

USA en atomslyngel?

Bushadministrationens nyvurdering af kernevåbens rolle

Generalen talte ofte med kollegaer fra lande, som ikke havde anskaffet kernevåben endnu. Og han sagde til dem, at atomvåben er "en spildt investering i militær slagkraft – af begrænset politisk og militær nytte". Generalens navn: Colin Powell. Han beskrev denne rådgivning i 1993, da han stadig var chef for USA's generalstab.

Powell udtalte sig formentlig med overbevisning og ud fra personlig erfaring. Op til Golfkrigen mod Irak havde præsident Bush i 1991 til Saddam Hussein sendt et brev, som truede med, at USA ville bruge "alle tilgængelige midler" i en gengældelse, hvis kemiske våben blev brugt mod amerikanske styrker. Powell sagde ja, da hans underordnede ville udarbejde planer for brug af atomvåben mod Irak, men planerne tog, beretter Powell selv i sin selvbiografi, lysten fra ham, og han beordrede dem ødelagt. Præsident Bush bakkede denne holdning op. Selv hvis Irak anvendte kemiske våben, ville USA ikke svare med atomvåben. Det var helt i overensstemmelse med tidsånden. Under et topmøde i 1990 vedtog NATO, at brug af kernevåben er "en sidste udvej". Tilsyneladende var disse våben efter den kolde krigs afslutning på vej ned i historiens skraldespand.

Det er vel skæbnens ironi, at Colin Powell må se til fra udenrigsministeriet nu, hvor en ny Bushadministration offentligt haler atomvåbnene ud af skraldespanden – på et tidspunkt, hvor USA lægger op til krig imod Irak. Det er imidlertid ikke blot et comeback for den kolde krigs superbomber. Den historiske situation er anderledes. Præcist hvordan verden har ændret sig, er uafklaret, og alligevel er den nye verdensorden af betydning, hvis man vil vurdere, hvorvidt atomvåben fortsat er "af begrænset politisk og militær nytte". Har vi fået en "unipolær" verdensorden, hvor USA ensidigt, med effektiv opbakning fra sit atomarsenal, kan gennemtrumfe en "pax americana", som kan blive rimelig acceptabel for undersåtterne? Eller er vi på vej ud i et anarki, hvor atomvåbnenes genkomst symboliserer Washingtons afmagt og fremskynder lovløshed i internationale anliggender? Reaktionen på Bushadministrationens nyvurdering af kernevåbens rolle kan bringe et svar på disse spørgsmål nærmere.

Under valgkampen i 1999 havde George W. Bush lovet en nyvurdering af USA's behov for atomvåben, og Kongressen pålagde ham endog formelt opgaven. I december 2001 lå den ønskede tophemmelige rapport – Nuclear Posture Review – klar i forsvarsministeriet, hvorfra den blev sendt videre til Kongressen. Få måneder efter kunne den amerikanske forsker William Arkin, som siden 70'erne med særligt fokus på atomarsenalet har specialiseret sig i kulegravning af Pen-

tagons arkiver, bringe indholdet ud til en større offentlighed. "Hemmelig plan skitserer det utænkelige", lød overskriften på hans analyse i avisen The Los Angeles Times den 10. marts. Bushadministrationens plan "vender en næsten to årtier gammel tendens til, at kernevåben blev henvist til kategorien med sidste udvej-våben", lød hans konklusion.

Arkin oplyste desuden, at Pentagon har fået ordre til udarbejdelse af planer for brug af atomarsenalet imod syv lande – nemlig de såkaldte slyngelstater Irak, Iran, Libyen, Syrien og Nordkorea samt de to atommagter Rusland og Kina. Når de fem ikkeatommagter medtages, er hovedårsagen, at de angiveligt har kemiske og biologiske masseødelæggelsesvåben. Takket være tidlig offentliggørelse af artiklen via internettet allerede den 9. marts kunne The New York Times gå på jagt efter sin egen kopi af den 56 sider lange rapport, så Arkins afsløring blev bekræftet af denne avis samtidig. Få dage efter lå et 19-siders uddrag klar på hjemmesiden for organisationen Global Security.

Siden har amerikanske eksperter, politikere og kommentatorer rejst en byge af anklager mod Bushadministrationen.¹ Det er i sig selv bemærkelsesværdigt, fordi kritik af den nye præsidents sikkerhedspolitik stort set blev indstillet efter terrorangrebet på USA den 11. september. Debatten er den største og mest uforsonlige, USA har oplevet, siden Reaganadministrationen raslede med atomsablen.

Tonen er meget skarp. Typisk er det, at The New York Times² på lederpladsen har bragt et angreb under overskriften "Amerika en atomslyngel", og den demokratiske senator Dianne Feinstein, medlem af Senatets udvalg for efterretningstjenesterne, har sagt, at USA nu kan blive kaldt "en slyngelnation". Betegnelsen "slyngelstater" (rogue states) er siden den kolde krig blevet hæftet på USA's nye fjender. Ifølge ordbogen betyder "rogue" egentlig "ronkedor" – en

-
1. Antallet af artikler med kritik er så stort, at reference til alle er umuligt. Nogle er nævnt nedenfor. Desuden kan fremhæves: *A New Agenda for Nuclear Weapons*, af Ivo Daalder og James Lindsay, Policy Brief 94, The Brookings Institution, se <http://www.brook.edu/dybdocroot/comm/policybriefs/pb94.htm> og *NPR Point-Counterpoint*, af BASIC, se <http://www.basicint.org/NPR-BASICbriefing.htm> samt *Parsing the Nuclear Posture Review. An ACA Panel Discussion*, The Arms Control Association, se http://www.armscontrol.org/act/2002_03/panelmarch02.asp?print. Flere er samlet på <http://www.clw.org> og <http://www.ceip.org/files/nonprolif/default.asp>
 2. "America as Nuclear Rogue", *New York Times*, Editorial, 12. marts 2002. Indledningen lyder: "Hvis noget andet land planlagde udvikling af nye kernevåben samt overvejede forebyggende angreb mod en række ikkeatommagter, ville Washington med rette kalde denne nation for en farlig slyngelstat. Men det er netop denne kurs, som anbefales præsident Bush i et nyt planlægningsdokument fra Pentagon..."

hanelefant med voldsom og vanvittig adfærd. Karakteristisk for slyngelstater er, at de står uden for normale staters flok. De går imod spilleregler, som gælder i en verdensorden, der bygger på internationale aftaler og traktater. Bushadministrationens kritikere hævder, at netop denne beskrivelse er dækkende for signalerne, som Pentagon-dokumentet udsender.

Anklagerne

For det første hævder kritikere, at Bushadministrationen, hvis den følger dokumentets anbefalinger, vil bryde med USA's normale adfærd.

Ivo Daalder, tidligere medlem af præsident Clintons Nationale Sikkerhedsråd og i dag en ofte citeret ekspert ved forskningscentret Brookings Institution, forklarer, at "igennem hele atomalderen har det fundamentale mål været at forhindre brug af atomvåben. Nu er politikken blevet vendt på hovedet. Den er, at atomvåben skal bevares til brug i udkæmpelse af krige i stedet for at være et redskab til afskrækelse". Hvis rapportens råd gennemføres, "vil skellet mellem atomare og ikkeatomare våben svinde hen", hævder Daalder. Flere kritikere har fundet det særlig epokegørende, at rapporten ikke kun vil bruge atomvåben til gengældelse af angreb med kemiske samt biologiske våben – den lægger også op til brug, før den slags våben er anvendt. "Dokumentet har den grundlæggende holdning, at atomvåben er brugbare redskaber i forbindelse med et bredt spektrum af militære handlemuligheder," skriver den erfarne sikkerhedspolitiske journalist Fred Kaplan, som finder dette både nyt og "potentielt meget foruroligende."

For det andet: Selv hvis USA's præsident ikke, når han står foran den virkelige verdens realiteter, fremover med større sandsynlighed vil godkende brug af kernevåben, så har han fortalt resten af verden, at de er den hårde valuta i storpolitikken, som stater med alvorlige sikkerhedsproblemer bør anskaffe.

Med andre ord undergraves general Powells velmente råd. Det er ikke kun årtiers indsats mod spredning af atomvåben, som vil blive svækket. Det "farligste i denne nye planlægnings logik" er, siger Bruce Blair, præsident for Center for Defense Information, at andre stater vil anse atomvåben for brugbare. Hvis verdens stærkeste magt, når det gælder traditionel konventionel slagkraft, anser atomvåben for nødvendige i sit forsvar, selv når modparten ikke har sådanne våben, så vil andre atommagter se et grønt lys for brug, mener Blair. Han peger på Israel, som kan føle behov for et forebyggende angreb på sine fjender. Og hvad med Iran? Det er et land, fremhæver Blair, som af naboen Irak er blevet angrebet med kemiske våben. USA anklager Iran for udvikling af atomvåben, men hvorfor har iranerne ikke ret til

udvikling af kernevåben, som kan afskrække samt eventuelt gengælde mulige fremtidige irakiske angreb?

Tredje hovedargument fra kritikerne er, at USA undergraver internationale traktater, som skal hindre spredning.

Bushadministrationen har klart vendt sig imod en række traktater, som USA tidligere har indgået med Sovjetunionen og Rusland. De hører, erklærer man, hjemme i den kolde krig. Men, lyder anklagen, Bushadministrationen er imod enhver våbenkontrol, som kan hæmme dens handlefrihed. Man kan eksempelvis næppe seriøst anse hjørnестenen i indsatsen mod spredning af atomvåben, Ikkespredningstraktaten (NPT), for en koldkrigstraktat. Den er godt nok fra 1968. Imidlertid er det også en multilateral aftale med 187 deltagere, dens målsætning er mere aktuel end nogensinde, og den blev forlænget "til evig tid" i 1995. I år 2000 vedtog deltagerne, også USA, en række initiativer, som skal styrke traktaten, og i december samme år gav NATO dem sin fulde opbakning. Meget af indholdet i anbefalingerne fra Pentagon er uforeneligt med disse initiativer. Desuden er fem stater, som udtrykkeligt gøres til mål for amerikanske atom-bomber, med i NPT-traktaten, hvor de har status af ikkeatommagter. Det er et meget vigtigt fundament under traktaten, at USA gentagne gange har lovet, at man ikke vil bruge atomvåben mod sådanne stater, påpeger tidligere forsvarsminister Robert McNamara og Thomas Graham, USA's hovedforhandler bag forlængelsen af traktaten i 1995. Men, fortsætter de, "Pentagonplanen undergraver troværdigheden af dette løfte".

Mange iagttagere ser en alvorlig risiko for, at traktaten vil bryde sammen, idet dens grundlæggende logik er en byttehandel: Stater, som ikke har atomvåben, afstår fra anskaffelse, hvis atommagterne til gengæld ikke vil true dem med atomvåben. Desuden skal atommagterne helt afskaffe deres kernevåben. Det har længe været aftalt, at traktatens deltagere skal mødes fra den 8. til den 19. april i New York. På dagsordenen står bl.a. en vurdering af fremskridtene siden konferencen i 2000. Debattens forløb vil formentlig mere end antyde, hvorvidt traktaten er kastet ud i krise. Jayantha Dhanapala, FN's vicegeneralsekretær for nedrustning og præsident for NPT-konferencen i 2000, kalder den anbefalede ændring af amerikansk atompolitik "en meget alvorlig forhindring, nu hvor vi begynder processen med forberedelse af NPT-vurderingskonferencen i 2005".

Kritikerne hævder for det fjerde, at Bushadministrationens planlagte nedrustning af atomslagstyrken er noget nær et illusionsnummer.

Målsætningen er, at det nuværende antal bomber, som indgår i de kampklare styrker (cirka 8.000), skal nedskæres til mellem 1.700 og

2.200 inden år 2012. Men i virkeligheden opretholdes en evne til indsættelse af omkring 15.000 bomber, mener Natural Resources Defense Council, som er et forskningscenter, der gennem et par årtier meget detaljeret har beskrevet USA's og andre atommagters arsener. Jan Lodal fra det udenrigspolitiske selskab Council on Foreign Relations, tidligere viceforsvarsminister, påpeger, at antallet af bomber har særlig stor betydning, fordi Bushadministrationen vil oprette et forsvar mod langtrækkende raketter.

Ifølge en af atomkrigens teorier kan en modstanders atomarsenal udslættes med et overraskende angreb, hvis man har bomber nok. Der vil imidlertid altid være risiko for, at nogle få raketter overlever, så gengældelse stadig er mulig. Denne risiko vil ifølge teorien være nok til, at ingen vil gennemføre et afvæbnende overraskelsesangreb. Men hvis angriberen samtidig har et aktivt forsvar, kan de få overlevende raketter blive skudt ned. Summa summarum: Den overlegne kan true og presse andre atommagter. Lodal siger, at hvis Pentagons anbefalinger gennemføres, kan USA "for første gang siden 50'erne få en evne til 'first strike' (afvæbnende overraskelsesangreb)". Set med russiske og kinesiske øjne kan det være en formidabel trussel. Foreløbig har den officielle russiske reaktion dog været afdæmpet,³ men den 17. marts indkaldte Kinas viceudenrigsminister Li Zhaoxing USA's ambassadør i Peking til et møde, hvor han beskyldte Washington for "atomafpresning". Et par dage før havde en kinesisk talsmand sagt, at "Kina er dybt chokeret" over Pentagonrapporten.

Så vidt kritikernes anklageskrift. Påstandene er diskutabelt. Men selve eksistensen af anklagerne kan få øjeblikkelig storpolitisk betydning på et tidspunkt, hvor USA lægger op til krig mod slyngelstaten Irak. Det er en krig, som vil blive ført, med henvisning til at Irak ikke overholder sine internationale forpligtelser i forbindelse med bl.a. masseødelæggelsesvåben, og det er indiskutabelt. Men jo mere USA selv er på kant med internationalt anerkendte normer og traktater, desto lavere bliver den retfærdighedens krigshingst, som Bush kan ride i kamp på. Der kan komme problemer med dannelse af koalitioner mod Irak og med den internationale opinion.

Ny verden, nye farer

Alene af den grund kan det ikke undre, at udenrigsminister Colin Powell afviser kritikken. Man skal ikke tro, at Pentagon planlægger brug i situationer, som "opstår i den nærmeste fremtid", siger han.

3. En årsag til den russiske holdning kan være, at man i Moskva med tilfredshed hilser det velkommen, at USA baner vej for lignende russisk politik – brug af atomvåben mod terrorister, genoptagelse af atomprøvesprængninger og fremstilling af minibomber. Se f.eks. "Bomb Makers' Trade Union", af Pavel Felgenhauer, *The Moscow Times*, 14. marts 2002. <http://www.themoscowtimes.com/stories/2002/03/14/009.html>

Pentagon har kun leveret "sund, militær konceptuel planlægning", og senere vil præsident Bush bestemme, hvordan man skal gå videre.

Men Powell står ikke alene med sin tilbagevisning. Beviserne bag "anklageskriftet" er mindre entydige, end kritikken lader ane. Forsvarsminister Donald Rumsfeld har rent faktisk i selve forordet til rapporten peget i ganske andre retninger end dem, som kritikerne fremhæver. Hvis anbefalingerne gennemføres, vil USA, skriver han, "blive mindre afhængigt end hidtil", når det gælder brug af den offensive atomslagkraft. Den opfattelse får støtte fra flere, som normalt ikke optræder sammen med højrefløjens sikkerhedseksperter.⁴ Rapportens anbefalinger "udgør en stor bedrift og et vigtigt skridt hen imod at ende atomfaren", skriver Barry Blechman, som i Carteradministrationen havde en toppost i udenrigsministeriets kontor for rustningskontrol og siden stiftede Henry L. Stimson-Instituttet, som ofte har kritiseret oprustningsinitiativer.

Det er hævet over enhver tvivl, at rapporten er et meget vigtigt planlægningsdokument⁵. Forarbejdet blev indledt kort efter, at præsident Bush var rykket ind i Det Hvide Hus. I spidsen stod J.D. Crouch, viceforsvarsminister for international sikkerhedspolitik, og generalstabens direktør for strategisk planlægning. Man havde, oplyser Crouch, "meget bred" deltagelse fra forsvarsministeriet og værnene. Rapporten starter ifølge Rumsfeld "en større ændring i vor holdning til de offensive atomstyrkers rolle i vor afskrækkelsesstrategi og udgør handlingsplanen for omdannelse af vor strategiske stilling". Den er udarbejdet samtidig med generel nyvurdering af USA's militære styrker og strategi. Arbejdsgruppen har leveret oplæg til adskillige beslutninger, som allerede er truffet, og undervejs er et direktiv fra præsident Bush med retningslinjer for brug af kernevåben, herunder udvælgelse af mål. Washington Post oplyser, at det vil afspejle arbejdsgruppens anbefalinger⁶. Direktivet bliver det tredje af sin art i de seneste tyve år. I 1981 gav præsident Reagan ordre til planlægning, som skulle sikre, at USA kunne "få overtaget" i en langstrakt atomkrig med Sovjet. I 1997 udstedte præsident Clinton et direktiv, som anerkendte, at ingen kan vinde en atomkrig. For atomstyrken skulle

4. Se blandt andet: "New Nuclear Policy Makes for a Safer World", af Barry Blechman, *Los Angeles Times*, 18. marts 2002. "Think anew about US Nukes", af J. Peter Scoblic, *Christian Science Monitor*, 19. marts 2002.

5. Et fyldigt uddrag af *Nuclear Posture Review* kan læses hos <http://www.globalsecurity.org>. Rapporten blev præsenteret offentligt 9. januar under en briefing, se http://www.defenselink.mil/news/Jan2002/t01092002_t0109npr.html. Den 14. februar holdt Senatets forsvarsudvalg en høring, hvis skriftlige vidnesbyrd fra to ledende embedsmænd og chefen for STRATCOM findes på http://www.senate.gov/~armed_services/e_witnesslist.cfm?id=165

6. "Nuclear Targeting Data Shifts Focus From Russia". *Washington Post*, 10. marts 2002.

målsætningen nu være at afskrække fra krig gennem trussel om gengældelse af ethvert atomangreb.

Arbejdsgruppen har åbenbart bygget på især tre antagelser, som længe har været fremherskende i republikanske eksperters samt politikeres syn på sikkerhedspolitik. For det første skal USA klare sig i en farlig og uforudsigelig verden. For det andet giver USA's eget atomarsenal amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik en række fordele. For det tredje er Rusland ikke længere USA's fjende.

De samme antagelser blev ved Bushadministrationens tiltræden udviklet i en rapport fra det konservative forskningsinstitut National Institute for Public Policy.⁷ Forfatterne er 28 fremtrædende sikkerhedseksperter, hvoraf flere siden har fået væsentlige poster i Bushadministrationen. Rapporten fra NIPP udstikker retningslinjerne for, hvordan en nyvurdering af USA's atomvåben skal gennemføres, og rådene er så åbenbart blevet fulgt. Det endelige Nuclear Posture Review er nærmest identisk med NIPP-rapporten – bortset fra, at sidstnævnte udmærker sig ved betydelig større sproglig klarhed, mens Pentagonrapporten udmærker sig ved tekniske oplysninger samt indsigt i konkrete beslutninger.

De konservative eksperter fremhæver, at tiden efter den kolde krig er præget af "stor politisk og militær dynamik", så fremtiden kan ikke forudsiges med vished. Det er ikke klart, hvorvidt Rusland og Kina vil optræde "politisk godartet eller temmelig fjendtligt endog i den nærmeste fremtid". Der er meget muligt, at andre regionale magter bevæbnede med masseødelæggelsesvåben vil udfordre USA. Nuclear Posture Review, som er skrevet efter den 11. september, fremhæver ligeledes, at allerede eksisterende trusler kan blive optrappet pludseligt, og at nye kan opstå uden varsel. "I et omskifteligt sikkerhedsmiljø kan det præcise niveau for atomstyrken i fremtiden ikke forudsiges med vished", konstaterer Pentagonrapporten. Viceforsvarsminister Crouch forklarer: "Vi fokuserer på, hvordan vi vil kæmpe, [...] ikke på hvem eller hvornår, for det ved vi egentlig ikke. Vi forventer at blive overrasket, og derfor bør vi have styrker, som kan håndtere et bredt spektrum af den mulige slagkraft, som modstandere kan opstille imod os."

Den anden centrale antagelse er, at logikken bag 90'ernes mange nedrustningsforslag, som anbefaler total atomafrustning, er skrøbelig. Kernevåben skal, argumenterer NIPP-eksperterne, vurderes ud fra

7. *Rationale and Requirements for U.S. Nuclear Forces and Arms Control*, vol. 1, Executive Report. Se <http://www.nipp.org/publications.php>. I det mindste fire af forfatterne har fået poster i Bushadministrationens sikkerhedspolitiske apparat: Stephen Cambone, Stephen Hadley, Robert Joseph og William Schneider.

“deres anvendelighed til at tjene nationale målsætninger med fuld erkendelse af deres særlige fordele og ulemper”. USA’s mål er “ikke begrænset til ikkespredning, internationale normer og operationel sikkerhed”. For USA kan atomvåben være “nødvendige” i forbindelse med fem mål:

- 1) at afskrække regionale magter fra brug af masseødelæggelsesvåben, “mens USA besejrer disse magter under en konventionel krig i forsvar af USA’s allierede og sikkerhedspartnere”
- 2) at afskrække regionale magter eller en ny global magt fra brug af masseødelæggelsesvåben eller massiv konventionel aggression imod USA og allierede
- 3) at forhindre “katastrofale” amerikanske og allierede tab i en konventionel krig
- 4) at udgøre enestående slagkraft i forbindelse med krigsmål
- 5) at “styrke USA’s indflydelse under kriser”.

Pentagonrapporten slår fast, at “kernevåben spiller en afgørende rolle i forsvarsevnen for USA, allierede og venner. De giver troværdige militære muligheder med henblik på afskrækkelse af et bredt spektrum af trusler, herunder masseødelæggelsesvåben og storstilet konventionel militær magtanvendelse. Denne atomslagkraft er i besiddelse af enestående egenskaber, som giver USA mulighed for at angribe målgrupper af vigtighed for at opnå strategiske og politiske mål”. Der er i rapporten adskillige mere konkrete henvisninger. USA’s væbnede styrker, herunder atomvåben, “kan overtale modstandere til at afstå fra militære programmer eller operationer, som kan true USA’s interesser samt allieredes og venners interesser”. Atomarsenalet udgør også en forsikring af betydning for USA’s sikkerhedspartnere, som kan mindske deres behov for anskaffelse af egne atomvåben. Desuden kan “kernevåben anvendes imod mål, som kan modstå ikkeatomare angreb (for eksempel dybt begravede underjordiske bunkere eller anlæg for biologiske våben)”.

Tredje grundlæggende antagelse er, at gamle dages modsætningsforhold mellem Moskva og Washington nu er “irrelevant”, meddeler NIPP-rapporten. Fra den kolde krig har man arvet en række traktater, som afspejlede, at de to magter truede hinanden med gensidig ødelæggelse. Hvis man fortsat forhandler i overensstemmelse med daltidens tankegang, vil det lægge en grobund for fremtidige modsætninger og “unødvendigt begrænse potentialet for fremskridt i de amerikansk-russiske politiske relationer”.

Rumsfeld bebuder i sit forord til Pentagonrapporten, at USA ikke længere i sin planlægning vil gå ud fra, at “Rusland blot repræsenterer en mindre udgave af den trussel, som det forhenværende Sovjetunionen udgjorde”. Viceforsvarsminister Crouch ser i Nuclear Posture Review

en "ny ramme for relationerne". Rusland har, konstaterer selve Pentagonrapporten, godt nok bortset fra USA de "mest formidable atomstyrker", men der er ikke længere noget ideologisk modsætningsforhold. Derfor stræber USA efter samarbejde og vil væk fra terrorbalancen. Man forventer ikke atomkrig med Rusland. Alligevel er der stadig grund til "bekymring" over russiske atomvåben. "Rusland har," fortsætter Pentagons analyse, "mange strategiske problemer langs sin periferi, og den fremtidige kurs kan ikke kortlægges med sikkerhed. USA's planlægning må tage højde for dette. Hvis USA's relationer til Rusland skulle blive betydelig forværrede i fremtiden, er det muligt, at USA må omvurdere sine atomstyrkers niveau og stilling."

Nye opgaver, ny slagkraft

Under den kolde krig var de strategiske atomstyrker tredelt i en "triade" – bombefly, landbaserede raketter, raketbevæbnede ubåde. Handlingsplanen opretter en "ny triade", som består af

- 1) offensive styrker, der er udrustet med både kernevåben og konventionelle våben
- 2) forsvar, eksempelvis antiraketsystemer
- 3) stærkere infrastruktur til fremstilling af nye våben.

Det er en af de største nyheder, at konventionelle våben overtager opgaver, som tidligere skulle løses af atomvåben. Pentagonrapporten konstaterer, at "USA's atomstyrker alene er uegnede i forbindelse med flertallet af de eventualiteter, som De Forenede Stater forbereder. USA's og allieredes interesser vil måske ikke gøre slag med atomvåben påkrævet". Men nok er "større fleksibilitet nødvendig i forbindelse med atomstyrker og planlægning, end tilfældet var under den kolde krig". Der er dog stadig brug for kernevåben til angreb på "et bredt spektrum af måltyper". Derfor vil "atomangrebsoptioner, der varierer i størrelse, virkefelt og formål, supplere anden militær slagkraft".

Planlæggerne skelner mellem tre sæt af eventualiteter, som stiller krav til atomstyrkerne. De "umiddelbare" omfatter bekendte aktuelle farer, nemlig "et irakisk angreb på Israel eller dets naboer, et nordkoreansk angreb på Sydkorea eller en militær konfrontation over Taiwans status". De "potentielle" er "sandsynlige, men ikke umiddelbare farer". Der kan eksempelvis opstå en "ny, fjendtlig militær koalition" vendt imod USA, og deltagerne kan have masseødelæggelsesvåben. Den tredje kategori, "uventede eventualiteter", er udfordringer, som opstår pludseligt. Som eksempel henvises til Cubakrisen i 1962. Et mere aktuelt eksempel kan være pludselige regeringsændringer, hvor et eksisterende atomarsenal overtages af en ny, fjendtligt indstillet ledelse. Det anses også for muligt, at en modstander overraskende er i besiddelse af masseødelæggelsesvåben.

“Nordkorea, Irak, Iran, Syrien og Libyen er mellem de lande, som kan involvere sig i umiddelbare, potentielle eller uventede eventualiteter. Alle har længe været fjendtlige imod USA og dets sikkerhedspartnere. Nordkorea og Irak har især udgjort kroniske militære problemer. Alle støtter eller giver husly til terrorister, og alle har aktive masseødelæggelses- samt raketvåbenprogrammer,”

konstaterer Pentagonrapporten.

Der indføres en opdeling af styrkerne. De “operationelt udstationerede” skal være kampklare med øjeblikks varsel i forbindelse med umiddelbare og uventede eventualiteter. Det er denne kategori, som efter nedskæring skal råde over 3.800 strategiske bomber i år 2007, 1.700 til 2.200 i år 2012. Men man holder en “reaktionsstyrke” i reserve, som kan imødegå eventualiteter. Nogle våben kan overgå til den operationelle styrke i løbet af dage eller uger, f.eks. ekstra bomber til fly. Men bevæbning af en ekstra eskadrille landbaserede, interkontinentale raketter kan tage op til et år.

Der skelnes endvidere mellem aktive og passive bomber. Beholdningen af aktive bomber dækker bevæbningen af styrkerne, som er enten kampklare eller i reserve. Det er bomber, som er helt klar til brug – i den forstand, at de er udrustet med elementer, som har begrænset levetid (blandt andet det radioaktive stof tritium, som forfalder relativt hurtigt). I dag er der 8.000 bomber i det aktive arsenal, og Nuclear Posture Review forventer, at det i 2012 vil bestå af 5.000 bomber. Det faktiske antal kampklare bomber er altså to-tre gange større end det nedrustningsmål på 1.700 til 2.200 bomber, som ofte omtales i nyhedsmediernes. Disse tal for aktive bomber omfatter substrategiske bomber – de kaldes til tider også “taktiske”, idet de var bestemt til begrænset brug på en slagmark, men den gamle skelnen mellem strategiske og taktiske bomber mister, fremgår det af rapporten, sin mening i fremtiden. Der er i dag omkring 800 aktive bomber, som kan anvendes af taktiske våbensystemer (jagerflyene F-16C/D og F-15E samt søbaserede krydsermissiler af typen SLCM/W80-0). Der er ikke udsigt til, at dette antal ændres op til 2012.

Lageret med passive bomber er ifølge rapporten ikke udrustet med elementer, som har begrænset levetid, og deres øvrige design vil heller ikke for alle bombers vedkommende være topmoderne. Dette lager er en forsikring, som skal sikre, at man altid kan udskifte kampklare bomber, som får problemer, eller “tilvejebringe ny slagkraft”. Når det gælder passive flybomber, kan de ifølge rapporten overgå til den aktive styrke i løbet af “uger”; bomber til interkontinentale raketter kan i nogle tilfælde kun gøres kampklare i løbet af “år”. Pentagon-

rapporten oplyser, at antallet af passive bomber på lagrene endnu ikke er bestemt.

Det er sandsynligt, at USA's totale arsenal, de aktive og passive bombers samlede antal, slet ikke bliver mindre end i dag. Pentagons plan beskriver rimelig detaljeret, hvordan atomarsenalet skal udvikle sig i de kommende år, og hvad der kan ske med bomberne. Ud fra disse oplysninger anslår Natural Resources Defense Council, at det inaktive lager i 2012 bliver på 4.910 bomber, og desuden vil man opbevare cirka 5.000 vigtige elementer til atomvåben.⁸

Repræsenterer disse tal for arsenalets sammensætning og størrelse fremskridt eller tilbageskridt? Svaret afhænger noget af forventningerne. Kredse, som ønsker atomvåben skubbet længere ned i skralde-spanden, har længe argumenteret for, at især raketter med atomvåben bør sættes i lavere alarmberedskab, så de ikke er klar til affyring med øjeblikks varsel. Det vil, mener de, mindske risikoen for atomkrig ved et uheld. Mellem fortalerne er Bruce Blair fra Center for Defense Information. Han påpeger, at i 2012 vil USA stadig have 880 bomber på raketter klar til affyring. Det er mindre end halvdelen af det nuværende antal, så Blair ser grund til "en vis tilfredshed", fordi man har fulgt rådet, omend det sker med sneglefart, og forslaget ikke gennemføres fuldt. Men, tilføjer han, "Pentagon vil stadig forberede sig til udkæmpelse af en atomkrig med Rusland og måske Kina efter et øjeblikks varsel. Det nye amerikansk-russiske partnerskab har for-tjent langt bedre".

Set fra en optimistisk synsvinkel er det også et fremskridt for nedrustning, at antallet af aktive bomber bliver mindre. Ledende officerer fra STRATCOM, som har kommandoen over de strategiske styrker, kan ikke lide dybe nedskæringer i arsenalet. Så opretholdelsen af et større antal aktive og passive bomber, end de kampklare styrker til enhver tid har øjeblikkelig rådighed over, kan anses for en nødvendighed, hvis Bushadministrationen skal sikre STRATCOM's støtte til nedskæringer. Da Carteradministrationen gennemførte nedskæringer, opretholdt den en lignende forsikring i form af oplagrede bomber.

Selve den fleksibilitet, som atomarsenalet får, kan imidlertid også give kritikerne grund til bekymring. Bortset fra en mindre nedskæring af fremføringsmidlernes antal – især fire ubåde – sendes få våben til skrotbunken. Nuclear Posture Review oplyser, at nedskæringer sker gennem fjernelse af bomber fra raketter og bombefly, men "styrkestrukturen vil blive bevaret", så man har et grundlag for "genopbygning af reaktionsstyrken", og "fremføringsmidler vil ikke blive trukket ud efter de første nedskæringer, og fjernede bomber vil blive

8. Natural Resources Defense Council, 13. februar 2002. Se: <http://www.nrdc.org/media/pressreleases/020213a.asp>

bevaret efter behov til reaktionsstyrken". Man planlægger modernisering af bombefly, raketubåde og landbaserede raketter. Desuden gennemføres en omfattende udbygning af overvågnings-, kontrol- og kommandosystemer bag brugen af kernevåben. Disse planer beskrives detaljeret i rapporten.

Det nuværende system for planlægning af atomangreb – f.eks. identifikation af mål og tildeling af våben samt kommando- og kontrolsystemerne – fokuserer på storstilede angreb ved hjælp af en længe udarbejdet plan. Nu skal man lægge større vægt på angreb, hvor mål og våben ikke længere i forvejen er kædet sammen. Der kan pludselig opstå helt nye mål. Man skal have, hvad rapporten kalder fleksibel eller "adaptiv planlægning". Hvis man ønsker "et kortere tidsrum mellem identifikation af et mål og tilvejebringelse af en option", så vil det "lægge betydeligt pres på den nukleare planlægningsproces sammenlignet med den nuværende situation", oplyser rapporten. I dag er 12-48 timer nødvendige, hvis man skal planlægge angreb på et nyt mål – alt efter hvilket våbensystem der skal indsættes. En undersøgelse af behovene i den forbindelse vil ligge klar i det sene forår 2002.

Handlingsplanen sætter desuden gang i en lang række initiativer, som moderniserer infrastrukturen bag vedligeholdelsen af kernevåben og fremstilling af helt nye typer. Komplekset af laboratorier og fabrikker lider angiveligt af underinvestering. Der er problemer med specialiseret arbejdskraft, fordi erfarne folk falder for aldersgrænsen, og nye talenter har holdt sig væk, fordi udfordringer blot i vedligeholdelse af eksisterende bomber ikke er tilstrækkeligt spændende. Finanslovsforslaget for 2003 medfører betydelig vækst i bevillingerne. "Forholdene i atomvåbenkomplekset vil blive forbedret for alle ni anlægs vedkommende", erklærer energiminister Spencer Abrams⁹.

Man har "adskillige" projekter, som kan forbedre de offensive styrker, beretter Nuclear Posture Review. Arsenalet, som man har arvet fra den kolde krig, lider af blandt andet utilstrækkelig præcision, alt for stor sprængkraft i de enkelte bomber, for mange bomber i hovedet på de enkelte raketter samt begrænset evne til hurtig indkodning af nye mål. "Nye muligheder må udvikles med henblik på bekæmpelse af nye trusler såsom forstærkede og dybt nedgravede mål, opsporing af og angreb på mobile og flytbare mål, udslettelse af kemiske samt biologiske kampstoffer samt forbedret præcision og begrænsning af sideordnede skader. Udvikling af disse nye muligheder, herunder omfattende forskning samt tidsmæssigt passende udstationering af nye systemer til imødegåelse af disse udfordringer, er nødvendige, så den nye triade kan blive virkelighed," lyder en central anbefaling.

9. Se skriftligt indlæg ved Committee on Armed Services United States Senate, 14. marts 2002.
http://www.senate.gov/~armed_services/

Handlingsplanen lægger i den forbindelse op til udvikling af både nye konventionelle våben og atomvåben. Udvikling af minikernevåben, så "sideordnede skader" kan begrænses, er en gammel drøm for tilhængere af kamp med atomvåben – og et mareridt for andre, fordi sådanne våben vil være mere brugbare og derfor lette at bruge. Kongressen forbød i 1994 forskning og udvikling i forbindelse med kernevåben med en styrke på mindre end 5 kiloton, fordi "kernevåben med lav sprængkraft vil sløre skellet mellem atomkrig og konventionel krig". Stephen Younger, tidligere direktør for Los Alamos-atomvåbenlaboratoriet og nu på en høj post i Bushadministrationen, har imidlertid i juni 2000 skrevet en analyse, som opfordrer til fremstilling af en ny generation minibomber, og lignende høres fra flere andre eksperter.¹⁰

Især fremhæves i Nuclear Posture Review et behov for kernevåben, som kan trænge dybt ned i jorden inden eksplosionen. Forsvarets efterretningstjeneste DIA oplyser, at der i hele verden er 1.400 "kendte eller formodede" underjordiske anlæg af strategisk betydning – lagre med masseødelæggelsesvåben og raketter samt kommandoposter. I Clintonadministrationens tid blev et våben mod sådanne mål udviklet (B61 Mod 11), idet forbuddet mod nye minibomber blev omgået gennem brug af en ældre bombe. Ifølge nogle kilder har denne bombe siden 1997 været udstationeret i Europa. Men dens evne kaldes i Pentagonrapporten for "meget begrænset" – præcisionen er ikke stor, og den kan ikke gennemtrænge mange typer terræn. Derfor skal angreb på underjordiske anlæg i dag ske med eksplosioner, som udsletter deres strukturer på overfladen, og det giver "ikke en stor sandsynlighed for ødelæggelse af disse vigtige mål". Hvis man kan udvikle et våben, som trænger længere ned i jorden, vil det radioaktive nedfald blive "meget mindre". Et projekt, som skal undersøge mulighederne, starter i april 2002.

Men det er tvivlsomt, at noget våben kan trænge så langt ned, at det radioaktive nedfald ikke får meget alvorlige følger. Fysikeren Robert W. Nelson har for Federation of American Scientists sidste år udarbejdet en analyse, som sandsynliggør, at ingen bombe kan trænge så langt ned, at jorden kan opsluge en eksplosion med en styrke på blot 1 procent af Hiroshimaaatombombens 15 kiloton.¹¹ "Eksplosionen skaber simpelthen et kolossalt krater med radioaktiv jord, som regner ned over lokalområdet med et særlig stærkt og dødbringende nedfald," konstaterer Nelson.

10. *Nuclear Weapons in the Twenty-First Century*. Af Stephen Younger, Los Alamos National Laboratories. 27. juni 2000. Se også: *Pursuing a New Nuclear Weapons Policy for the 21st Century*. Af C. Paul Robinson, president and director of Sandia National Laboratories. På <http://www.sandia.gov/media/whitepaper/2001-04-Robinson.htm>

11. *Low-Yield Earth-Penetrating Nuclear Weapons*, af Robert Nelson. Se <http://www.fas.org/faspir/2001/v54n1/weapons.htm>

Revolution?

Men hvor nyt er indholdet i Nuclear Posture Review? Er det korrekt, når flere kritikere ser et brud med et par årtiers politik, hvor brug af kernevåben skulle være en fjern sidste udvej – ja, ligefrem en “revolution”?¹²

Hvis man sammenligner handlingsplanen med USA's erklærede politik siden den kolde krigs afslutning, repræsenterer den unægtelig et dramatisk brud. William Arkin, som afslørede Pentagonrapporten, var i 1991 medforfatter til en artikel, som konkluderede, at den daværende Bushadministration med sine nedrustningsinitiativer havde sendt atomvåben på vej til skraldespanden.¹³ Clintons første forsvarsminister Les Aspin ønskede kernevåben afskaffet. I efteråret 1993 indledte Clintonadministrationen sit Nuclear Posture Review. Aspin ønskede en gennemgribende politisk-militær analyse, som skulle tilpasse atomstyrkerne til en ny tids mål. Da den handlingsplan året efter lå klar, var en af målsætningerne i det hemmelige dokument angiveligt, at USA skulle føre an i nedrustningsbestræbelser, og at kernevåben nu skulle spille en klart mindre fremtrædende rolle i amerikansk sikkerhedspolitik end på noget andet tidspunkt i atomalderen. I det sene efterår 1997 underskrev præsident Clinton et direktiv, som ifølge presseomtalen godkendte denne målsætning. Atomstyrkerne skulle blot “afskrække atomkrige eller brug af atomvåben på ethvert niveau, ikke kæmpe med dem”.¹⁴

Men virkeligheden var noget mere nuanceret. Nyvurderingen, som Aspin ønskede, blev reelt blokeret af embedsmænd på mellemniveau i forsvarsministeriet sammen med officerer fra den kommando, som har ansvaret for de strategiske atomvåben, STRATCOM. Forskeren Janne Nolan har i en bog udførligt beskrevet, hvordan den politisk udnævnte leder af undersøgelsen, viceforsvarsminister Ashton Carter, blev totalt udmanøvreret, så nyvurderingen reelt kun blev en videreførelse af den kolde krigs atompolitik, dog med færre våben.¹⁵ Carter fik, fremhæver hun, ikke den opbakning fra Clintonadministrationens top, som skulle til, hvis bureaukratiets nedarvede instinkter skulle overtrumfes. Nolan har efter det seneste Nuclear Posture Review påpeget, at Bushadministrationens top var langt mere engageret i sin nyvurdering.

12. *US Nuclear Plan Signals a Policy Revolution*. Af Jane Wales. San Jose Mercury News, 17. marts 2002. Forfatteren havde en ledende post i præsident Clintons Nationale Sikkerhedsråd og er i dag præsident for World Affairs Council of Northern California.

13. “Nuclear Weapons headed for the trash”. Af William Arkin, Damian Durrant og Hans Kristensen. *Bulletin of the Atomic Scientists*, december 1991.

14. “Clinton Directive Changes Strategy on Nuclear Arms: Centering on Deterrence, Officials Drop Terms for Long Atomic War”. Af R. Jeffrey Smith. *Washington Post*, 7. december, 1997.

15. *An Elusive Consensus*. Af Janne E. Nolan. Brookings Institution Press, Washington DC, 1999.

Men rødderne går endnu dybere. Under gidselkrisen med Iran i 1979 gennemførte Pentagon ifølge en rapport planlægning med henblik på eventuel brug af atomvåben.¹⁶ Fra 1990 og videre frem er der talrige dokumenter fra Pentagons arkiver, som viser, at planlæggerne gik på jagt efter nye mål og nye våben, da de gamle opgaver i Warszawa-pagten blev forældede. Det er i vidt omfang den danske forsker Hans Møller Kristensen, som ved hjælp af USA's offentlighedslov har fået frigivet de indtil da hemmelige dokumenter, og som gennem flere år har offentliggjort materialet.¹⁷ Daværende forsvarsminister Richard Cheney, i dag vicepræsident, var den første topansvarlige, som i juni 1990 under en høring i Kongressen pegede på brug af atomafskrækelse i forbindelse med spredningen af masseødelæggelsesvåben i den tredje verden. Den forbedring af evnen til fleksibel udvælgelse af mål, som Nuclear Posture Review omtaler, har haft høj prioritet siden 1993, og siden midten af 90'erne har det været offentligt kendt, at Pentagon udvalgte mål for atomvåben i Irak, Iran, Libyen og Nordkorea. Det var langtfra kun på papiret, at disse forberedelser skete. Gennem systematisk læsning af udvalgte militære enheders årsrapporter har Hans Møller Kristensen fundet frem til øvelser, hvori brug af atomvåben mod lande, der ikke selv har atomvåben, indgår. I 1998 gennemførte 4th US Air Force Fighter Wing eksempelvis en stor manøvre, hvorunder man først beskyttede sig mod et nordkoreansk kemisk angreb og derefter gennemførte gengældelse med atomvåben.

Tilsyneladende har NATO godkendt brug af atomvåben på lignende vis – og det, inden præsident Clinton underskrev sit direktiv. Den 15. december 1994 bad alliancens forsvarsministre via den nukleare planlægningsgruppe en gruppe ledende embedsmænd undersøge atomvåbens rolle i forbindelse med spredningen af masseødelæggelsesvåben. I takt med alliancens voksende interesse for indsættelse af styrker i andet end direkte forsvar af medlemmernes territorium blev såkaldte slyngelstaters arsenaler et alvorligt problem. Embedsmændenes hemmelige rapport fra november 1995 fandt, at kernevåben bør bruges til afskrækkelse imod lande, som kunne overveje brug af kemiske og bakteriologiske våben mod NATO's medlemmer eller NATO-styrker, der er udstationeret i et kriseområde.¹⁸ I direktivet MC400/1, dateret den 14. juni 1996, fra militærkomiteen i NATO med retningslinjer for gennemførelse af alliancens strategiske koncept henvises flere steder til, at atomvåben kan anvendes mod trusler, som skyldes spredningen af masseødelæggelsesvåben. Det sker eksempelvis i det

16. "‘Rogue’ Nations Policy Builds on Clinton’s Lead". Af Walter Pincus. *Washington Post*, 12. marts 2002.

17. Se blandt andet: "Changing Targets". Af Hans M. Kristensen og Joshua Handler. *Greenpeace International*, 1. marts 1995. "Targets of Opportunity". Af Hans Kristensen. *Bulletin of the Atomic Scientists*. September/Oktober 1997.

18. *NATO on the Brink of the New Millenium*. Af Rob de Wijk. Brassy's, London 1997. Side 108. Forfatteren har direkte kendskab til emnet via en ledende stilling i det hollandske forsvarsministerium.

fortrolige dokumentets paragraf 143, som oplyser, at atomvåben skal beskytte imod "fremtidens usikkerhed" – herunder "de mulige risici, som spredningen af masseødelæggelsesvåben rejser". I dokumentets paragraf 79 fremhæves, at "alliancen bør bevare en afbalanceret blanding" af både kernevåben og konventionelle våben til håndtering af risici i forbindelse med spredning. Under topmødet i 1999 vedtog NATO et nyt strategisk koncept, som i foråret 2000 blev fulgt op med et nyt direktiv fra militærkomiteen, MC400/2. Ifølge flere kilder gav direktivet grønt lys for, at planlæggerne fik et bredere felt for udarbejdelse af planer og øvelser.¹⁹

Efter terrorangrebet den 11. september vedtog NATO's forsvarsministre på deres halvårlige møde i december en nyvurdering af alliancens beredskab imod terrorisme.²⁰ Det er kun for særlig skriftkloge åbenbart, at formuleringerne i denne beslutning også har betydning for alliancens atomvåben – amerikanskejede bomber, som kan anvendes af flere medlemmers kampfly. Men Nuclear Posture Review oplyser, at NATO har indledt en nyvurdering af sit beredskab på dette felt, og at anbefalinger vil blive forelagt Ministerrådet i sommeren 2002. Kampfly, som kan medføre atombomber og atomvåben, er nemlig "vigtige" for NATO's afskrækkelsesstrategi med atomvåben, og "alle ændringer bør diskuteres inden for alliancen", konstaterer Pentagonrapporten.

Brug af kernevåben til afskrækkelse af samt kamp imod lande, som har kemiske og biologiske våben, er yderst kontroversiel – omend kun i en snæver kreds, der har fulgt med i denne udvikling. Blandt de skarpeste kritikere er den amerikanske general Lee Butler, der fra 1989 til 1991 var direktør for strategisk atomplanlægning i Pentagon og derefter blev chef for den strategiske overkommando STRATCOM. Han deltog i planlægning af atomangreb på Irak og var med i de første år, da atomafskrækkelsen blev udvidet til lande med kun kemiske og biologiske våben. I dag kalder han det "forkert politisk, uden fornuft militært og moralsk [...] uforsvarligt".²¹ Hvordan, spørger han, kan et demokratisk samfund, som fordømmer brug af masseødelæggelsesvåben, selv gøre brug af et? Hvad vil reaktionen være i den arabiske verden? Og hvilke mål skal man angribe? Kan man med angreb på byer holde hundredtusinder af mennesker ansvarlige for deres ledes handlinger? Hvad vil der ske med det radioaktive nedfald, som med vindens hjælp kan nå frem til andre lande?

19. "Hemmeligt NATO-papir skærper atomkrise". Af Jørgen Dragsdahl. *Aktuel*, 17. marts 2000.

20. "Statement on combating terrorism: Adapting the Alliances Defence Capabilities", 18. december 2001. Se <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-173e.htm>

21. Se: <http://www.cdi.org/issues/armscontrol/butler.html>. "General Lee Butlers' remarks at the National Press Club", 2. februar 1998. Samme tale indeholder et detaljeret og skarpt opgør med afskrækkelsesens filosofi,

Det er spørgsmål, som Butler og Powell ikke kunne finde fornuftige svar på i 1991 – og det er spørgsmål, som formentlig også vil medføre, at en amerikansk præsident er mere tilbageholdende i praksis, end diverse militære planer lægger op til. Brug af atomvåben vil altid være en meget svær beslutning. Det er derfor uden for engagerede kritikeres kreds en udbredt holdning, at atomvåben kan være nyttige til afskrækkelse, og at det er uhensigtsmæssigt, hvis man helt afskriver sig retten til brug i de få situationer, hvor man absolut intet alternativ har. Det vigtige er, at mulige modstandere skal holdes i uvished. Nuclear Posture Review lægger klart op til brug af atomvåben i krig, og derfor kan man hævde, at hensigterne er mere vidtgående end afskrækkelse – dvs. en trussel om gengældelse, som skal afholde en angriber fra anvendelse af masseødelæggelsesvåben. Men man kan med lige så god ret påpege, at netop afskrækkelsens troværdighed bygger på en tilsyneladende vilje til brug. Modstandere skal tro, at de kan blive angrebet. Bliver brug mere sandsynlig i praksis, hvis man gør brug mere troværdig? Det afhænger blandt andet af, hvad man vil afskrække fra. Handlingsplanens oplæg til forebyggende angreb kan kaldes en politik, som skal afskrække ethvert land fra anskaffelse af kemiske og biologiske våben eller ødelæggelse af eksisterende lagre, fordi de ellers risikerer amerikansk angreb i forbindelse med en krise. Men fordi disse våben allerede, trods forbud i traktater, indgår i adskillige landes arsenaler, gør en politik, som opererer med forebyggende angreb, atomangreb sandsynligt i praksis.

Især forsvarsminister Rumsfeld har talt for en version af "afskrækkelse", som har langt mere vidtfavnende mål end blot at fratage en modstander lysten til brug af kemiske og biologiske kampstoffer. Da han blev afhørt i Senatets forsvarsudvalg inden forsamlingens godkendelse af hans udnævnelse, lød en forklaring: "Vi vil ikke vinde krige, vi vil forhindre dem. Vi vil være så stærke og fremsynede, at det er klart for andre, at de ikke skal skade deres naboer, hvis det påvirker vores interesser, og at de ikke bør gøre ting, som udgør trusler eller farer for os." En nyttig forudsætning i forbindelse med afskrækkelse er dog, at man har grundigt kendskab til sin modstanders adfærdsmønster. Rumsfeld indrømmede da også, at det drejer sig "om at vide en masse mere om holdninger og adfærd og motiver og om, hvordan man kan ændre deres [potentielle modstanderes, red.] adfærd for at skabe en mere fredelig verden". Noget opgivende måtte han dog i forbindelse med slyngelstater indrømme, at "jeg tror ikke, at jeg rigtig forstår, hvad det er, som afskrækker folk i dag".²² Hvis man ikke forstår sin modstander, er der risiko for, at trusler, som blot er ment afskrækkende, får ganske andre virkninger end de tilsigtede, og at bordet derfor fanger, så brug af atomvåben bliver nødvendig.

22. "USA går i våbenkapløb med sig selv". Af Jørgen Dragsdahl. *CS-bladet*, nr. 1, 2001.

Løftebrud

Afskrækkelse er unægtelig et emne, som kan diskuteres i det uendelige. Mere faste rammer for vurdering af Nuclear Posture Review kan hentes fra NPT-traktaten mod spredning af atomvåben – eller rettere løfterne, som USA har afgivet i den forbindelse. Der er en dyb kløft mellem disse løfter og handlingsplanen. Men heller ikke det er epokegørende nyt. Som den amerikanske forsker Janne Nolan har påpeget, er diplomatiets verden og atomplanlæggernes verden så langt fra hinanden, at det strækker fatteevnen til det yderste. Affæren med fænomenet "negative sikkerhedsgarantier" er et skoleeksempel:

Mens planlæggerne i Pentagon, STRATCOM og mange andre eksperter i 1994-95 ihærdigt overvejede brug af atomvåben som et politisk og militært svar på den faretruende spredning af masseødelæggelsesvåben, var Clintonadministrationens top stadig mere bekymret over fremtidsudsigterne for NPT-traktaten. Oprindeligt var der lagt en tidsbegrænsning på 25 år ind i traktaten, som trådte i kraft i 1970. USA så den gerne forlænget til evig tid, men adskillige stater var modvillige, fordi atommagterne ikke havde overholdt deres del af den gamle byttehandel: atomafrustning til gengæld for afholdenhed mellem ikkeatommagterne. I forbindelse med FN's nedrustningskonference i 1978 havde USA sammen med Sovjetunionen og Storbritannien lovet, at man ville afstå fra brug af atomvåben mod lande, som ikke selv havde dem. Løftet var blevet kritiseret i 1991 af planlæggere i Pentagon, da man tog fat i den nye tids trusler. Men i 1995 blev det genfremsat af udenrigsminister Warren Christopher op til NPT-konferencen. Frankrig, Rusland og Storbritannien fremsatte lignende løfter, og de blev alle anerkendt i en resolution fra FN's Sikkerhedsråd.

Disse negative sikkerhedsgarantier udgjorde en "afgørende" del af den aftale, som gjorde forlængelse af NPT-traktaten til evig tid mulig, og er "centrale for levedygtigheden" af den traktatbestemte indsats mod spredning af atomvåben, konstaterer ambassadør Thomas Graham, som anførte den amerikanske indsats op til konferencen.²³ Det var, bemærker han, et meget rimeligt løfte, thi "hvis en ikkeatomvåbenstat permanent skal fraskrive sig retten til atomvåben, så er det mindste, den kan forvente fra atomvåbenstaterne, at den ikke vil blive angrebet af dem med atomvåben".

Det amerikanske løfte er ikke betingelsesløst. Det vil ikke gælde for ikkeatommagter, som er "associerede med eller i alliance med en atomvåbenstat".²⁴ Men løfterne fra 1978 og 1995 indeholder ikke en

23. "International Law and the proliferation of nuclear weapons". Af Thomas Graham. *George Washington Journal of International Law & Economics*, januar 2000.

24. Den amerikanske erklæring fra 1995 lyder: "The United States reaffirms that it will not use nuclear weapons against any non-nuclear-weapon States Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons except in the case of an invasion or any other attack on the United States,

undtagelse, i tilfælde af at ikkeatommagter anvender kemiske eller biologiske våben. I 1996 oprettede 43 afrikanske stater via traktat en atomvåbenfri zone. I en tillægsprotokol forpligter atommagterne sig til at afstå fra trusler med eller brug af atomvåben mod traktatens deltagere. For USA kunne initiativet og tidspunktet dårligt blive værre. Set fra Pentagon var tidligere løfter ikke juridisk bindende, men med denne traktat ville forpligtelsen blive folkeretsligt bindende. Dertil kom, at forsvarsminister William Perry under en høring i Senatet den 28. marts 1996, da han skulle sikre opbakning til en konvention med totalt forbud mod kemiske våben, havde sagt, at atomvåben kunne indgå i afskrækkelse eller gengældelse af et angreb med kemiske våben.

Efter et heftigt slagsmål i Clintonadministrationen mellem tilhængere og modstandere tiltrådte USA traktaten, men på en pressekonference sagde Robert Bell, et ledende medlem af Det Nationale Sikkerhedsråd, at tillægsprotokollen "ikke vil begrænse optionerne, som står til rådighed for De Forenede Stater i svar på et angreb" fra et medlem af traktaten "med masseødelæggelsesvåben". Bag denne udtalelse lå et kompromis med Pentagon, som argumenterede, at USA ifølge gammel sædvaneret ikke er bundet af traktater, hvis en modstander overtræder dem først. Det vakte derfor forundring, da Clintonadministrationen i sit strategiske direktiv i november 1977 holdt sig til en mere snæver atompolitik. Bell, som stod for direktivets udformning, forklarede den 18. februar 1998 i en tale til The Arms Control Association, at det bekræfter den negative sikkerhedsgaranti fra 1995: USA vil ikke anvende atomvåben først, medmindre angriberen 1) selv har atomvåben, 2) er i konflikt med Ikkespredningstraktaten eller en lignende aftale, eller 3) angriber i alliance med en atommagt. Punkt 2 udgjorde en ny nuance møntet på stater, som ikke accepterer inspektion af deres atomanlæg af den internationale atomkommission IAEA eller har brudt med f.eks. en traktat om atomfrie zoner. Bells udtalelse på pressekonferencen fremhæver blot, at USA ikke begår lovbrud, hvis atomvåben anvendes i strid med Clintondirektivet, forklarer en amerikansk kilde med meget direkte kendskab til Clintonadministrationens stadig hemmelige direktiv, idet han tilføjer, at forsvarsminister Perrys udtalelser var i strid med administrationens atompolitik og det efterfølgende direktiv.

Af direkte betydning for den aktuelle debat er to andre udtalelser af Bell i talen. Man kunne, forklarede han, officielt sige, at hvis USA angribes med kemiske og biologiske våben, vil der blive svaret med atomvåben. "Det ville være en kategorisk trussel, som vil gøre afskrækkelsen maksimal. Desværre ville det også afspore ikkespred-

its territories, its armed forces or other troops, its allies, or on a State towards which it has a security commitment, carried out or sustained by such non-nuclear-weapon State in association or alliance with a nuclear-weapon State". Citeret fra *An Elusive Consensus*, op.cit, p. 76.

ningspolitikken og dagsordnen for ikkespredning.” Han tilføjede: “Vi har ingen planer, ingen planlægning, ingen hensigter, ingen politik angående brug af atomvåben til forebyggende angreb for at udslette [...] WMD-lagre eller -produktionsanlæg”²⁵ (WMD er akronymet for masseødelæggelsesvåben).

Fire år efter blev John R. Bolton, viceudenrigsminister for international sikkerhed, interviewet af The Arms Control Association. En redegørelse for Bushadministrationens syn på den negative sikkerhedsgaranti ville han ikke give, fordi løftet er “retorisk” og “ikke særlig nyttigt, når det gælder analyse af, hvad vore sikkerhedsbehov måske er i den virkelige verden”.²⁶ Da samtalen blev offentliggjort, rykkede udenrigsministeriets talsmand ud med en erklæring, som bekræftede, at løftet fra 1995 stadig er amerikansk politik, men så tilføjede han, at “hvis et masseødelæggelsesvåben anvendes imod De Forenede Stater og hendes allierede, vil vi ikke udelukke nogen konkret type militært svar”. En måned efter kunne The Washington Post i en omtale af Nuclear Posture Review oplyse, at den nye atompolitik, som er under udvikling, vil give præsidenten “mulighed for gennemførelse af et forebyggende slag med præcisionsstyrede konventionelle bomber eller atomvåben”.²⁷

Men det er langt fra det eneste løfte, som USA har brudt eller er på kant med, når det gælder Ikkespredningstraktaten.

Da traktaten blev forlænget i 1995, opnåede ikkeatommagterne større ret til vurdering af atommagternes håndtering af nedrustningsmålet. Denne ret blev udnyttet på næste konference for deltagerne i 2000, hvor man vedtog tretten praktiske nedrustningsskridt.²⁸ Initiativerne indgik derefter uden ændringer i en rapport fra ledende embedsmænd i NATO, som skulle udarbejde forslag, der kan styrke indsats mod spredning af masseødelæggelsesvåben og for rustningskontrol.²⁹ Alliancens ministerråd godkendte rapporten, og de 13 skridt har senest fået NATO's støtte i december sidste år. Men Pentagons handlingsplan er i strid med de fleste, hvis ikke alle, punkter i NPT-programmet. Eksempelvis:

25. “Strategic Agreements and the CTB Treaty: Striking the Right Balance”. *Arms Control Today*, januar/februar 1998.

26. “Expounding Bush’s Approach to U.S. Nuclear Security”. *Arms Control Today*, marts 2002.

27. “U.S. Nuclear Arms Stance Modified by Policy Study”. Af Walter Pincus. *The Washington Post*, 23. marts 2002.

28. En fremragende gennemgang af trettenpunktsprogrammet findes i *Towards NPT 2005*, af Tariq Rauf. Center for Nonproliferation Studies. En kortere gennemgang af USA's overholdelse af trettenpunktsprogrammet findes i “Is the US Meeting its Disarmament Commitments”. Af Christine Kucia, *BASIC*, 18. maj 2001 – se: <http://www.basicint.org/NATOemail4.htm>

29. *Report on Options for Confidence and Security Building Measures (CSBMs), Verification, Non-Proliferation, Arms Control and Disarmament*. M-NAC-2(2000)121

Total atomafrustning. Ikkespredningstraktatens artikel VI forpligter atommagterne til total atomnedrustning. Trettenpunktsprogrammet skal bringe det mål nærmere, idet man bl.a. ønsker et "utvetydigt" tilsagn fra atommagterne om nedrustningsmålet. Men Nuclear Posture Review forventer, at atomvåben skal være en del af USA's arsenal i mindst 50 år mere.

Traktat mod atomprøvesprængninger. NPT-konferencen i 1995 vedtog forhandling af en traktat, som forbyder prøvesprængning af atom-bomber. Traktaten lå også klar til underskrivelse i september 1996, og USA underskrev. Indtil nu har 164 lande underskrevet traktaten, og 89 har ratificeret den. Men det amerikanske Senat afviste i 1999 godkendelse, og præsident Bush har klart erklæret, at han er imod traktaten. Sidste år udeblev USA fra en konference mellem traktatens deltagere, som skulle fremme, at den snart kan træde i kraft. Pentagons handlingsplan vurderer, at atomarsenalet måske ikke kan vedligeholdes "i al fremtid" uden genoptagelse af prøvesprængninger.

Fortsat moratorium for prøvesprængninger. USA har siden 1992 ikke afprøvet atombomber. Handlingsplanen, som lægger op til udvikling af nye typer atombomber, anbefaler, at behovet for prøvesprængninger i den forbindelse undersøges. Genoptagelse af afprøvning kan i dag kun ske efter to-tre års forberedelse, påpeger man, og det er "måske for længe".

Nedrustning skal være uigenkaldelig. Ikkeatommagterne har ikke direkte indflydelse på atommagternes bilaterale aftaler og ensidige nedrustningsskridt. Derfor frygter de, at atommagter ensidigt eller efter indbyrdes aftale vil trække nedrustningsinitiativer tilbage. Så de ønsker, at ensidige nedrustningsskridt ikke ophæves, at gensidige aftaler ikke forkastes, og at bomber samt fremføringsmidler aldrig sendes tilbage i aktiv tjeneste. Selve strukturen i det atomarsenal, som Nuclear Posture Review anbefaler, er i strid med "uigenkaldelighed", idet man lægger vægt på fleksibilitet i aktive bombers og våbensystemers antal.

ABM-traktaten skal bevares. ABM-traktaten mellem USA og Sovjetunionen fra 1972 forbyder oprettelse af et landsdækkende forsvar mod langtrækkende atomraketter. I trettenpunktsprogrammet ønsker NPT-konferencens deltagere, at ABM-traktaten styrkes, idet den er "en hjørnesten for strategisk stabilitet og et grundlag for yderligere nedskæring af strategiske, offensive styrker". Men Bushadministrationen har sidste efterår med seks måneders varsel opsagt ABM-traktaten. Pentagons handlingsplan beskriver et antiraketforsvar, som, hvis teknologien gør fremskridt, skal indføres i årene 2006-2008.

Atomvåbens rolle bør mindskes. Trettenpunktsprogrammet antager, at hvis atomvåben spiller en mindre rolle i sikkerhedspolitikken, så vil

risikoen for, at de nogensinde bliver anvendt, blive mindre, og desuden vil processen med deres totale afskaffelse blive fremmet. Nuclear Posture Review giver tværtimod atomvåben en mere fremtrædende rolle i amerikansk sikkerhedspolitik.

Atomanarki

Siden Anden Verdenskrig har USA været førende i bestræbelser for oprettelse af et internationalt retssamfund. Amerikanske eksperter har siden 50'erne stræbt efter udvikling af juridiske redskaber, som kunne bane vej for nedrustning. Bushadministrationen har brudt med denne tradition. Med Nuclear Posture Review har den signaleret meget markant, at ensidig håndhævelse ved hjælp af den militære supermagts redskaber er svaret på vor tids sikkerhedspolitiske udfordringer. Det er i den forbindelse ikke afgørende for vurderingen, hvorvidt Bushadministrationen har gennemført en "revolution" eller blot har videreført samt forstærket en udvikling, som blev indledt for mere end ti år siden. Halvfemserne kan kaldes en ulykke i slow-motion, hvor vi først nu kan se resultatet.

Gennem det samarbejde, som internationalt er udviklet i forbindelse med Ikkespredningstraktaten, har en række lande presset på for nedrustning af atomvåben. Deres reaktion på den nye amerikanske kurs har hidtil været afdæmpet. Forberedelseskonferencen i New York i april vil vise, hvor tilbageholdende disse lande fortsat vil være, men det er muligt, at de under indtryk af krigen mod terrorisme vil undgå konfrontation med USA – de, som ikke er for USA's indsats, er jo imod, har præsident Bush forklaret. Men hvis den grundlæggende tankegang gennem årtier i indsatsen mod spredning af masseødelæggelsesvåben ikke er helt forkert, så er der udsigt til, at opbakningen til traktaten mod spredning af atomvåben i det mindste vil smuldre i stilhed. Som led i en sådan udvikling er det forventeligt, at "den fattige mands atomvåben" – kemiske samt biologiske våben – også vil få et comeback. Der er udsigt til anarki på et felt, hvor internationalt samarbejde, som bygger på folkeret, skulle råde.

Kan amerikansk magtanvendelse inden for rammerne af en pax americana sikre international fred og stabilitet? Atomvåben og konventionel overlegenhed kan være effektive redskaber imod stater, så et nej til spørgsmålet er ikke oplagt. Men traditionel visdom på feltet lægger op til et nej. Som general John Shalikashvili, nu tidligere chef for generalstaben, erklærede sidste år: "Enhver aktivitet, som nedbryder brandmuren mellem nukleare og konventionelle våben, eller som opmuntrer til brug af atomvåben i forbindelse med opgaver, der ikke er strategiske og afskrækkende, vil undergrave den fordel, som vi har i kraft af overvældende konventionel overlegenhed." Stater kan reagere på USA's atompolitik med anskaffelse af deres egne atomvåben.

Men de mere centrale overvejelser bør tage udgangspunkt i "krigens fremtid". Flere forskere har peget på, at krigens væsen er under forandring, så traditionel væbnet konflikt mellem staters væbnede styrker erstattes af det, som ofte kaldes terrorisme. "I fremtiden vil krig ikke blive udkæmpet af hære, men af grupper, som vi i dag kalder terrorister, guerillaer, banditter og røvere...", skriver forskeren Martin van Creveld. "Det bliver krig med aflytningsanordninger og bilbomber, hvor mænd dræber hinanden i nærkamp, og kvinder anvender deres tasker til at bære sprængstoffer og narkotikaen, som betaler for dem. Det vil blive langstrakt, blodigt og frygtindgydende."³⁰

Hvordan vil stater beskytte sig imod USA's overvældende magt? Hvad bliver deres asymmetriske træk, som skal "afskrække" amerikansk brug af atomvåben? I nogle år har statslig støtte til terrorgrupper været aftagende. Men terrorisme er et redskab, som formentlig effektivt kan afskrække brug af atomvåben. En Saddam Hussein skal blot placere en lille beholder med biologiske kampstoffer i New York, lade den blive opdaget – og derefter meddele, at endnu flere er gemt, klar til brug. Dermed kan en ny terrorbalance blive oprettet. Det er en af årsagerne til, at Martin van Cleveld i en kommentar kaldte Nuclear Posture Review for "bullshit".³¹ Fremhævelse af atomberedskabet signalerer, mener han, i lyset af vor tids udfordringer afmagt. Men udviklingen hen imod nye krigsformer peger også på, at stater ikke er de eneste, som kan deltage i den nye afskrækkelse. Fordi staten ikke længere kan beskytte sine borgere mod amerikansk magtanvendelse, er det sandsynligt, at private også på dette felt vil overtage ansvaret. Selvstændige terrorgrupper kan føre krigen mod pax americana – og gengælde atomangreb. Det farligste ved USA's atompolitik kan meget vel være, at den stik imod hensigten vil fremme terrorisme.

30. *The Transformation of War*. Af Martin van Creveld. The Free Press, New York 1991, pp. 197 og 212.

31. Under møde på DUPI 21. marts 2002.