



WORKING PAPER

**Obamas atomtrussel**

Jørgen Dragsdahl

DIIS Working Paper 2011:12

**JØRGEN DRAGSDAHL**

Journalist,  
[www.dragsdahl.dk](http://www.dragsdahl.dk)

DIIS Working Papers make available DIIS researchers' and DIIS project partners' work in progress towards proper publishing. They may include important documentation which is not necessarily published elsewhere. DIIS Working Papers are published under the responsibility of the author alone. DIIS Working Papers should not be quoted without the express permission of the author.

**DIIS WORKING PAPER 2011:12**

© The author and DIIS, Copenhagen 2011  
Danish Institute for International Studies, DIIS  
Strandgade 56, DK-1401 Copenhagen, Denmark  
Ph: +45 32 69 87 87  
Fax: +45 32 69 87 00  
E-mail: [diis@diis.dk](mailto:diis@diis.dk)  
Web: [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

Cover Design: Carsten Schiøler  
Layout: Allan Lind Jørgensen  
Printed in Denmark by Vesterkopi AS

ISBN: 978-87-7605-451-9

Price: DKK 25.00 (VAT included)  
DIIS publications can be downloaded  
free of charge from [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

**CONTENTS**

Resumé	5
I. Introduktion	7
Atombomben selv er truslen	7
Forholdet mellem fordele og ulemper afgørende	8
Tro på atomafskrækkelse blokerer afrustning	9
Ikke-spredningstraktaten repræsenterer vigtig norm	9
Amerikanske præsidenter kan sætte dagsordenen	10
II. Trusselsbilleder er politiske redskaber	10
Frygt for bomben inspirerer overdrevne trusselsbilleder	12
Obama talte til en skeptisk og splittet verden	13
Forskellige opfattelser af truslen fra atommagter	14
Delkonklusion	15
III. Obama-regeringens officielle trusselsbillede	15
Afdæmpet tone i regeringens trusselsanalyser	16
Truslerne har skiftet rangorden	18
Delkonklusion	20
IV. Atom-terrorisme og atom-terror	20
Frygt for store skader	20
Atomangreb anses for meget sandsynlige	21
Truslen svinder ved nærmere eftersyn	22
Atomterroristers målsætning måske kun atomterror	24
Delkonklusion	25
V. Spredning af atomvåben	25
Traktat under pres	26
Den Anden Atomalder	28
Truende vendepunkt	29
Sikkerhedsgarantiers troværdighed truet	30
Svagt funderet vendepunkts-påstand	31
Teorier giver utilstrækkelig vejledning	32
Nye teorier er på vej	33
Delkonklusion	34

VI. Atommagternes arsenaler	34
Skøbelig strategisk stabilitet	35
Atomafskrækkelse indeholder offensive trusler	37
Atomafskrækkelse har mange opgaver	38
Voksende behov for atomvåben?	39
Overraskelsesangreb spøger stadig	40
Også fremtidens militære trumf?	41
Delkonklusion	42
VII. Atomtruslen overskygges	42
Forskellige opfattelser af truslen	44
Atomtruslen har konkurrenter	45
Atomvåben anses stadig for nyttige	45
Delkonklusion	46
VIII. Konklusion	46

## RESUMÉ

Faren for “global atomkrig er faldet, men risikoen for atomangreb er vokset”, erklærede præsident Obama i april 2009, da han præsenterede en ny amerikansk atompolitik, hvor den langsigtede målsætning er “en verden uden atomvåben”. Arbejdsrapporten undersøger det trusselsbillede, som præsidenten lagde til grund for sin politik. Det centrale spørgsmål, som skal afklares, er: Har dette trusselsbillede gennem præsentation og indhold gavnet eller undergravet Obamas erklærede politik?

Den største hindring for atomafrustning har gennem årtier været, at nogle regeringer vurderede, at atomvåben udgjorde et nødvendigt element i deres nationale sikkerhedspolitik. Succes for Obamas erklærede politik skal, hvis man tager hans politik for pålydende, bygge på en trusselsanalyse, der overbevisende påpeger, at fordelene ved atomvåben nu opvejes af farerne, og at våbnene derfor skal afskaffes. Arbejdsrapportens konklusion er, at præsidenten og hans regering ikke har fremstillet og forelagt et trusselsbillede, som helt opfylder dette behov.

Der er en logisk sammenhæng mellem en politik, som vil afskaffe atomvåben, og et trusselsbillede, hvor selve eksistensen af atomvåben udgør en alvorlig fare. Obama-regeringen har opdelt atomtruslen i tre hovedelementer: atomterrorisme, spredning og etablerede atomarsenaler. I en gennemgang af disse hovedelementer påpeges, at Obamas vurdering af dem ikke repræsenterer en solid konsensus. Ekspertisen på dette felt er fundamentalt splittet, idet opfattelserne strækker fra, at atomvåben ikke udgør et væsentligt problem, til alarm over akut fare. Obama-regeringen har selv kun i yderst begrænset omfang bidraget til afklaring med taler og detaljerede redegørelser.

Det største problem med Obamas trusselsbillede er, at truslen fra atomterrorisme og spredning overskygger truslen fra de eksisterende arsenaler. Gennem denne prioritering leverer præsidenten ikke et tilstrækkeligt grundlag for en indsats mod truslen fra de eksisterende arsenaler – og det på trods af, at netop disse arsenaler er prioriteret højt i forbindelse med politiske initiativer. Obama er tilsyneladende fanget i et dilemma, idet han både vil opretholde et effektivt atomarsenal og bane vej for dets afskaffelse. Dette dilemma hæmmer en fremstilling af farer, som er knyttet til eksisterende arsenaler, altså også USA's eget.

Hvis man antager, at Obamas atompolitik primært skal blokere terroristernes adgang til atomvåben samt stoppe spredning – i første række hindre Irans atombevæbning og fjerne Nordkoreas atomvåben – er der sammenhæng mellem trusselsbillede og politik. Hvis man derimod antager, at atomvåbens totale afskaffelse er en styrende målsætning for Obamas politik, er der ikke en direkte sammenhæng mellem trusselsbillede og politik. Det er således muligt, at Obama-regeringen bevidst har undladt udvikling

af et trusselsbillede, som kan understøtte atomvåbens totale afskaffelse, fordi denne erklærede målsætning kun har marginal indflydelse på regeringens faktiske politik.

## I. INTRODUKTION

Da præsident Obama i april 2009 med en tale i Prag præsenterede sin atompolitik, var den bærende tanke, at USA og verden er truet af atomvåben – og derfor skal de afskaffes.<sup>1</sup> Gentagne gange har han givet en indsats mod truslen højeste prioritet i USA's sikkerhedspolitik.

Knap to år efter er denne atompolitik i krise, fordi vigtige første skridt på vejen mod den langsigtede målsætning, en verden uden atomvåben, er stødt på store forhindringer.<sup>2</sup> Nogle eksperter mener endog, at Obamas projekt "sandsynligvis" bliver kørt ud på et sidespor eller helt aflyses.<sup>3</sup> Krisen har mange årsager. I et opfølgende arbejdsrapport, Obamas Atomstrategi, analyseres de problemer, som hans afrustningsvision og konkrete forslag har rejst. Det grundlæggende spørgsmål, som skal behandles her, er: Har den måde, hvorpå Obama beskrev atomtruslen – dens angivelige indhold samt prioriteringen af dens elementer – bidraget væsentligt til krisen? Nært knyttet til dette spørgsmål er nogle flere: Hvad er atomtruslen og hvordan vil den udvikle sig? Afviger Obama-regeringens trusselsbillede fra det, som er fremherskende blandt uafhængige eksperter? Hvad er årsagerne til uenighed mellem eksperter og stater, når de analyserer det fremtidige 'nukleare landskab'? Formålet med nærværende arbejdsrapport er at få nogle

af de mulige svar belyst med henblik på videre analyse af Obamas politiske initiativer.

Arbejdsrapporten gennemgår i afsnit II nogle af de forhold, som under og efter Den Kolde Krig har medført, at trusselsanalyser ikke leverede et præcist trusselsbillede. En vigtig årsag er, at forudfattede antagelser ofte har spillet en større rolle end konkrete informationer. I afsnit III præsenteres det trusselsbillede, som præsident Obama offentliggjorde under en tale i Prag og som hans regering siden har fulgt. Det har et trusselshierarki, som bygger på antagelser bestemt af politiske behov. I de følgende tre afsnit afprøves Obama-regeringens trusselsbillede gennem brug af trusselsvurderinger fra andre kilder. Atomtruslens hovedelementer og de ofte modstridende opfattelser af deres alvor gengives. Når det gælder atomterrorisme er der uenighed om, hvorvidt terrorister kan erhverve højt beriget uran til en bombe og derefter fremstille en brugbar bombe. I forbindelse med spredning er der uenighed om hvilke drivkræfter, der er mest relevante. Truslen fra de eksisterende arsenaler vurderes med større alvor af kilder, som arbejder for atomvåbens afskaffelse, end af Obama-regeringen. Afsnit VII redegør for, hvordan atomtruslen i Obamas trusselsbillede er blevet overskygget af andre faktorer.

Arbejdsrapportens analyse bygger på nogle få antagelser:

### Atombomben selv er truslen

Det karakteristiske for Obamas erklærede trusselsbillede er, at det fokuserer på selve atombomben. Man kan alternativt, som præsident George W. Bush (2001-2009) gjorde, fokusere på de aktører, som har bomben.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Obama, Barack: "Remarks by President Obama, Hradnky Square, Prague". The White House, Office of the Press Secretary. 5. april 2009. [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/)

<sup>2</sup> Sanger, David: "Political Divide Undermines Obama's Nuclear Goals". New York Times, 21. december 2010. [http://www.nytimes.com/2010/12/22/us/politics/22assess.html?\\_r=1&hp](http://www.nytimes.com/2010/12/22/us/politics/22assess.html?_r=1&hp)

<sup>3</sup> Sokov, Nikolai og Pomper, Miles: "New START Ratification: A Bittersweet Success". James Martin Center for Nonproliferation Studies, 22. December 2010. [http://cns.miis.edu/stories/101222\\_new\\_start\\_ratified.htm](http://cns.miis.edu/stories/101222_new_start_ratified.htm)

<sup>4</sup> National Security Council: "The National Security Strategy of the United States of America". White House 2002. National Security Council: "National Security Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction", White House 2002.

Mellem de to opfattelser går et fundamentalt skel, der længe har delt amerikanske strateger og politikere. Sammen med Sovjetunionen udviklede USA under Den Kolde Krig et regime vendt mod spredning af atomvåben, hvor det centrale problem var atombomben – ikke bestemte stater, som havde bomben eller ville anskaffe den<sup>5</sup>. Ud fra denne opfattelse kunne man på tværs af politiske skel stræbe efter aftaler, der skulle mindske risikoen for atomkrig. Men især efter Den Kolde Krigs afslutning afviste det republikanske partis eksperter “sameksistens” og gik i stedet ind for ændring af “tyranniske” regeringer.<sup>6</sup> Det er, hævdede en af disse eksperter i et angreb på Clinton-regeringens indsats mod spredning, en “central vildfarelse”, at “våbnene selv er problemet – ikke regimerne, som har dem”.<sup>7</sup>

Også den akademiske verden er i sit syn på atomvåben splittet op i meget forskellige lejre med egne teorier. Nogle teoretikere, anført af den amerikanske professor Kenneth Waltz, hævder endog, at spredning bør hilses velkommen, fordi atomvåben har en krigsafskrækkende virkning, og det vil de også have for nye atomstater vedkommende. Frygt for følgerne vil afholde statsledere fra brug. Med flere atomstater vil, hævder Waltz, verden have “en lovende fremtid”.<sup>8</sup> Nærværende arbejdspapir tager ikke gennem inddragelse af disse teorier stilling til den rolle, som atomvåben spiller. Grundlaget for analysen er altså den erklærede opfattelse af atombomben,

som længe har været grundlæggende i internationale aftaler, der stræbte efter kontrol med bomben. Det er også den opfattelse, som præsident Obama tilsyneladende har lagt til grund for sin erklærede politik, idet han i Prag sagde, at bomben er den “farligste arv fra Den Kolde Krig”.

### **Forholdet mellem fordele og ulemper afgørende**

Den største hindring for atomafrustning har gennem årtier været, at regeringer med afgørende indflydelse vurderede, at atomvåben udgør et nødvendigt element i deres nationale sikkerhedspolitik. Afrustning vil først ske, når disse regeringer mener, at risici i aktuelle udviklingstendenser for atomvåbens vedkommende langt overgår bidraget, som de leverer til den nationale sikkerhed. Adskillige tidligere amerikanske toppolitikere er nået til den konklusion, at der, som to forsvarsministre har formuleret det, efter Den Kolde Krigs afslutning er sket “en fundamental ændring i de relative farer og fordele” ved atomvåben.<sup>9</sup> Sovjetunionens tidligere præsident Mikhail Gorbatsjov har ligeledes erklæret, at “det bliver stadig mere klart, at atomvåben ikke længere er et redskab, som giver sikkerhed; rent faktisk gør de år efter år vores sikkerhed mere udsat”.<sup>10</sup> Det er en konklusion, som adskillige internationale kommissioner og, især, amerikanske forskningsrapporter også har draget. Et internationalt ekspertpanel konkluderede

<sup>5</sup> Krepon, Michael: “Better Safe Than Sorry”. Stanford University Press, Stanford 2009. p.45 Se også Perkovich, George m.fl.: “Universal Compliance”. Carnegie Endowment for International Peace, juni 2007. pp. 21-22.

<sup>6</sup> Se f.eks. Kagan, Robert og Kristol, William: “Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy”. Encounter Books, San Francisco 2000. p. 20.

<sup>7</sup> Schneider, William i “Present Dangers”. Ibid. p. 270.

<sup>8</sup> Waltz, Kenneth og Sagan, Scott: “The Spread of Nuclear Weapons – A Debate”. W.W. Norton & Company, New York 1995. pp. 44-45.

<sup>9</sup> Carlucci, Frank og Perry, William i “Elements of a Nuclear Disarmament Treaty”, red. Blechman, Barry og Bollfrass, Alexander. Henry L. Stimson Center, Washington DC, 2010. Forord p. viii. Se også Schultz, George og Perry, William og Kissinger, Henry og Nunn, Sam: “A World Free of Nuclear Weapons”. Wall Street Journal, 4. januar 2007. [http://www.fcni.org/issues/item.php?item\\_id=2252&issue\\_id=54](http://www.fcni.org/issues/item.php?item_id=2252&issue_id=54)

<sup>10</sup> Gorbachev, Mikhail: “The Nuclear Threat”. Wall Street Journal, 31. januar 2007. [http://www.wagingpeace.org/articles/2007/01/31\\_gorbachev\\_nuclearthreat.htm](http://www.wagingpeace.org/articles/2007/01/31_gorbachev_nuclearthreat.htm)



eksempelvis i efteråret 2009 efter analyse af en række risici, at de “mere end opvejer alle tænkelige fordele, som kan knyttes til nogens fortsatte besiddelse af disse våben”.<sup>11</sup> Udfordringen for Obama var, at han overbevisende skulle påpege denne ændring, så man mere effektivt end hidtil kunne stræbe efter afrustning.

### **Tro på atomafskrækkelse blokerer afrustning**

Fra Den Kolde Krig er foruden våbnene overleveret teoretisk arvegods, som påvirker vor tids atompolitik. Mest iøjnefaldende er, at truslen fra atomvåben er blevet fremhævet og deres udryddelse er blevet diskuteret i internationale forsamlinger siden 1946, hvor FN's generalforsamling i sin første resolution nedsatte en kommission, der skulle fremlægge konkrete forslag til “fjernelse af atomvåben fra nationale arsenaler”.<sup>12</sup> Men samtidig er den potentielle trussel fra atomvåben blevet mere end afbalanceret i sikkerhedspolitiske overvejelser af teorier, som fremhævede, at de kan være nyttige. Men begrebet “atomafskrækkelse” gjorde teoretikerne bomben til svaret på truslen fra den selv, idet man hævdede, at udsigten til gengældelse med atomvåben kan hindre brug af bomben. Afslutningen på Den Kolde Krig medførte, at disse teorier blev udsat for ny kritik og begrebet ‘atomafskrækkelse’ fik en mindre central placering, men det spiller stadig en rolle og bidrager til, at atomvåben har

<sup>11</sup> Evans, Gareth og Kawaguchi, Yoriko: “Eliminating Nuclear Threats – A Practical Agenda For Global Policymakers”. Report of the International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament. November 2009. p. 3. Se f.eks. også: “Weapons of Terror”. The Weapons of Mass Destruction Commission. Juni 2006. Samt: Perkovich, George og Acton, James: “Abolishing Nuclear Weapons – A Debate”. Carnegie Endowment for International Peace. Washington DC, 2009.

<sup>12</sup> “Establishment of a Commission to Deal with the Problems Raised by the Discovery of Atomic Energy”. 24. januar 1946. <http://www.icanw.org/1946>

opretholdt en vis, nu dog mere omstridt, legitimitet.<sup>13</sup> I rapporter, som lægger op til total atomafrustning, anses denne legitimitet for at være en hindring, der skal fjernes. En højt prioriteret målsætning i anbefalingerne fra et internationalt panel er således, at atomvåben skal “delegitimeres”, så de anses for “temmelig marginale og i sidste ende helt unødvendige”.<sup>14</sup> For fremskridt i afrustningsprocessen er det afgørende, at “atomafskrækkelse nøje undersøges og findes mangelfuld”, lyder det fra amerikanske forskere.<sup>15</sup>

Ud fra denne opfattelse er det således vigtigt, hvorvidt og hvordan Obama med sin præsentation af truslen fra atomvåben har styrket eller svækket troen på, at atomafskrækkelsen fortsat har værdi.

### **Ikke-spredningstraktaten repræsenterer vigtig norm**

Med i arven fra Den Kolde Krig er desuden et internationalt regime vendt mod spredning af atomvåben. Det bygger på ikke-spredningstraktaten fra 1968 (NPT), som udfordrer atomvåbens legitimitet, idet selve deres eksistens anses for en trussel, og derfor er atomafrustning en målsætning. Aftalens faktiske betydning er omstridt, idet nogle forskere mener, at den kun marginalt har begrænset spredning. Det er i arbejdspapiret antagelsen, at traktaten foruden sit juridisk forpligtende indhold også repræsenterer en vigtig international norm. Traktaten udgør en handel mellem fem stormagter, som i 1968 havde atomvåben, og lande, som

<sup>13</sup> Freedman, Lawrence: “Deterrence”. Polity Press, Cambridge 2004. p. 1.

<sup>14</sup> Evans, Gareth og Kawaguchi, Yoriko: “Eliminating Nuclear Threats – A Practical Agenda For Global Policymakers”. Ibid. p. xix.

<sup>15</sup> Berry, Ken m.fl.: “Delegitimizing Nuclear Weapons”. James Martin Center for Nonproliferation Studies. Monterey, maj 2010. Se også: Perkovich, George m.fl.: “Universal Compliance”. Ibid. pp. 38-39.

ikke selv havde dem. De sidstnævnte forpligter sig til, at de vil afstå fra anskaffelse – til gengæld får de adgang til fredelig udnyttelse af atomenergi, og atommagterne lover, at de vil afskaffe deres atomvåben. Regimet består af andre internationale aftaler, organisationer oprettet med henblik på håndhævelse, normer for acceptabel adfærd osv.

### **Amerikanske præsidenter kan sætte dagsordenen**

Nærværende undersøgelse antager ud fra de historiske erfaringer, som årtiers nedrustningspolitik giver, at en effektiv indsats til forudsætning har, at opinionen og relevante stater har en fælles opfattelse af truslen, og at indsats mod truslen prioriteres højt. Amerikanske præsidenter har i denne forbindelse helt enestående muligheder. Deres embede giver dem en talerstol, hvorfra de kan sætte både den nationale og den internationale dagsorden. Når det gælder atomvåben, har Det Hvide Hus særligt gode muligheder for at 'styre budskabet', idet pressen er i et stærkt afhængighedsforhold til kilder i regeringen og truslen, som præsidenter kan formidle, har usædvanlig gennemslagskraft.<sup>16</sup> Et gennemgående træk i analyser, som ser på total atomafrustning, er, at behovet for pres fra opinionen på beslutningstagere fremhæves.<sup>17</sup>

Hvorvidt Obama effektivt har udnyttet sine muligheder for mobilisering af opinionen – samt eventuelle begrænsninger i denne magt – bør derfor indgå i undersøgelsen af, hvordan præsidenten har præsenteret atomtruslen.

<sup>16</sup> Moeller, Susan: "Media Coverage of Weapons of Mass Destruction". Center for International and Security Studies at Maryland, 9. marts 2004. [http://www.cissm.umd.edu/papers/files/wmdstudy\\_full.pdf](http://www.cissm.umd.edu/papers/files/wmdstudy_full.pdf)

<sup>17</sup> Berry, Ken m.fl.: "Delegitimizing Nuclear Weapons". Ibid. p. vi. Evans, Gareth og Kawaguchi, Yoriko: "Eliminating Nuclear Threats - A Practical Agenda For Global Policymakers". Ibid. pp. 213-231.

## **II. TRUSSELSBILLEDER ER POLITISKE REDSKABER**

Ideelt er trusselsanalyser en objektiv proces, hvor man identificerer mulige trusler, vurderer dem med vægt på modpartens hensigter og muligheder, inddrager egne muligheder for modtræk og til slut udarbejder et trusselsbillede, som kan advare imod voksende farer og vejlede i forbindelse med egne modtræk. Men mange studier har vist, at sådan fungerer processen ikke i praksis.

En lære fra Den Kolde Krig og tiden efter er, at trusselsbilleder ofte er forkerte. En gennemgang af den analytiske indsats siden Anden Verdenskrig konstaterer, at når det gælder atomtruslen, er der "få elementer i international sikkerhed, som er blevet analyseret så indgående, men samtidig er blevet forudsagt så forkert".<sup>18</sup> USA's vurdering af det sovjetiske arsenal og Kremls hensigter byggede under Den Kolde Krig primært på informationer fra efterretningstjenesterne. Efter deres analyser i vidt omfang er blevet tilgængelige, har forskere dokumenteret, at "den sovjetiske trussel generelt blev overdrevet under hele Den Kolde Krig".<sup>19</sup> Et studie finansieret af Pentagon har gennem interviews med sovjetiske officerer og forsvarseksperter påvist, at lederne i USA og Sovjetunionen alvorligt misforstod hinandens hensigter.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Yusuf, Moeed: "Predicting Proliferation: The History of the Future of Nuclear Weapons". Policy Paper nr. 11, januar 2009. The Brookings Institution. p. 1. [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2009/01\\_nuclear\\_proliferation\\_yusuf/01\\_nuclear\\_proliferation\\_yusuf.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2009/01_nuclear_proliferation_yusuf/01_nuclear_proliferation_yusuf.pdf)

<sup>19</sup> Garthoff, Raymond: "Estimating Soviet Military Intentions and Capabilities" I Haines, Gerald og Leggett, Robert (red.): "Watching the Bear: Essays on CIA's Analysis of the Soviet Union". Central Intelligence Agency, 2001 <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/watching-the-bear-essays-on-cias-analysis-of-the-soviet-union/article05.html>

<sup>20</sup> "Previously Classified Interviews with Former Soviet Officials Reveal U.S. Strategic Intelligence Failure Over Decades". National Security Archives, 11. September 2009. <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb285/index.htm>

I vor tids trusselsdebat optræder flere forskellige opfattelser end under Den Kolde Krig, hvor analyser af atomtruslen var låst inde i den bipolære konfrontations rammer. Set med vestlige øjne var der én relevant fjende. Truslen var knyttet til vurdering af ét arsenal og hensigterne i ét magtapparat. Der var politiske grænser for, hvor indbyrdes afvigende trusselsanalyser kunne være, hvis de skulle være respektable i toneangivende kredse. Men denne begrænsning af analytikeres opgave medførte altså ikke, at deres resultater var blot rimeligt korrekte, og der var ofte betydelig indbyrdes uenighed mellem de amerikanske efterretningstjenester.

Atomtruslen har i dag mange ansigter – så mange og så diskutabile, at utallige opfattelser af dem optræder i debatten om, hvordan effektive modtræk skal udformes. Truslens elementer kan ordnes i hovedgrupper: 1) spredning af atomvåben så flere starter erhverve dem; 2) terrorisme med brug af atomvåben; 3) eksisterende atommagters brug af atomvåben. Men der er betydelig uvished angående elementernes individuelle bidrag til et overordnet trusselsbillede med mange atombevæbnede aktører og fravær af et regime, som skal hindre atomkrig. Et studie udgivet af USA's højeste militære læreanstalt, *National Defense University*, påpeger, at "problemerne" er "indbyrdes forbundet på måder, som det nationale sikkerhedsmiljø endnu ikke helt forstår".<sup>21</sup> Den hyppigt anvendte opdeling har altså begrænset værdi, fordi den kun giver begrænset indsigt i truslens kompleksitet.

<sup>21</sup> Bernstein, Paul m.fl.: "The Future Nuclear Landscape". Center for the Study of Weapons of Mass Destruction, Washington DC april 2007. [http://www.ndu.edu/WMDCenter/doc-Uploaded//CSWMD\\_OP5.pdf](http://www.ndu.edu/WMDCenter/doc-Uploaded//CSWMD_OP5.pdf). For en lignende opfattelse se Perkovich m.fl.: "Universal Compliance – A Strategy for Nuclear Security". Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC januar 2007. [http://carnegieendowment.org/files/univ\\_comp\\_rpt07\\_final1.pdf](http://carnegieendowment.org/files/univ_comp_rpt07_final1.pdf)

I forbindelse med spredning af atomvåben viser en gennemgang af analyser "konsekvent fejlvurdering", idet prognoserne har vist sig mere pessimistiske end den faktiske udvikling. På dette felt har uafhængige eksperter haft adgang til værdifulde informationer fra andet end efterretningskilder, men det har ikke forbedret deres analyser. Faktisk har akademikerens varsler været mere pessimistiske end efterretningstjenesternes.<sup>22</sup>

I kritiske vurderinger af trusselsanalyser foretaget under og efter Den Kolde Krig er det et gennemgående tema, at analytikernes antagelser angående modpartens hensigter ofte har afgørende betydning, og disse antagelser påvirkes af institutionelle interesser samt politiske opfattelser i statsapparatet.<sup>23</sup> Konkrete kendsgerninger har ofte underordnet indflydelse på disse antagelser, og når en bestemt opfattelse er blevet fremherskende, beskyttes den af psykologiske og politiske forhold imod ændringer, hvorfor kritik af trusselsbilledet skal løfte en meget betydelig bevisbyrde.<sup>24</sup>

Der er således historisk belæg for, at man i vor tids overvejelser bør være på vagt imod 'konventionel visdom', som bygger på analytisk 'gruppetænkning',<sup>25</sup> fordi afvigende røster fra Rasmus Madsen eksperter kan være nærmere på den faktiske udvikling. En kommission nedsat af præsident George W. Bush

<sup>22</sup> Yusuf, Moeed: "Predicting Proliferation: The History of the Future of Nuclear Weapons". Ibid.

<sup>23</sup> Se f.eks. Prados, John: "The Soviet Estimate. U.S. Intelligence Analysis and Russian Military Strength". Dial Press, New York 1982. Cahn, Anne Hessing: "Killing Detente". Pennsylvania State University Press, Pennsylvania 1998. Jarvis, Robert: "Reports, Politics, and Intelligence Failures: The Case of Iraq". *The Journal of Strategic Studies* Vol. 29, No. 1, 3-52. Februar 2006.

<sup>24</sup> Lebovic, James: "Perceptions and Politics in Intelligence Assessment: U.S. Estimates of the Soviet and 'Rogue-State' Nuclear Threats". *International Studies Perspectives*, Vol. 10, nr. 4, pp. 394-412. November 2009.

<sup>25</sup> Det klassiske værk er Janis, Irving: "Victims of Groupthink". Houghton Mifflin, Boston 1972.

konkluderede i 2005, at næsten alle de amerikanske efterretningstjenesters vurderinger af Iraks masseødelæggelsesvåben var forkerte, og at en stor fejl var, at man ikke gjorde klart, at antagelser, og ikke egentlige beviser, var grundlæggende for disse vurderinger. Mange af kommissionens i alt 74 anbefalinger gælder forbedring af den analytiske indsats med initiativer, som skal sikre modspil.<sup>26</sup>

### **Frygt for bomben inspirerer overdrevne trusselsbilleder**

Hvis man leder efter årsager til, at analytikere ofte har taget fejl, er én grund særligt fremtrædende: frygt for bomben. Når løsninger på et problem skal findes, indledes i bedste fald en proces med antagelser angående problemets natur, sandsynligheden af mulige løsninger og hvem, der bedst kan håndtere det. Det er denne proces med identifikation af et problem og opstilling af mulige løsninger, der forandrer en trussel, så den bliver til noget, som man forstår og kan håndtere. Men lige fra starten har atombomben været et problem, som udgjorde en ganske overvældende udfordring. Frygt er en barriere mellem uvidenhed og forståelse. Frygt giver nemlig næring til paranoia og blokerer den problemløsende proces.<sup>27</sup>

Netop atomvåbens ekstremt destruktive virkninger kan retfærdiggøre, at en mulig trussel overdrives. Sandsynligheden for eksempelvis brug af atomvåben kan være lav, men hvis det sker, kan skaderne være enorme. Selv lav sandsynlighed udgør derfor en yderst alvorlig trussel, som er uacceptabel og bør imødegås.

Dette ræsonnement fra Den Kolde Krig fik, inspireret af terrorismen, i årene efter 11. september 2001 en opblomstring. Richard Cheney, vicepræsident under George W. Bush, fik sit navn knyttet til fænomenet af journalisten Ron Suskind, som citerer ham for en udtalelse på et regeringsmøde i november 2001, hvor CIA's direktør beskrev en kontakt mellem pakistanske atomforskere og Al Qaeda. "Hvis der er én procents chance for, at pakistanske videnskabsmænd hjælper Al Qaeda med at bygge eller udvikle atomvåben, så må vi i forbindelse med vort svar håndtere det, som var det helt sikkert", sagde Cheney. "Det handler ikke om vores analyse eller at finde overvældende beviser. Det drejer sig om vort svar". Suskind kalder dette argument for "Cheney-doktrinen" – hvis der blot er én procents chance for, at terrorister kan få fat i f.eks. en atombombe, så bør USA handle, som var det sikkert, at det vil ske.<sup>28</sup> Det er en tankegang, der, som USA's første atomstrateg, Bernard Brodie, påpegede, kan skabe en "det faretruendes kult"<sup>29</sup>, der er optaget af "i værste tilfælde fantasier", som lægges til grund for planlægning.<sup>30</sup> I overensstemmelse med denne tankegang bør beslutningstagere tage højde for, at efterretningstjenesternes overvågning ikke er perfekt, og derfor må faktisk ubegrundede mistanker ikke afvises. Som daværende forsvarsminister Donald Rumsfeld sagde i 2002: Blot fordi man ikke har beviser for, at noget eksisterer, så er det ikke ensbetydende med, at man har beviser for, at det ikke eksisterer.<sup>31</sup> Det er typisk for

<sup>26</sup> The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction. Report to the President of the United States. 31. marts 2005. [http://www.gpoaccess.gov/wmd/pdf/full\\_wmd\\_report.pdf](http://www.gpoaccess.gov/wmd/pdf/full_wmd_report.pdf)

<sup>27</sup> Schneier, Bruce: "Beyond Fear – thinking sensibly about security in an uncertain world". Copernicus Books, New York 2003. p. 280.

<sup>28</sup> Suskind, Ron: "The One Percent Doctrine". Simon & Schuster. New York 2006. p. 62.

<sup>29</sup> Citeret i Mueller, John: "Overblown". Free Press, New York 2006. p. 81.

<sup>30</sup> Brodie, Bernard: "The Development of Nuclear Strategy". Ibid. p. 68.

<sup>31</sup> Secretary Rumsfeld Press Conference at NATO Headquarters, Brussels, Belgium. 6. juni 2002. <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=3490>

atomtruslen, at analyser af den ofte indeholder formuleringer à la “det er tænkelig, at...” og “man kan ikke udelukke, at ...”.

### **Obama talte til en skeptisk og splittet verden**

Trusselsanalyser kan udgøre et grundlag for både intern forsvars- samt sikkerhedspolitik planlægning og udadvendt politisk virksomhed, nationalt og internationalt. Forskellige hensyn kan være vejledende, når de udarbejdes, idet der i USA – og andre lande – er en lang tradition for, at politiske ledere i deres offentlige udtalelser bevidst overdriber farer, når de ønsker opbakning til imødegåelse af trusler. Den amerikanske udenrigsminister Dean Acheson hævdede, at ledere står med en pædagogisk udfordring, fordi befolkningens interesse for sikkerhedspolitik er meget begrænset. Udfordringen kan løses ved, at man gør centrale pointer “klarere end sandheden”.<sup>32</sup> Appel til frygt er et af de stærkeste redskaber, som en politiker kan anvende.<sup>33</sup>

Da præsident Obama holdt sin atomtale i Prag, stod også han med en pædagogisk udfordring. Men hans muligheder var begrænset af tidligere præsidenters synder – især den overdivelse af truslen fra Irak, som fandt sted under præsident George W. Bush. Han kunne forvente, at kritikere ville se med dyb skepsis på trusselsbilleder, som fremstod “klarere end sandheden”. Desuden er overdivelse af trusler ikke et redskab, som er effektivt i enhver sammenhæng. Nyttens er størst, når en leder skal mobilisere til kamp mod en konkret fjende, som skal afskrækkes eller knuses. Hvis truslen er mere abstrakt, f.eks. en indsats mod

atomvåben generelt, og den ønskede indsats bygger på kompromisets kunst (våbenkontrol, gensidig nedrustning) er appel til frygt mindre effektiv. Der vil i sidstnævnte sammenhæng endog være fare for, at tilhængere af storpolitisk enegang samt massiv militær indsats drager størst fordel af skrækindjagede scenarier.<sup>34</sup>

Valget af en udenlandsk hovedstad til denne tale viser, at Obama især ville henvende sig til det internationale samfund. Behovet var åbenbart, fordi USA's atompolitik indtil da ikke havde fået tilstrækkelig opbakning. Generelt er verdens nationer meget splittede i deres syn på næsten alle atomtrusler og modtræk. Det viser bl.a. en analyse fra 2005 af 16 stater, som traditionelt har spillet en vigtig rolle i international atompolitik. En konklusion er, at der “kun er nogle få væsentlige” trusler i forbindelse med spredning af atomvåben, som kan give grundlag for bred enighed. Mellem disse få er, at staterne ser en moderat til høj trussel i de eksisterende atomstater oprustning, mens USA på det punkt skilte sig ud med sin vurdering af risikoen som lav. Der blev målt udbredt bekymring over, at nogle stater måske ville forlade traktaten mod spredning af atomvåben (NPT), men, paradoksalt nok, så vigtige lande i de alliancefrie landes bevægelse kun en lav trussel i forbindelse med Nordkorea og Iran.<sup>35</sup> I 2008 viste en opinionsanalyse i 21 lande et “alarmerende” fald i støtte til brug af økonomiske sanktioner eller militær magt mod Iran<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Acheson, Dean: “Present at the Creation: My Years in the State Department”. Norton, New York 1970. p. 375.

<sup>33</sup> Westen, Drew: “The Political Brain: The Role of Emotion in Deciding the Fate of the Nation”. Public Affairs, Philadelphia 2008.

<sup>34</sup> Krepon, Michael: “Scare Tactics”. Henry L. Stimson Institute, Briefing 22. oktober 2010. <http://www.stimson.org/essays/scare-tactics/>

<sup>35</sup> Parrish, Scott og Potter, William: “Nuclear Threat Perceptions and Nonproliferation Responses: A Comparative Analysis”. The Weapons of Mass Destruction Commission, 9. februar 2005. <http://www.wmdcommission.org/files/No36.pdf>

<sup>36</sup> “Global Public Opinion Turns Against the U.S. on Iran's Nuclear Program”. <http://www.usnews.com/news/world/articles/2008/03/11/global-public-opinion-turns-against-the-us-on-irans-nuclear-program.html>

## Forskellige opfattelser af truslen fra atommagter

Begrænsningerne i sine muligheder for påvirkning nationalt og internationalt skulle Obama overvinde med informationer og argumenter, som delvist var udarbejdet af efterretnings-tjenesterne i hans forgængers tid – og efter instruktion fra ledere udnævnt af forgænger. I april 2009 var Obamas regering så ny, at den ikke selv havde fået udarbejdet analyser. Til hans rådighed stod desuden et bjerg af offentlige skrifter fra ekspertgrupper i hans eget parti, regeringsorganer, internationale kommissioner, tænketanke, politikere, nyhedsmedier og individuelle specialister.

Nogle rapporter fra dette bjerg påkalder sig særlig interesse, idet forfatterne havde nærkontakt med Obama og i betydeligt omfang blev udnævnt til poster i hans regeringsapparat. Sikkerhedsekspertter tilknyttet Demokraterne, ofte med erfaring fra Clinton-regeringen, afholdt gennem flere år møder i *The National Security Advisory Group*, som også offentliggjorde rapporter med politiske forslag angående atomvåben.<sup>37</sup> I denne kreds er trusselsanalysen helt domineret af terror-angrebet den 11. september 2001, som angiveligt illustrerer risikoen for, at terrorister lader en atombombe eksplodere i amerikanske byer. Man anerkender, at Bush-regeringen officielt deler denne trusselsvurdering, men man hævder, at Bush i praksis gør alt for lidt imod truslen fra terrorister. Terrortruslen var altså for dem et vigtigt argument i den indenrigspolitiske magtkamp. Truslen fra eksisterende arsenaler i Rusland og Kina anses af denne gruppe for lav og især forbun-

det med risikoen for uheld og misforståelser. Demokraterne modtog også råd fra forskere i *Carnegie Endowment for International Peace*, som udsendte meget indflydelsesrige rapporter i perioden 2004–2007.<sup>38</sup> Også i Carnegie-gruppens rapporter har truslen fra atomterrorisme og spredning højeste prioritet, men i omtalen af de angiveligt “alvorlige farer” fra eksisterende arsenaler anlægges en mere bekymret tone end i rapporterne fra *The National Security Advisory Group*.

Det subjektive element i de to gruppers analyser fremstår, når man sammenligner deres omtale af truslen fra andre atommagter med håndteringen af det samme emne i en rapport fra december 2008 med råd til den nyvalgte præsident.<sup>39</sup> Bag denne rapport står et bredt, tværpolitisk, opbud af fremtrædende forskere. Dette panel opretholder prioriteringen, som de to andre grupper anlægges, men det peger på ikke mindre end tre trusler, som stammer fra eksisterende arsenaler: 1) Trusler med atomvåben mod USA's regionale allierede og venner. 2) Atomtrusler mod USA fra regionale magter. 3) En ny kold-krigs-lignende trussel fra en stormagt. I sidstnævnte tilfælde fremhæves, at både Rusland og Kina moderniserer deres arsenaler.

Antagelsers grundlæggende og vedvarende betydning kan illustreres yderligere gennem en sammenligning af Obamas Prag-tale med især analysen af atomtruslen, som *The National Security Advisory Group* foretog i 2007.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Perry, William m.fl.: “Worst Weapons In Worst Hands”. The National Security Advisory Group, juli 2005. <http://www.carnegieendowment.org/static/npp/NSAG.pdf> Samt “Reducing Nuclear Threats and Preventing Terrorism”. The National Security Advisory Group, 19. oktober 2007. [http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/17635/reducing\\_nuclear\\_threats\\_and\\_preventing\\_nuclear\\_terrorism.html?breadcrumb=%2F](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/17635/reducing_nuclear_threats_and_preventing_nuclear_terrorism.html?breadcrumb=%2F)

<sup>38</sup> Perkovich, George m.fl.: “Universal Compliance”. Draft. Carnegie Endowment for International Peace, juni 2004. Perkovich m.fl.: “Universal Compliance – A Strategy for Nuclear Security”. (juni 2007) Ibid.

<sup>39</sup> “Nuclear Weapons in 21<sup>st</sup> Century U.S. National Security”. The American Association for the Advancement of Science. American Physical Society. The Center for Strategic and International Studies. December 2008. <http://csis.org/publication/nuclear-weapons-21st-century-us-national-security>

<sup>40</sup> “Reducing Nuclear Threats and Preventing Terrorism”. The National Security Advisory Group, 19. oktober 2007. Ibid.

Det er således påfaldende, at dette dokument har en fremstilling af risikoen, der svarer til Obamas. Gruppen skriver, efter en omtale af Den Kolde Krigs atom-mareridt, at "vor tids mareridts-scenarier er måske mindre dræbende globalt, men det er en udbredt opfattelse, at de med større sandsynlighed vil finde sted". Der er kun en yderst nødtørftig redegørelse for, hvorfor brug af atomvåben er blevet mere sandsynlig, idet man henviser til, at USA og Sovjetunionen udviklede et forhold med "stabilitet" og "forudsigelighed", som byggede på atomafskrækkelse. For terroristers vedkommende må "vi antage, at selvmorderiske terrorister ikke kan afskrækkes og vil anvende sådanne våben, hvis de kan få fat i dem". Truslen fra Iran og Nordkorea begrundes med, at man "ikke kan være sikker på", at disse lande under en krise kan praktisere tilbageholdenhed og undgå katastrofale fejlregninger. Store dele af dette dokument ligger tæt på Obamas senere udtalelser, og mange af gruppens medlemmer fik en rådgivende funktion i hans valgkampagne.<sup>41</sup>

### Delkonklusion

Af ovenstående gennemgang af erfaringerne med trusselsbilleder kan udledes, at de ofte bliver mere påvirket af forudfattede antagelser end af objektiv analyse ud fra indsamlede kendsgerninger. Frygt for atombombens usædvanligt destruktive kraft har gennem årtier bidraget til, at trusselsanalyser blev mere pessimistiske end fakta berettigede til. Der har endvidere været tendens til, at når bestemte konklusioner blev fremherskende, er de blevet beskyttet mod ændringer af psykologiske og politiske faktorer. Siden terror-an-

grebet den 11. september 2001 har risikoen for, at terrorister anvender atomvåben mod amerikanske byer, indtaget topplacering i det trusselsbillede, som tegnes af amerikanske forskere og efterretningstjenester. For oppositionen imod præsident Bush var truslen fra atombevæbnede terrorister, som han angiveligt var for passiv overfor, et centralt argument. Trusselsbilledet med fokus på terrorister var stadig fremherskende, da Obama præsenterede sin atompolitik, og truslen fra de etablerede atommagter blev tillagt mindre vægt. Der er tegn på, at dette trusselsbillede ikke accepteres helt uden for USA, hvor man især er optaget af truslen fra atommagternes arsenaler. Når det gælder formidling af et troværdigt trusselsbillede nationalt og internationalt var Obamas muligheder blevet begrænset af hans forgængers forkerte præsentation af truslen fra Irak.

### III. OBAMA-REGERINGENS OFFICIELLE TRUSSELSBILLEDE

Prag-talen imødegik den internationale uenighed med en fremhævelse af, at truslen vedkommer alle. Eksistensen af mange tusinde atomvåben er, sagde Obama, den "farligste arv fra Den Kolde Krig". Faren for "global atomkrig er faldet, men risikoen for atoman-greb er vokset", fortsatte han. Hvis blot én bombe eksploderer i en storby, kan mennesker i hundredtusindvis blive dræbt. Og uanset hvor det sker, vil følgerne være uoverskuelige – "for vor globale tryghed, vor sikkerhed, vort samfund, vor økonomi, i sidste ende vor overlevelse".<sup>42</sup>

<sup>41</sup> "Obama Meets With National Security Advisers". Reuters, 18. juni 2008. <http://www.reuters.com/article/2008/06/18/idUSN18480651>

<sup>42</sup> Obama, Barack: "Remarks by President Obama, Hradnacy Square, Prague". The White House, Office of the Press Secretary. 5. april 2009. [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/)

Denne trussel, som angiveligt har “fundamental” betydning for “vore nationers sikkerhed og verdensfreden”, bygger på flere elementer, som i talen blev beskrevet næsten i punktform:

- Flere nationer har anskaffet atomvåben.
- Prøvesprængninger foregår stadig.
- Der foregår handel på et sort marked med de hemmeligheder og materialer, som kan anvendes til fremstilling.
- Teknologien, som gør fremstilling mulig, er blevet udbredt.
- Terrorister vil købe, bygge eller stjæle atomvåben.
- Nok har verdens stater oprettet et “globalt ikke-sprednings-regime”, men når flere folk og nationer bryder dets regler, er der risiko for, at man når til et punkt, hvor det bryder sammen.

De eneste lande, som blev fremhævet i dette trusselsbillede, var Nordkorea og Iran. I forbindelse med faren for, at terrorister anskaffer atomvåben – “den mest aktuelle og ekstreme trussel imod global sikkerhed” – pegede han på Al Qaeda, der “har sagt, at man stræber efter en bombe og ikke vil have noget problem med at bruge den”.

Mellem de bemærkelsesværdige træk ved talen var, hvad han ikke sagde. Eksempelvis blev ordet “masseødelæggelsesvåben” ikke anvendt på trods af, at det ellers hyppigt indgår, når potentielt katastrofale trusler omtales. Obama fokuserede helt på “atomvåben” og han lagde sig dermed på linje med eksperter fra bl.a. den før omtalte Carnegie-gruppe, som mener, at denne opsamling af kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare våben i en enkelt kategori udviser vigtige skel, så “truslen” bliver mere skræmmende, end de sandsynlige

følger af alt andet end atomvåbens brug berettiger.<sup>43</sup>

Den mulige trussel fra især Ruslands eller Kinas atomvåben blev af Obama kun antydnet meget vagt med henvisning til den “farligste arv” samt yderst indirekte med en fremhævelse af, at så længe atomvåben eksisterer, vil USA opretholde et “sikkert og effektivt arsenal, der skal afskrække enhver modstander og garantere dette forsvar for vores allierede – herunder Republikken Tjekkiet”. International bekymring over især USA’s og Ruslands atomarsenaler blev ligeledes håndteret indirekte, idet han bebudede bilaterale nedrustningsforhandlinger.

Særligt bemærkelsesværdigt var det, at præsidenten i sin omtale af trusler, da han beskrev en psykologisk/politisk, tog afstand fra brug af skrækindjagende fjendebilleder: “Når nationer og folk lader sig blive defineret i kraft af deres forskelle, så vokser kløften mellem dem. Når vi ikke stræber efter fred, så forbliver den for evigt hinsides vor rækkevidde. Vi ved, hvad der sker, når vi vælger frygt i stedet for håb. Fordømmelse eller ligegyldighed i forbindelse med en opfordring til samarbejde er nemt, men det er også fejlt. Det er sådan, at krige begynder. Det er sådan, at menneskets fremskridt stopper”.

### Afdæmpet tone i regeringens trusselsanalyser

Med denne markering lagde præsident Obama afstand til sin forgængers retorik. Bush blev af ledende Demokrater, deriblandt Obama selv, ofte anklaget for brug af *the politics of fear*, altså udnyttelse af frygt. Men med sin kritik lagde Obama også en dæmper på det stærkeste redskab, som står til en præsidents

<sup>43</sup> Cirincione, Joseph m.fl.: “Deadly Arsenals”, Carnegie Endowment for International Peace. Washington DC 2005. p. 3.



rådighed, idet ihærdig appel til frygt og hårde retoriske angreb på konkrete stater ikke længere ville være acceptabelt, når opinionen skal mobiliseres med trusselsbilleder. Dette er ikke ensbetydende med, at præsidenten og hans folk fortier farer, men omtale sker ofte med få ord, hvor truslen sjældent udpejles detaljeret med udnævnelse af skyldige. Man står klart i et dilemma, som gør kommunikation af truslens alvor svær.

Obama selv har i adskillige taler gentaget sit hovedbudskab fra Prag, men han har ikke holdt flere store taler, hvor truslen fra atomvåben var det bærende tema. Vicepræsident Biden og udenrigsminister Clinton har holdt et par taler, men det generelle indtryk er, at præsidenten ikke har fået den opbakning fra egne ministre, politikere i Kongressen og udenlandske ledere, som er nødvendig, hvis atomtruslen skal stå meget højt på den storpolitiske dagsorden.<sup>44</sup>

Det trusselsbillede, som Obama præsenterede meget tidligt i sin embedsperiode, er stort set ikke blevet ændret siden. Regeringen har ikke fremstillet en samlet og detaljeret redegørelse for, hvorfor atomvåben er en trussel. I de årlige rapporter fra efterretningstjenesternes direktør spiller atomvåben en marginal rolle. I den seneste fra februar 2011 blev spredning behandlet på tre sider (ud af rapportens 33 sider), og disse beskæftigede sig næsten kun med Iran og Nordkorea. Risikoen for atomterrorisme og oprustning i Rusland og Kina blev knapt nok omtalt.<sup>45</sup> Selv i rapporter, der beskæftiger sig med den

nationale strategi<sup>46</sup> eller atomvåbens rolle<sup>47</sup> er afsnit med trusselsvurderinger få og kortfattede. Embedsmænd og ministre redegør under høringer i Kongressen ofte for truslen fra atomterrorisme, spredning og etablerede arsenaler, men udtalelserne har ofte generel karakter og genbrug af informationer samt konklusioner er hyppig. Under høringerne i forbindelse med en traktat med Rusland angående strategiske våben var fokus på, at Washington med aftalen kunne forbedre forholdet til Moskva og at man kunne genoprette indsigt i de russiske arsenalers udvikling. Hvorvidt traktaten kunne afværge farer, blev stort set ikke berørt.<sup>48</sup>

Mest bemærkelsesværdigt er det, at regeringens repræsentanter ikke detaljeret har påvist, hvorfor risikoen for atomangreb (angiveligt) er større nu end under Den Kolde Krig. Desuden har man i foråret 2010 med *Nuclear Posture Review* (NPR), regeringens mest omfattende redegørelse for sit syn på atomvåben, lagt sig på kollisionskurs med aktivister, som arbejder for snarligt forbud mod atomvåben. En førende kritiker, professor Charles Moxley, påpeger: "NPR anerkender ikke, at atomvåben selv – og bestemt ikke de atomvåben, som USA selv, samt USA's allierede og partnere, har – udgør et alvorligt sikkerhedsproblem (...) Obamas NPR sidder i så henseende fast i Den Kolde Krigs tankegang".<sup>49</sup>

<sup>44</sup> Perkovich, George: "The Obama Nuclear Agenda One Year After Prague". Carnegie Endowment for International Peace, 31. marts 2010. <http://carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=40458>

<sup>45</sup> Clapper, James: "Statement for the Record on the Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence". Director of National Intelligence, 16. februar 2011. [http://www.dni.gov/testimonies/20110216\\_testimony\\_sfr.pdf](http://www.dni.gov/testimonies/20110216_testimony_sfr.pdf)

<sup>46</sup> "National Security Strategy". White House. Maj 2010. [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)

<sup>47</sup> "Nuclear Posture Review Report". Department of Defense. April 2010. <http://www.defense.gov/npr/docs/20nuclear%20posture%20review%20report.pdf>

<sup>48</sup> Referat af høringerne kan findes på <http://foreign.senate.gov/hearings/>

<sup>49</sup> Moxley, Charles: "Obama's Nuclear Posture Review". Manuskript til Fordham International Law Journal, vinter 2011. <http://lcn.org/Moxley NPR Articleprepub.pdf>

## Truslerne har skiftet rangorden

Obama-regeringens repræsentanter fremhæver, at truslerne mod USA's sikkerhed har ændret indhold og skiftet rangorden i forhold til Den Kolde Krig. Truslen er blevet "diffus og måske også farligere", lyder det fra udenrigsminister Clinton.<sup>50</sup> Regeringen har dog præsenteret et nyt trusselshierarki. I præsidentens første tale til FN's generalforsamling gav han en indsats mod spredning højeste prioritet, fordi passivitet vil være en "invitation til atomkapløb i alle regioner" og give udsigt til "krige og terrorhandlinger i et omfang, som vi knapt kan forestille os".<sup>51</sup> I den nationale sikkerhedsstrategi fra maj 2010 konstateres, at der ikke er nogen større trussel imod det amerikanske folk end i første række terrorister med atomvåben og dernæst spredningen af atomvåben (men også kemiske samt biologiske våben).<sup>52</sup> Først i tredje række finder man risikoen for krig mellem atommagter, og da sker omtalen indirekte med henvisning til et behov for stabilitet samt med fremhævelse af, at man har et frugtbart samarbejde med disse magter. Det amerikansk-russiske forhold er, oplyser den grundlæggende analyse af atomberedskabet, blevet ændret fundamentalt siden Den Kolde Krig, og sandsynligheden for militær konfrontation er faldet dramatisk.<sup>53</sup> Både USA og Kinas naboer er "bekymrede" over kinesisk modernisering af atomvåben og omfattende hemmelighedskræmmeri, men samtidigt påpeges, at USA med Kina i voksende omfang har en fælles

<sup>50</sup> Secretary Clinton at the United States Institute of Peace. 21. oktober 2009. Ibid.

<sup>51</sup> Remarks by the President to the United Nations General Assembly, 23. September 2009. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-united-nations-general-assembly>

<sup>52</sup> "National Security Strategy". White House. Maj 2010. Ibid. p. 4.

<sup>53</sup> "Nuclear Posture Review Report". Department of Defense. April 2010. p. iv.

opfattelse af et ansvar for håndtering af globale sikkerhedstrusler.<sup>54</sup>

Risikoen for, at terrorister anskaffer atomvåben, nævnes rutinemæssigt, men den beskrives sjældent nærmere. Da direktøren for national efterretningsvirksomhed, Dennis C. Blair, i februar 2010 aflagde sin årsrapport i Kongressen vurderede han, at hvis Al Qaeda kan opnå en kemisk, biologisk, radiologisk eller nuklear (akronymet er CBRN) kapacitet, så "vil man bruge den", men han hævdede også, at aktioner rettet mod Al Qaeda har tildelt gruppens evne til udvikling af en "avanceret" CBRN kapacitet "et vigtigt slag".<sup>55</sup> Blair tilføjede, at "vi er ikke bekendt med, at nogen stat bevidst leverer CBRN bistand til terrorgrupper".<sup>56</sup> I efterfølgeren James Clappers vurdering fra 2011 fylder vurderingen af CBRN-truslen fra terrorister tre linjer: "Vi overvåger fortsat den kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare (CBRN) trussel tæt. Nogle terror-grupper er stadig interesserede i anskaffelse af CBRN-materialer og truer med brug af dem. Dårligt sikrede lagre af CBRN udgør potentielt ressource-materiale til terror-angreb".<sup>57</sup>

Risikoen for yderligere spredning får mest opmærksomhed. Hillary Clinton har sagt, at den "nukleare status quo" hverken er "ønskelig eller kan opretholdes", fordi den "giver andre lande motivet til eller undskyldningen for at stræbe efter deres egne nukleare muligheder".<sup>58</sup> Præsidenten selv har i et interview

<sup>54</sup> Ibid. p. v.

<sup>55</sup> "Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence". Dennis C. Blair. Director of National Intelligence. 2. februar 2010. p. 9. [http://www.dni.gov/testimonies/20100202\\_testimony.pdf](http://www.dni.gov/testimonies/20100202_testimony.pdf)

<sup>56</sup> Ibid. p. 12.

<sup>57</sup> Clapper, James: "Statement for the Record on the Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence". Ibid. p. 3.

<sup>58</sup> Secretary Clinton at the United States Institute of Peace. 21. oktober 2009. Ibid.

også antydet, at atommagterne bidrager til spredning: "Det er naivt af os, hvis vi tror, at vi kan øge vort atomarsenal, at russerne fortsat kan øge deres atomarsenal og at vore allierede kan øge deres atomarsenaler, og at vi så i dette miljø vil kunne presse lande som Iran og Nordkorea til ikke selv at stræbe efter atomvåben".<sup>59</sup> Når regeringens talsmænd på denne måde gør atommagternes arsenaler til en drivkraft bag spredning, bryder de markant med ofte neokonservative atomstrategier, som hævder, at der ikke er en sammenhæng, men ingen mere omfattende begrundelse fra Obama-regeringen er blevet offentliggjort. Regeringens analyser påpeger imidlertid ofte, at spredning af atomvåben kan give terrorister lettere adgang til atomvåben.

Spredning udgør en "voksende" trussel<sup>60</sup>, og der er angiveligt stadigt større bekymring for, at "vi nærmer os et nukleart vendepunkt", hvor de negative tendenser vil overvælde indsatsen mod spredning.<sup>61</sup> Forsvarsminister Gates påpeger, at "de mest dødbringende trusler" – en by forgiftes eller bliver til murbrokker via et terror-angreb – "sandsynligvis" vil skyldes, at der er svage stater, som ikke kan opfylde befolkningens behov samt opretholde lov og orden.<sup>62</sup>

I en gennemgang fra Pentagon af forsvarrets behov og udvikling indgår spredningen af "masseødelæggelsesvåben" (WMD) integreret i en mere omfattende trusselsanalyse. "Måske mere foruroligende", konstaterer denne rapport, end Al Qaedas interesse for

WMD er "ustabilitet eller sammenbrud i en WMD-bevæbnet stat", da det hurtigt kan blive til "en global krise, der udgør en direkte fysisk trussel imod USA og alle andre nationer".<sup>63</sup> Af udtalelser fra regeringens repræsentanter fremgår, at den stat, som man især tænker på, er Pakistan, men Nordkorea anses også for en alvorlig trussel.<sup>64</sup>

Den fare, som Nordkorea og Iran udgør, beskrives af Obama-regeringen især via aktuelle udtalelser til nyhedsmedierne. I dokumenter, hvor en helhedsvurdering forsøges, er tonen tilstræbt saglig, og man gør ikke problemerne med de to lande til en overhængende krigsfare. I en årsrapport har den daværende efterretningsdirektør Dennis Blair beskrevet, hvordan Iran udvikler sin atomindustri, så landet kommer nærmere en evne til fremstilling af atomvåben, men "vi ved imidlertid ikke, hvorvidt Iran i sidste ende vil beslutte sig til at bygge atomvåben". Der er, siger han, en "reel risiko" for, at Irans atomprogram vil inspirere andre lande i Mellemøsten til at stræbe efter nukleare optioner.<sup>65</sup> Truslen fra Nordkorea er især, fortsætter Blair, at styret i Pyongyang vil eksportere atomrelevante stoffer, teknologi og viden. USA ved ikke, hvorvidt Nordkorea har fremstillet atomvåben, men de kan nok gøre det. Lederne i Pyongyang regner med, at deres atomprogram kan "afskrække angreb udefra på staten og dens styre". Der er, ifølge Blair, adskillige grunde til, at Nordkorea har et atomprogram, men en "vigtig" begrundelse skal findes i landets "svage" konven-

<sup>59</sup> Broad, William og Sanger, David: "Obama's Youth Shaped His Nuclear-Free Vision". *New York Times*, 5. juli 2009. <http://www.nytimes.com/2009/07/05/world/05nuclear.html>

<sup>60</sup> "Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence". p. 12. Ibid.

<sup>61</sup> "Nuclear Posture Review Report". p. vi. Ibid.

<sup>62</sup> Gates, Robert: "Helping Others Defend Themselves". *Foreign Affairs*, vol. 89, nr. 3, maj-juni 2010.

<sup>63</sup> "Quadrennial Defense Review Report". Department of Defense, februar 2010. p. 7. [http://www.defense.gov/qdr/images/QDR\\_as\\_of\\_12Feb10\\_1000.pdf](http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf)

<sup>64</sup> "White House Official Puts Pakistan at Top of Proliferation Threats". *Global Security Newswire*, 19. oktober 2010. [http://www.globalsecuritynewswire.org/gsn/nw\\_20101019\\_7641.php](http://www.globalsecuritynewswire.org/gsn/nw_20101019_7641.php)

<sup>65</sup> "Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence". p. 13. Ibid.

tionelle militære styrker, og derfor er det ikke sandsynligt, at lederne vil anse en opgivelse af programmet for en "let" beslutning<sup>66</sup>.

### Delkonklusion

Obama-regeringen har overtaget et trusselshierarki, som var udbredt før 2009. I det udgør atomterrorisme og spredning de alvorligste trusler, idet truslen fra etablerede arsener placeres på en fjern tredjeplads. Trods præsident Obamas oprindelige påpegning af, at risikoen for atomangreb er vokset – set i relation til risikoen under Den Kolde Krig – har han selv og hans regerings talsmænd ikke med en ihærdig kampagne appelleret til befolkningens frygt. Man har heller ikke i trusselsanalyser nøje redegjort for, hvorfor selve eksistensen af atomvåben er en trussel. Regeringens relativt lave profil i forbindelse med trusselsbilleder betyder, at den kun har leveret nogle hovedpunkter, der opsummerer, hvad man har en vis konsensus om. Meget er således uafklaret, og der er rigeligt råderum for spekulationer, ufunderede påstande og uenighed. Som de følgende afsnit viser, kan et mere nuanceret – ja direkte modsigelsesfyldt – trusselsbillede end det officielle skitseres, hvis man anvender vurderinger fra de seneste års meget omfattende litteratur.

## IV. ATOM-TERRORISME OG ATOM-TERROR

Siden Hiroshima har eksperter advaret imod brug af atomvåben og radioaktive stoffer i terroraktioner. Mellem dem er atomstrategen Thomas Schelling, som i 2005 fik Nobelprisen i økonomi for sin udvikling af spil-teori til brug i forbindelse med konflikter og samar-

bejde. I 1982 skrev han: "Engang i 1980'erne vil en organisation, som ikke er en national regering, måske erhverve nogle få atomvåben. Hvis ikke i 1980'erne, så i 1990'erne. Sandsynligheden vil vokse, når flere og flere nationale regeringer besidder radioaktivt materiale fra deres egne våbenprogrammer, deres forskningsprogrammer, deres programmer for brændstof til reaktorer eller fra deres kraftværkers affaldsprodukter".<sup>67</sup> Advarslen er typisk for en del af det, som er skrevet i forbindelse med atom-terrorisme: Det varselede er ikke sket, men truslen anses for uundgåelig og er knyttet til en risiko, som vokser i forbindelse med teknologiens udbredelse. Det er en grundlæggende antagelse, at terrorister, måske, kan få adgang til radioaktive stoffer, som anvendes af statslige organer og private virksomheder. Derfor anses lagre af våben og stoffer, som ikke er tilstrækkeligt sikrede, for en trussel.

### Frygt for store skader

Bekymringen skyldes, at selv atomvåben, som er relativt små, kan udrette omfattende skade, hvis de bringes til eksplosion i en storby. Især efter terrorangrebet på USA den 11. september 2001 har eksperter analyseret de mulige følger. Under præsident Bush udarbejdede hans råd for hjemlandets sikkerhed, *The Homeland Security Council*, scenarier med terrorangreb, hvor antallet af ofre blev talt i "hundrede tusinder", de økonomiske følger blev anslået til "hundreder af milliarder dollar".<sup>68</sup> For NGO'en *Nuclear Threat Initiative* beregnede tre forskere i 2003, hvad

<sup>67</sup> Schelling, Thomas: "Thinking About Nuclear Terrorism". *International Security*, forår 1982, Vol. 6, nr. 4, pp. 68-85.

<sup>68</sup> "National Planning Scenarios: Executive Summaries". *Homeland Security Council*. April 2005. <http://media.washingtonpost.com/wp-srv/nation/nationalsecurity/earlywarning/NationalPlanningScenariosApril2005.pdf>

<sup>66</sup> *Ibid.* pp. 14-15.

der vil ske, hvis en bombe på 10 kiloton eksploderer på Grand Central Station i New York. Sker det på en arbejdsdag, vil mere end en halv million mennesker straks blive dræbt af trykbølgen, varmen, strålingen og bygningers fald. Yderligere mange hundrede tusinde vil blive såret; titusinder, måske nogle hundrede tusinde, vil i flere dage være uden medicinsk bistand og mange af dem vil dø. Dertil kommer, at titusinder, måske hundrede tusinder, vil blive ramt af radioaktiv nedfald. Det økonomiske tab anslås til over 1 billion dollar.<sup>69</sup> Forskere ved RAND-instituttet lod målet være den økonomisk vigtige, men tyndt befolkede, havn i Los Angeles, igen med en bombe på 10 kiloton. De øjeblikkelige dødsfald blev beregnet til 60.000, og yderligere 150.000 udsættes for radioaktivitet i farlig grad. To-tre millioner skal flyttes til nye områder, fordi 500 kvadratkilometer forurenes. De tidlige økonomiske følger vurderes til over 1 billion dollar, men på længere sigt vil virkningerne påvirke økonomien nationalt og internationalt.<sup>70</sup>

Der er også udviklet trusselsscenerier, hvor terrorister lader radioaktive stoffer blive spredt af en eksplosion – en såkaldt “beskidt bombe”.<sup>71</sup> Det er en fremherskende opfattelse i ekspertkredse, at brug af beskidte bomber er mere sandsynlig end brug af atombomber, fordi fremstilling af dem er let, hvis man har adgang til de nødvendige stoffer, og selv små

mængder er brugbare.<sup>72</sup> Dødsfald vil være få, men eksplosionen kan give anledning til panik og forurene store områder, og derfor kaldes disse bomber også for “masseforstyrrelsesvåben”.<sup>73</sup> Elektroniske angreb, *Cyber Attacks*, rettet imod atomanlæg samt atomarsenalers kommando- og kontrolcentre er en mulighed, som efter årtusindeskiftet har været genstand for voksende bekymring. Især den amerikanske atomindustri har investeret mange hundrede millioner dollar i øget sikkerhed mod denne trussel.<sup>74</sup> En international kommission kaldte i 2009 påvirkning af arsenalers varslingsystemer med falske alarmer, falske angrebsordrer osv. for en “betydelig trussel”.<sup>75</sup>

### Atomangreb anses for meget sandsynlige

Adskillige advarende røster hævder, at terrorister *vil* få fat i “masseødelæggelsesvåben” og at USA *vil* blive angrebet. En kommission udnævnt af præsident Clintons forsvarsminister William Cohen erklærede i 1999: “Stater, terrorister og andre utilfredse grupper vil anskaffe våben, som kan anvendes til masseødelæggelse og massiv forstyrrelse, og nogle vil bruge dem. Amerikanere vil sandsynligvis dø på amerikansk jord, muligvis i stort

<sup>69</sup> Bunn, Matthew m. fl.: “Controlling Nuclear Warheads and Materials”. Harvard University og Nuclear Threat Initiative. Marts 2003. pp. 15-18. [http://www.nti.org/e\\_research/cnwm/cnwm.pdf](http://www.nti.org/e_research/cnwm/cnwm.pdf)

<sup>70</sup> Meade, Charles og Molander, Roger: “Considerings the Effects of a Catastrophic Terrorist Attack”. Center for Terrorism Risk Management Policy, RAND, 2006. [http://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/2006/RAND\\_TR391.pdf](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/2006/RAND_TR391.pdf)

<sup>71</sup> Ferguson, Charles og Potter, William: “The Four Faces of Nuclear Terrorism”. Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies. Monterey 2004. pp. 259-317. [http://jeffreyfields.net/427/Site/Blog/30F67A03-182C-4FC7-9EFD-A7C321F6DC8D\\_files/analysis\\_4faces.pdf](http://jeffreyfields.net/427/Site/Blog/30F67A03-182C-4FC7-9EFD-A7C321F6DC8D_files/analysis_4faces.pdf)

<sup>72</sup> “Attack With Dirty Bomb More Likely, Officials Say”. Washington Post, 29. December 2004. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A32310-2004Dec28.html>. Se også Ferguson, Charles og Potter, William: “The Four Faces of Nuclear Terrorism”. Ibid. p. 259.

<sup>73</sup> “Dirty Bombs”. Backgrounder. U.S. NRC. <http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/fact-sheets/dirty-bombs-bg.pdf>

<sup>74</sup> “Nation’s Nuclear Power Plants Prepare for Cyber Attacks”. Global Security Newswire, 27. august 2010. [http://www.globalsecuritynewswire.org/gsn/nw\\_20100827\\_1692.php](http://www.globalsecuritynewswire.org/gsn/nw_20100827_1692.php)

<sup>75</sup> Evans, Gareth og Kawaguchi, Yoriko: “Eliminating Nuclear Threats - A Practical Agenda For Global Policymakers”. Report of the International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament. pp. 45-46. [http://www.icnnd.org/reference/reports/ent/pdf/ICNND\\_contents\\_preface.pdf](http://www.icnnd.org/reference/reports/ent/pdf/ICNND_contents_preface.pdf)

antal”.<sup>76</sup> I terrorangrebet to år efter blev de frygtede våben ikke anvendt, men det satte gang i noget nær en advarsels-industri med intensiv produktion af rapporter, bøger og artikler. I en rapport til FN’s sikkerhedsråd i 2003 vurderede Bush-regeringen, at der var “en høj sandsynlighed” for, at Al Qaeda i løbet af de følgende to år ville forsøge angreb med masseødelæggelsesvåben.<sup>77</sup> Mere end seks år efter forudsagde Bush’s vicepræsident Richard Cheney, kort efter han havde forladt sit embede, stadig “høj sandsynlighed” for et angreb i løbet af de næste par år.<sup>78</sup>

Bush-regeringen er blevet kritiseret en del for sit bidrag til advarsels-industrien, men også Bush-kritikere fremkom med skrækindjagende påstande, idet man ville anspore præsidenten til en større indsats. To af Clinton-regeringens terrork eksperter fandt, at risikoen for sammenbrud i samfundets orden kunne medføre et behov for suspendering af frihedsrettighederne og selve globaliseringsprocessen kunne blive stoppet, endog sat i bakkgear.<sup>79</sup> Harvard-professoren Graham Allison, som har betydelig sikkerhedserfaring fra især Demokraters regeringer, hævdede, at atomterrorister “kan ødelægge civilisationen i dens kendte form”.<sup>80</sup> Atomterrorisme, er, skrev Allison, “uundgåelig”, hvis en kursændring ikke sker,<sup>81</sup> idet han

fandt “al mulig grund” til at forvente et angreb på USA inden 2010.<sup>82</sup> Forskere ved *Carnegie Endowment for International Peace* fremhævede i en indirekte kritik af Bush-regeringens krig mod Irak, at “såkaldt lovløse stater” ikke udgør den eneste potentielle kilde for opfyldelse af terroristers atomambitioner og at fokus på dem kan bortlede opmærksomheden fra mere sandsynlige farer. Disse forskere kaldte atomterrorisme for “den mest alvorlige trussel”, fordi terrorister måske ikke kan afskrækkes fra brug, da de hverken har land, folk eller nationale fremtidsprojekter, som kan udsættes for modtrusler.<sup>83</sup>

### Truslen svinder ved nærmere eftersyn

Men der er også eksperter, som har advaret imod, hvad man kalder “atom-alarmsme”, og nogle af disse kritikere er meget knusende i deres afvisende holdning til det reelle i atom-terrorisme.<sup>84</sup> Professor i politisk videnskab John Mueller angriber således “ekstreme, endog hysteriske” erklæringer, der næsten aldrig undersøges nærmere eller gendrives, fordi potentielle kritikere nødt vil anses for “ufølsomme”, når de imødegår påståede rædsler.<sup>85</sup> Han kalder sandsynligheden for, at en terrorgruppe anskaffer atomvåben “forsvindende lille”.<sup>86</sup> En af USA’s mest erfarne terror-eksperter, Brian Jenkins, har ud fra sin forskning ved primært RAND-instituttet sat store spørgsmålstejn ved mange af de frem-

<sup>76</sup> “New World Coming – Major Themes and Implications”. The United States Commission on National Security/21st century. 15. September 1999. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nssg/>

<sup>77</sup> “U.S.: ‘High probability’ al-Qaeda will use weapons of mass destruction”. USA Today, 6. September 2003. [http://www.usatoday.com/news/nation/2003-06-09-us-terrorism\\_x.htm](http://www.usatoday.com/news/nation/2003-06-09-us-terrorism_x.htm)

<sup>78</sup> “Cheney Predicts ‘Probability’ of Attack”. The New York Times, 5. februar 2009. <http://www.nytimes.com/2009/02/05/us/05cheney.html>

<sup>79</sup> Benjamin, Daniel og Simon, Steven: “The Age of Sacred Terror”. Random House. New York 2002. p. 399.

<sup>80</sup> Allison, Graham: “Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe”. Times Books, New York 2004. p. 191.

<sup>81</sup> Ibid. p. 203.

<sup>82</sup> Ibid. p. 15.

<sup>83</sup> Perkovich m.fl.: “Universal Compliance – A Strategy for Nuclear Security”. Carnegie Endowment for International Peace. Juni 2004.

<sup>84</sup> Foruden nedenfor nævnte se også: Frost, Robin: “Nuclear Terrorism After 9/11”. Adelphi Papers nr. 378. International Institute for Strategic Studies, London december 2005.

<sup>85</sup> Mueller, John: “Atomic Obsession”. Ibid. p. 19.

<sup>86</sup> Ibid. p. 184.

herskende påstande.<sup>87</sup> Argumenterne for, at atomterrorisme udgør en stor og nærværende trussel, bygger på henvisning til videnskabelige redegørelser, efterretninger, faktiske episoder, erklærede hensigter, samfundenes sårbarhed og anekdoter. Tilsammen er det et overvældende materiale. Men Jenkins hævder, at når man, som han gør i sin bog, adskiller trusselsbilledets enkelte elementer og undersøger dem individuelt, så opdager man, at de udgør et "skrøbeligt" bevismateriale,<sup>88</sup> og trods årtiers debat er der ingen konsensus mellem eksperterne.<sup>89</sup>

Mellem de eksempler, som Jenkins fremlægger, er, at forskere længe har peget på risikoen for, at terrorister får fat i beriget uran, som kan anvendes til en bombe, og at de også får bistand fra teknikere, som kan fremstille en bombe. Begge dele er en svær opgave, hvis man ikke har bistand fra en stat, og forskerne har sædvanligvis antaget, at bomben ville få meget lille kraft – tiendedele af en kiloton. Det er en antagelse, som bekræftes af, at Nordkorea, der ikke er kendt for sine videnskabelige triumfer, tilsyneladende kun har bragt bomber til eksplosion med en styrke i denne størrelsesorden. Men alligevel indgår terrorbomber på 10-15 kiloton rutinemæssigt i trusselsbillederne.<sup>90</sup> Forskellen er væsentlig, fordi en bombe med sprængkraft på få hundrede ton ikke kan udslette byer. "Nationen vil overleve" en sådan "atom-episode", men "ingen politisk leder tør ytre sligt kætteri", konstaterer Jenkins.<sup>91</sup>

Et af terroristernes problemer er, at de skal anskaffe betydelige mængder beri-

get uran til en bombe. En atomeksplosion (fission) kan opstå, hvis man ved hjælp af sprængstof presser to store klumper af isotopen U-235 sammen, så de udgør en såkaldt kritisk masse. Uran har i sin naturlige forekomst under én procent U-235. Til kraftværker beriges denne uran til et indhold af U-235 på mellem 3 og 6 procent. Hvis indholdet beriges til over 20 procent, anses det for højt beriget. Uran til våbenbrug beriges normalt til over 90 procent. Renheden er afgørende for, hvor meget U-235 man har brug for. Den internationale atomenergikommission IAEA oplyser, at man med "højt beriget uran" kan nøjes med 25 kilo, og nogle uofficielle kilder hævder, at en bombe på 1 kiloton kan fremstilles af 8-10 kilo "højt beriget uran".<sup>92</sup> Siden Sovjetunionens sammenbrud i 1991 har myndigheder i mere end tyve tilfælde opsnappet spaltbare stoffer, som kan anvendes til atomvåben, men den samlede mængde var, rapporterer en af CIA's tidligere eksperter, ikke nok til fremstilling af et våben. Alligevel mener han, at risikoen for, at terrorister får tilstrækkeligt bombemateriale, er "dødsens alvorlig", fordi myndighedernes indsigt i "det sorte atom-marked" er begrænset.<sup>93</sup>

Fordi terrorister næppe selv kan fremstille højt beriget uran, har deres mulige adgang til civile og militære beholdninger gennem et par årtier vakt betydelig bekymring, idet adskillige undersøgelser har fremhævet, at sikkerheden ikke altid er optimal. Bekymringen har især været rettet imod Rusland og Pakistan. I en rapport er vurderingen, at de globale lagre af højt beriget uran i midten af 2009 var på 1.600 +/- 300 ton – "nok til mere end 60.000

<sup>87</sup> Jenkins, Brian: "Will Terrorists Go Nuclear?". Prometheus Books. New York 2008.

<sup>88</sup> Ibid. p. 32.

<sup>89</sup> Ibid. p. 27.

<sup>90</sup> Ibid. pp. 56-57.

<sup>91</sup> Ibid. p. 377.

<sup>92</sup> Cirincione, Joseph m.fl.: "Deadly Arsenals". Ibid. p. 47.

<sup>93</sup> Mowatt-Larsen, Rolf og Tobey, William: "The Armageddon Test: To Prevent Nuclear Terrorism, Follow the Uranium". Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University. 26. juli 2010.

atomvåben”.<sup>94</sup> Heraf befinder kun 10 ton sig i stater, som ikke selv har atomvåben, men det er dog stadig nok til adskillige hundrede bomber. Bomber kan også fremstilles af plutonium, og i det tilfælde bliver den nødvendige mængde meget mindre; til gengæld stiller bombens fremstilling store krav, som ofte anses for hinsides terroristers formåen. De globale beholdninger af plutonium var i 2009 på 500 +/- 25 ton.<sup>95</sup>

Faren for, at terrorister modtager eller stjæler en færdig bombe fra en stat, og derefter kan bringe den til eksplosion, anses sædvanligvis for meget lav. Mellem begrundelserne er, at den skyldige stat risikerer gengældelse, og at brugbare atomvåben er under streng bevogtning.

### Atomterroristers målsætning måske kun atomterror

Mellem de mange uafklarede spørgsmål er, hvorvidt terrorister, hvis de får atomvåben, vil bringe dem til eksplosion. I mange analyser er det en fastslået kendsgerning, at nok vil de fleste terrorgrupper kun anvende vold i mindre omfang, så de kan fremme deres lokale målsætninger, men der er terrorister med “globale ambitioner og nihilistiske visioner, som klart er ivrige efter at anskaffe og bruge en atombombe”.<sup>96</sup> Påstanden bygger i vidt omfang på informationer, som viser, at Al Qaeda stræber efter atomvåben, og på udtalelser fra gruppens ledere, som tyder på, at de skal bruges til massedrab.

Flere analyser af materialet har dog påvist, at de såkaldte beviser er tvetydige, og at Al

Qaeda muligvis har andre mål end massedrab, som kan mobilisere en voldsom modreaktion fra det internationale samfund samt endog virke frastødende på potentielle sympatisører.<sup>97</sup> Forskeren Lewis Dunn konkluderede i 2005, at atomvåben for Bin Laden måske er “alt for værdifulde” til, at han vil eksplodere dem. Hvis den vigtigste målsætning er oprettelse af et islamisk kalifat, kan våbnene med større effekt anvendes til afpresning og afskrækkelse. En central pointe hos Dunn er, at Al Qaeda måske kan afskrækkes fra brug, hvis et bredt spektrum af ledere inden for islam fordømmer drab på uskyldige og værgeløse civile med atomvåben. Hvis Bin Laden, fordi han bruger atomtrusler, bliver mere isoleret i den muslimske verden, vil det nemlig undergrave hans politisk-religiøse målsætning.<sup>98</sup>

I sin analyse af Al Qaeda-truslen skelner Brian Jenkins mellem *atomterrorisme* (faktisk brug af våben) og *atomterror*, hvor målsætningen er at skabe udbredt frygt. Al Qaeda fører en krig, hvor “opfattelser tæller mere end fysiske våbens destruktive kraft”, og derfor er Al Qaeda nu blevet en atommagt, selv om organisationen ikke har atomvåben. Man har fået evnen til at udløse “en eksplosion af frygt”, og det er, fremhæver Jenkins, en status, som regeringer, alarmister samt underholdningsindustriens udnyttelse af atomterrorisme har bidraget til.<sup>99</sup> Fordi denne trussel opstår uafhængigt af en faktisk bombe i terroristers hænder, kan atomterror ikke imødegås blot gennem beskyttelse af lagre med atomvåben og radioaktive stoffer. Frygten er knyttet til,

<sup>97</sup> Stenersen, Anne: “Al Qaeda’s Quest for Weapons of Mass Destruction: The History Behind the Hype”. VDM Verlag, Saarbrücken, Tyskland 2008.

<sup>98</sup> Dunn, Lewis: “Can al Qaeda Be Deterred from Using Nuclear Weapons?”. Center for the Study of Weapons of Mass Destruction. National Defense University. Juli 2005. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA438880&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>

<sup>99</sup> Jenkins, Brian: “Will Terrorists Go Nuclear?”. pp. 241-276.

<sup>94</sup> “Global Fissile Material Report 2009”. International Panel on Fissile Materials, Princeton University, oktober 2009. p. 6. [http://www.fissilematerials.org/ipfm/site\\_down/gfmr09.pdf](http://www.fissilematerials.org/ipfm/site_down/gfmr09.pdf)

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> Bunn, Matthew: “Securing the Bomb 2010”. Ibid. p. 13.



hvordan konflikten mellem forskellige tolkninger af Koranen udvikler sig, samt hvordan USA og andre ikke-muslimske lande forholder sig til denne konflikt. Den potentielle trussel fra atomterror skal således ses i sammenhæng med forekomsten af konventionelle terroraktioner og udbredelsen af islamofobi.

### Delkonklusion

Obama-regeringens fokus på atomterrorisme er i god overensstemmelse med den trusselsvurdering, som blev udbredt i USA efter terrorangrebet den 11. september 2001. Der er imidlertid stor uenighed i ekspertmiljøet, når det gælder truslens alvor – bl.a. terroristers muligheder for fremstilling af brugbare våben og deres hensigter. Dertil kommer en indtil nu uafklaret strid angående konkrete beviser, som debattens deltagere henviser til. Imod en vurdering, som anser truslen for overhængende, taler, at advarsler har vist sig ubegrundede, så de tekniske udfordringer kan være større, end “alarmisterne” mener, og terrorister kan være mindre interesserede, end de advarende røster hævder. For en vurdering, som lægger vægt på truslen, taler, at en atomeksplosion i en by vil være en stor katastrofe, og derfor er selv lav sandsynlighed uacceptabel. Det er i ekspertkredse dog bredt anerkendt, at risikoen for, at terrorister anvender atomvåben, bygger på deres mulige adgang til højt beriget uran. Det er sandsynligt, at “atomterror” – altså frygt for truslen – vil være et mere fremherskende element i fremtidens nukleare landskab end atombævnede terrorister.

## V. SPREDNING AF ATOMVÅBEN

Mens følgerne af terroristers brug af atomvåben i givet fald formentlig vil være begræn-

sede og overskuelige, åbner spredning til flere lande for rædselsvækkende scenarier med globale følger. Ifølge en analyse vil 2,9 millioner blive dræbt og 1,5 millioner alvorligt såret, hvis 10 byer i Pakistan og Indien hver angribes med blot én bombe af Hiroshima-størrelse.<sup>100</sup> Men både Indien og Pakistan har bomber nok til angreb på langt flere mål, og hvis der opstår andre regionale våbenkapløb, indebærer det også risiko for mere omfattende brug af atomvåben. Under Den Kolde Krig påviste forskere, at brug af supermagternes arsenaler kunne udløse en “global atomvinter”, fordi eksplosioner og ildstorme ville slynge partikler op i de øverste luftlag, hvorved solens stråler kunne blokeres i årevis. Adskillige nyere studier har vist, at mindre atommagter også kan udløse atomvinter.<sup>101</sup> Brug af 100 bomber på 15 kiloton kan i årevis stærkt påvirke klimaet med temperaturfald, som medfører hungersnød.<sup>102</sup> I et studie anslås det, at 1 milliard mennesker, som i dag allerede har ringe adgang til fødevarer, vil dø.<sup>103</sup> Ozonlaget kan ligeledes blive skadet med dræbende følger for biosfæren.<sup>104</sup>

Ud over risiko for regionale krige og våbenkapløb åbner spredning af atomvåben for en lang række andre farer: anvendelse imod udstationerede vestlige styrker, lettere adgang

<sup>100</sup> Mian, Zian: “Nuclear War in South Asia”. *Foreign Policy in Focus*. Washington DC, 1. juni 2002.

<sup>101</sup> “Limited Nuclear War Could Deplete Ozone Layer, Increasing Radiation”. *Global Security Newswire*, 24. februar 2011. [http://www.globalsecuritynewswire.org/gsn/nw\\_20110224\\_3136.php](http://www.globalsecuritynewswire.org/gsn/nw_20110224_3136.php)

<sup>102</sup> Toon, Owen m.fl.: “Consequences of Regional-Scale Nuclear Conflicts”. *Science*, 2. marts 2007. Vol. 315. pp. 1224-1225.

<sup>103</sup> Robock, Alan og Toon, Owen Brian: “Local Nuclear War, Global Suffering”. *Scientific American*, januar 2010. p. 74-81 <http://climate.envsci.rutgers.edu/pdf/RobockToonSciAm-Jan2010.pdf>

<sup>104</sup> Mill, Michael m.fl.: “Massive global ozone loss predicted following regional nuclear conflict”. *PNAS, The National Academy of Sciences of the USA*. 8. april 2008. pp. 5307-5312. <http://www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.0710058105>

for terrorister til våben, ukontrolleret handel med teknologi og radioaktive stoffer, uheld og brug på grund af dårlige kontrol- samt varslings-systemer. Harvard-professoren Ashton Carter, som Obama udnævnte til en toppost i Pentagon, har tilføjet, at selv hvis iranerne ikke angriber nogen med atomvåben, så vil blot deres besiddelse af atomvåben udgøre "et skjold", som vil medføre, at de "gør ting", som de ellers ikke turde gøre.<sup>105</sup>

Frygt for spredning har plaget verden i årtier. Helt tilbage i 1957 konkluderede amerikanske efterretningstjenester i en fælles analyse, et *National Intelligence Estimate* (NIE), at 10 lande inden for 10 år ved egne kræfter kunne udvikle atomvåben. Mellem dem var Sverige, som angiveligt kunne fremstille 10 bomber i 1961 og i 1967 kunne opnå en produktionskapacitet på 65 bomber årligt.<sup>106</sup> Under en pressekonference den 21. marts 1963 beskrev præsident Kennedy sit mæridt: "Jeg ser muligheden for, at De Forenede Staters præsident i 1970'erne vil stå med en verden, hvor 15 eller 20 eller 25 nationer måske har atomvåben. Jeg anser det for den største potentielle fare".<sup>107</sup> I januar 1965 blev der for alvor slået på stortromme af Gilpatric-kommissionen, som var udnævnt af præsident Johnson. Den konkluderede, at "spredningen af atomvåben udgør en stadig alvorligere trussel imod De Forenede Staters sikkerhed". Konkret påpegede man, at selv primitive atomvåben i venligtsindede lande "vil" gøre atombalancen mellem USA

og Sovjetunionen "ustabil", øge fjendskabet mellem nye atommagter og deres naboer, påføre udviklingslande en økonomisk byrde, rejse problemer for rustningskontrol globalt og "i sidste ende udgøre direkte militære trusler imod De Forenede Stater".<sup>108</sup>

Det varslede skete ikke. Det er en historisk kendsgerning, at meget få af de lande, som kunne udvikle atomvåben, har gjort det. Ved årtusindeskiftet var atommagternes klub fra 1960'ernes fem vokset til otte medlemmer – ni hvis Nordkorea medtages. Langt flere lande (mindst 22) havde stoppet potentielle våbenprogrammer (bl.a. Argentina, Brasilien, Taiwan og Sverige) eller direkte skrottet bomber, som de selv havde fremstillet (Sydafrika) eller havde arvet fra Sovjetunionens opbrud (Hviderusland, Kazahkstan, Ukraine). Et land, Irak, fik i begyndelsen af 1990'erne sit aktive program stoppet gennem en kombination af militært indgreb og FN's indsats.

### Traktat under pres

I mange værker får traktaten mod spredning af atomvåben (NPT) fra 1968 æren for, at Kennedys mæridt ikke blev til virkelighed. Så der var grund til optimisme, da den i 1995 blev forlænget til evig tid. Bag medlemmernes accept af permanent status for traktaten lå tegn på, at atommagterne ville tage deres pligt til atomafrustning alvorligt, men det var en overfladisk og misvisende analyse. De to store atommagter gennemførte nedskæringer af deres arsenaler, men det afspejlede især, at våbenkapløbet havde nået absurde højder. Det blev snart klart, at atommagterne ville bevare deres arsenaler ud i den overskuelige fremtid, og efter årtusindeskiftet skete vars-

<sup>105</sup> "Iran and Policy Options for the Next Administration". Council on Foreign Relations, 8. September 2008. [http://www.cfr.org/publication/17120/iran\\_and\\_policy\\_options\\_for\\_the\\_next\\_administration\\_session\\_ii.html](http://www.cfr.org/publication/17120/iran_and_policy_options_for_the_next_administration_session_ii.html)

<sup>106</sup> "Nuclear Weapons Production In Four Countries – Likelihood and Consequences". National Intelligence Estimate 100.-6-57. 18. juni 1957. <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB155/prolif-2.pdf>

<sup>107</sup> Seaborg, Glenn: "Kennedy, Khrushchev and the Test Ban". University of California Press, Berkeley 1981. p. 199.

<sup>108</sup> "A Report to the President by the Committee on Nuclear Proliferation". The White House, Washington 21. januar 1965. p.2. [http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB1/nhch7\\_1.htm](http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB1/nhch7_1.htm)

ling af sammenbrud for traktaten hyppigt.<sup>109</sup> Advarslerne blev knyttet til utilfredshed over, at atommagterne bevarer deres arsenaler, starters (mulige) skjulte udvikling af atomvåben og voksende udbredelse af atomvåbens teknologiske forudsætninger.

Hovedproblemet med regimet er, at det afspejler en verdensorden, som er under hastig ændring, idet magten i denne orden forskubbes fra Vest til Øst samt Syd. Adskillige i dag mere fremtrædende aktører mener, at traktatens fem gamle atommagter ikke lever op til deres forpligtelser, og at deres traktat-sikrede monopol på atomvåben, indtil total atomafrustning sker, er diskriminerende. Problemerne med NPT opsummeres af kritiske diplomater<sup>110</sup> og forskere<sup>111</sup> med, at den indgår i et system med "atom-apartheid". Ekspertser ser risiko for, at stater, som stræber efter større magt, vil anse atomvåben for et nødvendigt og legitimt redskab i deres sikkerhedspolitik, og denne risiko bekræftes af nogle staters adfærd. Israel, som formentlig udviklede sin første atombombe i 1966-67, deltager ikke i traktaten og svækker dermed dens legitimitet, især regionalt. Indien er en kommende global aktør, som har et arsenal under udvikling. Pakistan, som regionalt er Indiens rival, følger trit med sit arsenal. De to lande er heller ikke med i traktaten, men Iran, som er medlem og en potentiel regional stormagt, er muligvis på vej til atomstatus, hvad landets ledere dog benægter. Nordkorea har brudt med NPT og er efter eget udsagn en atommagt.

<sup>109</sup> Lodgaard, Sverre: "Nuclear Disarmament and Non-Proliferation". Routledge, New York 2010. "Nuclear Pact Threatened". Toronto Star, 23 april 2005. <http://icnp.org/disarmament/npt/TSnuclearpact.htm> Blechman, Barry og Bollfrass, Alexander: "Zero Nuclear Weapons". The Nonproliferation review, marts 2011. Vol. 17. No. 3. pp. 569-575.

<sup>110</sup> Singh, Jaswant: "Against Nuclear Apartheid". Foreign Affairs. Vol. 77. Nr. 5. September/oktober 1998.

<sup>111</sup> Maddock, Shane: "Nuclear Apartheid". University of North Carolina Press, 2010.

Ud over politiske årsager til, at traktaten anses for truet, er der også teknologiske. En forventet global vækst i brugen af atomkraft kan både lette adgangen for terrorister til radioaktive stoffer og bane vej for, at stater anskaffer atomvåben. Langt de fleste kraftværker anvender lavt beriget uran, som ikke er direkte brugbart til atomvåben. Frygten opstår i forbindelse med den tilknyttede industri, der fremstiller brændselsceller og som teoretisk set kan gå videre med processen, så slutproduktet bliver højt beriget til våbenbrug. Nogle lande hævder, at de selv har brug for en atomindustri, som kan sikre dem brændsel til reaktorer, og dermed vil de også få adgang til fremstilling af radioaktive stoffer til våben.

Prognoser viser, at atomkraft formentlig bliver mere udbredt i de kommende år, men det er ikke åbenbart, at farlige stoffer samtidigt bliver meget mere tilgængelige. Der er i dag 436 kommercielle kraftværker i 31 lande – 80 procent af kapaciteten ligger i OECD-lande, 5 procent ligger i udviklingslande (især Indien og Kina). 53 nye atomkraftværker er under opførelse i primært Asien, og der er yderligere 469 planlagte eller foreslåede projekter. Mere end halvdelen af disse gælder Asien, 21 gælder Mellemøsten. Den mulige ekspansion vil omfatte ni lande, som aldrig har haft atomkraftværker – Hviderusland, Egypten, Indonesien, Iran, Kasakhstan, Thailand, Tyrkiet, De Forenede Arabiske Emirater og Vietnam.

Mindre oplagt er det, at lagre med beriget uran dermed også bliver mere tilgængelige. Anlæg for berigelse af uran er i dag koncentreret i ganske få lande (USA, Rusland, Frankrig, Storbritannien, Tyskland, Holland, Japan, Kina og Brasilien). Det er ikke økonomisk rentabelt, hvis man bygger berigelses-anlæg, som kun skal betjene nogle få reaktorer, så når lande med få reaktorer holder på deres

ret til en atomindustri, som kan berige uran, rejser det mistanker. Der er i dag 34 anlæg til fremstilling af brændsel i 18 lande og de har i dag stor overkapacitet i forhold til efterspørgslen.<sup>112</sup>

Foruden de ni atommagter har 29 lande i dag beholdninger af højt beriget uran og plutonium.<sup>113</sup> Det er især beholdningerne i disse 29 lande, som vækker bekymring for, at lande, som har den tilstrækkelige viden og teknologi, vil bryde med ikke-spredningsaftalen og fremstille atomvåben. Bekymringen er dog blevet overdrevet af den internationale atomenergi-kommission IAEA's tidligere chef, Mohamed El Baradei (1997-2009), samt forskere og politikere, som har påstået, at 35-40 lande kan fremstille atomvåben, hvis de vil.<sup>114</sup> Ud af de 29 lande er beholdningerne i 11 lande helt utilstrækkelige til fremstilling af våben.<sup>115</sup> Med den planlagte vækst kan problemet dog vokse.

Kontrollen med, at civil atomindustri ikke udnyttes militært, ligger hos den internationale atomenergi-kommission IAEA. Men kontrollen er langt fra optimal. IAEA har, set i lyset af opgaven, utilstrækkelige ressourcer og beføjelser. Vækst i den globale atomindustri kan overvælde IAEA.

## Den Anden Atomalder

1990'erne var et årti, som også bragte nye trusler, der blev samlet under overskriften: Den

Anden Atomalder. Blandt de ildevarslende begivenheder, som kan fremhæves fra dette årti er: Iraks overraskende udvikling af atomvåben op til 1990 (både IAEA og USA overså fremskridt), Sovjetunionens sammenbrud (skabte frygt for "løsgående atomvåben" og nem adgang til radioaktive stoffer), voksende mistanke angående iransk våbenprogram (CIA varslede i 1992 mulighed for iransk bombe i 2000),<sup>116</sup> Nordkoreas atomprogram (formentlig i besiddelse af plutonium nok til to atombomber), Indiens og Pakistans prøvesprængninger i 1998 (hilst af jublende nationalister). De eksperter, som selv anvender betegnelsen Den Anden Atomalder, er langt fra enige, når det gælder den nye æras indhold – eller hvor ny den faktisk er.<sup>117</sup> Det er dog en udbredt opfattelse, at den er farligere end Den Første Atomalder.

Den amerikanske forsker Paul Bracken fra Yale University repræsenterer en udbredt holdning, når han fremhæver, at det karakteristiske for den nye æra er spredning af årsager, som intet har at gøre med den første atomalders sovjetisk-amerikanske rivalisering.<sup>118</sup> Angiveligt var Den Kolde Krig en strid, som blev udkæmpet med "iskold rationalitet", og de to stridende parter blev aldrig "rigtigt vrede".<sup>119</sup> De nye aktører er, mener han, meget anderledes. Bracken peger på seks strukturelle træk, der betegnes som særegne for Den Anden Atomalder:

<sup>112</sup> "Managing the Nuclear Fuel Cycle: Policy Implications of Expanding Global Access to Nuclear Power". Congressional Research Service, 5. marts 2010. <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RL34234.pdf>

<sup>113</sup> Bunn, Matthew: "Securing the Bomb 2010". Nuclear Threat Initiative. [http://www.nti.org/e\\_research/Securing\\_The\\_Bomb\\_2010.pdf](http://www.nti.org/e_research/Securing_The_Bomb_2010.pdf)

<sup>114</sup> Sagan, Scott: "Nuclear Latency and Nuclear Proliferation" i Potter, William og Mukhatzhanova, Gaukar (red.): "Forecasting Nuclear Proliferation in the 21st Century: Volume 2 A Comparative Perspective". Stanford Security Studies, august 2010. pp. 82-83.

<sup>115</sup> Bunn, Matthew: "Securing the Bomb 2010". p. 25.

<sup>116</sup> Cirincione, Joseph m.fl.: "Deadly Arsenals". Ibid. p. 295.

<sup>117</sup> Se f.eks. Krepon, Michael: "Better safe Than Sorry". Ibid. pp. 94-132. Gray, Colin: "The Second Nuclear Age". Lynne Rienner, Boulder 1999. Haffe, Robert m.fl.: "Deterrence and Defense in 'The Second Nuclear Age'". Northrop Grumman, marts 2009.

<sup>118</sup> Bracken, Paul: "The Structure of the Second Nuclear Age". E-Notes, Foreign Policy Research Institute. 25. September 2003. <http://www.fpri.org/enotes/20030925.americawar.bracken.secondnuclearage.html>

<sup>119</sup> Bracken, Paul: "The Second Nuclear Age". Foreign Affairs, januar-februar 2000, Vol. 79, nr. 7.

- Rivaliseringen mellem to store aktører er erstattet af en strid mellem mange aktører, hvor antallet af mulige scenarier er vokset “enormt” med følger for den traditionelle opfattelse af stabilitet og afskrækkelse.
- For stater, der har rod i afkoloniseringen, demonstrerer atomvåben, hvad nationen kan udrette, og de er symboler, som kan stå centralt i udviklingen af national identitet.
- Hemmeligholdelse har fået en ny betydning. I den første æra skulle hemmeligholdelse beskytte detaljer i forbindelse med våben. I den anden vil nye atommagter skjule alle aspekter af deres våbenprogrammer, så opmærksomheden kan bortledes fra, hvad de gør.
- Alle atommagter, som er på vej, ligger i Asien, som ikke deler vestlig kultur. Nationalisme er en drivkraft. Atomvåben bliver dermed et redskab til udryddelse af folk, som anses for underlegne.
- De kommende atommagter er fattige, og anskaffelsen af atomvåben sker på bekostning af deres konventionelle styrker. Kombinationen af atomvåben og svage hære er særligt farlig i kriser, fordi den svage part kan blive fristet til tidlig brug af atomvåben.
- Fordi gamle atommagter har gjort forarbejdet, kan nye atommagter opstå hurtigt. Man kan med den tilgængelige viden og teknologi udvikle en evne til fremstilling med kort varsel.<sup>120</sup>

Bush-regeringen gav officiel opbakning til denne frygt. I februar 2003 erklærede CIA's daværende direktør, George Tenet, at man var kommet ind i “en ny verden med spredning”, hvor ikke-statslige aktører leverer

<sup>120</sup> Bracken, Paul: “The Structure of the Second Nuclear Age”. Ibid.

viden og teknologi, som imødekommer efterspørgsel på et marked. “Trangen til atomvåben vokser”, proklamerede han. “Flere lande vil måske beslutte, at de vil stræbe efter atomvåben, når det bliver klart, at deres naboer og regionale rivaler allerede gør det. Det 21. århundredes ‘dominoteori’ kan meget vel være nuklear”.<sup>121</sup> (Dominoteorien opstod i forbindelse med Vietnam-krigen, hvor det blev sagt, at hvis Sydvietnam faldt til kommunisterne, så ville andre lande, både regionalt og globalt, også falde, som var de dominobrikker).

### Truende vendepunkt

Måske var henvisning til en “dominoteori” for belastet – Sydvietnams “fald” medførte ikke, at resten af blot Sydøstasien fik kommunistisk styre. I stedet vandt begrebet *tipping point* (vendepunkt) frem. Populært kan det defineres sådan, at en udvikling har nået et punkt, hvor drivkraften bag ændring bliver ustoppelig, og selv småting kan udløse den uafvendelige proces.<sup>122</sup> For spredning af atomvåben betyder det, at stater udvikler deres evne til fremstilling af atomvåben, så de med kort varsel kan indlede en produktion, hvis de ser et behov (en *hedging* strategi). Populært sagt er atomarsenalet kun en skruetrækker væk. Der er så fare for, at noget kan starte en kædereaktion, hvor adskillige lande får atomvåben. Problemet med et vendepunkt anføres rutinemæssigt i mange analyser og advarsler samt indgår i Obama-regeringens

<sup>121</sup> “Current and Projected National Security Threats to the United States”. Hearing Before the Select Committee on Intelligence of the United States Senate. U.S. Government Printing Office. 11. februar 2003. <http://intelligence.senate.gov/108161.pdf>

<sup>122</sup> Gladwell, Malcolm: “The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference”. Little Brown, Boston 2000.

trusselsbillede.<sup>123</sup> Prominente kold-krigere, som nu ønsker atomafrustning, har oprettet en hjemmeside, hvor titlen er: *Nuclear Tipping Point*.<sup>124</sup>

Denne bekymring kan finde næring i Irans og Nordkoreas tilsyneladende bestræbelser for udvikling af atomarsenaler og de hidtil forgæves modtræk fra store magter samt internationale organisationer. Dette har, mener adskillige eksperter, øget interessen for egne våben i både Mellemøsten og Asien. Der er tegn på, at denne opfattelse kan være korrekt. I løbet af kun et år, fra sommeren 2006 til efteråret 2007, erklærede 13 stater i Mellemøsten, at de ønsker atomkraft. Der kan være økonomiske motiver, fordi gas- og olieklender ikke er uudtømmelige, og atomkraft er blevet mere konkurrencedygtig. Men faren er, som nogle eksperter fremhæver, at disse lande samtidigt kan erhverve en mulighed for fremstilling af atomvåben.<sup>125</sup>

<sup>123</sup> "A More Secure World: Our Shared Responsibility". Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. 2004. p. 40. <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>. "Americas Strategic Posture". The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States. United States Institute of Peace Press, Washington DC 2009. pp. 9-10. "Eliminating Nuclear Threats". Report of the International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament. 2009. p. 36. [http://www.icnnd.org/reference/reports/ent/pdf/ICNND\\_Report-EliminatingNuclearThreats.pdf](http://www.icnnd.org/reference/reports/ent/pdf/ICNND_Report-EliminatingNuclearThreats.pdf)

<sup>124</sup> Nuclear Tipping Point. <http://www.nucleartippingpoint.org/home.html>

<sup>125</sup> "Middle East racing to nuclear power". Christians Science Monitor. 1. November 2007. Crail, Peter og Lasky-Fink, Jessica: "Middle Eastern States Seeking Nuclear Power". Arms Control Today. Maj 2008. Cirincione, Joseph og Leventer, Uri: "The Middle East's Nuclear Surge". New York Times, 13. august 2007. [http://www.nytimes.com/2007/08/13/opinion/13iht-edcirin.1.7097430.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2007/08/13/opinion/13iht-edcirin.1.7097430.html?_r=1) Russel, James: "A Tipping Point Realized?". Paper for delivery to the 2007 Annual meeting of the American Political Science Association, August 30-September 2, 2007. [http://www.allacademic.com/one/prolprol01/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished\\_manuscript&file\\_index=2&pop\\_up=true&no\\_click\\_key=true&attachment\\_style=attachment&PHPSESSID=829e9e0e6307891c977ea058acfa7e52](http://www.allacademic.com/one/prolprol01/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished_manuscript&file_index=2&pop_up=true&no_click_key=true&attachment_style=attachment&PHPSESSID=829e9e0e6307891c977ea058acfa7e52)

## Sikkerhedsgarantiens troværdighed truet

De amerikanske sikkerhedsgarantiens troværdighed er et gennemgående tema, når risikoen for et vendepunkt vurderes. Mange stater, som måske vil anskaffe atomvåben, er mellem USA's allierede eller venner. Hovedargumentet er, at USA's såkaldte atomparaply, den "udvidede afskrækkelse", mindsker frygten for eksempelvis nordkoreanske eller iranske våben, og når USA's garantier er troværdige, ser naboerne ikke behov for egne atomvåben. Forskeren Kurt Campbell, som i Obama-regeringen har fået en toppost i udenrigsministeriet, konkluderede i 2004, at utilfredshed og bekymring i forbindelse med USA's globale strategi og atompolitik er "vigtigste enkeltfaktor", som påvirker alle, der overvejer anskaffelse.<sup>126</sup>

I så henseende var Bush-regeringens adfærd særligt skadelig. Den amerikansk anførte krig mod Irak sendte to farlige signaler. Det blev bredt bemærket, at Nordkorea, som måske allerede har atomvåben, ikke blev angrebet, men det blev Irak, som ikke har. Læren heraf er enkel: Hvis man ikke vil udsættes for USA's militære magt, skal man så hurtigt og så upåagtet, som det er muligt, blive en atommagt.<sup>127</sup> Det er også blevet bemærket, at USA, sammen med sine allierede, blev ydmyget i Irak, og det har undergravet troen på amerikanernes militære viljestyrke og dermed også sandsynligheden af en fremtidig indsats i forsvaret af venner. Mistillid rettet mod USA undergraver ikke kun amerikanske sikkerhedsgarantiens troværdighed. Utilfredshed

<sup>126</sup> Campbell, Kurt m.fl.: "The Nuclear Tipping Point". Ibid. p. 29.

<sup>127</sup> Hassner, Pierre: "The Fate of a Century". The American Interest. Juli-august 2007. p. 44. <http://www.the-american-interest.com/pdf/v2/n6/Hassner.pdf>. Se også Heisbourg, François: "A Work in Progress: The Bush Doctrine and Its Consequences". The Washington Quarterly, forår 2003, Vol. 26 nr. 2, p. 85. [http://www.twq.com/03spring/docs/03spring\\_heisbourg.pdf](http://www.twq.com/03spring/docs/03spring_heisbourg.pdf)

med amerikansk politik kan også give næring til våbenprojekter. USA's popularitet i de arabiske lande styrtdykkede i Bush-årene og efter et opsving i Obamas første år faldt den igen ned på det lave niveau – primært begrundet med skuffelse over fraværet af en løsning på den israelsk-palæstinensiske konflikt. Dette omslag i araberes syn på Obamas USA er blevet fulgt af folkelig støtte i Mellemøsten til iransk atombevæbning – trods sunni-arabiske lederes frygt for en persisk 'shia-bombe'.<sup>128</sup> Befolkningerne ser åbenbart i atomvåben symboler på magt og status, som vil gavne regionen generelt. Ud fra denne holdning vil også 'arabiske atomvåben' sandsynligvis blive hilset velkommen. Det er således muligt, at demokratisering af arabiske lande kan medføre støtte til udvikling af atomvåben. Repræsentanter for Det Muslimske Broderskab i Egypten har tidligere været for et egyptisk atomarsenal.<sup>129</sup> Men det er næppe et projekt, som står højt på nogens dagsorden.<sup>130</sup>

### Svagt funderet vendepunkts-påstand

Men problemet er mere kompliceret. Adskillige meget detaljerede studier viser, at vendepunkts-påstanden er svagt funderet i faktuelle forhold. To forskningsinstitutter undersøgte i perioden 2001-2004 otte lande, som, trods de nødvendige teknologiske forudsætninger, havde modstået fristelsen til anskaffelse af atomvåben – nemlig Japan, Sydkorea, Tai-

wan, Saudi-Arabien, Egypten, Syrien, Tyrkiet og Tyskland. Hvis netop disse lande, som bevidst havde fravalgt atomvåben, udviste tegn på fornyet interesse, ville det være ildevars-lende. De kunne, antog man, sammenlignes med de kanariefugle, som minearbejdere tog med sig ned i dybet, så de blev advaret imod farlige gasarter, hvis fuglene døde. Konklusionen var, at nok er risikoen for yderligere spredning "meget reel", men verden er "næsten med sikkerhed" ikke nået frem til et vendepunkt – "faktisk er vi tilsyneladende end ikke nær".<sup>131</sup>

Risikoen for, at det iranske, mulige, bombeprojekt starter en kædereaktion regionalt er ligeledes blevet nuanceret af indgående forskning. I februar 2008 offentliggjorde Senatets udenrigsudvalg en grundig rapport, som med fokus på tre lande så på risikoen for et regionalt våbenkapløb provokeret af en iransk bombe. Konklusionen var, at *hvis* USA ikke får genoprettet et nært forhold til Saudi-Arabien, så vil dette land "næsten sikkert" anskaffe atomvåben. Næsten alle adspurgte eksperter mm. var enige i, at det "mest sandsynlige" for Egyptens vedkommende er, at man af frygt for USA's og Israels reaktion ikke vil anskaffe egne bomber. Hvis NATO og USA ikke kan genvinde Tyrkiets tillid, så "kan" en iransk bombe blive fulgt af en tyrkisk. Der er med andre ord flere afgørende faktorer end blot det iranske bombeprojekt.<sup>132</sup> I samme retning peger, at Syrien, som har et godt forhold til Iran, med bistand fra Nordkorea købte et atomanlæg, som kunne anvendes til fremstilling af plu-

<sup>128</sup> "2010 Arab Public Opinion Poll". Brookings Institution. 5. august 2010. [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2010/08\\_arab\\_opinion\\_poll\\_telhami/08\\_arab\\_opinion\\_poll\\_telhami.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2010/08_arab_opinion_poll_telhami/08_arab_opinion_poll_telhami.pdf)

<sup>129</sup> "Egyptian Muslim Brotherhood Presses Government for Nuclear Weapons". WMD-Insights. November 2006. [http://www.wmdinsights.com/110/110\\_ME3\\_EgyptianMuslim.htm](http://www.wmdinsights.com/110/110_ME3_EgyptianMuslim.htm)

<sup>130</sup> "The Egyptian Revolution and the Future of WMD in the Middle East". James Martin Center for Nonproliferation Studies. [http://cns.miis.edu/activities/110228\\_fahmy\\_egypt\\_qna.htm](http://cns.miis.edu/activities/110228_fahmy_egypt_qna.htm)

<sup>131</sup> Campbell, Kurt m.fl.: "The Nuclear Tipping Point". Brookings Institution, Washington DC 2004. p. 328.

<sup>132</sup> "Chain Reaction: Avoiding a Nuclear Arms Race in the Middle East". Report to the Committee on Foreign Relations, United States Senate". US Government Printing Office, Washington februar 2008. [http://www.fas.org/irp/congress/2008\\_rpt/chain.pdf](http://www.fas.org/irp/congress/2008_rpt/chain.pdf)

tonium. Anlægget blev bombet af Israel i september 2007.<sup>133</sup>

### **Teorier giver utilstrækkelig vejledning**

Analyse af spredning støder på store problemer i forbindelse med både indhentning og bearbejdning af relevante informationer. Da eksperter for Pentagon i 2007 skulle analysere spredningens historie, opdagede de, at nok er der masser af informationer angående enkelte lande, men "der var få tilgængelige informationer om og analyser af fremherskende tendenser og faktorer, som former dem".<sup>134</sup> I en spredningsproces indgår mange hundrede beslutninger.<sup>135</sup> Analysen afviste vendepunkts-teorien, fordi den antager, at adskillige lande pludseligt vil overskride samme grænse. Historien viser nemlig, at beslutninger i forbindelse med spredning tages skridt for skridt, og at beslutningsprocessen i mange faser kan køre fast eller endog gå baglæns. Ud fra det historiske materiale er der, påpegede forskeren Rebecca Hersman (i dag topansvarlig i Pentagon for imødegåelse af masseødelæggelsesvåben), kun få tegn på, at en hurtig vækst i antallet af atombevæbnede stater er sandsynlig i fremtiden, og det er slet ikke uundgåeligt. I stedet for et vendepunkt, hvorfra der ingen vej går tilbage, kommer udfordringen altså fra be-

slutningsprocesser, som kan påvirkes undervejs.<sup>136</sup>

Den mest nærliggende konklusion, når man studerer de seneste mere end fire årtiers advarsler mod spredning er, at eksperterne famler i en tåge af informationer, som de ikke helt forstår. Det er ofte generelle teorier hentet fra akademiske studier af international politik, som har inspireret spredningsstudier og prognoser. To af emnets førende forskere hævder således, at få af disse varsler "bygger på eller er blot informeret gennem empirisk forskning og teori" (altså specifik spredningsteori)<sup>137</sup>; litteraturen er "stort set spekulativ og modsigelsesfyldt".<sup>138</sup> Lignende kritik er fremført af adskillige andre forskere, som henviser til, at de anvendte teorier ikke havde forudsigelsens kraft og selv i tilbageblik ikke kan levere acceptable forklaringer.<sup>139</sup>

Ifølge den længe mest udbredte teori vil stater stræbe efter atomvåben, når de udsættes for en militær trussel, som ikke kan imødegås på anden vis. Forskeren Scott Sagan har kaldt denne teori for "sikkerhedsmodellen". En anden forklaring udgør "den indenrigspolitiske model", hvor udvikling af atomvåben anses for et politisk redskab, der skal fremme hjemlige grupperingers særinteresser. Som en tredje teori beskriver Sagan "normernes model", hvor beslutninger angående atomvåben i forbindelse med både anskaffelse eller afholdenhed styres af en holdning til, hvad

<sup>133</sup> "Syria, Nuclear Profile". Nuclear Threat Initiative, juli 2009. [http://www.nti.org/e\\_research/profiles/Syria/Nuclear/index.html](http://www.nti.org/e_research/profiles/Syria/Nuclear/index.html)

<sup>134</sup> Blanc, Alexis m.fl.: "Nuclear Proliferation: A Historical Overview". Institute for Defense Analysis, Alexandria, Marts 2008. p. iii. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA482642&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>

<sup>135</sup> Blanc, Alexis: "Analytical Support to the 2007 Defense Science Board Summer Study". Panel on Nuclear proliferation. 14. januar 2009. p. 15. [http://www.stimson.org/nuke/ppts/Blanc\\_Briefing\\_1-09.ppt](http://www.stimson.org/nuke/ppts/Blanc_Briefing_1-09.ppt)

<sup>136</sup> "Trend Lines and Tipping Points for Nuclear Proliferation". Henry L. Stimson Center. Washington DC. 14. januar 2009. <http://www.stimson.org/events.cfm?ID=655>

<sup>137</sup> Potter, William og Mukhatzanova, Gaukhar: "Divining Nuclear Intentions: A Review Essay". Ibid. p. 139.

<sup>138</sup> Ibid. p. 152.

<sup>139</sup> Banebrydende for denne kritik er Sagan, Scott: "Why Do States Build Nuclear Weapons". International Security, vinter 1996/97, Vol. 21, nr. 3, pp. 54-86 og Ogilvie-White, Tanya: "Is there a theory of nuclear proliferation?". The Nonproliferation Review, efterår 1996, Vol. 4 nr. 1. <http://cns.miis.edu/npr/pdfs/ogilvi41.pdf>



der giver en stat identitet. Alle tre teorier er utilstrækkelige, idet de ikke hver for sig kan forklare alle staters faktiske adfærd på dette felt.<sup>140</sup> Derfor mener nogle analytikere, at man skal kombinere teorierne, så flere faktorer inddrages.<sup>141</sup>

### Nye teorier er på vej

I de seneste år har interessen for nationale, kulturelle eller individuelle psykologiske faktorer, som i sikkerhedsmodellen spiller en underordnet rolle, været voksende.

Forskeren Jacques Hymans fokuserer efter omfattende feltstudier i Argentina, Australien, Frankrig og Indien på specielle karaktertræk hos disse landes politiske ledere. Han antager, at det er et spring ud i mørket, når anskaffelse af atomvåben besluttet – en revolutionær beslutning med følger, som er helt uoverskuelige. Den afgørende faktor i beslutningsprocessen har været topledernes opfattelse af nationens identitet, hvor “oppositionelle nationalister”, der ser på verden gennem os-mod-dem briller, har truffet den afgørende beslutning.<sup>142</sup> I overensstemmelse med Hymans’ teori har forskeren Peter Lavoy, som i dag er ansat i de amerikanske efterretningstjenesters centrale direktorat ODNI, foreslået, at man i trusselsanalyser fokuserer på “atom-mytemagere” i de nationale eliter: Fremhæver de deres lands mangel på sikkerhed? Anser de atomvåben for det bedste svar? Argumenterer de for politiske, økonomiske og tekniske muligheder? Forbindes disse argumenter succesfuldt med

eksisterende kulturelle normer og politiske prioriteter? Overbevises de ledende beslutningstagere om, at disse synspunkter skal accepteres og medføre handling?<sup>143</sup> Med denne tilgang kan man bl.a. konkludere, at blot fordi et land teknisk set er på en skruetrækkers afstand, er det ikke ensbetydende med, at det ønsker eller vil anskaffe atomvåben.<sup>144</sup>

En anden teori er udviklet af professor Etel Solingen ud fra ni lande i Mellemøsten og Asien, som har overvejet, opgivet eller udviklet atomvåben. Hun peger på en række indenlandske faktorer, der er knyttet til, hvordan regimerne forholder sig til den globale økonomi, idet hun fremhæver, at holdningen til atomvåben er forskellig alt efter, hvorvidt lederne går ind for deltagelse i globaliseringen eller afviser dette. Ledere, som går ind for integration, vil undgå omkostningerne (både politiske og økonomiske) ved anskaffelse, fordi disse omkostninger skader deres bestræbelser. Ledere, som afviser integration, skal ikke tage hensyn til disse byrder, og ser derfor fordele ved atomvåben, som kan være redskaber i nationalistisk politik.<sup>145</sup>

*Center for Nonproliferation Studies* ved *Monterey Institute of International Studies*, som er USA’s største forskningsinstitut med fokus på spredning, indledte i 2007 en analyse af tolv landes holdning til eventuel anskaffelse af atomvåben i de kommende ti år. Forskerne skulle i den forbindelse se på relevansen af Hymans’ og Solingens teorier, men de var ikke bundet af dem. Resultatet, som blev offentliggjort i sommeren 2010, repræsenterer

<sup>140</sup> Sagan, Scott: “Why Do States Build Nuclear Weapons”. Ibid.

<sup>141</sup> Russel, James: “A Tipping Point Realized?”. Ibid.

<sup>142</sup> Hymans, Jacques: “The Psychology of Nuclear proliferation: Identity, Emotions, and Foreign Policy”. Cambridge University Press, New York 2006. pp. 208-216.

<sup>143</sup> Lavoy, Peter: “Nuclear Proliferation over the Next Decade”. *The Nonproliferation Review*, november 2006, Vol. 13 nr. 3, p. 435.

<sup>144</sup> Hymans, Jacques: “When does a state become a ‘Nuclear Weapon State?’”. *The Nonproliferation Review*, marts 2010, Vol. 17 nr. 1.

<sup>145</sup> Solingen, Etel: “Nuclear Logics”. Princeton University Press, Princeton 2007. p. 5.

det hidtil bedst dokumenterede opgør med mange gængse opfattelser af spredning.<sup>146</sup> Man fandt således ikke væsentlige tegn på, at verden er i nærheden af et 'vendepunkt' eller at ét lands atomvåbenprogram vil starte en kædereaktion. Det er bemærkelsesværdigt, fordi mange af de undersøgte lande indgår i top ti lister over de mest sandsynlige nye atommagter.<sup>147</sup> En konklusion var, at det internationale regime vendt mod spredning, som bygger på NPT-traktaten, har betydning for adskillige landes atompolitik. Lignende konklusion findes i en rapport udgivet af *The Arms Control Association*, der er en sammenslutning af eksperter i rustningskontrol. Regimet er, hedder det, hverken på sammenbruddets rand eller står lige foran succes, og man forudsiger, at hvis yderligere spredning sker, så vil det ske langsomt.<sup>148</sup>

### Delkonklusion

Obama-regeringen har i sine offentlige udtalelser overtaget en vurdering af truslen fra spredning og krisen for NPT-traktaten, som har været udbredt siden slutningen af 90'erne. Men i de seneste år er nye opfattelser af drivkræfterne bag spredning trængt frem i forskerkredse. Risikoen for spredning af atomvåben er traditionelt blevet vurderet ud

fra teorier, som gør anskaffelse til et rationelt svar på trusler. De samme teorier har gennem årtier varslet voksende risiko for en kædereaktion, hvor én stats atomprojekt hurtigt efterfølges af andre stater. Fordi disse teorier ikke kunne forklare, hvorfor mange stater har afstået fra anskaffelse, er nye teorier, som inddrager flere faktorer, under udvikling. Valget af teoretisk ramme for analyse åbner for vidt forskellige opfattelser af truslens alvor og indhold. Det er også et problem i forbindelse med modtræk. Ud fra den såkaldte sikkerhedsmodel kan man hævde, at udvidet afskrækkelse, hvor USA med sine atomvåben garanterer stateres sikkerhed, kan modvirke spredning, men ud fra normernes model giver denne politik atomvåben en legitimitet, som fremmer spredning.

## VI. ATOMMAGTERNES ARSENALER

Få kan i dag forestille sig, at de store atommagter i dag har modsætninger, som bevidst kan føre dem ud i gensidig udslettelse. Som trussel er en global atomkrig "nu nær nul", erklærer den fremtrædende forsker og anti-atomaktivist Joseph Cirincione.<sup>149</sup>

Men global atomkrig er ikke den eneste trussel fra de etablerede atommagters arsener. Præsident Obama selv var mindre kategorisk end Cirincione, da han i Prag sagde, at sammenlignet med Den Kolde Krigs dage er faren for global atomkrig *faldet*, mens risikoen for atomangreb er vokset. Han sagde ikke, at faren var væk. I kommissioners og forskeres rapporter er det især utilsigtet brug af atomvåben, som anses for den største trussel, idet man henviser til risikoen for tekniske fejl og

<sup>146</sup> Potter, William og Mukhatzhanova, Gaukar (red.): "Forecasting Nuclear Proliferation in the 21st Century: Volume I The Role of Theory. Stanford Security Studies, juli 2010. Potter, William og Mukhatzhanova, Gaukar (red.): "Forecasting Nuclear Proliferation in the 21st Century: Volume 2 A Comparative Perspective". Stanford Security Studies, august 2010.

<sup>147</sup> I et studie fra National Defense University blev følgende lande placeret på top ti listen: Argentina, Brasilien, Egypten, Japan, Saudi-Arabien, Sydkorea, Syrien, Tyrkiet og Venezuela. "Rollback: Lessons from Experience". Center for the Study of Weapons of Mass Destruction, National Defense University, 30. januar 2007.

<sup>148</sup> Crail, Peter: "Assessing Progress on Nuclear Nonproliferation and Disarmament". The Arms Control Association, oktober 2010. [http://www.armscontrol.org/system/files/ACA\\_2009-2010\\_ReportCard.pdf](http://www.armscontrol.org/system/files/ACA_2009-2010_ReportCard.pdf). p. vii.

<sup>149</sup> Cirincione, Joseph: "Bomb Scare". Columbia University Press, New York 2008. p. 85.

menneskelige misforståelser. Denne risiko vokser i forbindelse med nye atommagter, der hverken har de erfaringer eller tekniske hjælpemidler, som mindsker faren for krig mellem de gamle atommagter.<sup>150</sup>

Desuden skal politiske ledere og militære organisationer i store og små atommagter i kraft af deres job anse andre atommagter for en potentiel trussel, og det påvirker disse stater og organisationers adfærd.

Atomvåben er ikke et marginalt fænomen i international politik. Atomstaterne udgør sammen med de stater, som har en forsvarsgaranti fra atommagter, 60 procent af verdens befolkning og mere end 80 procent af verdens BNP. I G-20 samarbejdet har seks lande selv atomvåben, syv er amerikanske allierede med sikkerhedsgarantier, seks stater har overvejet anskaffelse (Argentina, Brasilien, Indonesien, Mexico, Saudi-Arabien) og én (Sydafrika) har haft atomvåben.

Kritiske analyser af atomvåbens rolle fremhæver ofte, at de eksisterende arsenaler især udgør en trussel, fordi de inspirerer et spørgsmål: Hvis verdens militært stærkeste nationer mener, at atomvåben er nødvendige for deres sikkerhed, hvorfor skal militært svagere lande konkludere, at de ikke selv har brug for dem?<sup>151</sup> Atomvåben udgør imidlertid også en kilde til usikkerhed i atomstaternes gensidige forhold.

### Skrøbelig strategisk stabilitet

Bombernes antal er faldet dramatisk siden Den Kolde Krigs ophør, men ifølge et, sædvanligvis velinformeret, skøn, har verdens ni atommagter næsten 22.400 intakte bomber,

<sup>150</sup> Evans, Gareth og Kawaguchi, Yoriko: "Eliminating Nuclear Threats - A Practical Agenda For Global Policymakers". Ibid. p. 28.

<sup>151</sup> Cirincione, Joseph: "Bomb Scare". Columbia University Press, New York 2007. p. 106.

hvoraf de 95 procent er i Ruslands og USA's arsenaler. Næsten 8.000 er i et beredskab, hvor de kan bruges med kort varsel og omkring 1.880 bomber er i et alarmberedskab, klar til noget nær øjeblikkelig brug.<sup>152</sup> I trusselsanalyser er den store forandring, at man under Den Kolde Krig lagde hovedvægten på parternes faktiske slagkraft, fordi, lød argumentet, deres hensigter hurtigt kunne ændres – nu overskygger optimistisk vurdering af næsten alle atommagters (aktuelle) hensigter deres faktiske slagkraft. Men hensigter kan stadig undergå forandring. Alle atommagter gennemfører øvelser med militære enheder, som kan anvende atomvåben, og internationale raketter affyres, så deres duelighed kan kontrolleres. Især Rusland gennemfører regelmæssigt og demonstrativt store øvelser, hvori atomvåben indgår og hvor konkrete lande er gjort til mål.<sup>153</sup> Der er også risiko for, at små stater kan trække atommagter ind i en væbnet konflikt mod hinanden. Under den militære konflikt mellem Rusland og Georgien i 2008 overvejede USA's ledere eksempelvis brug af militær magt mod russiske styrker.<sup>154</sup>

Atomberedskabet er en kilde til mistænksomhed og frygt. Desuden kan uheld og fejl ikke anses for usandsynlige. Varslings-systemer kan eksempelvis fejle, så de i strid med virkeligheden alarmerer beslutningsta-

<sup>152</sup> Norris, Robert og Kristensen, Hans: "Global nuclear weapons inventories, 1945-2010". Bulletin of the Atomic Scientists, juli-august 2010. <http://thebulletin.metapress.com/content/e32v5535wk255382/fulltext.pdf>

<sup>153</sup> "Russia 'simulates' nuclear attack on Poland". Telegraph.co.uk. 1. November 2009. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/poland/6480227/Russia-simulates-nuclear-attack-on-Poland.html>

<sup>154</sup> Asmus, Ronald: "A Little War that Shook the World". Palgrave Macmillan, New York 2010. p. 187. Se også Rachman, Gideon: "Did Dick Cheney want to start a war with Russia?". Financial Times blog, 19. februar 2010. <http://blogs.ft.com/rachmanblog/2010/02/did-dick-cheney-want-to-start-a-war-with-russia/>.

gere om, at et angreb er undervejs, og det kan under nogle omstændigheder starte et uberettiget gengældelsesangreb. Det er, siger tidligere senator Sam Nunn, som under Den Kolde Krig var en af Kongressens førende sikkerhedsekspertter, "sindsygt", at man mellem USA og Rusland stadig opretholder et beredskab, hvor en russisk præsident i løbet af få minutter skal afgøre, hvorvidt en falsk varsling skal besvares, inden han mister sin evne til gengældelse".<sup>155</sup> Uautoriseret brug, hvor soldater selv affyrer våben, er også en risiko, som ikke kan udelukkes helt, men udbredelse af elektroniske låse (PAL-systemer) på bomber kan blokere brug.

Mere end slagkraft og hensigter hos en modstander bør altså indgå i trusselsanalyser med fokus på staters atomvåben. Der er en række andre faktorer, som tilsigtet eller utilsigtet kan udløse brug af atomvåben i krig og optrapning til omfattende anvendelse. Derfor stræber USA sammen med andre atommagter efter 'strategisk stabilitet'. Det er et begreb med mange elementer, fordi bl.a. arsenalernes evner, lederes mål, historiske forhold, teorier fra det akademiske fag international politik, psykologi samt endog intuition indgår. En amerikansk ekspert har beskrevet strategisk stabilitet på denne måde: Atomvåben og doktrinerne for, hvordan og hvornår de anvendes, skal mindske, ikke øge, sandsynligheden for, at man kan blive tvunget ind i en uønsket konflikt. Et fundamentalt træk er, at den strategiske stabilitet ikke eksisterer for nogen, hvis den ikke eksisterer for alle, og derfor bør den oprettes i fællesskab.<sup>156</sup>

<sup>155</sup> "Interview with Nuclear Threat Initiative Co-Chairman Sam Nunn". Arms Control Today, marts 2008. [http://www.armscontrol.org/act/2008\\_03/Nunn](http://www.armscontrol.org/act/2008_03/Nunn)

<sup>156</sup> Fuerth, Leon: "Return of the Nuclear Debate". The Washington Quarterly, efterår 2001, Vol. 24 nr. 4, pp. 97-108 <http://www.twq.com/01autumn/fuerth.pdf>

Problemet er, at der i forskellige stater – ja, også i de enkelte staters relevante eliter – kan være indbyrdes modstridende opfattelser af stabilitetens nødvendige forudsætninger. Eksempelvis anså Bush-regeringen sine våbenprojekter og udvikling af nye doktriner for initiativer, som skulle mindske risikoen, men det er en udbredt påstand fra kritikere i ind- og udland,<sup>157</sup> at USA i Bush-årene førte an i en sænkning af tærsklen for brug af atomvåben, idet man fik følge af Rusland, Storbritannien, Frankrig, Israel og Indien.<sup>158</sup> Det er altså ikke kun fremmede stater, som kan udgøre en trussel mod strategisk stabilitet; egne regerings politik, våben, doktriner osv. kan også udgøre en atomtrussel. Formodninger, som éns eget beredskab kan give anledning til, spiller en central rolle. Det, som en modpart opfatter, kan være rigtigt eller forkert, men det helt afgørende er, at det opfattede kan fremkalde reaktioner, som reelt undergraver egen sikkerhed. Udvikling af våben-systemer, som kan skyde modpartens interkontinentale raketter ned, er det klassiske eksempel. Hensigten kan være rent defensiv, men modpartens opfattelse kan være, at systemet er offensivt, fordi det i sammenhæng med et overraskende angreb kan true de overlevende raketter, som kan gengælde – og derfor udgør en afskrækkende samt stabiliserende faktor. Et forsvar griber ind i atombalancens matematik. Modtræk kan være, at den truede part udvikler flere raketter, som kan overvælde et forsvar, eller at man i en krise slår først selv, inden det er for sent.

<sup>157</sup> For dokumentation se Dragsdahl, Jørgen: "USA en atom-slyngel?". Fokus nr. 2002/1. Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI).

<sup>158</sup> Paul, T.V.: "The Tradition of Non-Use of Nuclear Weapons". Stanford Security Studies, Stanford University Press. Stanford 2009. p. 201.

### Atomafskrækkelse indeholder offensive trusler

En målsætning for strategisk stabilitet er altså, at råderummet for spekulationer skal indskrænkes. Men dette råderum udvides, formentlig uundgåeligt, af den tænkning, som er knyttet til arsenalernes erklærede formål og retningslinjer for brug, idet trusler, uvished, logiske brister og ekstreme ambitioner huserer. En fremherskende opfattelse, udbredt langt hinsides ekspertkredse, under Den Kolde Krig var, at en strategi med "atomafskrækkelse" bidrog afgørende til stabilitet. Fordi afskrækkelse er et udbredt fænomen i naturen, virker strategien umiddelbart logisk og effektiv. Pindsvinet afskrækker grådige fjender med sine nåle, som varsler, at det måske lækre måltid vil blive en smertefuld oplevelse. Kort defineret er afskrækkelse en trussel, som skal afholde en modstander fra at gøre noget. Mere vanskeligt er det, hvis man vil definere "atomafskrækkelse". Pindsvinet benytter sig af en passiv, rent defensiv afskrækkelse, men atomafskrækkelsen indeholder offensive elementer. Man kan sige, at atomafskrækkelse er et system med trusler og modtrusler ved hjælp af atomvåben, men denne beskrivelse oplyser ikke præcist, hvad formålet med truslerne er, og hvordan de skal gennemføres. Når det gælder, *hvad* man skal afskrække og *hvordan* det skal ske, har svarene været mangfoldige og indbyrdes modstridende. Blandt målsætningerne har eksempelvis optrådt, at man både ville afskrække strategisk atomkrig og mindre provokationer. Midlerne har strakt sig fra brug af absolut overvældende slagkraft, så fjenden blev besejret, til at åbne mulighed for gensidig udslettelse.<sup>159</sup> En strategi med

atomafskrækkelse, som blot skal afværge noget, har et teoretisk alternativ i en såkaldt "warfighting" strategi, hvor atomvåben er et redskab, der i krig skal nedkæmpe fjenden, men i praksis har forskellen ikke været klar.

Det sker, at atomafskrækkelse forveksles med doktrinen om gensidig sikret ødelæggelse (*Mutual Assured Destruction* eller blot MAD), der blev udviklet i USA og indebar, at USA og Sovjetunionen kunne ødelægge hinanden, selv hvis en af parterne angreb først. Doktrinen beskriver en tilstand, ikke en strategi. I denne sammenhæng er afskrækkelsen især rettet imod brug af atomvåben, idet man antager, at den angrebne part stadig kan gennemføre et ødelæggende svar, og derfor bliver et angreb meningsløst. Supermagterne er som skorpioner i en flaske – de kan stikke hinanden, men prisen er døden, fordi den angrebne kan gengælde. Der eksisterer altså en "terrorbalance" og dermed en slags stabilitet, *hvis* beslutningsprocesser hos begge parter foregår rationelt. I praksis stræbte både USA og Sovjetunionen i atomstrategierne efter en udvej fra denne tilstand, som begrænsede atomvåbens rolle ganske uacceptabelt og teoretisk set kunne handlingslamme dem af frygt for følgerne. Hvis trusler skulle være troværdige, var det nødvendigt, at en modpart anså det for muligt, at man ville bruge atomvåben i en krig, hvor målet var en meningsfuld sejr. Det indtryk kan fremmes gennem offentlige erklæringer, arsenalets sammensætning og detaljeret planlægning af brug. Men det paradoksale var, at brug stadig ville være en dybt irrationel handling, fordi man risikerede gensidig udslettelse. Løsningen var, at man af hensyn til troværdigheden skal give indtryk af utilregnelighed, galskab.

Under præsident Eisenhower anså udenrigsminister John Dulles det for en storpolitisk "kunst", at man kunne optrappe en

<sup>159</sup> Freedman, Lawrence: "Deterrence". Polity Press. Malden (USA) 2007. p. 14.

konflikt til krigens rand uden, at den blev overskredet. Han brugte udtrykket *brinkmanship*.<sup>160</sup> Selv havde han ikke øje for galskaben, men den britiske filosof Bertrand Russell sammenlignede strategien med en leg, hvor unge mænd ræser imod hinanden i to biler. Taberen er den, som undviger i sidste øjeblik; vinderen er den, som smider rattet ud af vinduet.<sup>161</sup> Præsident Nixon døbte ligefrem fænomenet *The Madman Theory*, idet han fandt USA's magtposition styrket, hvis fremmede ledere anså ham for gal, og i bl.a. oktober 1969 praktiserede han teorien med et forhøjet atomberedskab og demonstrative togter med bombefly nær Sovjetunionen.<sup>162</sup> Ruslands provokerende øvelser i de seneste år skal måske sende et lignende budskab, og Nordkoreas demonstrative raslen med atomvåben er et ekstremt bevis for, at Nixons teori fortsat er levende. Israels og USA's militære trusler mod Iran er et eksempel på, at også konventionelle våben kan anvendes ud fra den-gale-mand-teorien; det er bredt anerkendt, at bombardement af iranske atom anlæg vil være galskab, men alligevel anvendes truslen, fordi man håber, at den vil gøre indtryk – og de iranske ledere kan ikke være sikre på, at amerikanske eller israelske atomvåben aldrig vil blive anvendt, hvis konflikten optrappes yderligere. Teorien kan også anvendes pr. stedfortræder. Muligheden for, at Israel trods risikoen og trods amerikansk modstand alligevel vil bombe Iran har Gary Samore, som i dag er koordinator i Det Hvide Hus for indsatsen mod spredning og ter-

rorisme, før sin udnævnelse kaldt et "godt diplomatisk redskab" for USA.<sup>163</sup> Bestræbelserne for opretholdelse af denne type troværdighed i en atomkonfrontation udgør ikke signaler, som fremmer stabilitet. Et helt grundlæggende problem er, at det, som den ene part anser for berettiget afskrækkelse, kan modparten anse for truende afpresning med atomvåben.

### Atomafskrækkelse har mange opgaver

Det kan være afstabiliserende, at atomafskrækkelsen er blevet påført mange flere opgaver end blot at afskrække atomkrig. Med flere opgaver følger også en risiko for, at atomafskrækkelsen vil blive udfordret eller at en konflikt bliver optrappet. NATO planlagde brug af atomvåben imod et konventionelt angreb fra Warszawapagten, og alliancens strategi er fortsat, at man er rede til anvendelse af atomvåben i andet end et svar på angreb med atomvåben.

Nogle strateger mener, at selve eksistensen af et atomarsenal giver fordele i et bredt spektrum af storpolitikken, fordi våbnene viser, at der er styrke bag, når USA vil varetage sine interesser. I god overensstemmelse med denne opfattelse fastholdt præsident Nixons tidligere forsvarsminister, den også bredt anerkendte atomekspert James Schlesinger i 2009, at "atomvåben bruges hver eneste dag".<sup>164</sup> Denne daglige brug bygger på en underforstået trussel, men direkte trusler forsvandt ikke med Den Kolde Krigs ophør. En oversigt fra 2010 udarbejdet af ameri-

<sup>160</sup> Sheply, James: "How Dulles Averted War". *Life*, 16. januar 1956.

<sup>161</sup> Russell, Bertrand: "Common Sense and Nuclear Warfare". George Allen and Unwin. London 1959. p. 30. Kahn, Herman: "Thinking About the Unthinkable". Horizon Press, New York 1962. p. 11.

<sup>162</sup> Sagan, Scott og Suri, Jeremi: "The Madman Nuclear Alert". *International Security*, forår 2003. Vol. 27 nr. 4, pp. 150-183.

<sup>163</sup> "Iran and Policy Options for the Next Administration". Council on Foreign Relations, 8. September 2008. [http://www.cfr.org/publication/17120/iran\\_and\\_policy\\_options\\_for\\_the\\_next\\_administration\\_session\\_ii.html](http://www.cfr.org/publication/17120/iran_and_policy_options_for_the_next_administration_session_ii.html)

<sup>164</sup> "Why We Don't Want a Nuclear-Free World". *The Wall Street Journal*, 13. juli 2009.

kanske forskere viser, at alle atommagterne siden 1991 har truet med brug af atomvåben 50 gange – 22 skyldes indbyrdes trusler mellem Indien og Pakistan, 14 står USA for og 3 er fra russiske ledere.<sup>165</sup>

### Voksende behov for atomvåben?

Udfordringerne i Den Anden Atomalder har inspireret ledere i både Rusland og USA til at fremhæve, at behovet for brug af atomvåben både til afskrækkelse og i krig kan være voksende. Kort efter sin magtovertagelse underskrev den russiske præsident Putin i januar 2000 et nationalt sikkerhedskoncept, som i april blev fulgt af en ny militær doktrin. Dokumenterne udvidede kraftigt atomvåbens politiske og militære rolle. Bag initiativet lå, at man så en voksende trussel mod Rusland samt svaghed i de konventionelle styrker. I en tidligere doktrin fra 1993 havde atomvåben kun en rolle i forbindelse med global krig, men nu skulle de også anvendes i forbindelse med regionale krige, hvor Rusland angribes af en eller flere stater – selv hvis disse kun anvender konventionelle våben.<sup>166</sup> Rusland skelner mellem 1) små væbnede konflikter (Tjetjenien er et eksempel), 2) lokale krige med begrænsede mål (f.eks. krigen med Georgien i 2008), 3) regionale krige med store styrker, 4) en ny verdenskrig. Op til en ny revision af doktrinen vakte det bekymring i og uden for Rusland, at et fremtrædende medlem af præsidentens sikkerhedsråd, Nikolai Patrushev, i efteråret 2009 varslede, at atomvåben nu ville få en rolle i

forbindelse med lokale krige. Men det skete ikke. Den nye militære doktrin, offentliggjort 5. februar 2010, knyttede stadig atomvåben til regional og global krig. Der var endog tegn på, at deres rolle blev begrænset en smule. I doktrinen fra 2000 var brug betinget af “kritiske situationer for den nationale sikkerhed”. Den nye tillader kun brug, når “selveste (Ruslands) eksistens er truet”.<sup>167</sup> Men især russiske såkaldt taktiske atomvåben er bevaret i et omfang, som giver anledning til spekulationer angående russisk tro på, at de kan anvendes mod andet end eksistentielle trusler.

Kritik af dette russiske arsenal er svær for vestlige ledere, fordi NATO under hele Den Kolde Krig anså taktiske atomvåben for nødvendige til afbalancering af Sovjetunionens konventionelle styrker. “Nu er russerne i den position, som vi var i, da vi sendte tusinder af taktiske atomvåben til Europa”, siger en af Den Kolde Krigs amerikanske veteraner, tidligere senator Sam Nunn. USA og de allierede har bidraget til, at Rusland holder fast ved sine taktiske våben, hævder han: “Jeg mener, at udvidelsen af NATO og prioritering af militæret efter Sovjetunionens sammenbrud i stedet for økonomisk udvidelse via EU var en fundamental fejltagelse”.<sup>168</sup>

Samtidigt med den russiske nytænkning ved årtusindeskiftet kom en amerikansk rapport udarbejdet af fremtrædende republikanske eksperter.<sup>169</sup> Rapporten blev grundlæggende for Bush-regeringens revision af atomvåbens

<sup>165</sup> Black, Samuel og Havewala, Shireen: “Nuclear Threats 1970-2010”. Opdateret til 31. marts 2010. Henry L. Stimson Institute. [http://www.stimson.org/nuke/pdf/Nuclear\\_Threats\\_1970-2010.pdf](http://www.stimson.org/nuke/pdf/Nuclear_Threats_1970-2010.pdf). Samt Black, Samuel: “Nuclear Threats: Rhetoric and Reality”. Henry L. Stimson Institute. <http://www.stimson.org/pub.cfm?ID=957>

<sup>166</sup> Sokov, Nikolai: “Russia’s Nuclear Doctrine”. Issue Brief, Nuclear Threat Initiative. [http://www.nti.org/e\\_research/e3\\_55a.html](http://www.nti.org/e_research/e3_55a.html)

<sup>167</sup> Sokov, Nikolai: “The New, 2010 Russian Military Doctrine: The Nuclear Angle”. James Martin Center for Nonproliferation Studies, Monterey. 5. februar 2010. [http://cns.miis.edu/stories/100205\\_russian\\_nuclear\\_doctrine.htm](http://cns.miis.edu/stories/100205_russian_nuclear_doctrine.htm)

<sup>168</sup> “Interview with Nuclear Threat Initiative Co-Chairman Sam Nunn”. Ibid.

<sup>169</sup> “Rationale and Requirements for U.S. Nuclear Forces and Arms Control”. National Institute for Public Policy. Januar 2001. <http://www.nipp.org/National%20Institut%20Press/Archives/Publication%20Archive%20PDF/volume%201%20complete.pdf>

rolle, og adskillige af dens forfattere fik høje poster i det sikkerhedspolitiske apparat. I Bush-regeringens officielle analyse (*Nuclear Posture Review*), som delvist slap ud til pressen, blev en udvidet rolle for atomafskrækkelsen og en forbedring af arsenalets kampevner indgående beskrevet. En fremtrædende kritiker, Obama-regeringens nuværende ambassadør i NATO, Ivo Daalder, hævdede, at skellet mellem atomare og ikke-atomare våben derfor ville svinde ind, og at man nu lagde op til brug i krige i stedet for brug blot til afskrækkelse.<sup>170</sup>

### Overraskelsesangreb spøger stadig

Den fortsatte modernisering af arsenalerne medfører tilmed, at den centrale atomkonfrontation og dens ofte ekstremt hypotetiske regnestykker med fokus på mulighederne for, at USA kan udlette hovedparten af modpartens arsenal med et overraskende angreb, stadig spøger i eksperternes overvejelser. Ruslands evner i så henseende er svundet kraftigt på grund af nedskæringer og forfald. Anderledes er det med USA's. Eksperter ved RAND-forskningsinstituttet gennemførte i 2000 en analyse af amerikanske atomvåbens fremtidige rolle. Man fastslog, at det eksisterende arsenal "er større end nødvendigt", hvis det eneste formål er afskrækkelse af et atomangreb ved at give modparten udsigt til gengældelse. Rapporten rejste endog muligheden for, at USA kan rette et overraskende angreb imod Ruslands og Kinas arsenaler. Det er, konstaterede man, hvad den planlagte atomslagstyrke er mest velegnet til bortset fra traditionel afskrækkelse – "ellers giver tallene og de operationelle procedurer simpelthen ikke mening".<sup>171</sup> Med bistand fra

eksperter, som i dag har vigtige poster i Obama-regeringen, nåede en rapport fra *Federation of American Scientists* i 2005 frem til samme konklusion.<sup>172</sup> Begge disse analyser påpegede, at et overraskelsesangreb ville være yderst risikabelt, fordi nogle russiske våben kunne overleve.

Men selv denne rest af MAD-doktrinen blev forkastet af to amerikanske forskere i 2006. Ud fra en meget detaljeret analyse af amerikanske våbens evner, igangværende modernisering og relevante russiske (samt kinesiske) mål skrev Keir A. Lieber og Daryl G. Press, at det "for første gang i årtier" er tænkeligt, at USA kan "afvæbne Ruslands og Kinas langtrækkende atomarsenaler med et overraskende atomangreb".<sup>173</sup> Hvis våben undgår udslettelse i første omgang, kan de, hævdede forskerne, opfanges af missilforsvaret. De to forskeres konklusion var, at "atomvåben måske ikke længere skaber den freds-fremmende stilstand, som de gjorde under Den Kolde Krig".<sup>174</sup> Deres artikler blev imødegået af både Pentagon og uafhængige amerikanske eksperter, som hævdede, at de overdrev USA's styrke og Ruslands svaghed.<sup>175</sup> Den centrale pointe fremgår af reaktionerne i Rusland, som var særdeles opskræmte. Alexei Arbatov, en fremtrædende russisk ekspert, beskrev faren: "Den strategiske balance mellem USA og Rusland bliver mindre stabil, og den objektive, tekniske mulighed for et amerikansk førsteslag vokser. I krisetid kan denne ustabilitet medføre atom-

<sup>172</sup> Oelrich, Ivan: "Missions for Nuclear Weapons after the Cold War". *Federation of American Scientists*, januar 2005. [http://www.fas.org/pubs/\\_docs/01282005175922.pdf](http://www.fas.org/pubs/_docs/01282005175922.pdf)

<sup>173</sup> Lieber, Keir og Press, Daryl: "The End of MAD?". *International Security*, forår 2006, Vol. 30 nr. 4, p. 8.

<sup>174</sup> Lieber, Keir og Press, Daryl: "The End of MAD?". *Ibid.* p. 9.

<sup>175</sup> Lantis, Jeffrey m.fl.: "Correspondence". *International Security*, vinter 2006/07, Vol. 31 nr. 3, pp. 174-193. og Flory, Peter m.fl.: "Nuclear Exchange: Does Washington Really Have (or Want) Nuclear Primacy?". *Foreign Affairs*, September-oktober 2006, Vol. 85 nr. 5.

<sup>170</sup> Dragsdahl, Jørgen: "USA en atomslyngel?". *Ibid.* p. 3

<sup>171</sup> Buchan, Glenn m.fl.: "Future Roles of U.S. Nuclear Forces". RAND, Santa Monica 2003. p. 92. [http://www.litagon.com/pubs/monograph\\_reports/2005/MR1231.pdf](http://www.litagon.com/pubs/monograph_reports/2005/MR1231.pdf)



krig ved et uheld. Hvis Rusland eksempelvis frygter et amerikansk førsteslag, kan Moskva foretage overilede træk (f.eks. sætte sine styrker i alarmberedskab), og det kan fremprovokere et amerikansk angreb”.<sup>176</sup> Det er i den ‘virkelige verden’ næppe sandsynligt, at en amerikansk præsident vil indlede et overraskelsesangreb, fordi usikkerhedsmomentene er mange, men i atomstrategernes verden tænker man det utænkelige, fordi man skal være beredt på enhver mulighed.

### Også fremtidens militære triumf?

Hvis en republikansk præsident overtager Det Hvide Hus efter Barack Obama i 2013, er det muligt, at denne debat vil blusse op igen. Som de gjorde i 2001, har ledende republikanske eksperter fra *National Institute for Public Policy* i foråret 2010 offentliggjort en meget omfattende gennemgang af USA's fremtidige behov for atomvåben, og det er sandsynligt, at en republikaner, som afløser Obama, igen vil hente sine rådgivere fra samme kreds. Deres grundlæggende tankegang er, at MAD-doktrinen ikke kan være vejledende for amerikansk atompolitik, så derfor skal arsenalets effektivitet imod et bredt spektrum af trusler forbedres. Man ønsker amerikansk overlegenhed i forhold til atombevåbnede modstandere, og der skal udvikles “skræddersyede” atomtrusler, som kan afskrække kendte, mulige, fjender. Mellem kravene til arsenalet er, at noget af det skal være placeret fremskudt uden for amerikansk territorium og det skal være fleksibelt, så man kan angribe mange forskellige typer mål.<sup>177</sup> De

to førnævnte forskere, Keir Lieber og Daryl Press, har meldt sig på samme side i debatten med en artikel, som hævder, at hvis konflikterne i verdens alvorligste brændpunkter ikke bliver løst, eller USA ikke trækker sig tilbage fra dem, “vil USA før eller senere befinde sig opslugt i konventionelle krige med atombevåbnede modstandere”, hvor risikoen for optrapning til atomkrig er stor, og derfor skal man have yderst præcise våben med bomber, som har så lav sprængstyrke, at de vil blive anset for mere brugbare. Mellem de to forskeres, straks modsagte, påstande er, at USA kan udlette Kinas langtrækkende atomarsenal med et overraskelsesangreb, som kun vil dræbe 700 civile – og ikke de ellers formodede 3-4 millioner.<sup>178</sup>

Til denne fremtidsvision af et moderniseret og mere brugbart amerikansk arsenal hører også et trusselsbillede, hvor Rusland og Kina spiller en fremtrædende rolle. Forskerne fra *National Institute for Public Policy* mener, at den amerikanske såkaldte atomparaply, som skal beskytte cirka 30 allierede lande med en forsvarsgaranti, er truet af “russisk aggressivitet” rettet imod især østeuropæiske lande. Også Nordkorea, Iran og Kina vil med trusler måske “afprøve troværdigheden af USA's atomgarantier”.<sup>179</sup> En tværpolitisk kommission, som blev nedsat af Kongressen og aflagde rapport i 2009, anser risikoen for krig med Rusland og Kina for lav. Men man ser dog en udfordring, fordi både Kina og Rusland moderniserer deres arsenaler. Når det gælder Rusland, fremhæves især de taktiske atomvåben, der “åbner nye muligheder for russiske bestræbelser for at true med brug

<sup>176</sup> Arbatov, Alexei: “Cutting a Deal”. *Foreign Affairs*, September-oktober 2006. Ibid.

<sup>177</sup> “Planning the Future U.S. Nuclear Force”. *National Institute for Public Policy. Comparative Strategy*, Vol. 29 nr. 1, pp. 1-216. April 2010.

<sup>178</sup> Lieber, Keir og Press, Daryl: “The Nukes We Need”. *Foreign Affairs*, November-december 2009, Vol. 88 nr. 6, pp. 39-51.

<sup>179</sup> “Planning the Future U.S. Nuclear Force”. *National Institute for Public Policy*, p. 7.

af atomvåben for at påvirke regionale konflikter”.<sup>180</sup> En konklusion i kommissionens rapport er, at Rusland, Kina, Storbritannien og Frankrig har planer, som skal sikre, at deres arsenaler kan leve op til fremtidige udfordringer, men “mange spørgsmål” angående fremtiden for USA’s arsenal er stadig uden svar.<sup>181</sup>

### Delkonklusion

Etablerede atommagters arsenaler spiller en forsvindende lille rolle i Obama-regeringens offentlige trusselsbillede. Både Rusland og Kina gennemfører – sammen med Indien og Pakistan – modernisering af deres arsenaler, men det har ikke givet anledning til offentlig kritik fra USA. I forskeres rapporter og i debatten mellem strateger udgør de etablerede arsenaler dog stadig en kilde til usikkerhed, idet både overraskelsesangreb og nye, mere brugbare, våben indgår i trusselvurderinger. Selve eksistensen af mange tusinde bomber, som gennem krig kan udlette alt liv, anses ofte for urovækkende. Men truslen har også udspring i atommagternes beredskabsniveau og strategier, som kan medføre brug ved et uheld eller på grund af misforståelser. Truslen fra de etablerede arsenaler anerkendes indirekte af Obama-regeringen, idet man gennem forhandlinger tilstræber strategisk stabilitet.

<sup>180</sup> “Americas Strategic Posture”. The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States. p. 13.

<sup>181</sup> Ibid. p. 14.

## VII. ATOMTRUSLEN OVERSKYGGES

Hvis man gør status to år efter Obama’s tale i Prag, er der adskillige tegn på, at han selv og hans regering ikke overbevisende har fået forklaret, at fordelene ved atomvåben nu opvejes af farerne, og at de derfor skal afskaffes.

Risikoen for krig eller krise, hvor atomvåben anvendes, har, som det allerede var tilfældet i Prag-talen, primært spillet en underforstået rolle i hans atompolitik. Hverken kinesisk, indisk, pakistansk eller russisk atomoprustning har givet anledning til alvorlig, erklæret bekymring. Risikoen for atomkrig mellem Indien og Pakistan er et problem, som optager Obama-regeringen, men det sker primært bag lukkede døre.<sup>182</sup> Man har så åbenbart fravalgt offentlig brug af trusselsbilleder, som fremhæver farer. Oprustningen i de fire nævnte lande er ikke uden faremomenter, så når præsidenten og hans folk ikke anvender dem i en kampagne for atomafrustning, er årsagen, at påpegnings af trusler ikke anses for hensigtsmæssig i denne forbindelse. ‘Skrækpropaganda’ kan skabe et dårligt klima i de bilaterale forbindelser og kan motivere den amerikanske befolkning til militære modtræk, ikke til nedrustning. Atomtruslen overskygges altså af andre behov. Men en følge er, at behovet for aftaler, som kan begrænse krigsfaren og nedskære arsenalerne, ikke kan forklare med de traditionelle pædagogiske metoder, hvor man, som tidligere udenrigsminister Dean Acheson el-

<sup>182</sup> Adskillige fortrolige dokumenter fra USA’s udenrigsministerium, offentliggjort via Wikileaks, beskæftiger sig med problemet. Se f.eks. “Wikileaks cables expose Pakistan nuclear fears”. The Guardian, 30. November. 2010. <http://www.guardian.co.uk/world/2010/nov/30/wikileaks-cables-pakistan-nuclear-fears?INTCMP=SRCH>

lers anbefalede, gør vigtige pointer “klarere end sandheden”.<sup>183</sup>

Prisen for denne selvpålagte begrænsning i argumentationen for nedrustningsbestræbelser kan ses i Senatets behandling i 2010 af *New START* traktaten med Rusland om de strategiske våben. Når Obama-regeringen skulle begrunde traktaten, henviste den ikke til, at det russiske arsenal udgør en potentiel trussel – og heller ikke til, at arsenalerne kan afstabilisere forholdet mellem de to magter. Forsvarsminister Robert Gates afviste direkte, at Rusland med sine nye russiske interkontinentale raketter er en trussel mod USA.<sup>184</sup> Fremtrædende eksperter fra Republikanernes part vendte sig imod Senatets godkendelse af traktaten, idet de hævdede, at når Obama-regeringen ikke kan få øje på en trussel, så er det forståeligt, at traktaten ikke begrænser Rusland tilstrækkeligt.<sup>185</sup>

Processen i Senatet var også ildevarslende for både rustningskontrol og nedrustning. Under og lige efter Den Kolde Krig fik rustningskontrol-aftaler normalt massiv tværpolitisk opbakning, fordi politikerne så behov for fælles indsats mod en alvorlig trussel.<sup>186</sup> Men *New START* blev kun knebent vedtaget, fordi 26 Republikanske senatorer var imod, og de vil sandsynligvis være styrket i de kommende to år efter nyvalgte Republikaneres ankomst til forsamlingen. Modstanderne henviste især til, at traktaten kan begrænse USA's ret til et

missilforsvar, og de forlangte flere indrømmelser fra russisk side, end USA havde opnået. Substansen i kritikken var dog så svag, at de reelle motiver søges i andre forhold. Republikanernes leder i Senatet, Mitch McConnell, som stemte imod, har sagt, at hans vigtigste mål er, at Obama ikke bliver genvalgt i 2012.<sup>187</sup> Traktaten havde massiv opbakning fra den sikkerhedspolitiske og militære elite på tværs af partiskel, så modstanden viser, at denne elite ikke længere har politisk kontrol. Præsident George H.W. Bush's sikkerhedsrådgiver Brent Scowcroft kaldte det “skræmmende”, at senatorer vil bedrive indenrigspolitik med “fundamentale nationale interesser”.<sup>188</sup> Som to eksperter konkluderede, så interesserer kun “få lovgivere sig tilsyneladende” for rustningskontrol, fordi den strategiske stabilitet “ikke længere tillægges central betydning for USA's sikkerhed”.<sup>189</sup> Modstanderne afviste også, at fremskridt for bilateral rustningskontrol kan begrænse spredning.<sup>190</sup> Og traktatens tilhængere fik heller ikke overbevist modstanderne om, at traktaten vil styrke kampen mod atomterrorisme.<sup>191</sup>

<sup>183</sup> Acheson, Dean: “Present at the Creation: My Years in the State Department”. Norton, New York 1970. p. 375.

<sup>184</sup> Interfax News Agency interview with Secretary Gates. U.S. Department of Defense. 13. September 2010. <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4687>

<sup>185</sup> Payne, Keith og Scheber, Tom: “The Threat of New START”. National Review Online, 15. November 2010. <http://www.nationalreview.com/articles/253245/threat-new-start-keith-b-payne>

<sup>186</sup> Undtagelsen er SALT II traktaten (1979), som blev forhandlet af Carter-regeringen.

<sup>187</sup> “Mitch McConnell's remarks on 2012 draws White House ire”. Los Angeles Times, 27. oktober 2010. <http://articles.latimes.com/2010/oct/27/news/la-pn-obama-mcconnell-20101027>

<sup>188</sup> Krepon, Michael: “Senate Irreconcilables and New START”. Henry I. Stimson Center, 30. December 2010. <http://www.stimson.org/essays/senate-irreconcilables-and-new-start/>. Se også Kagan, Robert: “New START: Too Modest to Merit Partisan Bickering”. Washington Post, 30. juli 2010. <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=41320>

<sup>189</sup> Sokov, Nikolai og Pomper, Miles: “New START Ratification: A Bittersweet Success”. Ibid.

<sup>190</sup> Rademaker, Stephen: “START Won't Stop Nuclear Proliferation”. AOL News, 10. December 2010. <http://www.aol-news.com/2010/12/10/opinion-start-wont-stop-nuclear-proliferation/>

<sup>191</sup> Fenn, Peter: “New START Treaty Is About Stopping Nuclear Terrorism”. U.S. News & World's Report 20. December 2010. <http://www.usnews.com/opinion/blogs/Peter-Fenn/2010/12/20/new-start-treaty-is-about-stopping-nuclear-terrorism.html>

Det er ikke kun oprørske Republikanere, som ikke er blevet overbevist. Fra det internationalt meget aktive amerikanske forskningscenter *Carnegie Endowment for International Peace* lød status et år efter Obamas tale: "Den offentlige mening er ikke blevet mobiliseret til at gøre atomafrustning og ikke-spredning til et fremtrædende emne i noget land, herunder De Forenede Stater". Obama har end ikke fået "mobiliseret sin egen regering eller Kongressens ledende Demokrater til at være lige så engageret i denne dagsorden, som han selv er".<sup>192</sup> En anden analyse af den internationale reaktion konkluderede i maj 2010, at "regeringer har endnu ikke fokuseret seriøst på de praktiske skridt, som bør tages på kort sigt i forbindelse med, at udryddelse af atomvåben bliver til et vigtigt politisk mål".<sup>193</sup>

### Forskellige opfattelser af truslen

Når atomtruslen ikke har fået første prioritet på den internationale sikkerhedsdagsorden, er årsagen ikke, at verdensopinionen og det store flertal af stater er ligeglade. Nogle elementer i atomtruslen er genstand for nationale og internationale modforanstaltninger. Men ingen stater har i Obama's embedsperiode helt levet op til de forpligtelser, som det internationale regime imod spredning og for nedrustning pålægger dem, og der er store forskelle i de enkelte staters indsats. En detaljeret vurdering ud fra 10 kriterier af 11 vigtige stater viser, at indsatsen er uden fokus, idet man ikke har en fælles opfattelse af

hvilke elementer i atomtruslen, der er mest truende.<sup>194</sup>

En årsag kan være, at Obama i sin præsentation af truslen leverede en meget amerikansk – og vestlig – prioritering af truslens elementer, hvor atomterrorisme og spredning blev fremhævet.

I store dele af verden er det i første række USA's militære slagkraft og dens nukleare element, som vækker bekymring – i anden række er det de andre atommagters arsener. En typisk 3. verden kommentar til Obama's tale i Prag var, at hvis blot amerikanske sikkerhedsinteresser i forbindelse med terrorisme og spredning bliver håndteret, så vil "atomafrustning igen blive henvist til venstreorienterede akademiske konferencer".<sup>195</sup> Det amerikanske fokus på atomvåben efterlader desuden en række forhold relativt ubemærkede på trods af, at de set med andre nationers øjne kan være vigtige drivkræfter bag oprettholdelse eller anskaffelse af et effektivt atomarsenal. Ruslands taktiske atomvåben udgør for USA og nogle amerikanske allierede et alvorligt problem, men set fra Moskva udgør USA's og NATO's overlegne konventionelle styrker et alvorligt problem, som russiske atomvåben skal afbalancere. Lignende argumentation høres i andre dele af verden, hvor det påpeges, at i en verden uden atomvåben vil USA's konventionelle styrker være enerådige. Det er fortsat en udbredt opfattelse, at når en trussel fra Iran og Nordkorea fremhæves af USA og dets allierede, så er det hyklerisk, fordi Vesten ud i overskuelig fremtid vil give atomvåben en vigtig rolle i eget forsvar. Især i

<sup>192</sup> Perkovich, George: "The Obama Nuclear Agenda One Year After Prague". Carnegie Endowment for International Peace, 31. marts 2010. <http://carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=40458>

<sup>193</sup> "Country Perspectives on the Challenges to Nuclear Disarmament". International Panel on Fissile Materials, Princeton 12. maj 2010, p. 2 [http://www.fissilematerials.org/blog/2010/05/country\\_perspectives\\_on\\_t.html](http://www.fissilematerials.org/blog/2010/05/country_perspectives_on_t.html)

<sup>194</sup> "Assessing Progress on Nuclear Nonproliferation and Disarmament". Arms Control Association, oktober 2010. <http://www.armscontrol.org/reports/2009to2010ReportCard>

<sup>195</sup> Rajagopalan, Rajesh: "Obama's Prague Speech: A New Push for Nuclear Disarmament?". Institute of Peace and Conflict Studies, Jawaharlal Nehru University, New Delhi. 29. april 2009. [http://ipcs.org/print\\_article-details.php?recNo=2878](http://ipcs.org/print_article-details.php?recNo=2878)

Mellemøsten påpeger opinionsledere, at USA accepterer, at Israel – men ikke Iran – har ret til atomvåben.<sup>196</sup>

### Atomtruslen har konkurrenter

Endnu en grund til, at atomtruslen ikke har stået højere på den politiske dagsorden, kan være, at den har haft konkurrence fra andre, mere nærværende, trusler – primært den økonomiske krise og den globale opvarmning.

I sin første tale til FN's generalforsamling beskrev Obama selv et trusselsbillede, som bliver til virkelighed, hvis "vi" fortsat ikke lever op til ansvaret i forbindelse med de globale udfordringer: "Ekstremister sår terror i dele af verden; langvarige konflikter fortsætter og fortsætter; folkemord; ugerninger i stort omfang; flere nationer med atomvåben; smeltende isdækker og hærgede befolkninger; hårdnakket fattigdom og epidemiske sygdomme".<sup>197</sup> Men Obama-regeringen har ikke gjort klart, at atomvåben er en faktor, som kan forværre følgerne af ustabilitet, som disse kriser skaber.

Inspiration kunne ellers hentes fra en fremtidsanalyse udarbejdet af amerikanske efterretningstjenester i 2008, hvor hovedkonklusionen er, at det internationale system, som blev skabt efter Anden Verdenskrig, bliver "næsten uigenkendeligt i 2025" på grund af nye stormagter, globaliseringen, forskydningen af relativ økonomisk magt fra Vest til Øst og ikke-statslige aktørers voksende indflydelse. Man ser en verden, hvor risikoen for konflikter er voksende på grund af strid over

adgang til ressourcer, klimaforandring mm. I den forbindelse påpeger man, at risikoen for brug af atomvåben i løbet af de næste 20 år "vil sandsynligvis være større end i dag". Man tilføjer dog, at risikoen fortsat vil være "meget lav".<sup>198</sup>

### Atomvåben anses stadig for nyttige

En tredje årsag kan være, at det seneste års debat har efterladt store uafklarede spørgsmål, når det gælder fremtidens 'nukleare landskab'. Sagligt begrundede argumenter kan lægges til grund for, at mange af truslens elementer udgør enten en overhængende fare eller er rent fiktive. Et afgørende ræsonnement fra Den Kolde Krigs tid har så åbenbart ikke længere bred og massiv gennemslagskraft. Selv hvis man dengang så lav sandsynlighed for brug af atomvåben, blev truslen anset for uacceptabel, fordi skaderne ville være enorme. Man kan stadig støde på det gamle ræsonnement. En international kommission med erfarne beslutningstagere konkluderede således en analyse af atomterrorisme med, at "et enormt spektrum af variable" faktorer indgår, så det er "nærmest umuligt" at foretage en pålidelig vurdering af, hvor sandsynligt det er, at terrorister anskaffer og bruger et atomvåben. Men, fortsatte de, fordi følgerne af et angreb "er så katastrofalt store, må ethvert muligt forebyggende skridt, som med fornuft kan gennemføres, også tages".<sup>199</sup> Tilhængere af vidtgående nytænkning kan derfor henvise til, at nok er sandsynligheden for brug lav, men risikoen er fortsat uacceptabel; modstandere af nytænkning kan påpege, at sandsynlighe-

<sup>196</sup> "Clinton asks Arabs to help undermine Iran's nuclear plans". Washington Post, 11. januar 2010. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/01/10/AR2011011006157.html>

<sup>197</sup> Remarks by the President to the United Nations General Assembly, 23. September 2009. Ibid.

<sup>198</sup> "Global Trends 2025". National Intelligence Council, November 2008. [http://www.dni.gov/nic/PDF\\_2025/2025\\_Global\\_Trends\\_Final\\_Report.pdf](http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf)

<sup>199</sup> Evans, Gareth og Kawaguchi, Yoriko: "Eliminating Nuclear Threats". Ibid. pp. 46-47.

den er lav, og at nytænkning kan indføre nye risici. I begge tilfælde spiller frygt en stor rolle – men frygt driver parterne i modsat retning.

En fjerde mulig årsag til lav prioritering har den amerikanske (fhv.) senator Sam Nunn påpeget. Atommagter har, siger han, mange begrundelser for deres arsenaler, men grundlæggende er en “psykologisk afhængighed”.<sup>200</sup> Alle atommagter har erklæret, at de ønsker en verden uden atomvåben, men i praksis arbejder de alle med modernisering af deres arsenaler – nogle stater (bl.a. Kina, Indien, Pakistan) vil endog udvide deres arsenaler. Selv verdens stærkeste militære alliance, NATO, har i et nyt strategisk koncept fastslået, at atomvåben stadig er vigtige for dens sikkerhed.<sup>201</sup> I den forbindelse var det særligt bemærkelsesværdigt, at fremtiden for 180 amerikanske flybomber i Europa, med tvivlsom militær værdi, blev knyttet til eksistensen af russiske taktiske atomvåben. NATO havde siden Den Kolde Krigs afslutning skåret kraftigt i denne del af arsenalet med henvisning til, at de ikke var rettet imod Rusland og derfor havde man ikke brug for en russisk modydelse. Når NATO nu slår fast, at en amerikansk tilbagetrækning fra Europa kun vil ske, hvis Rusland reducerer sit arsenal, er det et signal om, at Rusland fortsat er en fjende. Man fik samtidig signaleret, at sikkerhedsgarantien fra tre NATO-medlemmers strategiske arsenal anses for utilstrækkelig; man har en åbenbar psykisk afhængighed i forbindelse med amerikanske atomvåben stationeret i Europa.<sup>202</sup>

<sup>200</sup> “Interview with Nuclear Threat Initiative Co-Chairman Sam Nunn”. Ibid.

<sup>201</sup> “NATO’s New Strategic Concept”. <http://www.nato.int/strategic-concept/index.html>

<sup>202</sup> Norris, Robert og Kristensen, Hans: “U.S. tactical nuclear weapons in Europe, 2011”. *Bulletin of the Atomic Scientists*, januar 2011. <http://bos.sagepub.com/content/67/1/64.full>

## Delkonklusion

Truslen fra atomvåben opfattes ikke bredt i den amerikanske debat med en alvor, som kan berettige, at man, som tilfældet var under Den Kolde Krig, gør fælles front på tværs af partipolitiske skel. Også internationalt er der ikke en fælles opfattelse af hvilke elementer i atomtruslen, der er mest truende. Der er flere faktorer, som kan forklare dette fravær af enighed. Obama-regeringen har ikke tilstrækkeligt overbevisende fremlagt en trusselsvurdering, som (for USA’s vedkommende) kan overvinde skel i opinionen skabt af indenrigspolitiske forhold og på globalt plan forskelle mellem nationale sikkerhedsinteresser. Atomtruslen er desuden blevet præsenteret løsrevet fra politiske forhold og andre kriser, som kan medføre øget risiko for brug af atomvåben. En tredje faktor er, at sandsynligheden for brug af atomvåben er lav og derfor kan risikoen skubbes til side. Endelig har begrebet atomafskrækkelse indført en tankegang, hvor atombomben anses for nødvendig til imødegåelse af atombomben.

## VIII. KONKLUSION

Dette arbejdsrapport har lagt præsident Obamas erklærede atompolitik til grund for en undersøgelse af hans trusselsvurdering. Den erklærede politik er, at USA vil afskaffe atomvåben; derfor må selve eksistensen af atomvåben i trusselsbilledet udgøre en alvorlig fare. Et sådant trusselsbillede er desuden i god overensstemmelse med traktaten mod spredning af atomvåben og amerikansk atompolitik før Bush-regeringens tid (2001-2009), hvor bomben blev anset for problemet.

Men i praksis har Obama-regeringen fremhævet, at atombomber i hænderne på terrorister og stater, som ikke er med i de

etablerede atommagters 'klub', er den største trussel. Man har kun i meget begrænset omfang – og da hovedsagelig indirekte – gjort selve eksistensen af atomvåben til en sikkerhedstrussel. Fokus er på aktører og deres hensigter.

Dette trusselsbillede har gjort amerikansk indenrigspolitik til en Akilles-hæl i Obamas atompolitik. Han har præsenteret et trusselsbillede, hvor konfrontationen med andre atommagter fik lav prioritet. Alligevel er gensidig nedrustning med dem nogle af de vigtigste første skridt i hans politik. Det er sandsynligt, at Obama med dette trusselsbillede ikke kan mobilisere tilstrækkelig opbakning i Senatet til nye traktater – i første række til traktaten mod prøvesprængning af atomvåben (CTBT). Uvished i forbindelse med hans indenrigspolitiske opbakning kan desuden blive et problem, når nye nedrustningstraktater skal forhandles med Rusland, fordi hverken amerikanske eller russiske forhandlere kan vide, hvad USA kan levere i forbindelse med modbylde. Karakteristisk for aftaler med andre atommagter er, at de bygger på et kompromis, hvor parterne accepterer begrænsning af deres egen handlingsfrihed. Væsentlige fremskridt kan derfor næppe ventes før efter præsidentvalget i 2012, der kan afklare de interne amerikanske magtrelationer.

I forbindelse med atomterrorisme og spredning har Præsident Obamas trusselsbillede indenrigspolitisk opbakning. Regeringen har i forbindelse med disse to deltrusler holdt en linje, som ikke anvender de mest alarmistiske argumenter – men heller ikke, som nogle eksperter gør, kraftigt nedtoner truslernes alvor. Atomterrorisme og spredning er de elementer i atomtruslen, som en præsident i vidt omfang kan håndtere uden traktater, der kræver støtte fra to tredjedele af Senatet. Problemet for Obama

i denne forbindelse er, at nogle skridt vil begrænse nye og kommende atommagters handlingsfrihed. Modstand fra deres side kan begrundes med henvisning til, at de gamle atommagter har store arsenaler, som tilsyneladende ikke er på vej til snarlig afskaffelse.

Det centrale argument imod atomvåben – at der er sket "en fundamental ændring i de relative farer og fordele" ved atomvåben<sup>203</sup> – kan næppe sejre uden en trusselsanalyse, som mere direkte end Obama-regeringens gør op med atomafskrækkelsen og atomvåbens legitimitet. Det er heller ikke sandsynligt, at præsidenten uden et direkte opgør med selve eksistensen af atomvåben kan mobilisere opinionen bag en afrustningspolitik. Der vil blive brug for pres på bombens tilhængere både i og uden for USA.

Den tilsyneladende konflikt mellem erklæret politik og trusselsvurdering kan forklæres med, at Obama-regeringen måtte tage en række hensyn, der medførte, at man ikke kunne overbevise opinionen med stærke argumenter. Mellem disse mulige hensyn er, at præsident Obamas muligheder var begrænsede, fordi hans forgænger overdrev trusler og han selv derfor ville undgå lignende mistanker mod sig selv. Det er også muligt, at truslen fra de etablerede arsenaler er blevet nedtonet, fordi amerikanske atomvåben skal moderniseres, og man derfor ikke kunne kritisere lignende oprustning i bl.a. Rusland og Kina.

Konflikten mellem atompolitik og trusselsvurdering forsvinder, hvis man antager, at den erklærede atompolitik er et politisk produkt, som har indført den ambitiøse målsætning (en verden fri for atomvåben), så man kunne

<sup>203</sup> Carlucci, Frank og Perry, William i "Elements of a Nuclear Disarmament Treaty", red. Blechman, Barry og Bollfrass, Alexander. Ibid.

overvinde kritik af USA's og andre atommagters respekt for ikke-spredningstraktaten. Der er fin overensstemmelse mellem trusselsbillede og atompolitik, hvis denne primært skal sikre, at radioaktive stoffer underkastes strammere kontrol, og at presset på Iran og Nordkorea skal forstærkes.