



FOLKETINGET

Udenrigsnote

Til orientering af UPN, FOU, URU, NATO PA

Ny debat om atomvåbnenes rolle

Sammenfatning

Atomvåbnenes rolle er til fornyet international debat. Det sker ikke mindst på baggrund af, at Præsident Trump kort tid efter sin tiltrædelse lod udarbejde et såkaldt "Nuclear Posture Review" med henblik på at tilpasse USA's nukleare strategi til det 21. århundredes komplekse trusselbillede. I sidste måned satte Trump yderligere gang i debatten, da han annoncerede, at USA vil trække sig ud af INF-traktaten (mellemdistanceraketter). En række sikkerhedspolitiske eksperter har i den seneste udgave af tidskriftet *Foreign Affairs* bidraget til debatten om atomvåbnenes rolle i dag: Har de overhovedet nogen betydning? Er der behov for nye, mindre atomvåbentyper, som kan anvendes mere målrettet, eller vil det blot sætte gang i et nyt risikabelt atomart våbenkapløb?

6. november 2018

Det Internationale
Sekretariat
J.nr.: 18-001202-1
Peter Riis
International Konsulent

USA's nukleare strategi under præsident Trump

USA's nukleare strategi er blevet ændret under præsident Trump. Kort efter sin indsættelse som USA's præsident i 2017 igangsættede præsidenten en såkaldt Nuclear Posture Review (NPR), som indebar et større analysearbejde med henblik på at tilpasse USA's nukleare strategi, så den var gearet til det 21. århundredes trusler. Udgangspunktet var, at USA og dets allierede nu var konfronteret med et mere komplekst nukleart trusselbillede end tidligere.

Den 75 sider lange analyse lå klar i februar 2018. NPR'en fastslår, at USA's nukleare afskrækkelsesevne fortsat er en hjørnesten i amerikansk sikkerhedspolitik. Det vurderes endvidere, at det internationale sikkerhedspolitiske miljø i stigende grad vil være kendetegnet af stormagtsrivalisering, samt trusler afledt af Irans og Nordkoreas atomare ambitioner. Hertil kommer truslen fra potentiel nuklear terrorisme.



Det er i sig selv ikke nyt, at den amerikanske nukleare strategi er baseret på evnen til at afskrække eventuelle modstandere fra at angribe. Flere internationale iagttagere har imidlertid peget på, at der i den nye NPR lægges op til en mere fleksibel nuklear afskrækkelseskapacitet, som skal skræddersyes til forskellige typer af trusler. Det vil eksempelvis kunne omfatte mindre atomvåben, som kan anvendes mere præcist mod udvalgte mål.

Præsident Trumps nylige udtalelser om, at USA vil trække sig ud af den såkaldte INF-traktat fra 1987, kan ses i denne sammenhæng. INF-traktaten forbød USA og Rusland (dengang Sovjetunionen) at udvikle og opstille såkaldte mellemdistanceraketter, der kan affyres fra jorden, og som har en rækkevidde på 500-5.500 km. Præsident Trump hævder, at Rusland allerede har brudt INF-traktaten.

Ifølge blandt andre Elbridge Colby, direktør for forsvarsprogrammet ved tænketanken Center for a New American Security, er INF-traktaten en hindring for, at USA kan udvikle en mere fleksibel nuklear afskrækkelseskapacitet. Derimod har blandt andre Tysklands udenrigsminister Heiko Maas og EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender Federica Mogherini opfordret USA og Rusland til at gå i dialog for at sikre INF-traktatens fortsatte overlevelse.

FAKTA: Hvilke lande råder over atomvåben?

Følgende fem lande er officielt anerkendte atomvåbenmagter i henhold til den nukleare ikke-spredningsaftale fra 1968, (the Nuclear Non Proliferation Treaty ([NPT](#))): **Rusland, USA, Frankrig, Kina og Storbritannien**. Rusland og USA råder over langt størsteparten af alle atomvåben.

Indien og Pakistan har ikke underskrevet NPT og **Nordkorea** trak sig ud af aftalen i 2003. Alle tre lande råder imidlertid også over atomvåben ifølge Arms Control Association. **Israel** har heller ikke underskrevet NPT, men det er ifølge Arms Control Association en udbredt vurdering, at Israel også råder over atomvåben. Israel har dog aldrig hverken bekræftet eller afkræftet, at landet råder over atomvåben.

Kilde: *Arms Control Association*

<https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat>

Aktuel debat om atomvåbnenes betydning

Under overskriften: "*Do Nuclear Weapons Matter?*" i seneste udgave af det internationalt anerkendte tidsskrift Foreign Affairs sætter en række sikkerhedspolitiske eksperter fokus på atomvåbnenes aktuelle betydning. Der bliver eksempelvis sat spørgsmålstejn ved, hvorvidt atomvåben overhovedet har operationel betydning, eller om det snarere er frygten for atomvåbnene, der er signifikant (Mueller). Andre iagttagere mener derimod, at atomvåben stadig spiller en central rolle og advarer imod at italesætte brugen af atomvåben for derved



at bryde det nukleare tabu (Tannenwald). Endelig bliver det diskuteret, om USA har behov for en ny type mindre, fleksible og målrettede atomvåben (Colby). Dette vil ikke bare gøre USA's atomare politik mere troværdig, men også mere etisk ansvarlig, argumenterer Sagan. I det følgende gengives nogle af de centrale hovedpointer i Foreign Affairs' temaserie om atomvåben.

John Mueller: Nuclear Weapons Don't Matter – But Nuclear Hysteria

Does

John Mueller, adjungeret professor i statskundskab, afviser forestillingen om, at atomvåben har transformeret international politik på radikal vis. Både kritikere og fortalere for atomvåben har overdrevet våbnenes praktiske betydning, idet atomvåbnene har vist sig uanvendelige i militære sammenhænge. Der har været mange dommedagsprofetier i forbindelse med udviklingen og udbredelsen af atomvåben, men sandheden er, påpeger Mueller, at ingen af de forudsagte katastrofer er blevet materialiseret. Faktisk har atomhysteriet og de deraf afledte politiske beslutninger, f.eks. økonomiske sanktioner, kostet flere mennesker liv, end atombomben har, fastslår Mueller.

Mueller tilbageviser argumentet om, at spredningen af atomvåben til 'slyngelstater' vil betyde verdens undergang. Mueller henviser til, at verden allerede har overlevet situationer, hvor de største masse mordere, såsom Mao og Stalin, besad atomvåben. Det at besidde atomvåben er ikke ensbetydende med, at man kan true sig til nabostaters fjelighed – faktisk er det ifølge Mueller mere sandsynligt, at nabostaterne vil gå sammen imod en sådan provokatør. Dette kom ifølge Mueller eksempelvis til udtryk, da landene omkring Den Perisiske Golf reagerede på Saddam Husseins invasion af Kuwait i 1990. Endelig er terrorgrupper ikke nødvendigvis interesserede i atomvåben, idet produktionen og anvendelsen af disse våben er meget kompleks og risikabel – især i lyset af, at terrorgruppernes aktiviteter skal ske i det skjulte, skriver Mueller.

Afsluttende opfordrer Mueller til, at de politiske magthaverne bruger færre midler på at ruste sig mod en potentiel verdensomspændende atomkrig og i stedet forsøger at normalisere forholdet til atombesiddende stater såsom Nordkorea.

Nina Tannenwald: The Vanishing Nuclear Taboo? How disarmament Fell Apart

Nina Tannenwald adresserer spørgsmålet om, hvorfor normen om ikke at anvende atomvåben (det såkaldte nukleare tabu) er blevet svækket i løbet af de sidste 10 år. For 10 år siden præsenterede præsident Obama en vision om en verden uden atomvåben – en vision, der lod sig materialisere i en række internationale atomaftaler, bl.a. med Iran.

I dag forekommer drømmen om en atomvåbenfri verden mere fjern end nogensinde før med et stadig forværret forhold mellem de to vigtigste nukleare aktører: USA og Rusland. Trump har været med til at nedbryde det nukleare



tabu, f.eks. ved at tilskynde lande som Japan og Sydkorea til at udvikle deres egne atomvåben. Men Trump er ikke årsagen til svækkelse af normen; han har blot forstærket eksisterende strømninger, påpeger Tannenwald.

Tannenwald peger i øvrigt på, at Obama ikke var i stand til at levere på sin vision om en atomfri verden, bl.a. som følge af et mere anstrengt forhold til Rusland. Obamas ambition var vanskelig at indfri, idet den amerikanske strategi var tosporet. Strategien bestod på den ene side i at fremme afnuklearisering og på den anden side fortsat at bruge atomvåben som et led i USA's og dets allieredes sikkerhedspolitik. Disse to spor var ultimativt inkompatible, vurderer Tannenwald.

Tannenwald mener, at det er i USA's interesse at arbejde hen imod en verden uden atomvåben, idet fordelene ved at besidde atomvåben ikke opvejer den stigende risiko for en katastrofal atomkrig. Det første skridt for at indfri en sådan ambition er at fastholde international tilslutning til det nukleare tabu. Dermed accepterer Tannenwalds analyse ikke Muellers argument om, at atomvåben spiller en overvurderet rolle i international politik.

Elbridge Colby: If You Want Peace, Prepare for Nuclear War – A Strategy for the New Great-Power Rivalry

Tiden efter den kolde krig, hvor fokus var på at reducere og tøjle atomvåben, er forbi. Lande som Kina og Rusland udfordrer nemlig USA's status som supermagt - også på det nukleare område. Så klar er analysen fra Elbridge Colby, programdirektør ved Center for a New American Security. Som konsekvens deraf bør USA ifølge Colby udvikle og investere i våbentyper, der mindsker spændet mellem konventionel krigsførelse og altødelæggende atomvåben.

Især Ruslands strategi synes at bestå i at udvikle skræddersyede nukleare løsninger, der gør det muligt for landet at starte en konflikt og dernæst satse på, at USA ikke gengælder af frygt for at eskalere konflikten til en altomfattende atomkrig. Denne taktik kendes også som 'escalate to de-escalate'. Hvis USA ønsker at opretholde sin alliancestruktur i Europa og Asien, må amerikanerne omlægge deres strategi til at kunne håndtere en modstander, der er villig til at bruge atomvåben, vurderer Colby.

En ny strategi må ifølge Colby balancere mellem to konkurrerende behov: At Washingtons trusler om bestemte handlinger skal være potente nok til at afskrække modstanderen, men ikke så dommedagsagtige, at de virker usandsynlige. Som et led i denne strategi, bør Det Hvide Hus også ændre sin kommunikation vedrørende USA's nukleare strategi. Hvis man som nu italesætter de apokalyptiske konsekvenser ved brugen af atomvåben, kan USA's fjender tro, at USA ikke er villig til at bruge sine atomvåben, medmindre det drejer sig om landets overlevelse. Dermed blottes USA's allierede. I stedet bør man italesætte, at USA er villig til at føre en afgrænset nuklear konfrontation. Colby



mener med andre ord, at den bedste måde at undgå en altomfattende atomkrig er ved at signalere villighed til at udkæmpe en afgrænset atomkrig.

Scott D. Sagan: Armed and Dangerous – When Dictators Get the Bomb

Der er god grund til være bekymret for en situation, hvor diktatorer besidder eller søger at besidde atomvåben. Diktatorer deler nemlig ikke deres magt med andre, hvorfor de ganske ubesværet kan træffe potentielt katastrofale beslutninger, der truer den atomare stabilitet, fremhæver Senior Fellow ved Stanford University, Scott D. Sagan.

Sagan mener, at USA bør ændre sin atomare strategi for at imødegå truslen fra diktatorer, der stræber efter at besidde atomvåben. For det første bør USA nægte at hjælpe lande med at erhverve atomenergi medmindre, de underskriver Det Internationale Atomagenturs tillægsprotokol, som forpligter underskriverne til at lade inspektører besigtige mistænksomme atomfaciliteter. For det andet bør USA, på linje med Colbys anbefaling, udvikle taktiske, mindre atomvåben. Sagan mener, at USA's atomare politik dermed kan blive mere etisk, idet USA mere præcist kan ramme sine mål og derved reducere civile tab. Han påpeger desuden, at man på denne måde kan gøre den atomare afskrækkelse mere effektiv, da man gør et amerikansk modsvar mere troværdigt i forhold til trusler om at anvende altødelæggende, strategiske atomvåben.

Afsluttende blik på Kina og Rusland

De to sidste artikler i Foreign Affairs' temaserie om atomvåbnenes rolle sætter fokus på Kina og Rusland. Caitlin Talmadge, associeret professor ved Georgetown University, advarer om, at en eventuel fremtidig militær konflikt mellem USA og Kina nemt kan risikere at komme ud af kontrol og udvikle sig nukleart, idet Kinas konventionelle og nukleare forsvarssystemer er meget tæt integrerede. Olga Oliker, programdirektør ved Center for Strategic and International Studies, advarer imod at overvurdere Ruslands vilje til at anvende atomvåben, og hun fraråder USA at udvikle nye typer atomvåben, som vil kunne føre til et fornyet risikabelt våbenkapløb. Hun anbefaler i stedet USA at videreudvikle sine avancerede konventionelle forsvarssystemer.

Kilder:

[Foreign Affairs: Do Nuclear Weapons Matter?](#) Volume 97, No 6, November/December 2018

John Mueller: [Nuclear Weapons Don't Matter – But Nuclear Hysteria Does](#) (pp. 10-15)

Nina Tannenwald: [The Vanishing Nuclear Taboo? How disarmament Fell Apart](#) (pp. 16-24)



Elbridge Colby: [*If You Want Peace, Prepare for Nuclear War – A Strategy for the New Great-Power Rivalry*](#) (pp. 25-34)

Scott D. Sagan: [*Armed and Dangerous - When Dictators Get the Bomb*](#) (pp. 35-43)

Caitlin Talmadge: [*Beijing's Nuclear Option – Why a U.S.-Chinese War Could Spiral Out of Control*](#) (pp. 44-51)

Olga Oliker: [*Moscow's Nuclear Enigma – What Is Russia's Arsenal Really For?*](#) (pp. 52-59)

President Trump: [*the nuclear question, Briefing Paper*](#), 22. oktober 2018, House of Commons Library.

[*Nuclear Posture Review*](#), februar 2018, Office of the Secretary of Defense (USA)

Foreign Minister Maas on the US announcement that it is withdrawing from the INF Treaty, pressemeddelelse, 21. oktober 2018
<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-inf-treaty/2151874>

Statement on the Treaty on Intermediate-Range Nuclear Forces in Europe, pressemeddelelse, Bruxelles, 22. oktober 2018
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/52520/statement-treaty-intermediate-range-nuclear-forces-europe_en

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.