

PRACTICE-ORIENTED ARTICLE

Amerikansk strategi og atomvåbenpolitik i en ny geopolitisk tidsalder: Et oversigtsskabende feltstudie af Trump og Biden-administrationernes forskellige prioriteringsområder

Carina Meyn

Royal Danish Defence College, DK

came@fak.dk

Denne artikel undersøger Trump- og Biden-administrationernes nye fornemmelse for strategi og international atomvåbenpolitik. Dette gøres med afsæt i officielle taler og en bredere sociologisk opmærksomhed på de specialiserede sikkerhedspolitiske debatter blandt USA's policy-politiske magtelter.¹ Efter otte år med Præsident Obama ved magten indvarslede Trump-administrationens komme et nyt og øget fokus på: (i) stormagtspolitikens genkomst i international politik; (ii) behovet for en ny prioritering af USA's strategiske våbenudvikling; og (iii) en ny bekymring for russisk brug af taktiske atomvåben i mulige nye konfliktscenarier med en klart overlegen modstander. Overfor dette står Biden-administrationen for en ganske anden ideologisk linje i den internationale atomvåbenpolitik. Det betyder imidlertid ikke, at den nye administration nu aflyser den mere værdimæssige og trussels-orienterede opfattelse af de overordnede udviklingstendenser i international politik. I stedet vil vi fra Biden administrationen i de kommende år se en øget opmærksomhed på de større ideologiske og geopolitiske trusler, der kolliderer med Vestens dominans og derfor også en større politisk og praktisk indsats for netop at tackle disse udfordringer.

Nøgleord: Atomvåben; USA's nationale sikkerhedsstrategi; våbenkapløb; atomnedrustning

Indledning

Det politiske magtskifte er allerede klart undervejs i Amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik efter Joseph R. Bidens indsættelse som præsident den 20. januar 2021. Indenfor de allerførste arbejdsuger af den nye administration er USA genindtrådt i Parisaftalen, på ny blevet indmeldt i verdenssundhedsorganisationen, og sidst men ikke mindst valgt at udvide løbetiden for New START-aftalen om USA og Ruslands strategiske atomvåben frem til februar 2026. Samtidig kan vi se, at USA bliver tydeligere på sin værdipolitik og de afgørende forskelle, der fortsat eksisterer mellem de allerstørste spillere i international politik. Den samlede udviklingstendens for de næste år peger dermed ikke entydigt i retning af en mere konciliatorisk linje overfor USA's nære konkurrenter, men snarere det modsatte, dvs. mere kvalificeret modstand og tydeligere

¹ Begrebet "magtelite" bruges her i en klassisk sociologisk henseende om de aktører og specialiserede netværk, der er med til at definere de fremtidige rammer for atomvåbenpolitikken. Det drejer sig i denne sammenhæng særligt om en håndfuld udvalgte strategiske analytikere, der på tværs af tid skifter mellem henholdsvis specialiserede stillinger i tænketanksverdenen og betroede rådgiver-positioner for den amerikanske præsident, vicepræsident, forsvarsminister eller udenrigsminister (jf. Meyn 2018). Denne gruppe af strategiske rådgivere er særlig på den måde, at den historisk og antropologisk set er en selvbevidst gruppe, hvis rodder kan spores tilbage til "the golden age of nuclear strategy" i 1950'erne og 1960'erne (jf. Freedman 1981; Kaplan 1983; Trachtenberg 1989). Samtidig er det en gruppe af eksperter, der åbent accepterer beskrivelsen af sig selv som et "nuclear priesthood" (Cohn 1987, 2006), der stort set er umuligt at blive en del af med mindre man allerede deler præsteskabets værdier og videnskabsopfattelse (jf. Acton 2013; Blair 2013; Bourdieu 1972, 1984, 1991, 2010; Krepon 2009). Mere lavpraktisk er det dette "nuclear priesthood", der på tværs af skiftende administrationer er med til enten at skrive – eller kritisere – de forskellige præsidenters strategiske pejlemærker på det atomvåbenpolitiske område. De mødes typisk til specialiserede events og konferencer på foranledning af the US STRATCOM eller Washingtons ledende tænketanke, hvor både politiske, militære og diplomatiske topfolk udveksler perspektiver på, hvad der bliver fremtidens primære strategiske udfordringer.

diplomatiske udvekslinger. Denne artikel ser tilbage på de mest væsentlige udenrigs- og sikkerhedspolitiske nybrud under Præsident Trump samt hvad vi nu kan forvente os af den nye Biden-Harris administration, særligt på det atomvåbenpolitiske område. Hvor Trump-administrationen især er blevet kendt for at anlægge helt nye og pessimistiske antagelser om, hvornår andre lande kunne tænkes at bringe atomvåben aktivt i spil i internationale konfliktscenarier (Defense 2018), står de demokratiske sikkerhedspolitiske eliter typisk for en helt anden analytisk tilgang til denne type scenarier (jf. Gottemoeller 2020). Det samme kan siges at gælde på andre områder af atomvåbenpolitikken på tværs af de to partiers ekspertgrupper (jf. Cirincione and Rhodes 2019; Cirincione and Wolfsthal 2019; Meyn 2018).

På trods af disse spidsfindigheder, er der imidlertid også ganske meget som de to store partier er enige om på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område (jf. Pelopidas 2016). For det første er det altid en kerneprioritet for begge partier at anlægge en sikkerhedspolitisk realisme i vurderingen af den internationale sikkerhedspolitiske situation. For det andet er de to floje i amerikansk politik altid enige om, at landets militær-strategiske forsvars- og interventionsevne skal fastholdes på et højt niveau. Ganske ulig situationen i Europa, hvor venstreorienteret politik ofte er synonymt med anti-militaristisk politik, gælder denne type af sammenkobling altså ikke for udenrigs- og sikkerhedspolitikken i USA. Som en række historikere, antropologer og policy-analytikere allerede har beskrevet det (Acton 2013; Freedman 1981; Gusterson 1996, 2012; Harrington de Santana 2011; Krepon 2009, 2013; Kuklick 2006; Masco 2006; Meyn 2018; Pelopidas 2016; Trachtenberg 1991), er det på tværs af hele det politiske etablissement i USA ganske u hørt:

1. At kritisere eller arbejde udenfor "den klassiske strategiske kanon" af atomvåbenpolitiske standardteorier;
2. At give udtryk for manglende støtte eller tiltro til afskrækkelsespolitikken – hvad enten det er af principielle, historiske eller mere lavpraktiske hensyn;
3. At gøre sig til talsperson for generelle nedskæringer i USA's militærbudget.

På trods af disse gældende normer opstod der i slutningen af 2000-tallet en ganske uventet opfordring fra fire tidligere statsmænd om, at USA burde arbejde for, at der blev langt færre atomvåben i international politik (Schultz et al. 2007, 2008). Siden dette tværpolitiske initiativ, der blev omsat til klare målsætninger i såvel John McCain som Barack Obamas præsidentielle kampanjer i 2008, har de to store partier kun bevæget sig længere og længere væk fra hinanden på det atomvåbenpolitiske område. I denne artikel analyseres denne udvikling med særligt øje for, hvad Trump-administrationen og det nye Biden-Harris team har defineret af centrale fokuspunkter for atomvåbenpolitikken i de kommende år. Mere lavpraktisk baserer analysen sig på forudgående feltarbejde blandt USA's sikkerhedspolitiske eliter i 2013, et kortere opfølgende ophold i 2019 samt løbende kildemateriale fra begge sider af den sikkerhedspolitiske debat frem til i dag.² Formålet er at bidrage med en opsummerende oversigt over et væsentligt sikkerhedspolitisk område, der har været under meget forskellige ideologiske påvirkninger de seneste år, og samtidig opliste en række punkter, som man i policymæssig forstand kan holde særligt øje med fremadrettet.

Amerikansk strategi og atomvåbenpolitik efter den kolde krigs ophør

Atomvåben har siden den kolde krigs afslutning ikke fyldt det samme i den brede offentlige bevidsthed som midt under den kolde krigs store eksistentielle drama om mulig krig og altid usikker fred. Ikke desto mindre er det stadig redskaber, som definerer stormagtspolitikken i udpræget grad, så hvordan når vi frem til en bedre forståelse af deres nuværende rolle i international politik? Lad os tage et formativt kig tilbage i historien.

I de første årtier efter den kolde krigs afslutning så alting meget optimistisk ud i international politik. I vesten var man overbevist om, at det liberale demokrati havde sejret over datidens mest irrationelle og autoritære styreform, og at en ny fornufts tidsalder derfor hurtigt ville indfinde sig i international politik, hvor de kvikke ville tage vestens dogmer og paradigmer på sig for at opnå de samme former for succes, økonomisk såvel som politisk (Fukuyama 1992). Hvad angår international politik og strategi i særdeleshed var

² Analytisk set tager denne artikel afsæt i praksis-teoretiske principper og et bredt sociologisk forarbejde. Formålet med dette bidrag er imidlertid ikke at indvie læseren i alle praksisteoriens fordele eller fransk-filosofiske spidsfindigheder, men derimod snarere at gå direkte til en sociologisk funderet sikkerhedspolitisk analyse til glæde og gavn for politiske praktikere og den almindelige vidensopsøgende læser. I tilfælde af, at man gerne vil vide mere om de teoretiske og metodiske nybrud ved sociologiske analyser af international (sikkerheds)politik, findes der allerede glimrende oversigtsværker, der sammenfatter en bred vifte af konceptuelle og metodiske debatter, herunder Emmanuel Adler og Vincent Pouliot's *International Practices* (Adler and Pouliot 2011), Rebecca Adler-Nissens *Bourdieu in International Relations* (Adler-Nissen 2013) samt Claudia Aradau og Jef Huysmans *Critical Security Methods* (Aradau et al. 2015).

1990'erne præget ikke bare af nye gode samarbejder, men også af store nedrustningstiltag i såvel USA som Rusland. Fra 1989–1993 valgte George H. W. Bush eksempelvis næsten at halvere det amerikanske strategiske arsenal fra 22.217 atomvåben til 11.511 i alt (Kristensen 2012). Til sammenligning gik Sovjetunionen fra et arsenal på 45.000 atomvåben, da den kolde krig var på sit højeste i 1986, til ved grundlæggelsen af den Russiske Føderation, 35.000 atomvåben. Syv år senere var dette tal faldet til 22.500 (Norris and Kristensen 2010).

Som led i denne bredere udvikling fik Clinton i sin embedsperiode kun beskåret det amerikanske arsenal med ca. 1000 atomvåben. Den mere aktivt krigsforfølgende George W. Bush fik derimod ligesom sin far næsten halveret det amerikanske strategiske arsenal mellem 2001 og 2009 fra 10.526 atomvåben til 5.113 (Kristensen 2012). Til trods for disse gode nedrustningsresultater er George W. Bush imidlertid en kontroversiel præsident, når det kommer til spørgsmål om strategi og atomvåbenpolitik. For det første valgte Bush at føre en meget bekostelig og omfattende krig i Irak under påskud af landets formodede beholdning af masseødelæggelsesvåben. For det andet ændrede hele forsvars- og sikkerhedslogikken i USA sig efter 9/11-angrebene på en sådan måde, at ABM-traktaten ganske hurtigt blev opsagt af Bush-administrationen – og den gensidige afskrækkelses- og sårbarhedsforståelse med Rusland således afløst af nye planer for strategiske forsvarssystemer.

Set fra et internationalt perspektiv var denne periode i international sikkerhedspolitik særligt destabiliserende fordi invasionen af Irak pustede nyt liv i en hel række landes oplevede sikkerhedsdilemma i forhold til USA som verdens ubestridte supermagt på dette tidspunkt i historien. Samtidigt indikerede opsigelsen af ABM-traktaten for de øvrige parter i det internationale politiske landskab, at USA bevægede sig væk fra den internationale regelbaserede orden på dette afgørende sikkerhedspolitiske område. Som præsident Putin ganske ofte har beskrevet det, var USA's opsigelse af ABM-traktaten et afgørende vendepunkt for Rusland i den internationale sikkerhedspolitik (Putin 2007) – og fra de tidlige 00'ere begyndte Rusland derfor at stille helt nye og mere kritiske spørgsmål til, hvad deres strategiske arsenal skulle kunne på lang sigt overfor en supermagt på politisk enegang (Putin 2015, 2018).

Da Barack Obama overtog præsidentembedet i 2009, havde han allerede gjort sig dybe tanker om, hvordan han ville forholde sig til det internationale samfunds faldende tillid til USA's nye rolle i verden. Han distancerede sig for det første fra krigene i Irak og Afghanistan og prioriterede i stedet en ny dagsorden, der handlede om internationalt samarbejde og fornyede bånd af respekt overfor andre medspillere i det internationale system (Obama 2009c). For det andet udviklede han en ambitiøs plan for, hvordan han ville genstarte det strategiske forhold til Rusland via nye nedrustningsforhandlinger (Cooper 2009). Det mundede i 2010 ud i New START aftalen (USA and Russia 2010), der for nyligt af Biden-administrationen er blevet forlænget frem til 2026 (Blinken 2021). Sidst, men ikke mindst, gjorde Obama det til en central del af sit brand at arbejde for en atomvåbenfri verden (Obama 2009b).

Selvom Obama med disse omfattende målsætninger fik skabt verdensomspændende optimisme og tro på muligheden for fremskridt og samarbejde (Obama 2009a), blev skåltalerne omkring hans brede vision for en atomvåbenfri verden hurtigt afløst af en ny politisk realisme, idet republikanske politikere krævede nye massive investeringer i den amerikanske atomvåbenproducerende infrastruktur til gengæld for yderligere strategisk våbenkontrol med Rusland i form af New START-aftalen (Whitehouse 2010). Dette sammenlagt med de tiltagende spændinger over Ukraine og den russiske annektering af Krim i marts 2014, fik med tiden taget det meste af drivkraften ud af Obamas vision om en atomvåbenfri fremtid (Cirincione 2013). Ikke desto mindre lykkedes det Obama-administrationen at opnå en række væsentlige sikkerhedspolitiske resultater på tværs af sine to embedsperioder – først ved indgåelsen af den strategiske våbenkontrol med Rusland (USA and Russia 2010) og dernæst ved opnåelsen af en fredeligt forhandlet løsning om det iranske atomprogram i juli 2015 (E3/EU3+3 and Islamic Republic of Iran 2015).

Trump-administrationens nye fornemmelse for strategi

Med et trylleslag blev både stilen og indholdet af amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik afgørende forandret efter Donald J. Trumps politiske magtovertagelse i 2017. I stedet for optimisme, samarbejde og praktiske diplomatiske indsatser slog tidsånden og den geopolitiske omverdensforståelse over i en helt anden styrings- og fortolkningsmæssig logik. På tværs af alle de centrale strategidokumenter, der udkom under Trumps embedsperiode blev der konsekvent skruet ned for optimismen og op for de militære og samfundsmæssige forberedelser på krise og konflikt. Samlet set lød analysen i Washington på, at stormagtskonkurrencen var tilbage i international politik. For det første var det vurderingen, at Rusland ville søge at svække USA's indflydelse rundt om i verden og samtidig drive kiler ind i forholdet mellem USA og dets allierede (Defense 2018; Mattis 2018; Trump 2017). Denne fortolkning var dels drevet frem af Ruslands

revisionistiske fremfærd på NATO's østlige flanke i årene forinden, dels af Ruslands irregulære indblanden i vestlige demokratiers interne forhold og valgprocesser.

I forhold til den anden store spiller i international politik, nemlig Kina, blev det i de strategiske dokumenter under Trump-årene fremhævet, at Kina – på trods af sin integration i den liberale verdensorden og globale kapitalistiske økonomi – ikke bare kunne opfattes eller behandles som et stort liberalt demokrati. I stedet var det væsentligt at skrive sig bag øret, at det kinesiske styre var af en grundlæggende anden karakter end det, vi i Vesten efter den Kolde Krigs afslutning håbede på ville vokse frem. Mere trussels-analytisk blev det samtidig til et nyt fokuspunkt, at Kina over de senere år har (i) anlagt en ekspansionistisk strategi i forhold til sine nærmeste naboer; (ii) afsat flere penge til at udvikle sin militære magt; og (iii) udvidet sit atomvåben-arsenal til nu at omfatte flere typer våben end før (Defense 2018; Mattis 2018).

Med alle disse nye stormagtspolitiske udviklinger in mente, blev det gjort klart i den nationale sikkerhedsstrategi fra 2017, at den bedste måde at forhindre krig og kriser på, er ved at sørge for USA's militære styrke og overlegenhed i forhold til andre aktører (Trump 2017:25–28). Denne "*peace through strength*"-strategi kan ideologisk set spores helt tilbage til både Eisenhower og Reagans udenrigs- og sikkerhedspolitiske tænkning, og har i virkeligheden meget bred appel på tværs af de politiske partier grundet sin klassiske koldkrigs-vindende logik.

Som led i tilblivelsen af Trump-administrationens nationale sikkerhedsstrategi fra 2017, kiggede man især nærmere på: egne nationale styrker og svagheder – økonomisk, politisk, og militært – over tid. Hovedkonklusionen, som denne store øvelse mandede ud i var, at USA's politiske og økonomiske dominans i det internationale politiske system ikke længere er naturligt givet, men i stedet er noget, som i fremtiden aktivt skal tilkæmpes, forsvares, og udvikles af de nationale sikkerhedseliter.

Særligt fremhævede den nationale sikkerhedsstrategi, at Rusland og Kina allerede har sofistikerede nationale investeringsmålsætninger rundt om i verden, der skal sikre dem dominans på den helt lange bane i international politik – det være sig indenfor energi, råstofområdet og nationale infrastrukturprojekter (Trump 2017:37–38). Derfor var løsningen for USA's strategiske planlæggere at stille skarpt på: (1) at revitalisere USA's økonomi; (2) beskytte og fremme USA's sikkerhedspolitiske innovations-base; og (3) sikre USA's forsyningssikkerhed, fremgang og velstand på energiområdet (Trump 2017:25–35).

Ideen med dette var i al sin enkelthed at gøre samfundet som helhed både modstandsdygtigt og præstationsberedt på at kunne fungere som en effektiv krigsøkonomi. Den langsigtede strategi for USA var med andre ord at udvikle *overmatch* – det vil sige strategisk overlegenhed – ved at (1) reinvestere i den amerikanske produktions- og innovationsøkonomi; (2) genskabe de amerikanske styrkers evne til hurtigt at blive anvendt i større krigs-sammenhænge; samt (3) understøtte en mulig ekspansion af militæret til at kunne vinde på tværs af en række forskellige konfliktscenarier. Strategisk set lod ambitionen på, at USA også i fremtiden skal være i stand til at signalere ikke bare forsvarspotentiale, men en evne til overbevisende at nedkæmpe sine udfordrere (Mattis 2018; Trump 2017:28).

Psykologisk og geopolitisk set er der altså her tale om et USA, som føler sig udfordret på den helt lange bane af de opstigende magter – og som derfor forholder sig meget indgående til: (1) militærmagt; (2) adgang til markeder og naturressourcer; samt (3) alliancer i det internationale system. Som den nationale forsvarsstrategi definerede det, er målsætningen med *overmatch*-strategien at skabe en mere dødbringende, modstandsdygtig og innoverende forsvarsstyrke, der i samarbejde med USA's mest væsentlige allierede og partnere vil forsvare den eksisterende verdensorden mod revisionistiske magtbalancer (Mattis 2018:1).

Med de opstigende magter defineret som en ny eksistentiel trussel mod USA, ville det ifølge Trump-administrationens analyser være alt for risikabelt og uansvarligt ikke at bruge nye store summer på forsvaret i tide. Som den nationale forsvarsstrategi eksempelvis fremhævede det, ville en manglende vilje til at investere i USA's forsvarspolitiske kompleks kun føre til: (1) vigende amerikansk indflydelse rundt om i verden; (2) eroderende alliance- og partnerskabsforhold; samt (3) forværret adgang til vigtige markeder (Mattis 2018:1).

Sagt med andre ord blev økonomisk vækst og national fremgang meget stærkt koblet sammen med USA's fortsatte militære overlegenhed i Trump-administrationens strategiske analyser. Omvendt var det en central del af den nye trusselopfattelse, at USA over tid kunne miste meget af sin økonomiske og militære styrke i en ny geopolitisk kontekst med langt stærkere autoritære kræfter på den verdenspolitiske scene.

Tilbage til den klassiske trusselstænkning: Trump administrationens atomvåbenreview

Den 2. februar 2018 udkom Trump-regeringens overordnede strategi-dokument for atomvåbenområdet, *The Nuclear Posture Review* (Defense 2018). Med dette nye policy-dokument blev atomvåbenpolitikken tilbagejusteret til en række mere klassiske og velkendte prioriteter, som ligger mere i tråd med en pessimistisk

læsning af det internationale politiske miljø end Obama-æraens globale og samarbejdsorienterede nedrustnings- og ikke-spredningspolitik.

Mere specifikt valgte Trump-administrationen at forlade vurderingen om at (1) atomvåbenspredning, (2) terrorisme og (3) eroderende tillid fra ikke-atomvåbenstater er og var de centrale spørgsmål at få løst i Amerikansk sikkerhedspolitik (Defense 2010). I stedet valgte de republikanske sikkerhedspolitiske eliter at definere Rusland og Kina samt Nordkorea og Iran som de helt store sikkerhedspolitiske udfordringer, som USA skal være klar til at imødegå med overbevisende magt (Defense 2018). Trump-administrationens *Nuclear Posture Review* er således blevet udviklet med afsæt i militærstrategiske worst case scenarier fremfor en mere åben og fleksibel forståelse af, hvad de andre aktører i det internationale system kunne have af både konstruktive og konfliktorienterede motiver indenfor sikkerhedspolitikken fremadrettet (jf. Herz 1950).

Intellektuelt set var James Schlesinger, der i løbet af 1970'erne var Forsvarsminister under Præsident Nixon og Gerald Ford, en central inspirationskilde for Trump-administrationens nyformulering af atomvåbenpolitikken i 2018. I løbet af sine år ved magten blev Schlesinger især kendt for sin justering af tidligere administrationers fokus på "massive retaliation" (under Eisenhower) og "flexible response" (under Kennedy) til "tailored deterrence" (under Nixon) (Defense 2018:19). De to hovedpointer i den nye republikanske forståelse af strategi handler således om: (1) at USA bør udvikle skræddersyede afskrækkelses-strategier for forskellige lande og trusselsscenarier; og (2) at USA skal bibeholde størst mulig variation i sine militære kapaciteter, så den siddende præsident kan afskrække alle tænkelige fjender på en overbevisende måde rent ressourcemæssigt (Defense 2018). For analytikerne, der foreslår denne policylinje, er forklaringen på denne tilgang, at USA's modstandere alle er i gang med at udvikle sig militært og på snarrådigt vis aktivt afsøger svagheder i USA's strategi og kapacitetsstruktur (Defense 2018:27).

I hvad der næsten lyder som den klassiske opskrift på et våbenkapløb, konstaterede atomvåbenreviewet, at størrelsen på USA's atomvåbenarsenal ikke med ydmyghed kan forudsiges, men i stedet må udvikle sig i takt med det internationale trusselslandskab for at forhindre krig mellem stormagterne (Defense 2018:27). Revitaliseringen af det amerikanske atomvåbenkompleks anses dermed af republikanske policy-eliter som en helt nødvendig forsikringspolice for fremtiden.

I denne henseende fremhævede atomvåbenreviewet netop at:

"What we want to do is to deter. Nobody wants to have a war. The only thing more expensive than deterrence is actually fighting a war, and the only thing more expensive than fighting a war is fighting one and losing" (Defense 2018:51).

Med dette som grundlæggende forsigtighedsprincip, blev det samtidig fremhævet i strategi-dokumentet, at en mulig anvendelse af atomvåben kun ville komme på tale i de mest ekstreme situationer, dvs. for at forsvare USA og/eller allieredes vitale interesser (Defense 2018:ii). Sagt med andre ord var der altså intet ved den nye politik om skræddersyet og fleksibel afskrækkelse, der ifølge review-forfatterne skulle opfattes mere aggressivt eller anvendelsesorienteret end tidligere tiders politik på området (Defense 2018:ii). I stedet blev den gældende Folkeret og krigens love oplistet som gode grunde til at slå koldt vand i blodet over den opfattede volatilitet og risiko på området:

"All U. S. Presidents since 1945 have considered U. S. employment of nuclear weapons only in extreme circumstances and for defensive purposes. If deterrence fails, the initiation and conduct of nuclear operations would adhere to the law of armed conflict and the Uniform Code of Military Justice. The United States will strive to end any conflict restore deterrence at the lowest level of damage possible for the United States, allies, and partners, and minimize civilian damage to the extent possible consistent with achieving objectives" (Defense 2018:23).

En hovedpointe i Trump-administrationens strategitilpasninger var med andre ord, at atomvåben fortsat skal opfattes som værende under en stærk norm-baseret og faglig bureaukratisk kontrol. Dette ligger i tråd med de officielle høringssvar fra blandt andre tidligere STRATCOM Commander, General Robert Kehler i 2017, om de gældende regler og begrænsninger på anvendelsen af USA's atomvåben under direkte ordre fra præsidenten. Ifølge General Kehler skal man i enhver politisk kontekst altid holde sig for øje, at det amerikanske militær ikke *blindt* følger ordrer, men i stedet altid skal forholde sig til spørgsmål om lovlighed og proportionalitet i planlægningen af militære operationer (SFRC 2017).

De mest væsentlige policy-innovationer i Trump-administrationens atomvåbenpolitiske strategi

1. At tænke baglæns fra scenariet "begrænset atomkrig på NATO's yderste flanke"

Et centralt spørgsmål for militærplanlæggere og civile forfattere til landets organiserende atomvåbenstrategi har alle dage været "hvordan forholder vi os, hvis afskrækkelsespolitikken slår fejl og centrale allierede bliver krænket på deres sikkerhed og suverænitæt?" (jf. Freedman 1981; Gaddis et al. 1999). Løsningen, som Trumps atomvåbenpolitiske rådgivere ankom til, var at landets strategiske udfordrere på intet tidspunkt skulle kunne betvivle, at USA vil reagere prompte og overbevisende selv på et begrænset atomvåbenangreb i et regionalt konfliktscenarie (Defense 2018:21). I et *wargaming*-perspektiv er det særligt Baltikum og Polen, man i denne sammenhæng har bekymret sig om, idet der over de senere år er opstået en væsentlig bekymring blandt visse sikkerhedspolitiske analytikere om Ruslands mulige planer for at eskalere en konventionel konflikt eller hybridkrig til det atomare niveau for at kunne diktere det videre forløb til en overrasket og handlingslammet modpart (Colby 2014, 2015, 2018; Payne 2017, 2018; Roberts 2016, 2017).

Dette nye fokus på potentialet for begrænset atomkrig forholder sig også på lidt længere sigt til Kina som opstigende magt, hvor man på samme måde fra amerikansk side betvivler at kunne holde sin strategiske udfordrer stangen med de kapabiliteter og trusler, der indtil nu har defineret den strategiske balance mellem stormagterne:

"Our tailored strategy for China is designed to prevent Beijing from mistakenly concluding that it could secure an advantage through the limited use of its theater nuclear capabilities or that any use of nuclear weapons, however limited, is acceptable" (Defense 2018:32).

Udfordringen i forhold til Kina er, at man fra amerikansk side har langt mindre erfaring og indsigt i landets tænkemåde og strategiske kultur på denne type spørgsmål (se fx. Zhao and Bin 2017), hvilket gør usikkerheden om fremtidens eventuelle konflikter så meget desto større for amerikanske militærplanlæggere.

Det interessante ved dette nye perspektiv på afskrækkelsespolitikken er imidlertid rent ideologisk, at det ikke blot er de republikanske sikkerhedspolitiske eliter, der finder værdi og væsentlighed i de nye scenarie-antagelser og strategiske projektioner. En af hovedforfatterne bag Obamas store atomvåbenreview fra 2010 har eksempelvis siden 2016 skrevet om, hvad han mener kunne være "red theories of victory" – og sat disse som omdrejningspunkt for den strategiske debat i USA (Roberts 2016). På trods af en helt afgørende indrømmelse om, at: "It is difficult to find solid evidence that any such potential adversary believes that it can fight and win a major nuclear war against the United States" (Roberts 2016:5), er det fra dette udgangspunkt, at også Trump-administrationens atomvåbenpolitik er blevet udviklet (jf. Colby 2014, 2015, 2018; Payne 2017, 2018; Roberts 2016, 2017).

Ifølge den franske sikkerhedspolitiske analytiker, Bruno Tertrais, bør vi i forhold til denne nyorientering af politikken holde os det særligt for øje, at det store amerikanske fokus på "escalate to de-escalate", som her svarer til en "red theory of victory", *ikke* baserer sig på fakta, men i stedet fungerer som en hypotese, der endnu ikke er blevet tilstrækkeligt sandsynliggjort i en empirisk henseende. Som Olga Oliker fra CSIS tidligere har sammenfattet det, bør man i sin vurdering af Ruslands strategiske prioriteter for det første tage den officielle russiske strategiopfattelse til efterretning (Oliker 2016). Heraf fremgår det, at:

"The Russian Federation shall reserve the right to use nuclear weapons in response to the use of nuclear and other types of weapons of mass destruction against it and/or its allies, as well as in the event of aggression against the Russian Federation with the use of conventional weapons when the very existence of the state is in jeopardy" (Putin 2014).

For det andet bør man bide særligt mærke i, at der var stor kamp om denne definition forud for dens vedtagelse – og at russiske analytikere, der igennem tiden har agiteret for en "escalate to de-escalate" doktrin har befundet sig udenfor realpolitisk indflydelse på disse spørgsmål i mange år (Oliker 2016:3–4).

Hvad angår storstilede russiske militærovelser fremhæver Tertrais, at det, vi konkret ved, er, at:

"The last time one of them indisputably included nuclear use was almost 20 years ago, in 1999 (Russia was explicit about it), and that no known theatre military exercise has included nuclear weapons use for a decade. This is unsurprising: Russia now "wins" – or at least "resists" – without nuclear weapons.

It is often claimed that Zapad 2009 included a nuclear strike against Europe, but this claim comes from a single source, a report by the Polish magazine Wprost. A cable reporting on a NATO debriefing of the exercise shows how the frequent confusion between “nuclear” and “nuclear capable” permits speculation to be reported as fact” (Tertrais 2018:39).

På trods af disse forhold har Trump-administrations store fokus på muligheden for begrænset atomkrig ganske naturligt ført til vurderingen, at USA må udvide og opgradere sin atomslagstyrke med nye kapaciteter.

2. Udviklingen af nye, mere anvendelige, små atomvåben

Med det nye store fokus på muligheden for begrænsede atomkrige gjorde Trump-administrationen det til en kerneprioriteret at USA skulle udvikle en række nye våben, der skulle eliminere muligheden for taktiske “capability gaps” mellem USA og Rusland (se fx. Payne 2017). Som det fremgår af reviewet handler dette især om:

“[A] low-yield SLBM [sea launched ballistic missile] warhead to ensure a prompt response option that is able to penetrate adversary defenses [...] Doing so will not increase the number of deployed US ballistic missile warheads, as the low-yield weapons will replace higher-yield weapons currently deployed” (Defense 2018:55).

Dernæst handler det om et sobaseret krydsermissil, der ville kunne:

“[P]rovide a needed non-strategic regional presence, an assured response capability, and an INF Treaty compliant response to Russia’s continuing Treaty violation” (Defense 2018:55).

Det interessante ved denne måde at tænke i “capability gaps” overfor Rusland er, at forfatterne til atomvåbenreviewet allerede ved formuleringen af rationalet for at udvikle denne nye kapacitet var i fuld gang med at tænke i muligheder for de nye våbens afskaffelse:

“If Russia returns to compliance with its arms control obligations, reduces its non-strategic nuclear arsenal, and corrects its other destabilizing behaviors, the United States may reconsider the pursuit of a SLCM” (Defense 2018:55).

Sagt med andre ord tænkte Trump-administrationen således både i *nuclear warfighting*-termer, da de udviklede deres samlede nye atomvåbenstrategi, men også i mere norm- og regelbaserede hensyn til nedrustningspolitiske valgmuligheder (Defense 2018). Dette burde ikke overraske synderligt, men reflekterer i stedet den store strategiske og normative bredde, der er en del af de republikanske eliters forståelse af atomvåbenpolitikken (jf. Meyn 2018).

Den nye prioritering af mindre og mere anvendelige atomvåben har dog givet anledning til betydelig kritik fra uafhængige forskere. Som James B. Steinberg beskriver det, ligger der implicit i den nye atomvåbenpolitik:

“[A] belief that the threat of using a theatre nuclear weapon is more credible because the United States could be confident Russia would not further escalate if the United States limited its response to nonstrategic weapons, thus mirror-imaging Russia’s emerging doctrine of “escalate to de-escalate”.

The problem with this line of thinking is that it suggests that both sides accept that nuclear war could be limited to the theater without either having to fear an escalation to the strategic level. Far from enhancing deterrence, this rationale quickly morphs into a rationale for nuclear war-fighting (despite the report’s insistence that the United States does not believe in it). Indeed, rather than deterring Russia’s theater nuclear use, the new approach could lead Russia to believe it could use nuclear weapons first without risking the homeland” (Steinberg 2018).

På et mere lavpraktisk niveau har den realistiske forfatter Steven M. Walt ironiseret over hvor absurd og unødvendig den planlagte våbenudvikling er, idet USA allerede har rigeligt med muligheder for at svare igen, også på begrænsede angreb med atomvåben:

“Would a top advisor really say to the President: “Oh dear, sir, Russia just threatened to attack with a nuclear weapon with a yield of 7.2 kilotons. We have lots of 5-kiloton bombs and lots of 11-kiloton bombs all ready to go, but if we use the little one, they’ll think we’re wimps, and if we use the big

one, then the onus of escalation will be on us. I guess they've got us over the whing-wang, sir, and we'll just have to do whatever Putin says. *If only we had built more 7.2 kiloton bombs than they did!*" (Walt 2018, oprindelig kursivering).

For Vipin Narang er våbenudviklingen ikke bare absurd og unødvendig, men i stedet fra et *warfighting*-perspektiv, en alvorligt destabiliserende faktor mellem stormagterne. Som han forklarer det, er det nemlig ikke uproblematisk at tilføje nye, mere anvendelige, små atomvåben, til den søbaserede afskrækkelsesstyrke:

"Right now, all the SLBMs in the American inventory carry multiple – up to eight! – thermonuclear warheads. Mixing these missiles with one or several of the proposed low-yield warheads creates a very real problem: How will the adversary know which of the two is coming its way? It cannot. If the adversary sees a single SLBM headed toward it – even if that missile turns out to be only carrying a low-yield warhead – it must react as if it is facing the full brunt of American strategic nuclear use. It would be catastrophic – potentially nation-ending – to hope otherwise and be wrong" (Narang 2018).

Opstillingen og den mulige anvendelse af mindre atomvåben i begrænsede konfliktscenarier er med andre ord langt fra enkel og ligetil. Mest væsentligt kan dét, som den ene part opfatter som værende småt, præcist og velovervejet, se helt anderledes ud for modstanderen, fortolkningspresset taget med i betragtning (Narang 2018). Dermed har den nye republikanske strategitilpasning i virkeligheden øget potentialet for misforståelser og utilsigtede eskalationsscenarier sammenlignet med tidligere administrationers strategiske linje.

3. Atomar afskrækkelse... af ikke-nukleare strategiske angreb

I en tid med tiltagende asymmetri og hybride trusler valgte man i Trumps regeringsperiode at redefinere formålet for USA's atomslagstyrke til også at omfatte afskrækkelse af ikke-nukleare strategiske angreb (Defense 2018:21). Dette vidner om en langt større bevidsthed om egne kommando-kontrol svagheder, som andre advarsler om ikke at udnytte.

Mere præcist blev det i den amerikanske doktrin gjort klart, at:

"The United States would only consider the employment of nuclear weapons in extreme circumstances to defend the vital interests of the United States, its allies, and partners. *Extreme circumstances could include significant non-nuclear strategic attacks. Significant non-nuclear strategic attacks include, but are not limited to, attacks on the US, allied, or partner civilian population or infrastructure, and attacks on US or allied nuclear forces, their command and control, or warning and attack assessment capabilities*" (Defense 2018:21, tilføjet kursivering).

Oversat til mere mundret dansk betyder denne ændring, at USA for fremtiden forbeholder sig retten til at svare igen på avancerede angreb på kritisk infrastruktur og kommando-kontrol systemer *med atomvåben*. Dette er særligt opsigtsvækkende, idet den form for angreb, der her tales om, sandsynligvis ikke vil fore til nogen menneskelige tab, men derimod til systemisk vildrede (Acton et al. 2018).

Kritikere har defineret denne nye udvidelse af afskrækkelsespolitikken som værende politisk utroværdig og strategisk uhensigtsmæssig, idet atomare modangreb per automatik vil udløse samme type angreb på amerikansk jord (Perkovich 2018):

"Russia and China would suffer greatly in the process, but the U. S. would lose much more than it would gain by moving from cyberwar to nuclear war".

Dernæst påpeges det, at USA's overlegne konventionelle kapaciteter burde udelukke en selvalgt eskalation til det nukleare niveau på et tidligt tidspunkt i en konflikt, og sidst men ikke mindst, at et atomart modsvar på et ikke-atomart angreb ikke vil kunne begrundes etisk eller folkeretligt i principperne om nødvendighed, proportionalitet og distinktion (Perkovich 2018).

Ikke desto mindre kan denne nye tilpasning i atomvåbenpolitikken ses som et væsentligt signalpolitisk træk, der har til formål at forhandle en fælles teknologisk sårbarhed på plads mellem stormagterne i en afgørende ny kontekst med tiltagende kompleksitet og sammenfiltringspotentiale mellem (i) fysisk/virtuelle domæner, (ii) avancerede nye våbenteologier, (iii) doktriner og (iv) usikre fortolknings- og beslutningsprocesser. Som de militære praktikere har søgt at klargøre det, vil man gerne minde potentielle

modstandere om, at skulle USA eller dets allierede blive udsat for et katastrofalt angreb, vil landet ikke tøve med at bruge maksimal styrke som modsvar på dette (General Selva, citeret af: Mehta 2018; Peck 2018).

Biden-administrationens nye strategiske verdensopfattelse

Biden-administrationen er endnu ikke nået særligt langt ind i dets samlede embedsperiode, men ikke desto mindre kan vi allerede nu ane en mere klar retning på, hvad der sandsynligvis bliver de næste års mest væsentlige udenrigs- og sikkerhedspolitiske prioriteter for Biden-Harris teamet ud fra blandt andet: (i) præsidentkampagnens udenrigs- og sikkerhedspolitiske linje, (ii) administrationens allerførste taler og vejledende strategipapirer, samt (iii) rådgivningsbidragene fra nogle af Vicepræsident Bidens gamle nøglemedarbejdere på det atomvåbenpolitiske område.

Stik imod eventuelle forhåbninger om, at Trump-administrationen skulle afløses af en mere fredelig og gennemskuelig tidsalder i international politik, er det allerede nu tydeligt, at Biden-administrationen ikke er ved at anlægge en ny konciliatorisk linje i international politik (Biden 2019, 2020, 2021a, 2021b). I stedet kan administrationens pejlemærker opsummeres i fire hovedpunkter:

1. Stormagtskonkurrencen i international politik bliver ikke aflyst;
2. USA vil reetablere sit lederskab og forbedre sine sikkerhedspolitiske alliancer;
3. Biden vil føre udenrigspolitik, der løfter middelklassen op og ud af globaliseringens ulighedsskabende tendenser; og
4. På det atomvåbenpolitiske område vil Biden gerne tilpasse USA's nukleare doktrin, forhandle videre om strategisk våbenkontrol i international politik og potentielt set skære endnu mere ned på USA's strategiske slagstyrke

Det store forandringspotentiale i atomvåbenpolitikken under præsident Biden

1. Fra strategisk overlegenhed til minimalistisk nuklear doktrin

På trods af Biden-administrationens hårde sikkerhedspolitiske diskurs og langsigtede inddæmningspolitik overfor både Rusland og Kina, beskrives Biden af policy-praktiske insidere som en meget vidende og meget progressiv aktør på det atomvåbenpolitiske område (Lewis and Stein 2020). Således gjorde Biden det allerede klart som vicepræsident under Obamas embedsperiode, at han gerne ser USA's atomare angreb-doktrin indskrænket til en såkaldt *sole purpose*-politik (Biden 2017). Særligt kan man her lægge mærke til, at dette ikke blev nedtonet i løbet af den seneste præsidentvalgkamp, men derimod genbekræftet som målsætning for de kommende år:

"As I said in 2017 when we were still in office, I believe that the sole purpose of the US nuclear arsenal should be deterring and if necessary retaliating against a nuclear attack. As President, I will work to put that belief into practice after consulting with our allies and our military" (Biden 2019).

Hermed adskiller Bidens strategiopfattelse sig væsentligt fra Trump-administrationens doktrinære justeringer og afskrækkelsespolitiske kommunikation (Defense 2018). Ikke desto mindre er *sole purpose*-politikken en praktisk ide, som nyder stor opbakning blandt Washingtons atomvåbenpolitiske eksperter (Cartwright and Blair 2016; Fetter and Wolfsthal 2018; Holdren 2020; Kimball 2016; Perkovich 2011:103; Perry 2016; Sagan 2009). Ifølge mange analytikere er USA nemlig blevet så stærk en konventionel militærmagt at det ikke længere giver mening med en nuklear doktrin, hvor USA forbeholder sig retten til et atomart modsvar på en hel række ikke-atomare angrebsscenerier.

Som Biden også bemærkede det i 2017,

"Given our non-nuclear capabilities and the nature of today's threats – it's hard to envision a plausible scenario in which the first use of nuclear weapons by the United States would be necessary. Or make sense. President Obama and I are confident we can deter – and defend ourselves and our Allies against non-nuclear threats – through other means" (Biden 2017).

Som Obamas tidligere videnskabelige rådgiver har sammenfattet det, ville en *sole purpose*-politik samtidig have den fordel at det ville:

1. Forhøje den internationale troværdighed af USA's ikkespredningspolitik til et mere ligeværdigt og logisk princip,
2. Reducere incitamentet for nye stater i at udvikle sig til atomvåbenmagter,
3. Reducere muligheden for brugen af atomvåben via fejl og miskalkulationer, og
4. Gøre det unødvendigt for USA at udvikle en hel række nye dyre våbentyper (Holdren 2020).

Ifølge fortalerne for *sole purpose*-politikken er der samtidig ikke noget ved denne type af tilpasning i afskrækkelsespolitikken, der kan eller bør tolkes som en udvanding af amerikanske sikkerhedsgarantier til sine allierede rundt om i verden. Doktrinmæssigt involverer justeringen blot en klargøring af, at USA vil forsvare sig selv og sine allierede med konventionelle magtmidler (Holdren 2020).

2. Mod nye forhandlinger om international våbenkontrol

I tillæg til Biden-administrationens forlængelse af New START aftalen frem til 2026 (Blinken 2021), peger de demokratiske sikkerhedspolitiske eliter typisk også på nødvendigheden af nye former for international våbenkontrol, hvis det nye og teknologisk langt mere komplekse sikkerhedsdilemma i international politik skal håndteres mere fremsynet og kompetent (Acton 2018; Acton et al. 2017; Arbatov 2015; Blair, Sleight, and Foley 2018). Som demokraternes formand for The House Armed Services Committee har sammenfattet udviklingen,

"If you were to ask me what I would say to a new Democratic president, I would say: number one, go start negotiating with the Russians and Chinese on new arms control. Because arms control has gone even beyond – even if we kept all of existing arms control treaties, you've got so many other issues now with cyber and missile defense and new technologies like hypersonics. How do hypersonic weapons change the equation on all of this? So many things that, if we're going to have faith that our [adversaries] aren't going to sneak up and obliterate us so that we don't feel that we have to obliterate them first, we need to talk. As quickly as possible. The major powers of the world need to talk so that we don't stumble into something that destroys the globe. I think that's enormously important" (Smith 2019).

Mange af de førende eksperter som Biden-teamet vil rådføre sig med over de kommende år, vil netop påpege denne bredere teknologiske sammenhæng mellem atomvåben og cyberoperationer, anti-satellit kapaciteter og hypersoniske våbentyper (Acton 2018; Acton et al. 2017; Arbatov 2015; Blair, Sleight, and Foley 2018). Dermed bliver det også særligt spændende at se, hvordan administrationen vil tænke dette ind i deres fremtidige approach til international norm- og regeludvikling.

3. Prioriterede nedskæringer i USA's strategiske slagstyrke

Med afsæt i Bidens kendte præference for en *sole purpose* politik, vil det være fuldt forventeligt, at den nye administration også vil afsøge muligheden for yderligere nedskæringer i USA's strategiske arsenal. Særligt i denne sammenhæng kan man bemærke sig at en større gruppe af policy-eksperter med stor erfaring fra såvel det politiske og militære topniveau igennem længere tid har udgivet analyser og forslag til væsentlige nedskæringer i USA's strategiske slagstyrke.

Mere specifikt har William Perry og James Cartwright over de senere år taget bladet fra munden og gjort det klart, at USA kan spare væsentlige summer af penge – og samtidig *øge* landets sikkerhed – ved at trimme i budgettet for udviklingen af landets fremtidige atomvåben (Perry and Cartwright 2017).³ Ifølge Perry og Cartwrights kerneargument er nutiden ikke længere præget af den samme type trusler som under den kolde krig. Derfor bør USA stille sig selv spørgsmålet, om man virkelig via dette våbensystem kan opnå større eksistentiel sikkerhed eller større risiko for strategiske misforståelser? Hvis et nyt våbensystem kun bidrager til en øget risiko for misforståelser, skal det ifølge Perry og Cartwright ikke bygges (Perry and Cartwright 2017).

³ William Perry er som bekendt en af de fire ledende statsmænd, der i 2007 opfordrede landets næste præsident til at gøre nedrustning til en væsentlig ny amerikansk prioritet sammen med blandt andre Henry Kissinger, Sam Nunn og George Schultz (Schultz et al. 2007); James Cartwright den tidligere chef for US Strategic Command og næstkommanderende for The Joint Chiefs of Staff under George W. Bush i årene 2007-2011. Magt- og statusmæssigt vejer deres ord dermed ganske tungt i den bredere policy-politiske diskussion i Washington D. C. (jf. Meyn 2018; Senn and Elhardt 2013; Taubman 2012).

I det hele taget peger de to analytikere på, at amerikanske magthavere bør tage alle dele af det strategiske arsenal op til kritisk genovervejelse, idet man både strategisk og økonomisk ville kunne drage fordel af en mere strømlinet atomvåbenbeholdning:

"It is time to take a step back and take a fresh look. The United States does not need to arm its bombers with a new generation of nuclear-armed cruise missiles. We should no longer run the risk that a conventionally armed cruise missile might be mistaken for one with a nuclear warhead, thus starting a nuclear war by mistake. According to the CBO, cancelling this weapon would save \$30 billion. Similarly, the United States should cancel plans to replace its ground-based ICBMs, which would save \$149 billion" (Perry and Cartwright 2017).

Mest væsentligt kan vi altså her se, at to af landets mest erfarne forsvarspolitiske eminencer nu anbefaler helt at udfase det landbaserede ben i den nukleare triade af land-, sø- og luft-militære kapabiliteter. Traditionelt set er det landbaserede ben i triaden altid blevet anset som det svageste led i kæden af nukleare kapabiliteter, idet ICBM-styrkens faste positionering i hærdede siloer gør dem meget udsatte for førstehåndsangreb (Wohlstetter 1959). I kontrast hermed står det søbaserede atomberedskab for den sikre gengældelseskapacitet (Freedman 1981, 2004), idet atomare ubåde er svære at lokalisere og dermed neutralisere i omfattende angrebsscenarier, og det luftbaserede beredskab for atomvåbenstaternes diplomatiske signaleringskapacitet (Schelling 1960).

Praktisk og politisk står Perry og Cartwright ikke alene med deres analyse af, hvad de mener bør skæres væk til fordel for en mere ambitiøs omprioritering af midlerne i det nationale sikkerhedspolitiske regnskab. Tidligere embedsmænd og sikkerhedspolitiske rådgivere som Jon Wolfsthal, Ben Rhodes, John P. Holdren, Jeffrey Lewis og Ivo Daalder ligger alle på samme policy-orienterede linje (Cirincione and Rhodes 2019; Cirincione and Wolfsthal 2019; Daalder and Cirincione 2020; Lewis and Stein 2020). Som en række af disse aktører imidlertid har indset, er der dybere strukturelle interesser på spil, som på helt afgørende vis vil påvirke om en ny administration vil have succes med at gennemføre dens atomvåbenpolitiske dagsorden: De etablerede interesser i det militær-industrielle kompleks er, som Eisenhower oprindeligt advarede om, meget stærke (Eisenhower 1961).

Siden Obama-æraen har nogle af de vigtigste lessons learned for de demokratiske sikkerhedspolitiske aktører været, at en ny administration skal have helt klare målsætninger *og* handle tidligt for at få nye tiltag implementeret (Cirincione and Rhodes 2019; Cirincione and Wolfsthal 2019). For det første har mange af de tidligere magthavere noteret sig, at det altid er en udfordring at få de embedsmænd, hvis rolle det er at opretholde den amerikanske afskrækkelsesstyrke til at nedlægge større dele af den. For det andet er der meget stærke økonomiske interesser på spil, når finansieringen af nye våbensystemer bliver fremlagt til politisk overvejelse i Kongressen (Cirincione and Rhodes 2019; Cirincione and Wolfsthal 2019). Hvad angår de mere langsigtede tilpasninger af USA's atomvåbenpolitiske strategi er det ifølge Jon Wolfsthal mindst lige så væsentligt for en ny administration at finde den rette person fra det militær-industrielle kompleks, der formålsrettet kan strømline og redefinere formålet med USA's strategiske arsenal på en måde, der får embedsværket til aktivt at omsætte en klar politisk vision til konkrete resultater (Cirincione and Wolfsthal 2019).

Mere omfattende og systematisk er mange af disse ideer til den nytiltrådte administration blevet sammenfattet i et konkurrerende atomvåbenreview fra Global Zero organisationen (Blair, Sleight, and Foley 2018), der blandt andet har en tidligere NSC-rådgiver fra Obama-årene med i sit overste ledelseslag. Ifølge Global Zero organisationen bør USA over de kommende år satse på at:

- Nedruste i et forpligtende samarbejde med Rusland til kun cirka halvdelen af, hvad begge lande nu besidder af strategiske våbensystemer
- Bevæge sig bort fra en *counterforce* og *nuclear warfighting* logik i sin strategiske planlægning, da dette ifølge organisationen kun fører til unødige oprustnings- og forberedelsestiltag hos USA's strategiske konkurrenter
- Skære helt ind til benet fra den såkaldte "strategiske triade" af land-, luft- og søbaserede atomvåbensystemer til en mere minimal "strategisk monade" af *assured second strike* missiler til søs.

Alle disse forslag understøtter med andre ord en amerikansk *sole purpose* politik på det atomvåbenpolitiske område og en bevidst de-kobling af spørgsmålet om andre landes atomvåbenmæssige kapabiliteter fra USA's egne prioriteringer på området (Blair, Sleight, and Foley 2018:8). Fordelen ved denne type af prioriteringer er, ifølge Global Zero-forfatterne, at de vil medføre besparelser på flere hundrede billioner dollars

over en 30-årig periode, som i stedet kan bruges på mere tidskritiske opdateringer, eksempelvis af militærets digitale sikkerhed og kommando-kontrol strukturer (Blair, Sleight, and Foley 2018:10).

Selvom det praktisk og empirisk altid er vanskeligt at spå om fremtiden, står det ikke desto mindre klart ud fra den foregående sociologiske analyse, at hovedparten af Obama-Biden administrationens tidligere nationale sikkerhedsrådgivere nu advokerer for en række helt nye prioriteter og tilpasninger i USA's atomvåbenpolitik. Hvor gennemgribende og radikalt den nye Biden-Harris administration vælger at gå til værks på disse spørgsmål udestår imidlertid stadig. Forventeligt er det dog, at et nyt atomvåbenreview i de kommende år vil tage et principielt opgør med mange af Trump-administrationens udviklingsmål.

Konklusion

Den nye Biden-administration har mange store og komplekse udfordringer at tage hånd om allerede fra dens tiltrædelse. Med en global pandemi, som har kostet dyrt både i form af tabte menneskeliv og i form af tabte indtjeningsmuligheder, er der allerede fra dag ét mange principielle såvel som akutte spørgsmål for Bidens mest betroede rådgivere at tage stilling til. Ikke desto mindre peger administrationens udenrigs- og sikkerhedspolitiske linje allerede nu på, at vi over de næste år kan forvente at se mere fokus på (i) det værdimæssige i international politik; (ii) USA's rolle som leder og dagsordensfastsættende magt i det internationale system (iii) de økonomiske vilkår, der skal prioriteres for at sikre USA sin førerposition på lidt længere sigt; samt (iv) de fremtidige grundvilkår for atomvåbenarsenalets udvikling og konkrete anvendelsesmuligheder. Mens den stormagtspolitiske retorik, der handler om afgørende forskelle og konfliktpotentialer i international politik ikke vil blive kasseret af den nye Biden-administration, kan vi allerede nu se, at det for Biden-administrationen er særligt vigtigt, at USA på dette tidspunkt i historien lærer at prioritere sine militær-strategiske investeringer mest effektivt for fremtiden. Med en våben- og industripolitisk forståelse som mest af alt minder om både Eisenhower og Reagans indgående analyser af Sovjetunionens svagheder, har Biden-administrationen et stærkere fokus på, at USA ikke skal gøre sig selv unødigt svag i forhold til sin nye store internationale konkurrent ved at investere for ensporet i gamle sikkerhedspolitiske løsninger. Der skal netop gøres plads til nye sikkerhedspolitiske løsninger og mere helhedsorienterede forståelser af, hvilke styrker, der skal understøttes i en mere langstrakt værdikamp med en ny strategisk udfordrer. Den klassiske koldkrigstænkning er dermed stærkt under pres i disse år: ikke som basis-reference for politiske praktikere, men som praktisk-operationel model for, hvordan udfordringerne og den teknologiske udvikling former sig. Særligt på det atomvåbenpolitiske område har de gamle eksperter fra Obama-Biden årene igennem længere tid argumenteret for radikale ændringer i den hidtidige doktrin og planlægningspraksis. Hovedpunkterne i denne ekspert-drevne debat handler om (i) nødvendigheden af fortsatte nedskæringer i den samlede atomare slagstyrke, (ii) tilpasninger i afskrækkelsespolitikken til i stedet at være *sole purpose*-orienteret, og (iii) fordelene ved at kanalisere mange af de oremærkede investeringer i den nukleare infrastruktur ind i andre militær-strategiske satsninger. Samlet set er der på trods af den nye kontekstforståelse af stormagtspolitikken på tværs af de to store partier stadig afgørende forskel på de skiftende administrationers forståelse af spørgsmålet om strategi og langsigtet militær-strategisk planlægning.

Konkurrerende interesser

Forfatteren har ingen interessekonflikter i forbindelse med denne artikel.

Litteratur

- Acton, James M. 2013. *Author Interview*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- . 2017. *Entanglement: Russian and Chinese Perspectives on Non-Nuclear Weapons and Nuclear Risks*. Washington D. C.
- . 2018. "Policy Roundtable: The Trump Administration's Nuclear Posture Review." *Texas National Security Review* February 1.
- . 2018. "Technology, Doctrine, and the Risk of Nuclear War." In *Meeting the Challenges of the New Nuclear Age: Emerging Risks and Declining Norms in the Age of Technological Innovation and Changing Doctrines*, eds. Nina Tannenwald and James M Acton. Cambridge, MA: The American Academy of Arts and Sciences, 32–56.
- Adler-Nissen, Rebecca. 2013. "Bourdieu in International Relations: Rethinking Key Concepts in IR." *The New International Relations Series*. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203102282>
- Adler, Emmanuel, and Vincent Pouliot. 2011. "International Practices." DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511862373>

- Aradau, Claudia, Jef Huysmans, Andrew Neal, and Nadine Voelkner. 2015. *Critical Security Methods: New Frameworks for Analysis*. London and New York: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315881549>
- Arbatov, Alexey. 2015. *An Unnoticed Crisis: The End of History for Nuclear Arms Control?* Moscow.
- Biden, Joseph R. 2017. "Remarks by the Vice President on Nuclear Security." *The White House*.
- . 2019. "Joe Biden Delivers Foreign Policy Address in New York City." www.joebiden.com.
- . 2020. "Why America Must Lead Again." *Foreign Affairs* March/Apri.
- . 2021a. *Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference*. Washington D. C.
- . 2021b. *Remarks by President Biden on America's Place in the World*. Washington D. C.
- Blair, Bruce G., Jessica Sleight, and Emma Clare Foley. 2018. *The End of Nuclear Warfighting: Moving to a Deterrence-Only Posture*. Washington D. C.
- Blair, Bruce G. 2013. *Author Interview. 17 May*. Washington DC: Global Zero.
- Blinken, Antony J. 2021. *On the Extension of the New START Treaty with the Russian Federation*. Washington D. C.
- Bourdieu, Pierre. 1972. "Les Doxosophes." *Minuit* 1(Novembre 1972): 26–45.
- . 1984. *Homo Academicus*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- . 1991. "The Peculiar History of Scientific Reason." *Sociological Forum* 6(1): 3–26. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF01112725>
- . 2010. "Sociology Is a Martial Art: Political Writings by Pierre Bourdieu" ed. Gisèle Sapiro.
- Cartwright, James, and Bruce G. Blair. 2016. "End the First-Use Policy For Nuclear Weapons." *The New York Times*.
- Cirincione, Joseph. 2013. *Forfatterinterview Ved Carina Meyn Den 28. Marts*. Washington DC: Ploughshares Foundation.
- Cirincione, Joseph, and Ben Rhodes. 2019. *Press the Button: Ben Rhodes, Former Deputy National Security Advisor and Current Pod Save the World Host, Joins Joe Cirincione for a Special in-Depth Conversation*.
- Cirincione, Joseph, and Jon B Wolfsthal. 2019. *Press the Button: Jon Wolfsthal, Director of Nuclear Crisis Group and Former Special Assistant to President Obama, in Conversation with Joe Cirincione*.
- Cohn, Carol. 1987. "Sex and Death in the Rational World of Defense Intellectuals." *Signs* 12(4): 687–718. DOI: <https://doi.org/10.1086/494362>
- . 2006. "Motives and Methods: Using Multi-Sited Ethnography to Study US National Security Discourses." In *Feminist Methodologies for International Relations*, eds. Brooke A Ackerly, Maria Stern, and Jacqui True. Cambridge: Cambridge University Press.
- Colby, Elbridge A. 2014. "The Need for Limited Nuclear Options." In *Challenges in US National Security Policy: A Festschrift Honoring Edward L. (Ted) Warner*, eds. David Ochmanek and Sulmeyer; Michael. Santa Monica, CA.: The RAND Corporation.
- . 2015. *A Nuclear Strategy and Posture for 2030*. Washington D. C.
- . 2018. "If You Want Peace, Prepare for Nuclear War: A Strategy for the New Great-Power Rivalry." *Foreign Affairs* October 15.
- Cooper, Helene. 2009. "Promises of 'Fresh Start' for U.S.-Russia Relations." *New York Times*.
- Daalder, Ivo, and Joseph Cirincione. 2020. "The One Reason to Have Nukes." *Press the Button podcast*.
- Defense, United States Department of. 2010. "Nuclear Posture Review Report."
- . 2018. *Nuclear Posture Review*. Washington D. C.
- E3/EU3+3, and Islamic Republic of Iran. 2015. *Joint Comprehensive Plan of Action*. Vienna, Austria.
- Eisenhower, Dwight D. 1961. *Farewell Address*. Washington D. C.
- Fetter, Steve, and Jon B Wolfsthal. 2018. "No First Use and Credible Deterrence." *Journal for Peace and Nuclear Disarmament* 1(1): 102–14. DOI: <https://doi.org/10.1080/25751654.2018.1454257>
- Freedman, Lawrence. 1981. *The Evolution of Nuclear Strategy*. New York: St. Martin's Press.
- . 2004. *Deterrence*. Cambridge: Polity Press.
- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. London: Penguin.
- Gaddis, John Lewis, Philip Gordon, Ernest May, and Jonathan Rosenberg. 1999. "Cold War Statesmen Confront the Bomb: Nuclear Diplomacy Since 1945." DOI: <https://doi.org/10.1093/0198294689.001.0001>
- Gottemoeller, Rose. 2020. *Is Russia Updating Their Nuclear Weapons: What Does That Mean for the Rest of Us?* Washington D. C.
- Gusterson, Hugh. 1996. *Nuclear Rites: A Weapons Laboratory at the End of the Cold War*. Berkeley: University of California Press.

- . 2012. "The Nuclear Dogs That Didn't Bark." *Bulletin of the Atomic Scientists* 13. Novemb.
- Harrington de Santana, Anne. 2011. "The Strategy of Non-Proliferation: Maintaining the Credibility of an Incredible Pledge to Disarm." *Millennium - Journal of International Studies* 40(3): 3–19. DOI: <https://doi.org/10.1177/0305829811413312>
- Herz, John H. 1950. "Idealist Internationalism and the Security Dilemma." *World Politics* II(2): 157–80. DOI: <https://doi.org/10.2307/2009187>
- Holdren, John P. 2020. "The Overwhelming Case for No First Use." *The Bulletin of the Atomic Scientists* 76(1): 3–7. DOI: <https://doi.org/10.1080/00963402.2019.1701277>
- Kaplan, Fred. 1983. *The Wizards of Armageddon*. Stanford: Stanford University Press.
- Kimball, Daryl G. 2016. "Taking First-Use of Nukes Off the Table: Good for the United States and the World." *War on the Rocks*.
- Krepon, Michael. 2009. "The Well Read Wonk." *The Arms Control Wonk* 29. May.
- . 2013. "The Well Read Wonk." *The Arms Control Wonk* (9. March).
- Kristensen, Hans M. 2012. "Nuclear Studies and Republican Disarmers." *fas.org*.
- Kuklick, Bruce. 2006. *Blind Oracles: Intellectuals and War from Kennan to Kissinger*. Princeton: Princeton University Press.
- Lewis, Jeffrey, and Aaron Stein. 2020. *Biden and the Bomb*.
- Masco, Joseph. 2006. *Nuclear Borderlands: The Manhattan Project in Post-Cold War New Mexico*. Princeton, NJ: Princeton University Press. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400849680>
- Mattis, James. 2018. *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*. Washington D. C.
- Mehta, Aaron. 2018. "Yes, a Cyberattack Could Spur the President to Launch a Nuclear Attack." *Fifth Domain*.
- Meyn, Carina Ann. 2018. "Realism for Nuclear-Policy Wonks." *Nonproliferation Review* 25(1/2): 111–28. DOI: <https://doi.org/10.1080/10736700.2018.1505274>
- Narang, Vipin. 2018. "The Discrimination Problem: Why Putting Low-Yield Nuclear Weapons on Submarines Is So Dangerous." *Texas National Security Review* (February).
- Norris, Robert S., and Hans M. Kristensen. 2010. "Global Nuclear Inventories, 1945-2010." *Bulletin of the Atomic Scientists* 66(4): 77–83. DOI: <https://doi.org/10.2968/066004008>
- Obama, Barack. 2009a. *Nobel Speech*. Oslo.
- . 2009b. "Remarks by President Barack Obama." April 5.
- . 2009c. "The President's Speech in Cairo: A New Beginning." *The White House*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/foreign-policy/presidents-speech-cairo-a-new-beginning> (July 24, 2020).
- Oliker, Olga. 2016. *Russia's Nuclear Doctrine: What We Know, What We Don't, and What That Means*. Washington D. C.
- Payne, Keith B. 2017. "Hearing, Strategic Forces Subcommittee, Senate Arms Services Subcommittee, March 8, 2017."
- . 2018. "Nuclear Deterrence in a New Age." *Comparative Strategy* 37(1): 1–8. DOI: <https://doi.org/10.1080/01495933.2018.1419708>
- Peck, Michael. 2018. "Would America Really Start a Nuclear War Over a Cyber or Satellite Attack?" *The National Interest*.
- Pelopidas, Benoît. 2016. "Nuclear Weapons Scholarship as a Case of Self-Censorship in Security Studies." *Journal of Global Security Studies*: 326–36. DOI: <https://doi.org/10.1093/jogss/ogw017>
- Perkovich, George. 2011. "The Diminishing Utility and Justice of Nuclear Deterrence." In *Thinking About Strategy: A Tribute to Sir Michael Quinlan*, ed. Bruno Tertrais. Paris: L'Harmattan.
- . 2018. "Really? We're Gonna Nuke Russia for a Cyberattack?" *Politico*.
- Perry, William J. 2016. *America Would Never Be the First to Use Nukes. So Why Say We Might?*
- Perry, William J, and James Cartwright. 2017. "Spending Less on Nuclear Weapons Could Actually Make Us Safer." *The Washington Post*.
- Putin, Vladimir. 2007. "Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy." *en.kremlin.ru*.
- . 2014. *The Military Doctrine of the Russian Federation*.
- . 2015. "Meeting of the Valdai International Discussion Club." *en.kremlin.ru*. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50548> (October 31, 2018).
- . 2018. "Presidential Address to the Federal Assembly."
- Roberts, Brad. 2016. *The Case for US Nuclear Weapons in the 21st Century*. Stanford, CA: Stanford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1515/9780804797153>

- . 2017. "Strategic Stability Under Obama and Trump." *Survival* 59(4): 47–74. DOI: <https://doi.org/10.1080/00396338.2017.1349780>
- Sagan, Scott D. 2009. "The Case for No First Use." *Survival* 51(3): 163–82. DOI: <https://doi.org/10.1080/00396330903011545>
- Schelling, Thomas. 1960. *The Strategy of Conflict*. Harvard: Harvard University Press.
- Schultz, George P, William J Perry, Henry Kissinger, and Sam Nunn. 2007. "A World Free of Nuclear Weapons." *Wall Street Journal* January 4.
- . 2008. "Toward a Nuclear-Free World." *Wall Street Journal* January 15.
- Senn, Martin, and Christoph Elhardt. 2013. "Bourdieu and the Bomb: Power, Language and the Doxic Battle over the Value of Nuclear Weapons." *European Journal of International Relations*, 1–25.
- SFRC. 2017. "Senate Foreign Relations Committee Hearing on Nuclear Weapons Authority."
- Smith, Adam. 2019. *Rep. Adam Smith at Future of US Nuclear Policy (Ploughshaes Fund Conference)*. Washington D. C.
- Steinberg, James B. 2018. "Expanding the Options and Lowering the Threshold." *Texas National Security Review* February.
- Taubman, Philip. 2012. *The Partnership: Five Cold Warriors and Their Quest to Ban the Bomb*. New York: Harper Perennial.
- Tertrais, Bruno. 2018. "Russia's Nuclear Policy: Worrying for the Wrong Reasons." *Survival* 60(2): 33–44. DOI: <https://doi.org/10.1080/00396338.2018.1448560>
- Trachtenberg, Marc. 1989. "Strategic Thought in America, 1952-1966." *Political Science Quarterly* 104(2): 301–34. DOI: <https://doi.org/10.2307/2151586>
- . 1991. *History and Strategy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Trump, Donald J. 2017. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington D. C.
- USA, and Russia. 2010. *New START*. Prague.
- Walt, Stephen M. 2018. "The World Doesn't Need Any More Nuclear Strategies." *Foreign Policy*.
- Whitehouse. 2010. "FACT SHEET: An Enduring Commitment to the U. S. Nuclear Deterrent. 17 November."
- Wohlstetter, Albert. 1959. "The Delicate Balance of Terror." *Foreign Affairs* 37(2): 211–34. DOI: <https://doi.org/10.2307/20029345>
- Zhao, Tong, and Li Bin. 2017. "The Underappreciated Risks of Entanglement: A Chinese Perspective." In *Entanglement: Russian and Chinese Perspectives on Non-Nuclear Weapons and Nuclear Risks*, Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.

How to cite this article: Meyn, C. (2021). Amerikansk strategi og atomvåbenpolitik i en ny geopolitisk tidsalder: Et oversigtsskabende feltstudie af Trump og Biden-administrationernes forskellige prioriteringsområder. *Scandinavian Journal of Military Studies*, 4(1), pp.195–209, DOI: <https://doi.org/10.31374/sjms.89>

Submitted: 17 August 2020 **Accepted:** 07 June 2021 **Published:** 19 August 2021

Copyright: © 2021 The Author(s). This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. See <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.