 3, s. 92 .

96. McCone, "Memorandum of Meeting, Wednesday 17th, at 8:30 a.m., and again at 4:00 p.m." [ExComm-3 og -4], 19/10-62; *CIA Documents*, s. 171; McCone, "Meetings with Senator Russel, Senator Hickenlooper, and Chairman Vinson," 23/10-62; *ibid.*, s. 289.

97. McCone, "Memorandum of Meeting with the President, Attorney General, Secretary McNamara, General Taylor, and Mr. McCone, 10:00 a.m.", 21/10-62; *CIA Documents*, s. 241-242; McCone, "Meeting with the Vice President on 21 October 1962", 22/10-62; *ibid.*, s. 245. Av disse dokumentene fremgår det at McCone hadde argumentert *mot* flyangrep og *for* blokade i et hemmelig "briefing paper" av 20/20-62.

98. McCone, "Memorandum to USIB [US Intelligence Board] Members", 19/10-62; *CIA Documents*, s. 194.

99. SNIE 11-19-62, "Major Consequences of Certain US Courses of Action on Cuba", 20/10-62; *CIA Documents*, s. 219.

100. Carter, "Memorandum for the Record" [referat fra ExComm-1], 17/10-62; *CIA Documents*, s. 146.

101. Allison, *Essence of Decision*, s. 123-125.

102. *Ibid.*, s. 126, 202, 204-206.

103. "ExComm-utskrift I", s. 180-181.
104. McCone, "Brief Discussion with the President -- 9:30 a.m. -- 17 October 1962"; *CIA Documents*, s. 165.
105. McCone, "Memorandum for the File", 19/10-62; *CIA Documents*, s. 186.
106. "ExComm-utskrift I", s. 173-174.
107. CIA's vurdering av rakettenes operative status endret seg dramatisk. Under ExComm-3, om formiddagen den 17. oktober, hevdet McCone at rakettenes trolig ville bli operative innen én til to uker. Samme dag konkluderte imidlertid formannen i USIB, Albert D. Wheelon, i en analyse basert på Penkovskijs informasjon om prosedyrene for bygging av sovjetiske rakettbaser at rakettenes trolig ville være operasjonsklare i løpet av de nærmeste døgn. To dager senere, den 19. oktober, konkluderte CIA med at minst åtte av de i alt seksten MRBM-utskytingsrampene var å regne som operative. Se *CIA Documents*, s. 170, 180, 204. Bundy hevder at det fra dette øyeblikk var umulig for Kennedy å beordre et flyangrep på basene. Bundy, *Danger and Survival*, s. 425.
108. McCone, "Memorandum for File" [omhandler ExComm-5 den 18. oktober], 19/10-62; *CIA Documents*, s. 185; Beschloss, *The Crisis Years*, s. 453-454.
109. Beschloss, *The Crisis Years*, s. 454; Bundy, *Danger and Survival*, s. 398-399.
110. Acheson repliserte at han burde holde seg for god til å gjenta brorens klisjeer. *Ibid.*, s. 455.
111. Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, s. 73-74.
112. McCone, "Meeting of the NSC Executive Committee, 26 October, 1962, 10:00 a.m."; *CIA Documents*, s. 317.
113. På SGA-møtet ble det f.eks. bestemt å opprette en rekke kraftige radiosendere langs Florida-kysten; trolig med tanke på kringkasting av amerikanske propaganda-sendinger på spansk

under en eventuell invasjon. Det ble også vedtatt å opprette et hemmelig kontor i State Department for å planlegge "the post-invasion government of Cuba". McCone, "Memorandum of MONGOOSE Meeting in the JCS Operations Room, October 26, 1962, at 2:30 p.m.", 29/10-62; *ibid.*, s. 319-321.

114. Allison, *Essence of Decision*, s. 124, 250.

115. Beschloss er inne på denne muligheten i *The Crisis Years*, s. 459. Allison antyder noe liknende i en enslig passasje under Modell III-analysen av blokadebeslutningen, se *Essence of Decision*, s. 209-210. Selv her hevder han likevel at flyvåpenets overdrevent pessimistiske estimat var blant de faktorer som avgjorde utfallet og som ved mindre modifikasjoner kunne ha gitt et vesentlig forskjellig resultat. *Ibid.*, s. 202.

116. Se f.eks. Khrusjtsjov til Castro, 22/10-62; basert på en amerikansk oversettelse av original-telegrammet fra *The U.S.-Russia-Cuba Project*.

117. Marinens operasjonsplaner i denne sammenheng er nå nedgradert, se Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, s. 68.

118. NK-3, 26/10-62; *PoC*, s. 37-45.

119. Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, s. 73.

120. NK-4, 27/10-62; *PoC*, s. 45-50.

121. JFK-4, 27/10-62; *ibid.*, s. 50-52. Robert Kennedy m.fl. refererte senere til denne omgåelsen av NK-4 som "Trollope-trikset" fordi det angivelig hadde likhetstrekk med det artistiske kluet i en roman av den viktorianske forfatteren Anthony Trollope (hovedpersonen i boken, en giftesyk hushjelp, hadde begjærlig grepet den befølende hånden til en ikke helt anstendig husgjest -- hvorpå hun til gjestens og vertskapet forbauselse erklærte at hun med glede aksepterte hans bønn om å få gifte seg med henne).

122. Kennedy til Khrusjtsjov, 27. oktober 1962; som gjengitt i Kennedy, *Thirteen Days*, s. 101-102.

123. NK-5, 28/10-62, *ibid.*, s. 60-62.
124. Allison, *Essence of Decision*, s. 65-66.
125. *Ibid.*, s. 132-134.
126. *Ibid.*, s. 132-136, 218-230, 248-249.
127. Kennedy, *Thirteen Days*, s. 105.
128. Allyn, Blight & Welch, "Essence of Revision", s. 163.
129. Årsaken til dette fremgår av de påfølgende avsnitt. Ted Sorensen, som redigerte Kennedys posthume bok, bekreftet under Moskva-konferansen i 1989 at han på viktige punkter hadde endret fremstillingen i forhold til Kennedys egne dagboksnotater for å bevare den fulle og hele sannhet om samtalenes innhold som en hemmelighet. Allyn, Blight & Welch, "Essence of Decision", s. 164.
130. Sorensen har uttalt: "As far as the ultimatum is concerned, I don't think we ever made one. We don't know precisely what Bobby Kennedy told Dobrynin, but I seriously doubt that he put it in those terms." Han får støtte av McNamara: "I *don't* think that Bobby Kennedy ever told Dobrynin anything as bold as 'You take them out or else we'll take them out.' That's not the way we were thinking." Blight & Welch, *On the Brink*, s. 51-52.
131. Allyn, Blight & Welch, "Essence of Revision", s. 166; Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, s. 90. I sitt brev til Khrusjtsjov av 14. desember 1962 beklaget JFK at man i den sovjetiske ambassaden hadde gjort bruk av en representant for et privat fjernsynsselskap som en kanal til Det hvite hus. "Dette er alltid uklokt i vårt land", forklarte presidenten, "hvor medlemmene av pressen ofte senere insisterer på å sette på trykk hva de måtte lære privat." PoC, s. 118.
132. Se f.eks. det første av Khrusjtsjovs to brev den 26. oktober (Moskva tid), der han etter en appell til Kennedy om å utvise selvkontroll og fornuft kom med følgende klassiske betraktning mht. eskaleringsfaren: "jeg og du bør ikke nå

trekke i endene av det repet som du har benyttet til å knytte krigens knute, fordi jo mer vi trekker, jo hardere vil den knuten bli knyttet. Og det øyeblikk kan oppstå da den knuten vil være så hard at selv ikke han som knøt den vil ha styrke til å knytte den opp..." Brevet er gjengitt i sin helhet i Beschloss, *The Crisis Years*, s. 519-520. Se også Blight & Welch, *On the Brink*, s. 261-263, 265-266, 277-279, 312, 342-342; Strobe Talbott & Jerrold L. Schecter, red., *Khrushchev Remembers: The Glasnost Tapes*, s. 176-178. Boston, 1990: Little, Brown & Company.

133. Bundy, *Danger and Survival*, s. 439.

134. Talbott & Schecter, eds., *Khrushchev Remembers: The Glasnost Tapes*, p. 178.

135. Flere dager i forveien hadde ExComm diskutert hva USA skulle foreta seg hvis en slik eventualitet oppstod. Den enstemmige konklusjonen var at man umiddelbart ville ødelegge den skyldige SAM-basen; dersom russeme svarte med å skyte ned enda et U2-fly, ville alle SAM-batteriene bli bombet. Da meldingen om nedskytingen kom den 27. oktober, var alt klart for å iverksette den planlagte gjengjeldelsen. Kennedy valgte imidlertid å utsette aksjonen i ett døgn for å bringe hundre prosent klarhet i om flyet virkelig var blitt skutt ned.

136. Allison, *Essence of Decision*, s. 136.

137. Khrusjtsjov til Castro, 22/10-62; basert på en amerikansk oversettelse av orginal-telegrammet fra *The U.S.-Russia-Cuba Project*.

138. Av frykt for gjentakelse og amerikanske represalier skal Khrusjtsjov umiddelbart etter nedskytingen ha innskjerpet overfor Plijev at SAM-batteriene bare fikk benyttes dersom man stod overfor en amerikansk invasjon. Talbott & Schecter, red., *The Glasnost Tapes*, s. 178.

139. Blech & Welch, *On the Brink*, s. 338-340. Under Havana-konferansen kom Castro med følgende kommentar til Khrusjtsjovs påstander: "Jeg vet ikke om han mente at vi

bokstavelig talt hadde skutt det ned eller om vårt eksempel hadde forledet sovjeterne til å gjøre det. Men dette ble en fiks idé hos ham og han gjentok den endatil i memoarene. Rett skal imidlertid være rett: Jeg var absolutt for at flyet ble skutt ned. Jeg påtar meg det fulle historiske ansvar." Schlesinger, "Four Days With Fidel", s. 24.

140. En alternativ forklaring er at Khrusjtsjov *ikke* selv har fremsatt de misvisende påstandene, men at de bygger på en oversettelsesfeil (Schlesinger, "Four days With Fidel", s. 24, fotnote 3). Men det er vanskelig å tro at dette kan være tilfellet all den stund påstanden gjentas i *The Glasnost Tapes*, som jo fra utgiverens side nettopp tar mål av seg til å rette opp de mange feil som er påvist i de to første utgavene av memoarene.

141. Talbott & Schechter, red., *The Glasnost Tapes*, s. 176-177.

142. Ifølge general Gribkov var tilbakesendelsen av rakettene, og særlig den amerikanske inspeksjonen av dem i rom sjø utenfor Cuba, "den mest nedverdiggende opplevelse i hele min 55-årige karriere i Den røde hær". Schlesinger, "Four Days With Fidel", s. 23.

143. Castro til Khrusjtsjov, 26. oktober, 1962; basert på kopi i National Security Archive (Washington, DC).

144. Schlesinger, "Four Days With Fidel", s. 24. Castro tilla m.a.o. USA langt mer aggressive hensikter enn Khrusjtsjov, som på dette tidspunkt var mest bekymret for trusselen om en ikke-intendert krig. Kanskje overførte Castro bare det bildet han hadde av USAs hensikter vis-à-vis Cuba til forholdet mellom supermaktene. Uansett er det påfallende hvordan han, i motsetning til Kennedy og Khrusjtsjov, ikke reagerte på utsiktene til en atomkrig med å lete etter en fredelig vei ut av uføret, men tvert imot mente at den økte krigsfaren gjorde det imperativt å slå til først.

145. Garthoff, "The Havana Conference on the Cuban Missile Crisis", s. 2-3; Schlesinger, "Four Days With Fidel", s. 23.

146. Erklæringen om at de sovjetiske rakettene var blitt hjemkalt til Moskva ble bragt med politieskorte fra Khrusjtsjovs dacha til Moskva Radio. Ifølge Khrusjtsjovs sekretær Berlatskij var man så redde for å komme for sent ut med erklæringen at det var blitt rekvirert en egen heis for kureren, som stod klar og ventet da han ankom radiohuset. Allyn, Blight & Welch, "Essence of Revision", s. 165.

147. Allison, *Essence of Decision*, s. 218-230.

148. Allison's eneste begrunnelse gis på side 249, der han skriver at "from a Model III perspective, it is hard to believe that John F. Kennedy should have been so insensitive to Khrushchev's problem as to refuse, in private, what he in fact planned -- and had previously meant -- to do." Det er ikke umiddelbart innlysende hva Kennedys grad av "ufølsomhet" har med byråkratisk politikk-paradigmet å gjøre. Likeledes er det uklart hvorfor en slik hemmelig overenskomst skulle være i noen slags konflikt med Modell I. Å oppnå et overordnet mål (tilbakekallelse av rakettene) i bytte med en kvasi-innrømmelse (tilbaketrekning av raketter som under enhver omstendighet stod for tur til å bli kassert) må da i høyeste grad kunne sies å være forenlig med Modell I's forestillinger om den rasjonelle aktør?

149. Problemet her bestod i at man tidligere hadde presset Tyrkia til å ta i mot rakettene av hensyn til NATO's sikkerhet, selv om dette gjorde tyrkerne mer utsatt for et tidlig sovjetisk atomangrep i tilfelle av en væpnet Øst/Vest-konflikt. Amerikanerne fryktet derfor negative reaksjoner fra den tyrkiske regjering og andre NATO-land dersom det skulle bli klart at USA egenhendig og bak NATOs rygg hadde forhandlet vekk disse våpnene for å kvitte seg med en "uakseptabel" trussel som i bunn og grunn var identisk med den som ikke bare Sovjetunionen, men også Tyrkia hadde levet med i lengre tid.

150. Philip Nash, "Nuisance of Decision: Jupiter Missiles and the Cuban Missile Crisis" [heretter "Nuisance of Decision"],

The Journal of Strategic Studies, vol. 14, nr. 1, mars 1992, s. 11-12.

151. Kennedy, *Thirteen Days*, s. 104-106.

152. Allyn, Blight & Welch, "Essence of Revision", s. 158-159; Nash, "Nuisance of Decision", s. 14.

153. Den autoritative fremstillingen av hva som foregikk på amerikansk side i forbindelse med "Tyrkia-handelen" er Bundy, *Danger and Survival*, s. 406, 427-435.

154. Blight & Welch, *On the Brink*, s. 341.

155. Denne versjonen bekreftes forøvrig også av Bundy, som talende nok skriver at det er "noe som får en til å smile" når man leser Robert Kennedys beskrivelse av brorens angivelige frustrasjon over at raketten ikke var blitt fjernet før krisen brøt ut. Bundy, *ibid.*, s. 429. Om JFK's tidligere håndtering av spørsmålet om tilbaketrekking av Tyrkia-raketten, se ellers Allison, *Essence of Decision*, s. 101. 141-143; Nash, "Nuisance of Decision", s. 2-6; Barton J. Bernstein, "The Cuban Missile Crisis: Trading the Jupiters in Turkey?", *Political Science Quarterly*, vol. 95, nr. 1, 1980, s. 104-117. Kennedy ba om utredningen i National Security Action Memorandum (NSAM) 181, 23/8-62; National Security Archive, Cuban Missile Crisis File.

156. "Cordier-planen" og Rusks rolle i den er inngående beskrevet i Thomas J. Schoenbaum, *Waging Peace & War: Dean Rusk in the Truman, Kennedy & Johnson Years*, s. 323-324. New York, 1988: Simon & Schuster.

157. NK-6, 28. oktober 1962 (overlevert den påfølgende dag); *PoC*, s. 60-62.

158. Nash, "Nuisance of Decision", s. 15-16.

159. Om Scalis sinnstilstand under møtene med Fomin, se Bundy, *Danger and Survival*, s. 439.

160. Ifølge Bundy fant JFK det langt vanskeligere å svelge kravet om en invasjonsgaranti enn kravet om tilbaketrekning av Jupiter-raketten. *Ibid.*, s. 431.

161. *Ibid.*, s. 4227, 445, 455.

162. Med utgangspunkt i den nylig offentliggjorte korrespondansen mellom JFK og Khrusjtsjov i kjølvannet av krisen er det blitt foreslått at sistnevntes beslutning om å trekke tilbake rakettenes også kan ha hatt sammenheng med hans ønske om å få i stand reell avspenning med USA. Selv om Khrusjtsjovs meget omfattende liste av til dels radikale avspenningsforslag utvilsomt hører til de mest interessante opplysninger i dette kildematerialet, er det vanskelig å se dette som et selvstendig motiv for selve tilbaketrekkingen. For det første la han frem forslagene først den 30. oktober, dvs. etter at krisen var løst. For det andre virker det urimelig å løsrive disse ønskemålene fra hans generelle utenrikspolitiske program; de ble ganske sikkert *forsterket* av erfaringene under Cuba-krisen, men ble neppe *skapt* av dem. For det tredje er det intet i veien for at han kunne ha lansert nøyaktig den samme pakken med avspennings- og nedrustningsforslag *dersom Cuba-operasjonen hadde gått etter planen og USA hadde avfunnet seg med raketbasene*. Det er interessant i denne forbindelse at Khrusjtsjov sommeren 1962 kom med signaler gjennom Dobrynin om at han kunne tenke seg et toppmøte med JFK i midten av november. Mens man på amerikansk hold under krisen tolket dette som et bevis på at Khrusjtsjov planla en eller annen form for utpressing, kan det ikke utelukkes at han tvert imot så Cuba-rakettenes som nøkkelen til seriøse avspenningsforhandlinger med USA. "Avspenningshypotesen" er lansert av William Taubman, "The Correspondence: Khrushchev's Motives and His Views of Kennedy", *PoC*, s. 14-18.

163. Den klassiske tekst i denne forbindelse er Lawrence Freedman, "Logic, Politics and Foreign Policy Processes: A Critique of the Bureaucratic Politics Model", *International Affairs* (London), vol. 52, nr. 3, 1976. En nyere og mer tungtveiende kritikk er formulert av David A. Welch, "The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms: Retrospect and Prospect" [heretter "The Organizational Process"], *International Security*, vol. 17, nr. 2, 1992, s. 112-146.

164. En svært instruktiv påvisning av dette finnes i Welch, "The Organizational Process", s. 134-137, 143-146 (Table 1. Organizational Routines and Behavioral Puzzles in the Cuban Missile Crisis).

165. Et godt eksempel er *måten* raketten ble utplassert på. Allison og mange med ham har gjort et nummer av hvordan CIA ble hjulpet i sitt arbeid med å avsløre operasjonen ved at russerne konstruerte basene på nøyaktig samme måte som de var vant med fra hjemlandet. Rutinepolitikk, hevdes det derfor, var en medvirkende årsak til at krisen i det hele tatt oppstod. Denne observasjonen blir nokså triviell dersom den ikke følges opp med et spørsmål om *hvorfor* den sovjetiske operasjonsledelsen valgte å gå frem på akkurat denne måten: Skyldtes det vanetenkning eller motiver av mer rasjonell art? Her ser svaret ut til å være at man ut fra de gitte målsettinger så det som *hensiktsmessig* å følge de rutiner man kjente fra før (det var maktpåliggende å bli ferdig på kort tid og å holde operasjonen hemmelig for lokalbefolkningen, noe som ikke inviterte til improvisasjoner eller bruk av kubansk ekspertise). Det hører også med til historien at den viktigste grunnen til at USA så lett kunne identifisere de kubanske raketbasene, ikke skyldtes informasjon innhentet gjennom U-2-overflygninger av sovjetisk territorium, men de detaljerte byggebeskrivelser av sovjetiske raketbaser som CIA hadde mottatt fra storspionen Penkovskij. All den stund omfanget av Penkovskijs spionasje fortsatt var ukjent for russerne -- han ble først arrestert den 23. oktober, dvs. etter at operasjonen var avslørt -- var det i Moskva liten grunn til å se noe behov for å gjøre ting radikalt annerledes enn man var vant med.

166. Allison, *Essence of Decision*, s. 111; Blight & Welch, *On the Brink*, s. 335. For å fjerne all tvil om ansvarsfordelingen, ble det sovjetiske forsvarets eneansvar for byggingen og beskyttelsen av basene tatt inn som egne punkt i den tiltenkte baseavtalen med Cuba. Baseavtalen, Artikkel 7, 10.

167. Uansett ville USAF's konklusjon ha blitt at det kunne garantere ødeleggelse av de fleste, men ikke alle raketten. Misforståelsen, hvis det var dét det var, fikk m.a.o. ingen

praktiske konsekvenser for JFK's kalkulasjoner. Welch, "The Organizational Process", s. 123.

168. Allison, *Essence of Decision*, s. 89-95; Welch, "The Organizational Process", s. 120.

169. Welch, "Bureaucratic Politics", s. 132-133.

170. ExComm-utskrift III, s. 83.

171. Se f.eks. Joseph Nye, Jr., "Nuclear Learning and the Evolution of U.S.-Soviet Security Cooperation", s. 131-161 i Allison, Ury & Allyn, red., *Windows of Opportunity: From Cold War to Peaceful Competition in U.S.-Soviet Relations*. Cambridge, MA, 1989: Ballinger. En beslektet innfallsvinkel finnes i Zubok, "The Missile Crisis and the Problem of Soviet Learning", *PoC*, s. 19-23.

172. Allison, *Essence of Decision*, s. 162-180; Welch, "The Organizational Process", s. 128.

Appendix 1: Tidstavle

Understreknings viser til opplysninger som var ukjente for amerikansk opinion i samtiden, men kjent for Allison i arbeidet med Essence of Decision. Opplysninger i *kursiv* er fremkommet etter utgivelsen av Allisons bok.

Forspillet:

1/1/59 Batista-regimet faller; Fidel Castro tar makten.

19/12/60 I et felles kommuniké med den sovjetiske ledelsen erklærer Cuba sin støtte til den kommunistiske blokk.

3/1/61 USA bryter sine diplomatiske forbindelser med Cuba.

12/4/61 JFK erklærer at USA ikke vil intervenere militært på Cuba for å styrte Castro.

16/4/61 Castro beskriver sitt regime som sosialistisk og iverksetter allmenn mobilisering; hevder USA planlegger invasjon.

17/4/61 Invasjonen i Grisebukta: Et tusentalls eksilkubanere trent og utrustet av CIA ilandsettes på Cuba i håp om å utløse en bred folkelig oppstand mot Castro. Aksjonen mislykkes; de fleste invasjonssoldatene tas til fange.

7/9/61 Den amerikanske kongressen forbyr økonomisk hjelp til alle land som yter assistanse til Cuba.

21/10/61 Viseforsvarsminister Gilpatric avslører at det såkalte "raketgapet" i sovjetisk favør er en bløff; USA vedgår å ha klar overlegenhet i strategiske atomvåpen.

30/11/61 JFK oppretter "*Operation Mongoose*"; en CIA-ledet operasjon under ledelse av general Edward Landsdale som skal "*hjelpe Cuba å styrte kommunistregimet*".

22/1/62 OAS-konferansen i Punta el Este, Uruguay, ekskluderer Cuba fra organisasjonen. Utenriksminister Rusk erklærer Castro-

regimet som en trussel mot regionen og oppfordrer til total politisk og økonomisk isolasjon av Cuba.

3/2/62 JFK iverksetter full handelsboikott av Cuba med unntak for medisinske medikamenter.

20/2/62 Landsdale foreslår en opptrapping av Mongoose i tre faser; planen blinker ut 20. oktober 62 som dato for Castros fall.

14/3/62 Nye retningslinjer for Mongoose fastslår at målsettingen er å behjelpe et regimeskifte på Cuba -- fortrinnsvis gjennom å oppmuntre til et folkelig opprør mot Castro, men om nødvendig med avgjørende støtte fra en amerikansk invasjonshær.

Ultimo april Nikita Khrusjtsjev (NK) drøfter rakettutplassering på Cuba med forsvarsminister Malinovskij og visestatsminister Mikojan.

Samtidig: utplasseringen av amerikanske kjernefysiske mellom-distanseraketter (Jupiter) fullføres i Tyrkia.

25/4 Diplomat og KGB-agent A.I. Aleksejev hjemkalles fra Havana til Moskva; informeres om rakettplanene; er kritisk til om operasjonen vil la seg gjennomføre.

7/5 Aleksejev utnevnes i hemmelighet til ny ambassadør på Cuba med gyldighet fra 31. mai.

14-20/5 NK på statsbesøk i Bulgaria; på hjemveien informerer han for første gang utenriksminister Gromyko om planene.

Ultimo mai NK legger Cuba-planen frem for presidiet. Vedtak om å undersøke Cubas holdning og om operasjonen er praktisk gjennomførbar.

Sovjetisk "jordbruksdelegasjon" besøker Cuba under ledelse av marskalk Birijusov og påtroppende ambassadør Aleksejev. Castro informeres om rakettplanene; tilbys forsvarssamarbeid- og baseavtale. Den kubanske partiledelsen takker ja.

10/6 Birijusov gir rapport til presidiet om drøftelsene i Havana, som deretter beordrer forsvarsdepartementet til å starte detaljplanleggingen av operasjonen.

3-8/7 Kubansk delegasjon under ledelse av Raúl Castro (RC) møter

NK i Moskva for å diskutere utplasseringsplanen. RC drøfter utkast til baseavtale med Malinovskij.

27/7 De første hemmelige forsendelser med SAM-raketter (anti-luftskyts) forlater Sovjetunionen med kurs for Cuba.

10/8 CIA-direktør John McCone varsler JFK om at han tror Sovjetunionen planlegger å sende kjernefysiske mellomdistanseraketter til Cuba.

23/8 National Security Action Memorandum (NSAM)-181 tar til orde for en studie av konsekvenser og mulige amerikanske militære motiltak mot en eventuell sovjetisk rakettutplassering på Cuba. JFK ber om at man for å forhindre en slik utplassering bl.a. må utrede muligheten av en ensidig amerikansk tilbaketrekking av Jupiter-rakettene i Tyrkia.

27/8-2/9 Che Guevara og Emilio Aragonés leder kubansk delegasjon til Moskva. Forsøker å vinne aksept for å offentliggjøre planene om rakettutplasseringen; NK og Malinovskij overtaler dem til å godta fortsatt hemmelighold.

31/8 Senator Kenneth Keating hevder at amerikansk etterretnings-tjeneste sitter inne med bevis om at Sovjetunionen er i ferd med å forsyne Cuba med offensive raketter.

4/9 Robert Kennedy (RFK) møter den sovjetiske USA-ambassadør Anatolij Dobrynin, som overleverer meddelelse fra NK til JFK om at ingen bakke-til-bakke-raketter eller andre "offensive våpen" vil bli utplassert på Cuba.

Det hvite hus sender ut en erklæring om at det foreligger bevis på at det er utplassert SAM-raketter på Cuba, men at det på den annen side ikke er noe som tyder på at Sovjetunionen har til hensikt å utruste Cuba med offensive våpen. Erklæringen advarer Moskva mot å tro at USA vil akseptere en slik utplassering.

6/9 JFK-rådgiveren Theodore Sorensen møter Dobrynin, som på nytt forsikrer om at styrkeoppbyggingen på Cuba er av rent defensiv karakter. Samtidig overleverer han en meddelelse fra NK om at Sovjetunionen ikke vil foreta seg noe som kan "komplisere den internasjonale situasjonen" forut for Kongress-valget i november.

7/9 JFK anmoder Kongresen om lov til å innkalle opptil 15.000 reservister i hæren. I New York forsikrer ambassadør Dobrynin den amerikanske FN-ambassadøren Adlai Stevenson om at USSR utelukkende forsyner Cuba med defensive våpen.

11/9 Det sovjetiske nyhetsbyrået Tass meddeler at Sovjetunionen hverken trenger eller har til hensikt å utruste Cuba med offensive kjernefysiske våpen.

13/9 JFK varsler uspesifiserte amerikanske mottiltak dersom den sovjetiske styrkeoppbyggingen på Cuba utvikler seg til en militær trussel mot USA eller OAS-landene. På samme måte vil USA gjøre hva som er nødvendig hvis Castro forsøker å eksportere kommunismen til Sør-Amerika eller gjør Cuba til en fremskutt sovjetisk militærbase med offensiv kapabilitet.

15/9 *Den første lasten med sovjetiske SS-4-raketter (MRBM) ankommer Cuba.*

19/9 U.S. Intelligence Board (USIB) overleverer presidenten et Special National Intelligence Estimate (SNIE) som konkluderer med at Moskva neppe vil ta risikoen på å utplassere kjernefysiske MRBMs på Cuba.

20/9 Senatet vedtar resolusjon 230 som åpner for amerikansk maktbruk mot Cuba dersom det er nødvendig for å forsvare OAS-regionen mot kubansk aggresjon eller undergraving.

21/9 Gromyko erklærer i en tale til FN at et eventuelt amerikansk angrep på Cuba vil bety krig med Sovjetunionen.

1/10 *Forsvarsminister McNamara og forsvarsledelsen (JCS) drøfter beredskapsplaner mot Cuba. Admiral Dennison (CINCLANT) gis ordre om å gjøre de nødvendige forberedelser for en blokade av Cuba på få dagers varsel.*

4/10 Kongressen vedtar en felles Cuba-resolusjon som supplerer 230-resolusjonen med en appell til OAS om å støtte alle "frihetselskende kubanere" i deres kamp for demokrati og uavhengighet.

9/10 JFK gir klarsignal til U-2 overflyvninger av Cuba; dårlig vær gjør at operasjonen utsettes i fem døgn.

10/10 Senator Keating hevder at seks MRBM-baser er under oppføring på Cuba.

13/10 På forespørsel fra JFK-rådgiver Chester Bowles benekter ambassadør Dobrynin igjen at Sovjetunionen planlegger å sende "offensive våpen" til Cuba.

14/10 JFKs nasjonale sikkerhetsrådgiver McGeorge Bundy hevder på amerikansk TV at det ikke finnes noe bevis for at Sovjetunionen har forsynt Cuba med offensive våpen.

Et U2 spionfly, styrt av USAF-piloten Rudolf Anderson, Jr., flyr over de vestre deler av Cuba.

15/10 CIAs foto-etterretningsekspertter fastslår at U2-filmen viser bilder av seks sovjetiske SS-4-raketter på en nærmest ukamouflert base nær San Cristobal; det slås alarm overfor ledelsen i CIA og SAC. Om kvelden informeres Bundy, Rusk og McNamara.

Cuba-krisens "13 døgn":

Tirsdag 16/10 Om morgenen informeres JFK av Bundy. Beordrer flere U2-overflyvninger, absolutt hemmelighold, og oppretter et eget rådgivningsorgan (ExComm) til å bistå ham under krisen.

Kl. 11.45: Første ExComm-møte (ExComm-1) drøfter ulike amerikanske reaksjoner; JFK fastslår at rakettenes må fjernes og heller i retning av et overraskende flyangrep på basene.

Kl. 14.30: RFK leder Mongoose-møte der han uttrykker misnøye med fremdriften og etterlyser gjennomføring av planlagte sabotasjeaksjoner; CIA ber om at formålet med Mongoose må bli klarlagt; det vedtas å avholde daglige møter på RFKs kontor.

Kl. 18.30: ExComm-2. Rådgiverne splittes i "duer" (vil søke diplomatisk løsning) og "hauker" (vil bombe raketbasene uten forhåndsvarsel).

Onsdag 17/10

Kl. 8.30: Excomm-3. McNamara hevder at Cuba-rakettenes betydning for den strategiske styrkebalansen er lik null; dette syn imøtegås av general Taylor og McCone. Dean Acheson anbefaler

øyeblikkelig og omfattende militæraksjon selv om dette trolig ville resultere i sovjetiske mottiltak i Europa eller Asia. Mot dette syn foreslår Thompson og Taylor at det innledningsvis iverksettes en blokada av Cuba med krav om tilbaketrekning av rakettene. McCone understreker at man ikke må tape av syne at USA har to målsettinger: å fjerne rakettene og "getting rid of Castro's communism".

Kl. 9.30: McCone og Bundy møter JFK, som hevder at Kongress-resolusjonen av 4. oktober gir ham rett til å angripe uten forhåndsvarsel. Ber McCone drøfte situasjonen med Eisenhower.

Kl. 16.00-23.45: ExComm-4 konsentrerer seg om "Ruskplanen". McNamara reiser spørsmål vedrørende de operasjonelle betingelser for et vellykket "kirurgisk" angrep på basene.

Torsdag 18/10

Kl. 11.00: ExComm-5 diskuterer tre hovedalternativer: (1) begrenset flyangrep på basene; (2) blokada; og (3) massivt flyangrep på alle viktige militære installasjoner. JFK forholder seg nøytral, og antyder at man muligens bør trekke tilbake Jupiter-rakettene i Tyrkia for å påvirke NK i retning av en fredelig løsning. Støttes av Bundy. McNamara uttrykker deretter for første gang tvil mht. militær aksjon; peker på at selv et kirurgisk angrep vil innebære store sovjetiske tap og at man derfor må forvente kraftige gjengjeldelsesaksjoner mot vestlige mål i Europa. JFK ber om at det opprettes to studiegrupper: én til å utrede fordelene ved en blokada og én til å utrede fordelene ved et omfattende flyangrep med eller uten forhåndsvarsel.

Ettermiddagen I: JFK møter Gromyko i Det hvite hus.

Ettermiddagen II: JFK og RFK møter tidligere forsvarsminister Robert Lovett, som mener et flyangrep vil fremstå for omverdenen som en overreaksjon. Lovett anbefaler blokada.

Ettermiddagen III: ExComm-6 viser at blokada-oppsjonen er i ferd med å vinne tilslutning fra McNamara og RFK. Selv om presidenten formelt ikke har bestemt seg, tolker medlemmene ham som tilhenger av en begrenset blokada.

Fredag 19/10

Kennedy forlater Washington for valgkamp-opptredener i Ohio og på Vestkysten.

Kl. 10.00: ExComm-7. De to arbeidsgruppene arbeider på spreng med å utrede de to gjenstående hovedopsjonene: blokada eller flyangrep. Hefte diskusjoner om veivalget. Radio Moskva melder at en storstilt marineøvelse i Karibien -- "Phibrilex-62" -- er første akt i en forestående amerikansk invasjon av Cuba.

Ettermiddag og kveld: ExComm-8 gjennomgår og bearbeider arbeidsgruppens konklusjoner.

CIA-rapport konkluderer med at minst åtte MRBM-utskytningsramper er operative.

Lørdag 20/10

Kl. 10.30: JFKs pressesekretær opplyser at presidenten har måttet avbryte valgkampturneen pga. en lettere forkjølelse og er vendt hjem til Washington

Kl. 14.30: ExComm-9 diskuterer arbeidsgruppens innstillinger med JFK og Det nasjonale sikkerhetsråd (NSC). Et flertall sier seg nå å foretrekke en blokada. FN-ambassadør Adlai Stevenson foreslår en byttehandel mellom Tyskia- og Cuba-rakettene; møter meget sterke innvendinger fra "haukene". JFK indikerer igjen at han deler flertallets oppfatning, men at han vil vente med den endelige beslutningen til etter en siste drøftelse av flyangrep-opsjonen med den operative ledelsen i USAF.

Søndag 21/10

Kl. 10.00: JFK, RFK, McNamara, Taylor og McCone møter general Walter Sweeney, Jr., siefen for den taktiske flykommandoen i USAF. Sweeney redegjør i detalj for planene for et flyangrep. Full enighet om at et slikt angrep vil måtte etterfølges av invasjon og okkupasjon av Cuba. McNamara og Taylor gjør det klart at den planen Sweeney har presentert ikke kan garantere total ødeleggelse av raketbasene (anslår dog 90% sjanse for et slikt resultat). Begge mener at dersom et angrep skal iverksettes må det skje uten forhåndsvarsling. McCone og RFK advarer mot et angrep uten forutgående varsling.

Kl. 16.30: McCone informerer JFK i enerom om et møte med Eisenhower samme dag, der det fremkom at Eisenhower p.g.a. prinsipiell motstand mot angrep uten forhåndsvarsel anbefaler en blokada kombinert med et ultimatum som krever øyeblikkelig tilbaketrekking av rakettene.

Derefter: JFK stadfester sin tidligere tentative beslutning om å innføre en begrenset blokada av offensive våpen.

Mandag 22/10

Kl. 10.00: ExComm-9. JFK signerer NSAM-196, som formelt oppretter den mye omtalte Executive Committee of the National Security Council (ExComm). Rådgiverne finpusser teksten til JFKs forestående fjernsynstale.

USAF foretar den formelle overdragelse av Jupiter-batteriene til tyrkiske militære myndigheter. Overdragelsen innebærer at rakettene for første gang er i full operativ stand.

Kl. 17.00: JFK møter Kongress-lederskapet i Det hvite hus for en første redegjørelse om krisen og presidentens forestående fjernsynstale. Flere ledende representanter og senatorer kritiserer blokade-beslutningen. JFK avviser kritikken.

Kl. 18.00: Ambassadør Dobrynin innkalles til Rusks kontor i State Department, hvor han gis en utskrift av presidentens tale og et brev (JFK-1) til NK som fordømmer rakettutplasseringen som en trussel mot freden på den vestlige halvkule.

Kl. 19.00: JFKs fjernsynstale.

Samtidig: USAs strategiske styrker settes i alarmberedskap. I tillegg økes beredskapen til USAs styrker i Europa. Den amerikanske marinebasen i Guantanamo, Cuba, styrkes med tre bataljoner, samtidig som alle sivilister evakueres.

Samme kveld: *Il-telegram fra NK til Castro fordømmer USAs varslede tiltak som "imperialistiske bandittstreker", forsikrer om at de sovjetiske styrkene på Cuba er rede til å slåss og ønsker det kubanske folk alt godt i fortsettelsen.*

Kl. 22.40: McNamara og admiral George Anderson, sjefen for marinens operative ledelse, diskuterer de praktiske sider ved den varslede blokaden av Cuba.

I Sovjetunionen arresteres storspionen, oberst Oleg Penkovskij.

Tirsdag 23/10

Kl. 8.00: Det offisielle sovjetiske nyhetsbyrået Tass anklager USA for piratvirksomhet, brudd på internasjonal lov, etc.

Kl. 10.00: ExComm-10 (første offisielle møte). McNamara varsler at blokaden kan tre i kraft fra kl. 10 neste morgen, forutsatt at OAS vedtar støtteerklæring til USA. Ber samtidig om at det rekvireres 125-130 sivile fraktefartøy til bruk under en eventuell invasjon av Cuba.

Samtidig: Krisemøte i OAS. De tyve medlemslandene stemmer enstemmig for en resolusjon som fordømmer den sovjetiske operasjonen og støtter USAs motiltak.

Kl. 12.00: JFK mottar brev fra NK (NK-1) som anklager USA for å bryte internasjonal lov og true verdensfreden. Hevder at de våpen som er utplassert på Cuba aldri har vært tiltenkt annet enn defensive oppgaver.

Kl. 16.00: Krisemøte i FNs sikkerhetsråd. Den sovjetiske FN-ambassadøren, Valerin Sorin, betegner de amerikanske påstandene om

raketbasene som fullstendig uriktige og hevder at de utgjør et klosset forsøk på å dekke over USAs egne aggressive aksjoner mot Cuba.

Kl. 18.00: ExComm-11, JFK signerer ordre om iverksettelse av den såkalte sjømilitære "karantene" av Cuba.

Kl. 19.00: JFK-2 gjentar at krisen skyldes den hemmelige rakettutplasseringen på Cuba. NK oppfordres til å respektere den varslede "karantenen".

Samme kveld: U Thant henstiller til partene om å innlede uformelle drøftelser med sikte på å finne en fredelig løsning.

Onsdag 24/10

Morgenen: tegn til at sovjetiske skip på vei til Cuba med mistenkelig last enten senker farten eller endrer kurs; tankskipet Bucharest fortsetter dog for full fart mot blokadesonen.

Kl. 10.00: Den amerikanske "karantenen" trer i kraft.

Samtidig: ExComm-12 diskuterer hva man skal gjøre når de første sovjetiske skip bryter blokadegrensen.

Kl. 14.00: U Thant sender personlig appell til JFK og NK om en frivillig opphevelse av karantenen og stans i alle våpenforsendelser til Cuba i to til tre uker, slik at man kan forhandle seg frem til en fredelig løsning. NK aksepterer forslaget; JFK avviser det.

Samme ettermiddag: *SAC høyner beredskapen for sine strategiske bombefly til DefCon 2, hvilket indikerer full krigsberedskap.*

Den amerikanske ambassaden i Ankara bes undersøke hvordan tyrkiske myndigheter ville reagere på en eventuell amerikansk beslutning om å avvikle Jupiter-basene.

Kl. 16.00: Møte mellom Kongress-lederskapet, JFK og hans nøkkelmedarbeidere. Presidenten får nå en mer helhjertet støtte fra de folkevalgte enn to døgn tidligere. *McNamara bekrefter at tiltak er iverksatt slik at en eventuell invasjon kan gjennomføres innen "den 7-dagers frist som er diskutert på tidligere møter".*

I Moskva innkalles den amerikanske forretningsmannen William Knox til et møte med NK, som truer med å angripe de skip som overvåker den amerikanske blokaden av Cuba.

Kl. 21.30: NK-2 insinuerer at JFK må ha blitt tvunget til å iverksette blokaden av uansvarlige og reaksjonere krefter. Etter å ha gjort det klart at han ikke kan akseptere de amerikanske kravene, antyder han at Sovjetunionen vil gå til krig dersom USA forsøker å stanse de sovjetiske skip som er på vei til Cuba.

Torsdag 25/10

Kl. 01.45: JFK-3 legger alt ansvar for krisen på Sovjetunionen; henviser til tidligere advarsler mot slik rakett-utplassering og de gjentatte sovjetiske forsikringer om at ingen offensive våpen var eller ville bli sendt til Cuba. Samtidig bes NK etterkomme USAs krav, slik at forholdet mellom de to landene kan normaliseres igjen.

Kl. 10.00: ExComm-12. McNamara opplyser at minst et dusin sovjetiske lasteskip har gjort vendereis, mens tankeren Bucharest - som er lastet med bensin -- er blitt passet opp av et amerikansk marinefartøy og gitt tillatelse til å gå til kubansk havn.

Samme formiddag: En hestehandel mellom amerikansk tilbaketrekking av Tyrkia-rakettene og en sovjetisk tilbaketrekking av Cuba-rakettene blir foreslått både av den østerrikske utenriksminister Bruno Kreisky og den kjente amerikanske journalisten Walter Lippmann.

Kl. 17.00: ExComm-13 diskuterer alternative forslag til løsning av konflikten. McCone informerer om at arbeidet på rakettbasene pågår for fullt, og at det er tegn til skjerpet beredskap i Warsawapaktens styrker.

Samtidig: *Telegram fra ambassadør Thomas Finletter i Ankara gjør det klart at en tilbaketrekning av Jupiter-rakettene vil vekke meget sterke negative reaksjoner hos tyrkiske myndigheter, som betrakter dem som et symbol på USAs vilje til å forsvare Tyrkia mot sovjetisk aggresjon.*

Fredag 26/10

Morgenen: *Castro gir tillatelse til at de kubanske antiluftsskytsstyrkene kan skyte på alle amerikanske fly som krenker kubansk luftrom.*

Kl. 10.00: ExComm-14. Stevenson foreslår på nytt en byttehandel mellom Tyrkia- og Cuba-rakettene i FN-regi. JFK hevder at rakettene bare vil kunne fjernes gjennom invasjon eller forhandlinger; karantenen vil ikke være nok i seg selv.

Kl. 13.00: Aleksander Fomin, sjef for KGB-avdelingen ved den sovjetiske ambassaden i Washington, kontakter den amerikanske TV-journalisten John Scali. Ber om en kommentar fra Scalis "venner" i den amerikanske utenriksledelsen til en løsning basert på følgende premisser: (1) Sovjetisk tilbaketrekning av Cuba-rakettene; (2) amerikansk inspeksjonsrett på Cuba; (3) sovjetisk løfte om aldri mer å utplassere offensive våpen på Cuba; (4) amerikansk løfte om aldri å invadere Cuba. Scali oppfatter det som om forespørselen skjer på

instruks fra Moskva, men Fomin handler i virkeligheten på eget initiativ.

Kl. 18.00: NK-3 ankommer med vagt formulert forslag til løsning etter de samme retningslinjer som tidligere er blitt skissert av Fomin. Samtidig understrekes at en storkrig p.g.a. disse rakettene vil være galskap. I en desperat, nesten poetisk tone oppfordres JFK til å hjelpe med å knyte opp "den krigens knute" som USA gjennom sin overreaksjon skal ha knyttet.

Kl. 19.30: Scali møter Fomin og forteller at amerikanske myndigheter ser en mulighet til løsning etter de retningslinjer som nå er foreslått fra sovjetisk side.

Samme kveld: *Amerikanske ambassadører instrueres til å benekte at det eksisterer noen parallell mellom de amerikanske rakettbasene i Tyrkia og den sovjetiske rakettutplasseringen på Cuba.*

Hemmelig møte mellom ambassadør Dobrynin og RFK der sistnevnte antyder at USA kan være interessert i en byttehandel mellom Tyrkia-og Cuba rakettene.

Lørdag 27/10

Kl. 10.00: ExComm-15 drøfter hvordan JFK skal besvare NK-3 da et nytt brev (NK-4) ankommer (kl. 10.17). NK fastslår nå at en sovjetisk tilbaketrekning bare kan skje mot et amerikansk løfte om å ikke invadere Cuba og en øyeblikkelig tilbaketrekning av de amerikanske Jupiter-rakettene i Tyrkia. I motsetning til NKs tidligere brev blir innholdet i NK-4 kringkastet av Moskva Radio.

Samtidig: De sovjetiske SAM-batteriene på Cuba blir operative. Nesten umiddelbart blir et U2-fly på vei gjennom kubansk luftrom skutt ned. Flyveren, major Rudolf Anderson, mister livet. ExComm tolker nedskytingen og det seneste NK-brevet som indisier på at "haukene" er i ferd med å få overtaket i Moskva. I virkeligheten er flyet skutt ned på ordre av en overivrig sovjetisk general, uten forhåndsklarering med Moskva.

Om formiddagen starter den amerikanske marinen overflyttingen av sin 5. ekspedisjonsbrigade fra Vest- til Østkysten.

Kl. 16.00: ExComm-15 (forts.). Flere medlemmer krever øyeblikkelig gjengjeldelse mot den SAM-basen som antas å ha skutt ned major Andersons fly. JFK bestemmer seg for å avvente endelig rapport fra USAF om hendelsen. Samtidig gjør han det klart at tiden for en fredelig løsning er i ferd med å løpe ut.

kl. 16.15: Scali møter Fomin. På eget initiativ opplyser han at det nå haster med å finne en løsning fordi JFK står under sterkt

press fra forsvarsledelsen og andre rådgivere som ønsker å ta i bruk mer drastiske virkemidler.

Kl. 19.45: Dobrynin ankommer til et nytt hemmelig møte med RFK for å diskutere en mulig Cuba/Tyrkia-byttehandel. RFK presiserer at det av innenriks- og allianspolitiske årsaker er umulig for presidenten å inngå en formell overenskomst om en slik byttehandel. Lover likevel at JFK vil sørge for å fjerne Jupiter-rakettene innen 4-5 måneder, såfremt NK går med på en øyeblikkelig militær retrett fra Cuba.

Kl. 20.00: JFK-4 bekrefter at USA er villig til å finne en løsning i samsvar med de retningslinjer NK selv skisserte i NK-3; samtidig unnlater brevet å referere til de nye krav som ble fremsatt i NK-4.

Kl. 21.00: ExComm-15 (forts.) drøfter hva USA skal gjøre dersom NK avviser den løsning som er foreslått for ham i JFK-4. To hovedalternativer diskuteres: enten et flyangrep mot rakettbasene og andre installasjoner eller en gradvis opptrapping av blokaden, f.eks. til også å omfatte bensin, gass og olje. JFK opplyser at han vil ta en endelig beslutning om dette neste morgen.

Samme kveld: *NK mottar et telegram fra Castro som han tolker som en oppfordring til å iverksette et kjernefysisk førsteslag mot USA dersom amerikanerne går til angrep på Cuba. Ifølge Castro kan en amerikansk invasjon ventes innen 24-72 timer. Samtidig mottar NK opplysninger fra KGB, trolig med Fomin som kilde, om at JFK står under kollossalt press fra sine generaler og trolig vil gi ordre til militær aksjon om kort tid.*

Midnatt: *JFK innkaller Rusk til en fortrolig samtale. Ber utenriksministeren forberede et hemmelig utspill overfor U Thant - med New York-professoren Andrew Cordier som mellommann -- med sikte på å få i stand en byttehandel mellom Cuba- og Tyrkia-rakettene (det såkalte "Cordier-plottet").*

Søndag 28/10

Kl. 10.00: Radio Moskva kringkaster NK-5 der det fremgår at Sovjetunionen straks vil starte tilbaketrekningen av alle offensive våpen på kubansk territorium, samtidig som man tar til etterretning president Kennedys løfte om at USA ikke i fremtiden vil invadere Cuba.

Kl. 11.00: ExComm-16 studerer innholdet i NKs meddelelse. McCone motsetter seg at USA skal "frede" Castro i bytte for en sovjetisk tilbaketrekning.

Kl. 16.30: JFK sender ut en erklæring (JFK-5) som betegner

NKs beslutning som et viktig og konstruktivt bidrag til verdensfreden.

Kl. 17.00: sovjetiske styrker begynner å demontere utstyret på rakettbasene.

Etterspillet:

29/10 FN-ambassadør Stevenson og CIA-sjef McCloy innleder drøftelser i New York med bl.a. Anastas Mikojan om de konkrete vilkårene for en endelig overenskomst.

Ettermiddagen: *Dobrynin oppsøker RFK og overleverer et konfidensielt brev (NK-6) til JFK der den sovjetiske lederen slår fast at han betrakter presidentens muntlige løfte om å fjerne Tyrkia-rakettene innen 4-5 måneder som bindende, selv om det av forståelige grunner vil være vanskelig for JFK å vedstå seg denne forpliktelsen offentlig.*

30/10 RFK innkaller Dobrynin til sitt kontor og tilbakeleverer NK-6. Han opplyser at den muntlige forsikringen om å fjerne Tyrkia-rakettene står ved lag, men at det ikke kommer på tale å gi noen skriftelig bekreftelse på den -- derfor tilbakeleveringen av brevet uten påtegnelser eller svar. RFK understreker videre at denne overenskomsten er uten gyldighet dersom Sovjetunionen noen gang offentliggjør innholdet av disse fortrolige samtaler.

2/11 CIA fastslår at Sovjetunionen har begynt å demontere rakettbasene.

Appendix 2: Allison's hypoteser – bekræftet eller forkastet?

Hypoteser som er blitt bekræftet av senere forskning er satt i *kursiv*. Tilbakeviste eller sterkt svekkede hypoteser er markert med understrekning. Der deler av en hypotese er bekræftet, mens andre deler er tilbakevist, har jeg antydnet dette ved hjelp av hakeparenteser. Normal skrifttype markerer hypoteser hvis relevans og forklaringskraft fortsatt er uviss.

1. HVA FORANLEDIGET UTPLASSERINGEN?

a) Modell I:

Allisons analyse av mulige rasjonelle beveggrunner for utplasseringen munnet ut i et sekundærmotiv og ett ikke-tilstrekkelig hovedmotiv:

- *rakettene skulle avskrekke en lenge fryktet amerikansk invasjon på Cuba (sekundærmotiv);*

- *rakettene skulle hjelpe Sovjetunionen til å utlikne noe USAs overveldende overtak i strategiske styrker og gi amerikanerne en mer realistisk fornemmelse av å leve på terrorbalansens nåde (hovedmotiv).*

b) Modell II:

Ifølge Allison hevdet at en rekke irrasjonelle og inkonsistente trekk ved den sovjetiske utplasseringen viste at beslutningen om å iverksette operasjonen ikke ble tatt ut fra noen klar definisjon av landets sikkerhetspolitiske interesser. I stedet sprang utplasseringen ut av to organisatoriske prosesser:

- aktiv motstand fra Den røde armé og generell byråkratisk treghet hindret gjennomføringen av en vedtatt omfordeling av forsvarsmidlene til fordel for Det strategiske rakettvåpenet -- forhold som bidro til at det sovjetiske ICBM-programmet i 1961-62 kom dramatisk på etterskudd;

- utplasseringen av IRBMs viste at krefter i Det strategiske rakettvåpenet, [trolig bak politikkernes rygg], forsøkte å utnytte den politiske beslutningen om å utplassere mellomdistanseraketter på Cuba til å forfølge sin generelle ambisjon om å skaffe USSR en etterlengtet "counterforce"-kapabilitet vis-à-vis USA.

c) Modell III:

Utplasseringen hadde intet entydig og overordnet motiv, men ble snarere vedtatt fordi den ble antatt å fremme særinteressene til en rekke forskjellige byråkratiske aktører:

- [områdeeksportene i utenriksdepartementet og] de deler av partiet som pleiet forbindelsene med søsterpartiene i den tredje verden fikk tilfredsstilt sitt ønske om "å gjøre noe" for Cuba, som man fryktet stod i fare for å bli utsatt for amerikansk aggresjon;

- de militære strategene så utplasseringen som en snarvei til kjernefysisk paritet og som et mottrekk mot USAs økende "counter-force"-kapabilitet;

- grupperinger i partiet og utenriksdepartementet som ønsket et nytt fremstøt overfor Vest-Berlin så utplasseringen både som en mulighet til å styrke Sovjetunionens evne til å tvinge sin vilje igjennom i Europa og som en nødvendig forutsetning for å overbevise de mange i deres egne rekker som mente at øst-blokken stod for svakt til å kunne ta sjansen på en ny konfrontasjon i Berlin;

- de i partiet som ønsket å prioritere landets økonomiske problemer så utplasseringen som en kjærkommen mulighet til å styrke Sovjetunionen militært uten store økonomiske ekstrakostnader;

- Khrusjtsjov og hans tilhengere så utplasseringen som en mulig fjær i hatten som kunne styrke deres stilling vis-à-vis motstanderne av avstaliniseringen og den økonomiske reformpolitikken.

2. HVORFOR BLOKADE?

a) Modell I:

Blokade ble ansett som det mest hensiktsmessige svar på den sovjetiske utfordringen fordi

- det representerte den gyldne middelvei mellom passivitet og overreaksjon; signaliserte beslutsomhet uten å være unødig provoserende;

- la ansvaret for en eventuell militær opptrapping på Khrusjtsjovs skuldre;

- ga USA mange komparative militære fortrinn og var i

samsvar med amerikanske tradisjoner for maktanvendelse i regionen;
- åpnet for implisitte trusler om å ta i bruk kjernevåpen og slik trappe opp konflikten til nivåer der USAs overlegenhet var på sitt største.

b) Modell II:

Blokade-beslutningen sprang ut av to typer institusjonelle føringer som på hver sin måte gjorde den konkurrerende flyangrep-opsjonen lite attraktiv for de sentrale beslutningstakerne:

- amerikansk utenrikspolitisk tradisjon, som syntes å reise tvil om den moralske berettigelse av et militært angrep på Cuba dersom man ikke først hadde forsøkt å fjerne rakettene med andre og mindre drastiske midler (historisk-ideologisk føring);

- flyvåpenets konklusjon om at man selv ved et massivt angrep på raketbasene ikke kunne garantere mer enn 90% ødeleggelse av rakettene og følgelig heller ikke kunne garantere at enkelte av de kjernefysiske rakettene på Cuba kunne bli avfyrt mot amerikanske mål. Ifølge Allison var denne konklusjonen for pessimistisk. Feilvurderingen var et resultat av (a) vanetenkning -- man baserte seg på eksisterende beredskapsplaner som ikke var relevante for den aktuelle situasjon -- og (b) organisatoriske rutiner -- man analyserte angrepsscenarioene ut fra en standardmessig, men misvisende karakteristikk av SS-4-rakettens mobilitet.

c) Modell III:

Blokaden ble iverksatt mindre som et resultat av en rasjonell mål/middel-analyse av USAs nasjonale interesser enn som et produkt av en rekke individuelle og byråkratiske særinteresser og behov:

- *de diplomatiske opsjoner ble vraket p.g.a. JFKs og demokratenes behov for å vise handlekraft og styrke overfor Sovjetunionen;*

- det foreslåtte flyangrepet ble vraket fordi de byråkratiske talsmenn for denne opsjonen hadde mindre innflytelse på JFK enn talsmennene for en bloкаде.

3. HVA FORANLEDIGET TILBAKETREKNINGEN?

a) Modell I:

De sovjetiske ledernes beslutning om tilbaketrekning skyldtes ikke blokaden i seg selv, men en kombinasjon av tre nødvendige tilleggsfaktorer:

- erkjennelsen av at USAs globale kjernefysiske overlegenhet gjorde det maktpåliggende for Sovjetunionen å forhindre enn militær opptrapping av konflikten;

- mottaket av en trussel [fremstilt i ultimatus form av RFK overfor Dobrynin den 27/10] om et massivt amerikansk angrep på Cuba dersom ikke ordre om tilbaketrekning ble gitt innen 24 timer;

- etterretningsrapporter om logistiske og operasjonelle forberedelser til en storstilt amerikansk militær aksjon mot Cuba.

b) Modell II:

Tilbaketrekningen hadde åpenbart sammenheng med sovjet-ledelsens vurdering av de militærstrategiske realiteter, men ble også påvirket av tre organisatoriske prosesser:

- det amerikanske utenriksdepartementets trenering av JFKs tidligere ordre om å kalle hjem Jupiter-rakettene i Tyrkia;

- KGB og den militære etterretningen undervurderte USAs evne til å avsløre operasjonen. Kreml-ledelsen ble derfor tatt fullstendig på sengen av JFKs fjernsynstale og var uten noen gjennomtenkt strategi for hvorledes den uventede situasjonen burde takles. Dette bidro til å svekke Khrusjtsjovs forhandlingsposisjon i slutfasen;

- nedskytingen av U2-flyet den 27. oktober. Denne hendelsen, [som skyldtes militær rutinepolitikk], forsterket Khrusjtsjovs frykt for at krisen skulle resultere i en ikke-intendert katastrofe.

c) Modell III:

Tilbaketrekningen ble muliggjort:

- ved at JFK sørget for å gi Khrusjtsjov tid og rømningsveier nok til å komme seg ut av krisen med om ikke æren, så i hvert fall livet i behold;

- ved at NKs handlinger under krisen var langt mer forsiktige enn hans retorikk;

- og ved en personlig inngått avtale mellom de to statslederne

*som koplei tilbaketrekning av Cuba-rakettene til et uoffisielt løfte om
snarlig tilbaketrekning av Jupiter-rakettene i Tyrkia.*

ENGLISH SUMMARY

The Cuban missile crisis

Sometime in the late 1980s, the government of the former Soviet Union decided to allow its citizens -- among them a number of prominent politicians, diplomats, and military officers -- to participate in an unprecedented open dialogue with their U.S. and Cuban counterparts about their respective roles in the 1962 Cuban Missile Crisis. Several "oral history" conferences were convened, and more important: The first pieces of secret documents related to the crisis were declassified by Soviet and Cuban authorities and made available to Western scholars. Simultaneously, a lot of new documentary evidence started to flow from the governmental and military archives in the United States. Some stunning new information about President John F. Kennedy's handling of the crisis were also submitted by former U.S. policy makers, such as Dean Rusk and McGeorge Bundy.

This study presents the bulk of that new information about the Cuban Missile Crisis, and asks whether the "documentary revolution" of the past five years may not lead to a revolution in our *thinking* about the Crisis as well. In order to answer that question, new pieces of evidence are related to the findings and hypotheses presented in the hitherto most influential study on the event, Graham T. Allison's *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971). Since this seminal study is also known as the book which "proved" that foreign policy-making is less a product of rational choices by unitary nation states than of "organizational processes" and "bureaucratic politics" *within* those states, the present analysis also offers a critical review of Allison's theoretical assumptions in light of new empirical evidence.

As to the Cuban Missile Crisis itself, three major questions are addressed: (1) Why did the Soviet Union decide to put nuclear

missiles and other kinds of offensive weapons systems into Cuba? (2) What made the Kennedy administration respond to this Soviet challenge by imposing a maritime "quarantine" around Cuba? (3) Why did the Soviet Union, on 28 October 1962, suddenly decide to withdraw the missiles?

With regard to the first question, the study demonstrates that the decision to deploy nuclear missiles in Cuba was very much the rational choice of a small group of almost omnipotent decision makers, first among them Nikita Khrushchev and Minister of Defence Rodion Y. Malinovsky. Their overarching goal was to cut short the substantial U.S. lead in strategic weapons by an *ipso facto* transformation of medium range and inter-medium range ballistic missiles into strategic missiles, and -- by outflanking America's early warning system and placing U.S. missile and bomber force bases at risk -- to make the American people and its leadership realize what it was like to live under the threat of "thermonuclear terror". In their negotiations with Fidel Castro, the Soviets also argued that the missiles would provide crucial protection against any aggressive scheme by the United States against Communist Cuba; a much-welcome assurance from a Cuban perspective since it was believed in Havana that a U.S. invasion was imminent. However, although new revelations about the size and character of the Soviet forces stationed in Cuba show that they were well-equipped also for such defensive tasks, this study argues that the protection of Cuba was only a secondary and much less important goal for Khrushchev and his associates.

As to the Kennedy administration's handling of the crisis, it is shown that the Cuban fear of a U.S. intervention of some sort was much more well-founded than assumed by Allison and others. In the months ahead of the Crisis, vast resources had been used to prepare for covert or even paramilitary and regular military action against the Castro regime. While the ultimate objective of these preparations is still unclear, recently declassified documents seem to warrant the conclusion that

important people like CIA Director John McCone and Attorney General Robert F. Kennedy were pressing for a decision to take decisive action against Cuba, but that, thanks probably to the lack of enthusiasm from Secretary of Defence Robert McNamara and the President's National Security Adviser McGeorge Bundy, President Kennedy was still undecided about the matter at the time when he first learned about the Soviet missiles deployment. Finally, while declassified documents show that an invasion remained as an option *throughout* the crisis and was commonly considered the logical conclusion of *any military response* to the Soviet provocation, there is no evidence that the President ever regarded it as anything more than a contingency to be decided upon only *after* it became clear that the blockade had failed to make Khrushchev withdraw the missiles. Moreover, the study argues that the blockade was preferred over other alternatives for very sound national security reasons; neither "irrational" organizational routines nor bureaucratic tugs of war are needed to explain this course of action.

Khrushchev's decision to retreat from the brink and call off the deployment operation in Cuba appears to have been prompted by three factors. First of all, he had a keen sense of the military realities in the U.S.-Soviet relationship, and realized that both the regional and global correlation of forces were on the side of the United States. Secondly, he had reason to believe that American patience was about to be exhausted. That fear increased dramatically on the 27th, when the downing of a U.S. spying aircraft over Cuba and an extremely hawkish telegram from Castro proved to him that he was no longer fully in charge of his own operation. Last, but not the least, the Soviet Premier received secret help from President Kennedy, who offered to trade a small contingent of outmoded Jupiter missiles stationed in Turkey for the instant removal of the Cuban missiles. The secret "deal" over the Jupiter missiles, which was among Allison's most controversial hypotheses in *Essence of Decision*, is firmly established by new evidence. However, Allison's explanation of it as a result of bureaucratic

gamesmanship is *not* confirmed. Instead, the secret U.S. offer resulted from very rational and realistic calculations by Kennedy and his most trusted advisers.

In a concluding section, the empirical findings of the study is summarized and compared with some of Allison's general propositions about the foreign policy decision-making process. Here, the overall argument is that -- contrary to what Allison claimed -- the "essence" of the major decisions of the Cuban Missile Crisis is that they were made on rational grounds. At least, they are much better *explained* by the rational actor model than by the models of organizational processes and bureaucratic politics. Indeed, even in those instances where strict instrumental rationality was wanting at the moment of decision or broke down during the implementation phase, the reasons were mostly *other* than those suggested by Allison and his fellow-critics of the rational actor model.

FORSVARSTUDIER

2/1993

Cuba-krisen 1962

Olav Njølstad

**INSTITUTT FOR
FORSVARSTUDIER**

IFS

Cuba-krisen 1962

Cuba-krisen i oktober 1962 vil med all sannsynlighet bli stående som den mest dramatiske enkeltstående hendelse under den kalde krigen, i hvert fall om vi bruker faren for en kjernefysisk storkrig mellom Øst og Vest som målestokk. De tretten dagene i oktober 1962 rommet på sett og vis *hele* den kalde krigens konfliktstoff i fortettet form. Det er derfor ingen tilfeldighet at Cuba-krisen fortsatt er gjenstand for stor oppmerksomhet blant forskere med interesse for utenrikspolitiske og militær-strategiske spørsmål.

Denne studien redegjør for det vell av ny viten som i de siste år er fremkommet fra amerikanske, russiske og kubanske kilder om Cuba-krisens bakgrunn, forløp og løsning. Bildet som avtegner seg er at krisen var farligere enn det i ettertid har vært populært å tro. Samtidig var de to statslederne mer kompromissvillige og den politiske og militære beslutningsprosessen på begge sider preget av større rasjonalitet enn mange etterpåkløke kritikere har hevdet.

Olav Njølstad er ansatt som forsker ved Institutt for forsvarsstudier.

