

Kenneth Møller Johansen

Sikkerhedens politik: Clinton, Kongressen og kampen om missilforsvar

Med den kontroversielle Rumsfeld-rapport, der fokuserer på *worst case scenarios*, blev USA i 1998 udstyret med en ny standardprocedure til at erkende missiltrusler. Amerikanerne fik øje på flere og mere farlige trusler, og hermed blev det lettere at retfærdiggøre lovgivning om deployering af strategisk missilforsvar. Kritisk sikkerhedsteori har imidlertid vist, hvorledes trusler ikke kan have en objektiv status løsrevet fra vore forestillinger om og erkendelse af dem. Sikkerhed er, hvad fællesskabet vælger at gøre det til. Derfor er det vigtigt at studere, hvem der kan sikkerhedsliggøre hvad, under hvilke betingelser, og med hvilke konsekvenser. Med udgangspunkt i Københavner-skolens teori om *sikkerhedsliggørelse* analyseres de politiske kampe, der foregik i 1990'ernes USA om fastsættelsen af et trusselsbillede, der kunne retfærdiggøre strategisk missilforsvar.

"Threats increase in number the harder one looks for them"
(Barry Buzan, 1991: 141).

Den amerikanske præsidentvalgkamp i 2000 illustrerede, hvorledes demokraternes kandidat Al Gore og republikaneren George W. Bush havde forskellige holdninger til strategisk missilforsvar (herefter SMF) – tidligere kaldet National Missile Defense (NMD). Gore ønskede at videreføre Clinton-regeringens politik, hvor en eventuel deployering ville være afhængig af trusselsbilledet, systemets duelighed, økonomiske omkostninger og en genforhandling af ABM-traktaten med Rusland. Bush derimod ønskede en betingelsesløs deployering af SMF så hurtigt som muligt. Men holdningsforskellene begrænsede sig ikke til præsidentvalgkampen. Forud herfor lå et årtis stridigheder mellem republikanere og demokrater om, hvorvidt der fandtes et trusselsbillede, der kunne retfærdiggøre et missilforsvarssystem, der årligt vil koste i omegnen af 10 mia. dollars (ifølge de mest konservative skøn) og ikke indeholder nogen garanti for at fungere som lovet. Hertil kan man lægge en underminering af afskrækkelseeffekten af Kinas begrænsede kernevåben-slagstyrke med heraf følgende strategisk ustabilitet og rustningskapløb, der kan forventes at få efterdønninger i Indien og hermed også i Pakistan (Bonnén, 2001).

Når der igennem en årrække har været så stor tvivl om berettigelsen af SMF, er der en selvstændig pointe i at forsøge at kortlægge og forstå den uenighed, der hersker i USA. Endvidere kan en granskning af dette hjørne af amerikansk sikkerhedspolitik bidrage til en belysning af andre aktuelle problematikker omkring USA's formulering af sikkerhedspolitik og konsekvenserne heraf for supermagtens placering i en global sammenhæng. Artiklens *empiriske* ambition er hermed at forstå kampene om at få SMF placeret på Clinton-regeringens dagsorden. Den overordnede *teoretiske* intention med studiet er at begribe og fastholde de særegne politiske dynamikker, der er gældende for formuleringen af sikkerhedspolitik. Dette

sker med henblik på en videreudvikling af Københavner-skolens tilgang til sikkerhedsstudier.

Artiklens næste afsnit beskæftiger sig kort med indfaldsvinklen til studiet. Hernæst introduceres Københavner-skolens teori om *securitization* (sikkerhedsliggørelse), der vil fungere som studiets analytiske skelet. Casestudiet falder i to dele. Først en analyse af kampene mellem den republikansk dominerede Kongres og Clinton-regeringen om fastsættelsen af et trusselsbillede, der kunne retfærdiggøre SMF, hernæst en analyse af de republikanske bestræbelser på at få vedtaget en lov om SMF. Sidst følger en konklusion, der samler op på artiklens empiriske og teoretiske pointer.

Sikkerhedens politik

Det, der adskiller sikkerhedens politik fra al anden politik, er, at det pågældende emne bliver fremstillet som et spørgsmål om liv eller død. Sikkerhed handler om emner, der af et givent fællesskab bliver opfattet som fundamentale for fællesskabets fortsatte overlevelse. Sikkerhed er altså kendetegnet ved en *overlevelsens logik* (Buzan, 1991: 18-19; Wæver, 1995: 52-53). Spørgsmålet er, hvorledes man teoretisk bør studere intern uenighed om sikkerhedspolitiske tiltag. Til en start kan vi afvise de gængse neorealisteriske og geostrategiske teorier, der hidtil har domineret sikkerhedspolitiske studier, fordi de befinder sig på det forkerte analyse-niveau. De har udelukket sig selv fra at studere interne politiske processer og i stedet valgt at fokusere på strukturelle og systemiske variable (dvs. den globale magtfordeling) (Waltz 1979, 1990; Gilpin, 1972, 1981; Gaddis, 1982; Nye og Lynn-Jones, 1988; Glaser, 1990; Walt, 1987, 1991, 1999; Mearsheimer, 1990, 1994; Gray, 1992, 1999).

Vi kan hernæst vende blikket mod komparativ udenrigspolitik, der primært koncentrerer sig om at klassificere politiske systemer og beslutningsprocesser med henblik på at undersøge lovmæssigheder for udenrigspolitiske beslutninger (Rose-nau, 1966; Allison, 1971; Herman et al., 1987; Neack et al., 1995). Det primære problem med denne tilgang er, at den i sin iver efter at teste uafhængige variable ganske forsømmer at afgrænse og begribe den afhængige variabel, udenrigspolitik. Tilgangen behandler udenrigspolitik, som om det var indenrigspolitik, og tager hermed ikke højde for udenrigspolitikens særegne beskaffenhed. Hermed har man ikke analytiske redskaber til at begribe de dynamikker og mønstre, der er kendetegnende for politik relateret til spørgsmål om sikkerhed.

Det synes mere frugtbart at alliere sig med nyere, kritiske (post-positivistiske) teorier om sikkerhed, der de seneste år har fået medvind – og blandt andet også har leveret substantielle empiriske analyser (se blandt andre Campbell, 1992, 1998; Shapiro, 1997; Huysmans, 2000; Hansen, 1997, 2000; Williams, 1997, 1998b; Wyn-Jones, 1999).¹ Disse nye kritiske strømninger (der kommer i konstruktivistiske og poststrukturalistiske varianter) anerkender ikke, at trusler kan have en objektiv status løsrevet fra vore forestillinger om og erkendelse af dem. Den forskningsdagsorden, der forener det brede spektrum af kritiske sikkerhedsteorier, vil også udgøre rygraden i denne artikel: Sikkerhed er ikke en objektiv tilstand, som stater (eller andre) kan opnå ved at reducere sårbarhed og eliminere trusler. Sik-

kerhed er en social tilstand, som defineres i og af et socialt og politisk fællesskab. I den forstand er sikkerhed (og hermed også usikkerhed) socialt konstrueret. Med en omskrivning af Wendt kan man sige, at sikkerhed er, hvad man vælger at gøre det til. Sikkerhed kan hermed ikke være hævet over politik. Sikkerhed *er* politik. Studier af sikkerhedens politik kræver altså en tilgang, der (1) tager højde for overlevelsens dynamik, (2) giver mulighed for analyse af interne politiske processer, og (3) tager udgangspunkt i, at sikkerhed er socialt konstrueret. Med dette som artiklens teoretisk afsæt standser afsøgningen af feltet for kritiske teorier om sikkerhedspolitik hurtigt ved Københavner-skolen. Med teorierne om sikkerhedsliggørelse og regionale sikkerhedskomplekser har skolen i teoretisk spændvidde, analytisk originalitet og operationel anvendelighed lagt det øvrige brede felt af kritiske teorier bag sig.²

Københavner-skolens *securitization approach*

Københavner-skolens primære fortjeneste består i at opstille et konstruktivistisk teori-apparat, der kan bruges til at studere sikkerhedens politik, uanset om analyse-niveauet er staten, etniske mindretal, internationale organisationer eller noget helt fjerde, og uanset hvilken karakter truslerne antages at have (militære, økonomiske, politiske, miljømæssige, etc.). Det, der bør forene analytikere af sikkerhedens politik, er, at "sikkerhed" skal opfattes som en politisk logik. "Sikkerhed" er den politiske praksis, hvori politiske aktører udråber eksistentielle trusler mod et referenceobjekt med henblik på at legitimere ekstraordinære midler til at imødegå truslen. En succesfuld sikkerhedsliggørelse er opnået, når det relevante publikum har sanktioneret ibrugtagningen af de ekstraordinære midler (Buzan et al., 1998: 25).

Med en sådan konceptualisering indeholder *securitization*-tilgangen ingen uholdbare ontologiske antagelser om, hvad der er det rette eller ideelle referenceobjekt for sikkerhed, eller hvilke trusler der er de vigtigste at holde øje med. Hermed burde altså både "strammere" (alene militære trusler mod statens sikkerhed) som Stephen Walt (1991, 1999) og "slappere" (alle typer trusler mod menneskers sikkerhed) som Ken Booth (1991, 1997) i det mindste i princippet kunne mødes omkring en fælles analytisk tilgang.

Studiet af sikkerhedens politik handler altså om at iagttage, hvorledes usikkerhed opstår som et produkt af en social proces, hvor aktører eller sociale grupper kommer frem til en fælles (intersubjektiv) forståelse af, hvad der skal regnes som trusler. Når trusler er sociale konstruktioner, bliver analytikerens rolle ikke at deltage i slagsmålet om, hvad der udgør *reelle* trusler, og hvad der *reelt ikke* er trusler. I stedet bliver opgaven at studere selve den proces, hvori aktører forsøger at vinde opbakning for et synspunkt om, at X er en trussel mod objektet Y (Buzan et al., 1998: 32). Ambitionen er således ikke at *forklare, hvorfor* X er eller ikke er en trussel mod Y, men at *forstå, hvordan* (igennem hvilke processer) X kommer til at blive fremstillet som en trussel. Københavner-skolens forskningsdagsordenen er at studere, hvem der kan sikkerhedsliggøre hvad, under hvilke betingelser, og med hvilke effekter (Buzan et al., 1998: 32). Med en sådan konceptualisering af sikkerhedens politik tilvejebringer *securitization*-tilgangen et begrebsapparat, der gør os i stand til at begribe de processer, der foregår internt i politiske fællesskaber.

København-skolen indfører såkaldte "sikkerhedens aktører" (*securitizing actors*), dvs. aktører, der foretager "sikkerhedens træk" (*securitizing moves*). Eller på mere mundret dansk, politiske spillere, der udråber trusler mod et givent objekt og efterfølgende foreslår sikkerhedspolitiske tiltag i form af ekstraordinære midler, som bør tages i anvendelse for at imødegå truslen (Buzan et al., 1998: 25, 40). Intern politisk uenighed om sikkerhedspolitiske initiativer kan hermed ansues som kampe mellem "sikkerhedens aktører", der kæmper for opbakning omkring netop deres "sikkerhedens træk".

Et element, der ikke vies tilstrækkelig opmærksomhed i København-skolen, er netop det enorme *mobiliseringspotentiale*, der er iboende sikkerhedens politik. Dvs. det forhold, at en politisk spiller kan mobilisere massiv opbakning omkring sig selv og/eller sin sag, hvis han kan overbevise det relevante publikum om, at politisk handling er et spørgsmål om liv eller død. Dvs. at hvis man som politiker er *for* en bestemt politik (for eksempel fordi den påregnes at konsolidere ens magt-position), så vil det være taktisk klogt at søge at fremstille denne, som var den et nødvendigt modtræk over for en eller anden eksistentiel trussel. Når København-skolen ikke fokuserer på mobiliseringspotentialet, kan det skyldes, at Wæver og Buzan har placeret sig selv i International Politik-disciplinen, og at de derfor er mere interesserede i at kigge på de eksterne sikkerhedspolitiske konsekvenser af en sikkerhedsliggørelse end i at studere de interne politiske kampe, der går forud herfor. Det forhindrer imidlertid ikke andre i at arbejde videre med *securitization*-tilgangen.

Det er hermed vigtigt at understrege, at denne artikels ambition er at kigge nærmere på det politiske spil, der foregår *førend* en sikkerhedsliggørelse er endeligt trådt i kraft, dvs. når publikum har accepteret det tegnede trusselsbillede og sanktioneret de anbefalede ekstraordinære modforanstaltninger. Man kan hermed opridse forskellen mellem København-skolen og denne artikels forfatter ved at sige, at hvor "sikkerhedspolitik" for førstnævnte først for alvor begynder med en succesfuld sikkerhedsliggørelse (dvs. når publikum har accepteret et sikkerhedens træk), så starter "sikkerhedens politik" for denne artikels forfatter allerede med den første sikkerhedens aktørs første sikkerhedens træk. Dette studie kan hermed ej heller kategoriseres som en rendyrket København-skole analyse. Det understreges tillige af, at denne artikel ikke beskæftiger sig med regionale sikkerhedskomplekser.

Overvejelser omkring metode

1990'ernes indenrigspolitiske kampe om USA's strategiske missilforsvar (SMF) udgør artiklens empiriske genstandsfelt. Tidsmæssigt er analysen afgrænset, så alene tidsrummet fra 1993 til og med 2000 inddrages. Denne afgrænsning er valgt, fordi demokraten William J. Clinton tiltrådte som præsident i januar 1993, blev genvalgt igen i 1996 og blev afløst af republikaneren George W. Bush i januar 2001. Det forekommer hermed naturligt at lade Clintons samlede regeringstid og ikke blot dele heraf underkaste en nærmere undersøgelse. Af helhedsmæssige hensyn ville det altså være utilfredsstillende at afkorte perioden, og pladshensyn tillader ikke en udvidelse længere bagud eller fremad.

På missilforsvarsområdet var præsident Clinton under konstant pres. I en stor del af hans regeringstid var der nemlig et republikansk flertal i Kongressen. I løbet af Clintons otte år som præsident stod han over for fire forskellige Kongresser (103th-106th). I årene 1993-94 var der demokratisk flertal i både Repræsentanternes Hus og i Senatet, men ved valget i 1994 ændredes denne komfortable position for præsident Clinton, idet republikanerne fik flertallet i begge Kongressens kamre. Det lykkedes republikanerne at opretholde flertallet i begge kamre igennem de resterende seks år af Clintons regeringstid. Dvs. at fra 1995 til og med 2000 var magten splittet mellem republikanerne, der havde lovgivningsmagten, og demokraterne, der havde regeringsmagten.³ Det er denne politiske konstellation, der er udgangspunktet for analysen af kampene om SMF. Med fundament i flertallet i Kongressen indledte republikanerne en målrettet indsats for at tvinge Clinton til at opprioritere SMF. De indenrigspolitiske kampe om SMF havde altså Clinton-regeringen og den republikansk dominerede Kongres som (de politiske) hovedaktører og kan således anskues fra forskellige vinkler, for eksempel som (1) en *ideologisk* konfrontation mellem demokrater og republikanere, som (2) en *institutionel* konflikt mellem udøvende og lovgivende magtinstanser, eller som (3) en *elektoral* kamp mellem rationelle politikere om vælgernes gunst.

Men idet den anvendte *approach* er sikkerhedens politik, er perspektivet i stedet, at stridighederne bør anskues som *diskursive* kampe om etablering af en dominerende meningshorisont, der kan fungere som en skabelon, ud fra hvilken det bliver muligt for USA og amerikanere at fortolke og give mening til trusler og modtræk, sikkerhed og usikkerhed. Analysemetoden er hermed bestemt af teori-valget. Københavner-skolens teori er en konstruktivistisk teori. Det er en central antagelse i teorien, at en sikkerhedsliggørelse er produktet af en talehandling, hvor at *sige* noget er at *gøre* noget, som når man foretager et væddemål, afgiver et løfte eller for eksempel navngiver et skib (Buzan et al., 1998: 26). Når "man" (dvs. et politisk fællesskab) bliver enige om, at noget udgør en trussel, så *er* det en trussel. Spørgsmålet om, hvorvidt truslen er *reel*, *overvurderet* eller *imaginær*, er ganske underordnet, for så vidt at dette kollektive "man" vitterligt føler sig så tilstrækkeligt truet, at ekstraordinære modtræk overvejes seriøst og/eller iværksættes.

En sikkerhedsliggørelse er en talehandling og bør studeres som en sådan, dvs. via diskursanalyse. Man studerer hermed sikkerhedens politik ved at registrere og fortolke sikkerhedens træk, dvs. sikkerhedens aktørers ytringer angående eksistentielle trusler og ekstraordinære modtræk. I denne case er der enighed blandt aktørerne om, at referenceobjektet for sikkerhed er USA som stat, og at det er USA's regerings opgave at tilvejebringe sikkerhed. Det er altså om afgrænsningen af problemet og løsningen heraf, at de politiske kampe finder sted. Det empiriske studie vil hermed være delt i to. Først fokuseres på de politiske kampe om, hvorledes det korrekte trusselsbillede ser ud. Dernæst rettes blikket mod republikanernes forsøg på at anbringe deres sikkerhedspolitiske modtræk SMF på regeringens dagsorden. Casestudiet er en gennemgang af alle Kongressens debatter, lovforslag og høringer om SMF i perioden fra 1993 til 2000.⁴ Ytringer relateret til SMF og/eller trusselsbilledet registreres og studeres *direkte*, idet det er disse *per se*, der udgør sikkerhedens træk.

Clinton-regeringen

I februar 1993, umiddelbart efter sin indsættelse, beordrede Præsident Clinton en nedskæring på 2,5 mia. dollars af finansieringen til forskning i missilforsvar (Aspin, 1993a). I maj samme år omdøbte han det regeringsorgan, der koordinerer arbejdet med missilforsvaret, fra Strategic Defense Initiative Organization (SDIO) til Ballistic Missile Defense Organization (BMDO) og ændrede samtidig på organisationens prioriteter, så man fremover ikke længere skulle beskæftige sig med *strategisk*, men alene med *taktisk* missilforsvar (Aspin, 1993b). Dvs. at Clinton, umiddelbart efter sin tiltrædelse, foretog en drastisk nedprioritering af, hvad der var tilbage af den forskning i missilforsvar, som Præsident Reagan havde iværksat i 80'erne. Dette signalerede den nye regerings modstand mod SMF.

Clintons nedskæringer af forskningsprogrammet var et hårdt slag for de republikanske tilhængere af SMF. Deployering skulle, ifølge Clinton-regeringen, først finde sted, hvis det var berettiget for at imødegå en konkret og aktuel trussel. Republikanerne var imidlertid ikke indstillet på at vente og forsøgte i stedet at få gennemført en lovgivning, der ville forpligte Clinton-regeringen til at deployere så hurtigt som teknologisk muligt ("when technologically feasible").

Seks år senere, 23.7.1999, anerkendte og underskrev præsident Clinton "The National Missile Defense (NMD) Act," der gjorde det til officiel amerikansk politik at etablere et missilforsvar. SMF-loven var imidlertid ikke en blomst, der var groet på plænen foran Det Hvide Hus. Lovens vedtagelse var kulminationen på en række hårde politiske kampe omkring fastsættelse af trusselsbilledet og omkring lovforslagets vedtagelse. Disse kampe vil i det følgende blive underkastet en nøjere granskning med henblik på at fastslå, hvorledes SMF overhovedet blev et levedygtigt politisk tema under Clinton-regeringerne fra 1993 til 2000 givet hans (og de fleste demokraters) stærke modstand. Som vi vil se, udnyttede republikanerne flertallet i Kongressen til at presse Clintons SMF-politik på to fronter. For det første ved at så tvivl om efterretningstjenesternes objektivitet, for det andet via lovgivningsprocessen.

Kampen om trusselsbilledet

19.12.1995 debatterede Senatet forsvarets bevillingslov "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1996" (H.R.1530). Bevillingsloven havde et afsnit vedhæftet om SMF. Med hensyn til trusselsbilledet, der skulle retfærdiggøre SMF, nævntes i afsnit 232:

"The intelligence community of the United States has estimated that (A) the missile proliferation trend is toward longer range and more sophisticated missiles, (B) North Korea may deploy an intercontinental ballistic missile capable of reaching Alaska or beyond within 5 years, and (C) although a new indigenously developed ballistic missile threat to the United States is not forecast within the next 10 years there is a danger that determined countries will acquire intercontinental ballistic missiles in the near future and with little warning by means other than indigenous production."

Lovforslaget var fremsat af det republikanske flertal, og som det fremgår, underbygges dette sikkerhedens træk ved hjælp af konklusioner fra USA's *intelligence*

community – en vifte af regeringsorganer, der har specialiseret sig i at beskrive, overvåge og vurdere trusler mod USA's sikkerhed (herefter: efterretningssamfundet). Lovforslaget henviser til en National Intelligence Council (NIC) rapport fra 1995 ("National Intelligence Estimate, NIE") med titlen *Emerging Missile Threats to North America during the next 15 years* (National Intelligence Council, 1996).⁵ Denne rapport (*NIE1995*) fokuserer på udviklingen i og udbredelsen af missilteknologi og fungerer for de politiske aktører, der skal træffe beslutninger om sikkerhedspolitiske initiativer, som en art *problem recognition device* (standardprocedure for problemerkendelse), der bidrager til viden om specifikke "trusler."

Demokraterne var imidlertid ikke overbeviste om, at lovforslaget indeholdt en korrekt gengivelse af efterretningssamfundets konklusioner. De demokratiske senatorer Levin og Bumpers skrev derfor til CIA's chef for at få en kommentar til lovforslagets trusselsbillede. Han bekræftede i et skriftlig svar, at trusselsbilledet var fortegnet. I den efterfølgende debat i Senatet citerede Levin CIA's svar ord for ord og sagde: "There is no imminent threat from ballistic missiles to the United States, and there isn't likely to be one anytime soon" (Levin, CR, p. S18886, 19.12.1995).

På denne baggrund stemte det demokratiske mindretal imod bevillingsloven, og den blev vetoet af præsident Clinton med den samme henvisning til efterretningstjenesten, som Levin havde brugt (mere herom senere). Republikanerne var naturligvis fortørnede over, at det ikke var lykkedes at få gennemført SMF-loven, og umiddelbart efter anklagede de efterretningssamfundet for, at *NIE1995* ikke var en "korrekt" gengivelse af trusselsbilledet, fordi rapporten var blevet "politiseret." For eksempel sagde de republikanske senatorer Inhofe og Kyl (kursiv tilføjet): "I tend to think that this national intelligence estimate was *dramatically influenced by the White House*" (Inhofe, CR, p. S582, 31.1.1996). "I know the newspaper article speculated that politics could be involved. I would find it very hard to believe that the Central Intelligence Agency would permit that to happen. But something happened" (Kyl, CR, p. S583, 31.1.1996).

Netop disse begivenheder, dvs. præsidentens afvisning af forsvarets bevillingslov og diskussionen omkring efterretningssamfundets vurdering af trusselsbilledet, udgjorde startskuddet for en lang og ophedet debat mellem demokrater og republikanere omkring det "korrekte" trusselsbillede og omkring den påståede "politisering" af efterretningssamfundets arbejde. Kongressens republikanske flertal satte alt ind på at finde belæg for påstanden om politisering af *NIE1995*. Det var nemlig ikke befordrende for deres sikkerhedens træk, at efterretningssamfundet ikke anerkendte det tegnede trusselsbillede, der skulle retfærdiggøre SMF. Således blev der 28.2.1996 i Repræsentanternes Hus afholdt en høring om tilblivelsen af *NIE1995*. NIC's formand (Cooper) afviste imidlertid udtrykkeligt de republikanske anklager om politisering af *NIE1995*. Han sagde blandt andet, at "the judgments in the estimates are largely consistent with previous Intelligence Community assessments and with those of individual agencies" (National Intelligence Council, 1996). Senere samme år (4.12.) afholdtes endnu en specifik høring om den omstridte *NIE1995*, denne gang i Senatet. Den tidligere chef for CIA, Robert Gates, der var formand for et uafhængigt ekspertudvalg, der i de forgangne måneder havde

gransket tilblivelsen af *NIE1995*, konkluderede (selv om der var kritik af andre dele af *NIE1995*) at (kursiv tilføjet): "The Panel found *no evidence of politicisation* and is completely satisfied that the analysts' views were based on the evidence before them and their substantive analysis" (Gates, 1996).

De republikanske sikkerhedens aktører var mildt sagt utilfredse med disse konklusioner, der bekræftede Clinton-regeringen og de demokratiske lovgivere i, at der ikke eksisterede et trusselsbillede, der kunne retfærdiggøre SMF. Iagttag for eksempel Kongresmedlemmet Weldons brev til Gates, hvor sidstnævnte anklages for at "hvidvaske" *NIE1995*: "(Y)ou merely exonerate the intelligence community of politicisation, suggesting the report became victim to 'political naiveté.' It is far more injurious to ignore or whitewash politicisation when it exists than it is to suggest that possibility" (Weldon, 1997).

Gates' rapport kom hermed til at indgå på nøjagtig samme måde som også *NIE1995* i det politiske spil om fastsættelsen af trusselbilledet. Gates' rapport blev (som også to andre rapporter fra Senatets decemberhøring) således også anklaget for politisering.

Rumsfeld-kommissionens rapport

I lyset heraf lod det republikanske flertal Kongressen nedsætte en kommission (et såkaldt B-team) til på egen hånd at evaluere trusselsbilledet. Den nedsatte kommission, der bestod af tidligere topembedsmænd og akademikere, fik den forhenværende (og nuværende) forsvarsminister Donald Rumsfeld som formand. Kommissoriet bestod i at "assess the nature and magnitude of existing and emerging ballistic missile threat to the United States" (Defense Act, 1997). Denne "uvildige" *outsider*-rapport (Rumsfeld, 1998), der blev udgivet 15.7.1998 (og hvis hovedkonklusioner også er gjort tilgængelige for offentligheden) vandt hurtigt anerkendelse som en autoritativ kritik af *NIE1995*. De republikanske kongresmedlemmer samlede bolden op og indføjede dens konklusioner i deres sikkerhedens træk. Senator Kyl benævnte rapporten som "probably the most important report that this Congress has received" og konkluderede på baggrund af rapporten at: "No. 1, the missile threat to the United States is real and growing; No. 2, the threat is greater than previously assessed; and, No. 3, we may have little or no warning of new threats" (Kyl, CR, p. S9523, 31.7.1998).

Seks uger efter Rumsfeld-rapporten testede Nordkorea for første gang en to-trinsraket. Efterretningssamfundet havde ikke forudset, at Nordkorea var så langt fremme i sit missilprogram, og begivenheden blev fremstillet som det endegyldige bevis for, at Rumsfeld-kommissionens trusselsbillede var korrekt. Og som følge heraf, at *NIE1995* og Clinton-regeringen havde taget fejl. I en debat i Senatet, 9.9.1998 kombinerede republikanerne henvisninger til Rumsfeld-rapporten og Nordkoreas missiltest, når de skulle argumentere for SMF-lovgivningen. Se for eksempel Allards sikkerhedens træk:

"They [North Korea] now have demonstrated the capability to build two-stage missiles, which is significant because adding stages increases missile range. While the Administration plays down the threat, I cannot. [...] [T]he Administration believes that we will have at least 3 years

warning before any missile attack would be feasible. However, on July 15th, the Congressionally mandated bipartisan Rumsfeld Commission concluded that the United States could get little to no warning of ballistic missile deployments from several emerging powers. [...] I believe it is wrong to understate the danger still lurking in the world. We must do all that is possible to protect all Americans" (Allard, CR, p. S10057, 9.9.1998).

For mange så det nu ud til, at der havde været belæg for anklagerne om Clinton-regeringens politisering af *NIE1995*. Rumsfeld-kommissionens rapport vandt så stor anerkendelse som det legitime korrektiv til *NIE1995*, at efterretningssamfundets monopol som leverandør af trusselsevalueringer kom under pres. NIC så sig nødsaget til at replicere på kritikken for at opretholde sin troværdighed. Derfor så man Robert D. Walpole fra NIC, i to offentlige taler i september og december 1998, forsøge at tage højde for dele af kritikken (Walpole, 1998a, 1998b). I december-talen anførte Walpole, at efterretningssamfundet allerede var i færd med at ændre sine arbejdsrutiner *før* Rumsfeld-kommissionens rapport og Nordkoreas missil-test. Endvidere lagde han vægt på en fundamental forskel mellem efterretningssamfundets NIE-rapporter og Rumsfeld-kommissionens rapport (kursiv tilføjet): "The intelligence community must attach likelihood judgments to our projections; the Commission did not. [...] The Commission illustrated several *possible* scenarios, which we agree are possible, but did not attach *likelihood* judgments" (Walpole, 1998b).

Hermed introducerer Walpole "*could vs. would*"-debatten: Rumsfeld-kommissionens rapport beskæftiger sig i modsætning til NIE-rapporterne kun med *worst case scenarios*, idet man alene forholder sig til, hvad de såkaldte "slyngelstater" *kan* eller *kunne* gøre, mens man ikke analyserer, hvad disse stater *vil* eller *ville* gøre. Dvs. Rumsfeld-kommissionen forholder sig alene til muligheden af, men ikke sandsynligheden for, et missilangreb, fordi man udelader analysen af, hvilke politiske omstændigheder, der ville udgøre de nødvendige og tilstrækkelige betingelser for, at et missilangreb på USA overhovedet blev et sandsynligt scenario.

Den forskel i analysemetode har en markant effekt på trusselsevalueringen. Hvis man vælger at følge Rumsfeld-kommissionens approach som sin foretrukne standardprocedure for problemerkendelse, ville man "opdage" flere og mere påtrængende trusler, end hvis man havde valgt *NIE1995*. Det bør derfor ikke komme som nogen overraskelse, at netop republikanerne var specielt glade for Rumsfeld-kommissionens arbejde. Endelig havde de fået konkret anvendelige ekspertudtalelser, som kunne underbygge deres sikkerhedens træk i Senatet. Den politiske effekt af Rumsfeld-kommissionens rapport var så massiv, at NIC i *NIE1999* tog højde for dens anbefalinger (National Intelligence Council, 1999). Dels overtog man *worst-case* perspektivet, således at *NIE1999* (kursiv tilføjet) pegede på "projected *possible* and likely missile developments by 2015 *independent* of significant political and economic changes" (National Intelligence Council, 1999). Dels ændrede man kriteriet for, hvornår en missiltrussel bør anses for aktuel. Tidligere havde man, når man skulle angive "the initial indication of an emerging threat", kigget på, om missiler var deployeret. Nu ændredes dette, så man i stedet lod den første testflyvning være kriteriet (National Intelligence Council, 1999). Disse ændringer i analyse-

metoder betyder, at man pludselig får øje på, eller erkender, en stribe missiltrusler, der tidligere var "usynlige".

Politik og trusler

Det er svært at sige, hvad der har været udslagsgivende for ændringen i NIC's praksis. På den ene side er det naturligvis tænkeligt, at man i efterretningssamfundet har erkendt, at de hidtidige analyser var *biased* og fejlbehæftede, og at Rumsfeld-kommissionens kritik var berettiget og dens fremgangsmåde så overlegen, at det eneste rigtige ville være at tage højde for kritikken og tilpasse sine analysemetoder. På den anden side er det givet, at den manglende evne til at forudsige dels Indiens og Pakistans atomprøvesprængninger, dels de iranske og nordkoreanske missiltests i 1998 satte hele efterretningssamfundet under et voldsomt politisk pres, primært fra den republikansk dominerede Kongres. Dette pres blev ikke mindre af, at Rumsfeld-kommissionens arbejde, der ikke alene var en kritik af *NIE1995*, men tillige kom til at udgøre en trussel mod efterretningstjenesternes monopol på trusselsevalueringer, blev mødt af stor anerkendelse samme sted. Sammenlagt vil man kunne hævde, at også Rumsfeld-kommissionens arbejde kan have været politiseret. Hvor efterretningssamfundet havde præsident Clinton som øverste politiske chef (og det således kan tænkes, at Clinton har udøvet et vist pres ved udformningen af *NIE*-rapporterne), så havde Rumsfeld-kommissionen det republikanske flertal i Kongressen som politisk arbejdsgiver. Det er således svært at forestille sig, at kommissionens arbejde har været ganske upåvirket af, at kommissoriet var nedsat af Kongressens republikanske flertal, havde et flertal af republikanske medlemmer og havde en tidligere og nuværende republikansk forsvarsminister som penneførende formand.

Imidlertid giver det kun vanskeligt mening at forsøge at efterprøve hypoteser om politiseringer, hvis man skal tage denne artikels teoretiske tilgang alvorligt. Pointen er jo, at trusler er sociale konstruktioner, og at enhver fremsættelse af et trusselsbillede derfor er politisk. I denne optik er enhver rapport om trusselsbilleder "politiseret" *a priori*. Det kan altså aldrig blive (kritiske) sikkerhedsstudiers opgave at sondre mellem "rigtige" og "forkerte" trusler, da man jo så blot ville lade sig drage ind i det politiske spil om fastsættelse af det "korrekte" trusselsbillede. Endvidere er det vigtigt at minde om, at der endnu ikke i litteraturen er givet nogen opskrift på, hvorledes man måler og vejer trusler "korrekt". Den centrale pointe er netop, at en trussel bliver virkelig for aktørerne i det moment, hvor sikkerhedens aktører har succes med sikkerhedens træk.

Sammenlagt kan man konkludere, at med den politisk motiverede justering af USA's officielle standardprocedure for problemerkendelse blev amerikanerne med et i stand til at observere en række "nye" missiltrusler. *NIE1999* blev hermed et stærkt redskab for sikkerhedens aktører med interesse i at fremstille "slyngelstater" og deres missilprogrammer som "reelle" trusler mod USA's sikkerhed. Analysen viser, at sikkerhedens aktører bruger meget energi på at sikre sig passende ekspertvurderinger, der kan lægges til grund for sikkerhedens træk. Aktørerne trækker på den symbolske legitimitet, som "neutrale" og "upartiske" eksperter er udrustet med. Det øger troværdigheden af et sikkerhedens træk, hvis man kan referere til, at alle

eksperter er enige i trusselbilledet. Det fremgik tydeligt, hvorledes republikanerne med udgangspunktet i deres magtposition i Kongressen og ved hjælp af Rumsfeld-kommissionen fik succes med at påvirke efterretningssamfundet (og hermed Clinton-regeringen) til at ændre deres arbejdsrutiner, så missiltrusler, der før var "usynlige", pludselig tonede frem. Sat på spidsen: Hvis republikanerne ikke havde haft flertal i Kongressen, ville Rumsfeld-kommissionen ikke have set dagens lys. Og uden Rumsfeld-kommissionens selvstændige opgørelse af trusselbilledet og hårdtslående kritik af *NIE1995* er det svært at forestille sig, at efterretningssamfundet ville have justeret sine analyser. Altså, *politics matters!*

Republikanske lovforslag om SMF

Parallelt med kampene om at fremstille et troværdigt og "korrekt" trusselbillede pågik samme sted andre kampe om selve formuleringen af USA's officielle SMF-politik. Det første forsøg på at formulere en officiel amerikansk SMF-politik *uden om* Clinton-regeringen gjorde republikanerne med "Ballistic Missile Defense Act of 1995." Lovforslaget indeholdt blandt andet udførlige beskrivelser af systemets opbygning og et afsnit om eventuel unilateral tilbagetrækning fra ABM-traktaten fra 1972 med det daværende Sovjetunionen. Lovforslaget var vedhæftet forsvarrets bevillingslov, "Defence Authorization Act for 1996" (H.R.1530), som en såkaldt *rider*.⁶ Fordi præsidentens veto alene gælder en lov i sin helhed og ikke delelementer heri, satsede republikanerne på, at Clinton ikke ville turde anvende sin vetoret, da det ville betyde, at hele det amerikanske forsvar stod uden bevillinger til blandt andet udbetaling af løn. Det demokratiske mindretal i Senatet stemte som forventet imod bevillingsloven. Og Clinton valgte overraskende at sætte hårdt mod hårdt. Stik imod republikanernes forventninger og forhåbninger nedlagde regeringen veto med henvisning til afsnittet om SMF. Clinton anerkendte ikke påstanden om eksistensen af en konkret trussel, der kunne retfærdiggøre deployering, og afviste, at SMF kunne etableres uden at kompromittere ABM-traktaten (Clinton, 1995). Republikanerne kunne ikke mobilisere et tilstrækkeligt stort flertal (to tredjedele) til at underkende Clintons veto. Afsnittet om SMF blev efterfølgende slettet, og forsvarrets bevillingslov vedtaget. Republikanerne havde lidt det første nederlag i slaget om SMF.

Få måneder senere, 21.3.1996, introducerede republikanerne et nyt lovforslag "Defend America Act of 1996" (S.1635), der blandt andet fastsatte, at deployering skulle finde sted i 2003. Lovforslaget var i store træk mage til det afsnit af forsvarsbevillingsloven, som Clinton netop havde nedlagt veto imod. Denne gang kom det dog ikke så vidt, idet demokraterne i Senatet udsatte lovforslaget for en *filibuster*.⁷ Med kun 53 ud af de påkrævede 60 stemmer for en *cloture motion* (én demokrat, Heflin, gik imod partilinien) var republikanerne ikke i stand til at bringe debatten til en afslutning og skride til afstemning (CR, p. S5741, 4.6.1996). Lovforslaget blev taget af dagsordenen. Efter Kongres- og præsidentvalget i 1996 forsøgte Senatets republikanere 21.1.1997 sig atter med et lovforslag, "Defend the United States of America Act of 1997" (S.7). Lovforslaget var kortere end de to foregående, men det centrale politiske indhold forblev intakt: deployering i 2003 og unilateral tilbagetrækning fra ABM-traktaten. Senatets forsvarsudvalg anbefa-

lede, at lovforslaget blev vedtaget (CR, p. S3843, 30.4.1997). Men udvalget var splittet, og de demokratiske udvalgsmedlemmer lovede i en mindretalsudtalelse en grundig og energisk debat ("a thorough and vigorous debate"), såfremt forslaget blev fremsat i Senatet (Armed Services Committee, 1997). Hermed truede demokraterne altså republikanerne med endnu en *filibuster*. Lovforslaget kom derfor aldrig videre, og republikanerne måtte indkassere deres tredje nederlag i streg.

Året efter, 19.3.1998, introducerede republikanerne for fjerde gang et lovforslag om SMF. Men denne gang havde man justeret strategien. Indholdet af lovforslaget var barberet ned til 41 ord. De tidligere lovforslag var i realiteten forsøg på i detaljer at regulere etablering af SMF. Men denne gang havde lovforslaget "American Missile Protection Act of 1998" (S.1873) i stedet karakter af en resolution: "It is the policy of the United States to deploy as soon as is technologically possible an effective National Missile Defense system capable of defending the territory of the United States against limited ballistic missile attack (whether accidental, unauthorized, or deliberate)" (CR, p. S2296, 19.3.1998).

Lovforslaget dikterer, i modsætning til de tre foregående, intet om systemets opbygning, om deployering eller om tilbagetrækning fra ABM-trakten. Der var med andre ord tale om en markant nedtoning af de republikanske ønsker. Dette kan være baggrunden for, at fire demokratiske senatorer var medinitiativtagere. Ikke desto mindre var Senatets forsvarsudvalg også delt i forhold til dette lovforslag (Armed Services Committee, 1998). Lovforslaget blev udsat for en demokratisk *filibuster*, og 13.5. stemte 41 demokratiske senatorer imod og 55 republikanere og fire demokrater for en *cloture motion*. Der manglede således blot en enkelt stemme for at blokere *filibusteren* og bringe lovforslaget til afstemning. Republikanerne skulle med andre ord blot have haft succes med overtale endnu én enkelt demokrat, så ville SMF-lovforslaget have været i hus.

Kun fire måneder senere, 9.9., forsøgte republikanerne igen. Det samme lovforslag blev introduceret, men med det samme resultat. Det demokratiske mindretal iværksatte endnu en *filibuster*, og med nøjagtigt samme stemmetal (59 vs. 41) blev republikanernes *cloture motion* atter blokeret (CR, p. S10059, 9.9.1998). Denne reprise fandt sted på trods af udviklinger, som man umiddelbart skulle synes måtte gøre det nemmere for republikanerne at overtale blot en enkelt demokrat til at skifte side. For det første havde Iran og Nordkorea, siden forslaget sidst blev introduceret i maj, testet langtrækkende missiler (*Washington Post*, "Iran Tests Medium-Range Missile over Japan", 23.7.1998, "N. Korea Fires Missile Over Japan", 1.9.1998). For det andet konkluderede Rumsfeld-kommissionens rapport, at USA ville stå over for en konkret trussel om angreb med langtrækkende missiler langt tidligere end hidtil antaget (*New York Times*, "Panel Says U.S. Faces Risk of a Surprise Missile Attack", 16.7.1998). Det var under indtryk af disse begivenheder, at republikanerne forsøgte sig med det samme lovforslag kun fire måneder efter, at det var blevet afvist første gang. Med eksplicit reference til Rumsfeld-kommissionen og Nordkoreas missiltest sagde for eksempel republikaneren Faircloth:

"The commission did not say there might be a future threat, it said there is a present threat. Further, India and Pakistan have conducted nuclear tests, North Korea just launched a two-

stage missile over Japan, and we don't know Iraq's chemical weapons capability because the inspectors have not been allowed to look. If these events do not convince my colleagues on the other side of the aisle of our need for a National Missile Defense system, what will it take to convince them?" (Faircloth, CR, p. S10057, 9.9.1998).

Ikke desto mindre kan man konstatere, at der ikke var flere demokrater, der havde ladet sig overbevise om, at lovforslaget var en god ide, så republikanerne måtte for femte gang trække det tilbage.

Sammenfattende kan man hæfte sig ved, at det indtil og med 1998 ikke var muligt at mobilisere den fornødne opbakning omkring et lovforslag om missilforsvar. Det demokratiske mindretal i Senatet, der var imod, udnyttede Senatets formelle procedurer og nægtede hermed republikanerne muligheden for at bringe deres lovforslag til afstemning. En afstemning, som det republikanske flertal ville have vundet. Men, som vi allerede har løftet sløret for, endte republikanernes bestræbelser faktisk med en vedtagelse af lovgivning om missilforsvar.

SMF-lovens vedtagelse i 1999

16.3.1999 vedtog Senatet (med et overvældende flertal på 97 for og tre imod) "The National Missile Defense Act" (S.257). Denne gang kunne demokraternes leder, Levin, ikke garantere Clinton, at han kunne samle opbakning fra de 41 senatorer, der er nødvendige for at kunne gennemføre en *filibuster* (*New York Times*, "Clinton's Flip-Flop", 18.3.1999). Tilsyneladende accepterede stadig flere demokrater republikanernes sikkerhedens træk og ville stemme for en SMF-lov. Iagttag for eksempel Conrad (D):

"Increasingly, I am convinced that we need NMD sooner rather than later. Last July, the Rumsfeld Commission reported that several rogue states could develop an ICBM capable of threatening our country before we expect it. Recent missile tests by North Korea and Iran have confirmed the essence of the Rumsfeld panel's findings. I was disturbed by these developments, but have long said that we should be prepared before we are surprised. Our country needs to move forward aggressively with NMD" (Conrad, CR, p. S2809, 17.3.1999).

Langsomt syntes den hårfine magtbalance, der med et enkelt mandat havde gjort det muligt for demokraterne at udsætte republikanernes gentagne SMF-lovforslag for *filibustering*, hermed at være ved at skifte.

Inden for rammerne af dette studie er det vanskeligt at komme nærmere en forståelse af, hvad der fik enkelte demokratiske senatorer til at acceptere republikanernes lovforslag. Man skal være opmærksom på, at der siden sidst lovforslaget var blevet fremsat, havde været nyvalg til en tredjedel af pladserne i Senatet. Det skal ikke kunne udelukkes, at nogle af de nytilkommende måske havde ladet sig overbevise af det trusselsbillede, som Rumsfeld-kommissionen havde tegnet. Et andet bud går på, at en historie (der senere blev afkræftet) i *New York Times* ("Breach at Los Alamos: China Stole Nuclear Secrets for Bombs", 6.3.1999, "Will Beijing's Nuclear Arsenal Stay Small or Will It Musroom?", 15.3.1999) om påstået kinesisk spionage mod USA's hemmelige kernevåbenprogram i ugerne umiddelbart før debatten i marts, kan have påvirket enkelte demokratiske lovgivere.

Der er ingen sikker måde til at finde belæg for en sådan forklaring, men under alle omstændigheder var det særdeles belejligt for de republikanske sikkerhedens aktører. Se for eksempel hvorledes Session kobler begivenheden sammen med SMF.

"We have now learned of improved Chinese Missile guidance system capability due to US computers—sold to the Chinese by two US firms. Chinese spying has provided that nation with the instructions on how to fabricate compact warheads (MIRV's). Both of these acts should never have happened. Mr. President, America cannot tolerate continued slackness in security and we need to press forward with protecting our nation—not tomorrow, not next month, not five years from now. We need to move the NMD program forward as soon as technically feasible" (Session, CR, p. S2812, 17.3.1999).

Ved udsigten til at republikanerne således for første gang siden 1995 ville kunne afvise en demokratisk *filibuster* og hermed få deres SMF-lov vedtaget, kunne demokraterne vælge at lade Clinton nedlægge veto – akkurat som han havde gjort det i 1995. Imidlertid valgte demokraterne en anden taktik. De stillede i stedet to ændringsforslag, der (i demokraternes fortolkning) ændrede markant på indholdet af lovforslaget.

Den første tilføjelse bestod i, at SMF skulle være underlagt en årlig bevillingsautorisation (CR, p. S2679, 15.3.1999). Denne tilføjelse blev af demokraterne fortolket som en opfyldelse af Clinton-regeringens krav om, at deployering ikke skulle finde sted så hurtigt som teknologisk muligt (sådan som republikanerne hidtil havde insisteret på), men at man før deployering også skulle tage hensyn til de totale omkostninger (Levin, CR, p. S2721, 16.3.1999).

Den anden tilføjelse var afgørende for demokraterne, idet den fastlagde som amerikansk politik "at søge fortsatte forhandlede reduktioner af russiske kernevåben" ("to seek continued negotiated reductions in Russian nuclear forces") (CR, p. S2779, 16.3.1999). I demokraternes fortolkning var dette en bekræftelse af en fortsat forpligtelse til ABM-traktaten (der forbyder SMF). Republikanerne havde en væsensforskellig fortolkning: Tilføjelsen var blot at opfatte som et udtryk for ønsket om at arbejde for nedrustning generelt (Helms, CR, p. S2723, 16.3.1999). Hermed blev det muligt for præsident Clinton at trække sit veto tilbage og erklære, at loven var i overensstemmelse med regeringens eksisterende SMF-politik:

"I am pleased that the Senate, on a bipartisan basis, included in its national missile defense (NMD) legislation two amendments that *significantly change the original bill*, which I strongly opposed. By specifying that any NMD deployment must be subject to the authorization and appropriations process, the legislation now makes clear that *no decision on deployment has been made*. By putting the Senate on record as continuing to support negotiated reductions in strategic nuclear arms, the bill reaffirms that our missile defense policy must *take into account our arms control objectives*" (Clinton, 1999, *min kursiv*).

Demokraterne i Senatet anvendte samme argumentation, som for eksempel her Dodd:

"In sum, this legislation does not alter the administration's present policy with respect to national missile defense. This nation will develop and deploy a national missile defense sy-

stem, but the costs of the system, the specific rogue nation missile threat, the impact on arms control, and our technological ability to field such a system will all be carefully considered. For those reasons, I have decided to support this bill" (Dodd, CR, p. S2811, 17.3.1999).

Efter at have været undervejs i mere end fire år blev det republikanske SMF-lovforslag altså langt om længe vedtaget med stemmerne 97-3, efter at to ændringsforslag havde gjort det spiseligt for demokraterne i Kongressen og for præsident Clinton. Indholdet var undervejs blevet reduceret fra 2.800 til 77 ord, og loven havde således ændret karakter fra detailregulering til resolution. En resolution, der i Clinton-regeringens udlægning blot gentog, hvad der allerede i forvejen var officiel amerikansk politik.

Det lykkedes altså demokraterne at forsinke og i sidste ende tillige ændre det republikanske lovforslag. Demokraterne udnyttede, at det republikanske flertal i Senatet ikke var tilstrækkeligt stort til at underkende præsidentens veto (kræver to tredjedele flertal) eller afværge en *filibuster* (kræver tre femtedele flertal). Slutresultatet blev, at republikanerne ganske vidst fik deres længe ønskede SMF-lov, men demokraterne fik succes med at udvande lovens indhold, så den reelt ikke forpligtede regeringen.

Denne del af casestudiet illustrerer, hvor frugtbart det kan være at åbne den *blackbox*, som neorealister og geostrateger traditionelt insisterer på at holde lukket. Vi så, hvorledes et almindeligt flertal i den lovgivende forsamling ikke er tilstrækkeligt til at få gennemført sin politik – heller ikke selv om der er tale om tilsyneladende vitale spørgsmål om nationens sikkerhed og overlevelse. Et mindretal på 41 senatorer kan effektivt blokere lovforslag ved at iværksætte en *filibuster*, og casen viser, at dette er et reelt magtmiddel, som bliver taget i anvendelse.

Vi så endvidere i forbindelse med forsvarsbevillingsloven fra 1995, at det også er fuldt ud muligt, at der ikke er enighed mellem den lovgivende og udøvende magt omkring, hvilken sikkerhedspolitik man skal implementere. Sikkerhedspolitiske tiltag med oprindelse i den lovgivende forsamling kan, på grund af præsidentens veto, ikke vedtages uden tilslutning fra den udøvende magt. Casen overbeviser os om, at vetomagten er et reelt magtmiddel, som præsidenten kan tage i anvendelse over for Kongressen på områder, hvor der hersker fundamental uenighed – også når det gælder national sikkerhed. Som nævnt, *politics matters ...*

Konklusioner

Med udgangspunkt i en tese om sikkerhedens politik, der fremhæver, at sikkerhed ikke er en objektiv tilstand, som man kan opnå ved at reducere sårbarhed og eliminere trusler, men at sikkerhed er en social tilstand, som defineres i og af et socialt og politisk fællesskab, har artiklen beskæftiget sig med, hvorledes SMF i 1990'erne blev placeret på den amerikanske regerings dagsorden. Studiet af de politiske kampe om fastsættelse af trusselsbilledet og om vedtagelse af SMF-lovgivning gør det muligt at drage en række konklusioner af dels teoretisk og dels empirisk karakter.

Den første teoretiske konklusion er, at den synoptiske rationalitet ikke nødvendigvis er til stede ved formuleringen af sikkerhedspolitik, sådan som neorealister og geostrateger ellers har for vane at antage. Det er ikke således, at en kollektiv

enhedsaktør først erkender problemer (trusler), dernæst rangordner problemerne efter vigtighed, derefter beregner fordele og ulemper ved forskellige løsninger (modtræk), og endelig vælger den mest rationelle løsningsmodel. Der er snarere tale om et (ganske vidst struktureret) *Garbage Can*-forløb, hvor mange forskellige sikkerhedens aktører forsøger at finde frem til problemer, som kan kobles på netop den politiske løsning (for eksempel SMF), som man går ind for.⁸ Sikkerhedens aktører (i dette tilfælde republikanerne) vil investere betydelige ressourcer i at vinde opbakning til et bestemt trusselsbillede, der retfærdiggør et bestemt modtræk. Det indebærer så også, at et sikkerhedspolitisk tiltag ikke behøver at være et nødvendigt og uafvendeligt modtræk i forhold til en umiddelbar ekstern trussel for at blive gennemført. Denne iagttagelse ligger i sin forlængelse af den konstruktivistiske erkendelse af, at trusler er facts, som aktører kan fikle med og strides om. Derfor synes det frugtbart at gøre et systematisk forsøg på at etablere en syntese mellem *securitization*-tilgangen og *Garbage Can*-teori.⁹

Den anden teoretiske konklusion er, at sikkerhedspolitik ingenlunde foregår pr. autopilot som i en simpel stimuli-responsmodel. Det drejer sig om at vinde opbakning omkring et trusselsbillede, da det ellers er umuligt at få gennemført sin politik. Republikanerne forsøgte således igennem en årrække at tegne et trusselsbillede, der kunne retfærdiggøre deres SMF-lov, og der herskede stadig tvivl om trusselsbilledet ved lovens vedtagelse i 1999. En sikkerhedsliggørelse kan altså kræve særdeles hårdt arbejde. Sikkerhed er noget man forhandler om. Der er ikke nødvendigvis tale om, at en politisk elite skal overbevise en befolkning om, at nationen er truet. Eliten kan være splittet på spørgsmålet, og analytikeren må derfor tage højde for, at der er flere forskellige spillere på banen med forskellige (eventuelt også økonomiske) interesser og præferencer for forskellige sikkerhedspolitiske tiltag.

Den tredje teoretiske konklusion er, at det lader til, at magtfulde aktører har større chancer for succesfulde sikkerhedens træk. Vi så således, hvordan (1) Clinton kan have påvirket efterretningssamfundets rapporter, (2) republikanerne havde "aktiemajoriteten" i Rumsfeld-kommissionen, og (3) efterretningssamfundet ændrede rutiner, da magtbalancen i Senatet blev ændret. Aktører med formelle magtpositioner i et samfund kan skaffe sig indflydelse på, hvorledes et samfunds sikkerhedspolitiske standardprocedure for problemerkendelse fungerer. Hermed vil man kunne manipulere de rutiner og metoder, der tages i brug for at erkende trusler. På den måde kan magtfulde aktører (typisk regeringer, der har monopol på militære efterretninger) underdrive eller overdrive trusler ved at støtte sig til officielt anerkendte professionelle eksperter, der anerkender det tegnede trusselsbillede. Eksperter, som de vel at mærke selv er arbejdsgivere for. I forlængelse heraf forekommer det som en interessant opgave at forsøge at kombinere *securitization*-tilgangen med sociologiske og politologiske teorier om magt.

Den første empiriske konklusion, vi kan drage, er, at selv om SMF-loven blev vedtaget med et overvældende flertal, så hvilede denne formulering af USA's SMF-politik på et spinkelt politisk fundament, idet der eksisterede en grundlæggende uenighed mellem republikanere og demokrater, og hermed også mellem den lovgivende og den udøvende magt, omkring det tegnede trusselsbillede og det foreslåede modtræk, SMF.

På trods af at USA i mellemtiden har fået en republikansk præsident, der går ind for deployering af SMF så hurtigt som muligt, og på trods af 11. september, er der ikke siden debatten i 1990'erne sket nye udviklinger (som for eksempel nye overraskende missiltest), der kan give yderligere støtte til republikanernes sikkerhedens træk. Der er derfor god grund til at antage, at uenighederne omkring SMF og omkring trusselsbilledet stadig eksisterer, men at det anses for upatriotisk at lancere en kritik af SMF, så længe den amerikanske nation stadig befinder sig i en posttraumatisk tilstand efter 11. september.¹⁰

Det er hermed ikke ganske utænkeligt, at der på et tidspunkt, når demokraterne finder tiden opportun, vil blive lanceret en politisk kampagne à la den, republikanerne gennemførte i 1990'erne, men blot med omvendt fortegn, således at demokraterne vil forsøge at afsikkerhedsliggøre (*desecuritize*) "slyngelstaterne" og den påståede missiltrussel, fordi SMF (af flere, men ikke mindst økonomiske, grunde) af de fleste demokrater anses for at være en uanvendelig politik. De politiske kampe om at fremstille troværdige trusselsbilleder og argumentere for eller imod SMF er med andre ord endnu ikke afsluttede. Meget vil afhænge af, dels hvornår det atter bliver legitimt åbent at debattere sikkerhedspolitik i USA, dels hvorledes planerne om SMF bliver modtaget i Europa.

Den anden, og på sin vis banale, empiriske konklusion er, at USA, som et direkte resultat af de politiske kampe om fastsættelsen af et trusselsbillede, der kan retfærdiggøre SMF, er blevet udstyret med en ny metode til at vurdere missiltrusler på, der (med direkte inspiration fra Rumsfeld-kommissionen) nu inddrager analyser af *worst case scenarios*. Amerikanerne får nu øje på flere og mere farlige trusler end før Rumsfeld-kommissionen. Det er ikke denne forfatters opgave at afgøre, hvorvidt denne ændring af USA's officielle standardprocedure for problem-erkendelse på det sikkerhedspolitiske område er udtryk for et fremskridt eller det modsatte. Man kan nøjes med at konstatere, at sikkerhedens aktører nu har nemmere ved at underbygge deres sikkerhedens træk, når de vil argumentere for deployering af SMF.

Det er ikke uproblematisk, at verdens supermagt pludselig erkender nye, flere og farligere trusler. Det ser man ikke mindst i kølvandet på 11. september. Trusselsbilleder, som de tegnes af Rumsfeld-kommissionen rapport og *NIE1999*, må således forventes at få endnu større international betydning fremover. Det skyldes den hidtil noget oversete, men ikke desto mindre revolutionerende, militærstrategiske Bush-doktrin, der dikterer *preemptive actions* (dvs. fremskudt angreb som foregribende forsvar) (Bush, 2002; U.S. White House, 2002). Med en sådan offensiv militærstrategisk doktrin, hvor USA opfatter det som legitimt at rette militære angreb mod stater, der påstås at udgøre en trussel mod USA, førend disse har demonstreret deres fjendtlige hensigter med et konkret militært angreb på USA, bliver det af fundamental betydning at studere, hvorledes amerikanerne tegner trusselsbilleder. Og her får netop Rumsfeld-kommissionens rapport og *NIE1999*, som vi har set, en central rolle som ammunition for de sikkerhedens aktører, der er fortalere for Bush-doktrinen.

Man kan afslutningsvis standse op og spørge, hvorfor det overhovedet er interessant at studere de politiske kampe om formuleringen af amerikansk SMF-poli-

tik, når slutresultatet blev, at republikanerne ganske vidst fik deres længe ønskede SMF-lov, men at demokraterne omvendt fik succes med at udvande lovens indhold, så den reelt ikke forpligtede Clinton-regeringen. Begrundelsen for at studere interne politiske kampe om formuleringen af udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik er, at disse debatter også har konsekvenser i udlandet. Når der således vedtages en SMF-lov i 1999, der gør det til officiel amerikansk politik at deployere SMF, så kan sikkerhedens aktører i først og fremmest Kina (men også i Rusland, Indien og i andre lande), der også har deres specifikke (magt-)interesser at forfølge, anvende SMF-loven som ammunition i deres sikkerhedens træk, der er møntet på at overbevise landsmændene om, at oprustning er nødvendigt for at kunne matche USA. Pointen er altså, at én succesfuld sikkerhedsliggørelse trækker den næste med sig, og så kører den socialt konstruerede usikkerhedsspiral med, hvad dertil hører af gensidig mistillid og oprustning (jf. det klassiske sikkerhedsdilemma (Herz, 1950)).

Det er akkurat derfor, at analytikere ikke bør stille sig tilfreds med blot at studere *konsekvenserne* af succesfulde sikkerhedsliggørelser. Man bør starte langt tidligere, *før* tingene løber af sporet, med at iagttage sikkerhedens aktører og deres sikkerhedens træk med henblik på at kaste lys på de kampe, der foregår omkring etablering af trusselsbilleder og udformning af modtræk. På den måde kan man forsøge at bidrage til samfundsvidenskabernes kollektive opgave med at afdække politikens vilkårligheder og opportuniste og, når det kommer til sikkerhedsstudier, blotlægge det skrøbelige, diskursivt konstruerede fundament for de alt for hyppige situationer, hvor sikkerhedens politik ikke ender med at generere sikkerhed – men det modsatte.

Noter

1. For en diskussion af traditionel sikkerhedsteori versus kritisk sikkerhedsteori, se for eksempel Krause og Williams (1996), Krause og Williams (1997), Krause (1998), Williams (1993), Wyn-Jones (1999), Booth (2000), Buzan (1997) og Buzan et al. (1998).
2. "København-skolen" er et løst kollektiv af forskere samlet omkring Barry Buzan og Ole Wæver tilknyttet det netop opløste Center for Freds- og Konfliktforskning (COPRI). København-skolens studier er blevet underkastet reviews af McSweeney (1996) og Huysmans (1998). København-skolens *securitization*-tilgang er diskuteret af blandt andre Williams (1998a), Eriksson (1999a) og Hansen (2000). I denne artikel vil jeg alene fokusere på København-skolens hovedværk, den såkaldte "*framework-bog*" som er den mest udførlige introduktion til og diskussion af teorien om *securitization* (Buzan et al., 1998).
3. Til casestudiet har især været benyttet McKay (1993: 148-173), Burns et al. (1984: 291-318) og Keefe og Ogul (1993: 233-264). Herudover har de følgende websteder været af vital betydning for dataindsamling: U.S. Senate; U.S. House of Representatives; U.S. Federal Election Commission og School of American Studies, Keele University.
4. Alle debatter, lovforslag, resolutioner, høringssvar etc. fra Kongressen udgives i The Congressional Records (CR), der er gjort tilgængelige på internet (Congressional Record Text). Websiden er udstyret med en stærk og brugervenlig søgemaskine, der gør forskning i de store mængder arkivmateriale nemt og ligetil. I artiklen vil citater fra debatter i Senatet blive angivet med den folkevalgtes navn, sidens nummer og dato (for eksempel, Helms, CR, p. S2723, 16.3.1999). Love og lovforslag angives med navn og nummer (for eksempel, "The American Missile Protection Act" (S.1873)).

5. Den officielle chef for efterretningssamfundet er CIA's chef (DCI). Denne anmoder The National Intelligence Council (NIC) om at fremstille National Intelligence Estimates (NIE's), der er de mest kendte efterretningsrapporter (Richelson, 1985: 243, 278ff.).
6. En *rider* er en slags fodnote eller tillægsbestemmelse indeholdende substantiel lovgivning, som vedhæftes en bevillingslov (Committee on Rules, 2002).
7. *Filibustering* er en politisk praksis, der har sit udspring i Senatets procedurer, som gør det muligt for et mindretal i Senatet at forsinke vedtagelsen af upopulære lovforslag ved at trække debatten i plenum i langdrag og hermed forhindre lovforslagets tilhængere i at igangsætte den formelle afstemning. *Filibustere* er sjældne, men alene truslen om en *filibuster* er en effektiv forsinkelsesmekanisme, som Senatets mindretal har til rådighed. Flertallets modtræk er at stille et forslag om, at debatten afsluttes (a *motion for cloture*). Hvis tre femtedele af Senatets medlemmer (dvs. 60 personer) stemmer for en sådan *cloture motion*, stopper debatten, og man kan skride til afstemning om det lovforslag, som mindretallet har udsat for en *filibuster*. Dvs. at det magiske tal i Senatet er 41. Med dette antal stemmer kan et mindretal nemlig egenhændigt effektivt blokere for ny lovgivning, idet man blot fortsætter debatten i det uendelige, indtil lovforslaget trækkes tilbage.
8. Her tænkes primært på den strukturerede variant, nemlig Kingdons teori om dagsordensfastsættelse (1984). Kingdon var inspireret af Cobb og Elder (1972) og af Cohen et al. (1972).
9. Graham Allison har i anden-udgaven af sin analyse af Cuba-krisen kort nævnt Kingdons studier, da han diskuterer vigtigheden af problemanerkendelse (Allison og Zelikow, 1999), og også Durant og Diehl (1989) har diskuteret Kingdons teori i relation til tilblivelsen af udenrigspolitik. For forsøg på en syntese mellem Kingdons og Københavner-skolens respektive teorier se Johansen (2001) og Eriksson (1999b).
10. For en uddybende analyse af 11. september, se for eksempel Johansen og Kunding (2002).

Litteratur

- Allison, Graham (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Company.
- Allison, Graham and Philip Zelikow (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd ed., New York: Longman.
- Armed Services Committee (1997). "National Missile Defense Act of 1997", *Report 105-15, Senate Committee on Armed Services*, Washington, DC, 30.4. www.fas.org/spp/starwars/congress/1997_r/s105-15.htm (1.11.2002).
- Armed Services Committee (1998). "American Missile Protection Act of 1998", *Report 105-175, Senate Committee on Armed Services*, Washington, DC, 24.4. www.fas.org/spp/starwars/congress/1998_r/sr105-175.htm (1.11.2002).
- Aspin, Les (1993a). "Policy Guidance on FY 1994 Budget Cuts", *Aerospace Daily*, 5.2. (Citeret i Cochran, 2000).
- Aspin, Les (1993b). *Press Briefing*, Secretary of Defense Les Aspin, Department of Defense, Washington, DC, 13.5. (Citeret i Cochran, 2000).
- Bonnén, Preben (2001). "USA's planer om et missilforsvar og de politiske omkostninger i lyset af sikkerhedsdilemmaet", *Politica*, 33. årgang, nr. 4, pp. 373-386.
- Booth, Ken (1991). "Security and Emancipation", *Review of International Relations*, Vol. 17, No. 4, pp. 313-326.
- Booth, Ken (1997). "Security and Self: Reflections of a Fallen Realist", pp. 83-119 in Keith Krause and Michael C. Williams (eds.), *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Booth, Ken (ed.) (2000). *Security, Community and Emancipation: Critical Security Studies and Global Politics*, London: Lynne Rienner.
- Burns, James MacGregor, J.W. Peltason and Thomas E. Cronin (1984). *Government by the People*, 12th ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

- Bush, George W. (2002). *Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy West Point*, New York, 1.6. Office of The White House Press Secretary, Washington, DC. www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html (1.11.2002).
- Buzan, Barry (1991). *People, States and Fear*. 2nd ed., London: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, Barry (1997). "Rethinking Security after the Cold War", *Cooperation and Conflict*, Vol. 32, No. 1, pp. 5-28.
- Buzan, Barry, Ole Wæver and Jaap de Wilde (1998). *Security: A New Framework for Analysis*, London: Lynne Rienner.
- Campbell, David (1992). *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Rev. ed., Manchester: Manchester University Press.
- Campbell, David (1998). *National Deconstruction. Violence, Identity, and Justice in Bosnia*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Clinton, William J. (1995). *Letter from President Clinton to the House of Representatives*, 28.12. Office of The White House Press Secretary, Washington, DC. www.fas.org/spp/starwars/offdocs/w951228v.htm (1.11.2002).
- Clinton, William J. (1999). *Statement of the President on the Senate Missile Defense Bill*, Office of The White House Press Secretary, Washington, DC, 17.3. www.fas.org/spp/starwars/program/news99/99031708_tpo.htm (1.11.2002).
- Cobb, Roger W. and Charles D. Elder (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Boston: Allyn and Bacon.
- Cochran, Thad (2000). "Stubborn Things. A Decade of Facts About Ballistic Missile Defense", *A Report by Senator Thad Cochran, Chairman, Subcommittee on International Security, Proliferation, and Federal Service Committee on Governmental Affairs*. United States Senate, September 2000. www.fas.org/spp/starwars/advocate/stubborn.htm (1.11.2002).
- Cohen, Michael, James March and Johan Olsen (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, pp. 1-25.
- Committee on Rules (2002). "XIV. Senate Action", *Guide to Legislative Process in the House*, U.S. House of Representatives. www.house.gov/rules/lph-saction.htm (1.11.2002).
- Congressional Record Text. Thomas: Legislative Information on the Internet, U.S. Library of Congress, Washington, DC. thomas.loc.gov/home/r107query.html (1.11.2002).
- Defense Act (1997). "Section 1311", *The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997 (H.R.3230)*, 10.9.1996. Tilgængelig online på websiden Congressional Record Text hos U.S. Library of Congress.
- Durant, Robert F. and Paul F. Diehl (1989). "Agendas, Alternatives, and Public Policy", *Journal of Public Policy*, Vol. 9, No. 2, pp. 179-205.
- Eriksson, Johan (1999a). "Observers or Advocates? On the Political Role of Security Analysts", *Cooperation and Conflict*, Vol. 34, No. 3, pp. 311-330.
- Eriksson, Johan (1999b). "Agenda, Threats, and Politics", Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Mannheim (unpublished).
- Gaddis, John Lewis (1982). *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Post-War American National Security Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Gates, Robert (1996). *NIE 95-19: Independent Panel's report of "Emerging Missile Threats to North America During the Next 15 Years"*, Chairman Robert Gates (former DCI), Central Intelligence Agency, Washington, DC, 23.12. www.fas.org/irp/threat/missile/oca961908.htm (1.11.2002).
- Glaser, C.L. (1990). *Analyzing Strategic Nuclear Policy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gilpin, Robert (1972). "Has Modern Technology Changed International Relations?", pp. 166-174 in James N. Rosenau et al. (eds.), *The Analysis of International Relations*, New York: The Free Press.
- Gilpin, Robert (1981). *War and Change in World Politics*, New York: Cambridge University Press.
- Gray, Colin S. (1992). "New Directions for Strategic Studies: How Can Theory Help Practice?", *Security Studies*, Vol. 1, No. 4, pp. 25-39.

- Gray, Colin S. (1999). *Modern Strategy*, New York: Oxford University Press.
- Hansen, Lene (1997). "A Case for Seduction. Evaluating the Poststructuralist Conceptualization of Security", *Cooperation and Conflict*, Vol. 32, No. 4, pp. 369-397.
- Hansen, Lene (2000). "The Little Mermaid's Silent Security Dilemma and the Absence of Gender in the Copenhagen School", *Millennium*, Vol. 29, No. 2, pp. 285-306.
- Hermann, F. Charles, Charles W. Kegley Jr. and James N. Rosenau (eds.) (1987). *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston: Allen and Unwin.
- Herz, John (1950). "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", *World Politics*, Vol. 2, No. 2, pp. 157-180.
- Huysmans, Jef (1998). "Revisiting Copenhagen: Or, On the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe", *European Journal of International Relations*, Vol. 4, No. 4, pp. 479-505.
- Huysmans, Jef (2000). "Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier", *European Journal of International Relations*, Vol. 4, No. 2, pp. 226-255.
- Johansen, Kenneth Møller (2001). *The Politics of Securitization: Entrepreneurs, Threats and Countermeasures*, Master's Dissertation, Department of International Politics, University of Wales, Aberystwyth (unpublished).
- Johansen, Kenneth Møller og Terkel Kunding (2002). "Amerikansk udenrigspolitik og repræsentationen af fare", *Politologiske Studier*, 5. årgang, nr. 3, pp. 38-51.
- Keefe, William J. and Morris S. Ogul (1993). *The American Legislative Process*, 8th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown and Company.
- Krause, Keith (1998). "Critical Theory and Security Studies. The Research Programme of 'Critical Security Studies'", *Cooperation and Conflict*, Vol. 33, No. 3, pp. 298-333.
- Krause, Keith and Michael C. Williams (1996). "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods", *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, No. 2, pp. 229-254.
- Krause, Keith and Michael C. Williams (1997). "From Strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies", pp. 33-59 in Keith Krause and Michael C. Williams (eds.), *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- McKay, David (1993). *American Politics & Society*, 3rd ed., Oxford: Blackwell.
- McSweeney, Bill (1996). "Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School", *Review of International Studies*, Vol. 22, No. 1, pp. 81-93.
- Mearsheimer, John J. (1990). "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security*, Vol. 15, No. 1, pp. 5-56.
- Mearsheimer, John J. (1994). "The False Promise of International Institutions", *International Security*, Vol. 19, No. 3, pp. 5-49.
- National Intelligence Council (1996). "Emerging Missile Threats to North America During the Next 15 Years", Statement for the Record by Richard N. Cooper, Chairman, National Intelligence Council, Hearings on Ballistic Missile Defense, Washington, DC: House National Security Committee, 28.2. www.ceip.org/programs/npp/ciacooper.htm (1.11.2002).
- National Intelligence Council (1999). *Foreign Missile Developments and the Ballistic Missile Threat to the United States Through 2015*, Paper prepared under the auspices of Robert D. Walpole, National Intelligence Officer for Strategic and Nuclear Programs, Washington, DC: National Intelligence Council, september. www.cia.gov/cia/publications/nie/nie99msl.html (1.11.2002).
- Neack, Laura, Jeanne A.K. Hey and Patrick J. Haney (eds.) (1995). *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- New York Times*.
- Nye, Joseph and Sean Lynn-Jones (1988). "International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field", *International Security*, Vol. 12, No. 1, pp. 5-27.
- Richelson, Jeffrey T. (1985). *The U.S. Intelligence Community*, Cambridge, MA: Ballinger.
- Rosenau, James N. (1966). *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York: The Free Press.

- Rumsfeld, Donald (1998). *Executive Summary of the Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States*, 15.7. www.fas.org/irp/threat/bm-threat.htm (1.11.2002).
- School of American Studies, Keele University. www.keele.ac.uk/depts/as (1.11.2002).
- Shapiro, Michael J. (1997). *Violent Cartographies. Mapping Cultures of War*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- U.S. Federal Election Commission, Washington DC. www.fec.gov (1.11.2002).
- U.S. House of Representatives, Washington, DC. www.house.gov (1.11.2002).
- U.S. Library of Congress, Washington, DC. www.loc.gov/ (1.11.2002).
- U.S. Senate, Washington, DC. www.senate.gov (1.11.2002).
- U.S. White House, Washington, DC. www.whitehouse.gov (1.11.2002).
- U.S. White House (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*, Office of The White House Press Secretary, Washington, DC, 17.9. www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf (1.11.2002).
- Walpole, Robert D. (1998a). Speech at the Carnegie Endowment for International Peace. Robert D. Walpole, National Intelligence Officer for Strategic and Nuclear Programs, Central Intelligence Agency, Washington, DC, 17.9. www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/archives/1998/walpole_speech_091798.html (1.11.2002).
- Walpole, Robert D. (1998b). "North Korea's Taepo Dong Launch and Some Implications on the Ballistic Missile Threat to the United States", Speech at the Center for Strategic and International Studies. Robert D. Walpole, National Intelligence Officer for Strategic and Nuclear Programs, Central Intelligence Agency, Washington, DC, 8.12. www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/archives/1998/walpole_speech_120898.html (1.11.2002).
- Walt, Stephen M. (1987). *The Origins of Alliances*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Walt, Stephen M. (1991). "The Renaissance of Security Studies", *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2, pp. 211-239.
- Walt, Stephen M. (1999). "Rigor or Rigor Mortis? Rational Choice and Security Studies", *International Security*, Vol. 23, No. 4, pp. 5-48.
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*, New York: Random House.
- Waltz, Kenneth N. (1990). "Nuclear Myths and Political Realities", *American Political Science Review*, Vol. 84, No. 3, pp. 732-745.
- Washington Post*.
- Weldon, Curt (1997). *Letter to Robert Gates*, 17.1. www.fas.org/news/usa/1997/01/msg00032c.htm (1.11.2002).
- Williams, Michael C. (1993). "Neo-Realism and the Future of Strategy", *Review of International Studies*, Vol. 19, No. 2, pp. 103-121.
- Williams, Michael C. (1997). "The Institutions of Security. Elements of a Theory of Security Organizations", *Cooperation and Conflict*, Vol. 32, No. 2, pp. 287-302.
- Williams, Michael C. (1998a). "Modernity, Identity and Security: A Comment on the 'Copenhagen Controversy'", *Review of International Studies*, Vol. 24, No. 4, pp. 435-439.
- Williams, Michael C. (1998b). "Identity and the Politics of Security", *European Journal of International Relations*, Vol. 4, No. 2, pp. 204-225.
- Wyn-Jones, Richard (1999). *Security, Strategy, and Critical Theory*, London: Lynne Rienner.
- Wæver, Ole (1995). "Securitization and Desecuritization", pp. 46-86 in Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security*, New York: Columbia University Press.