



DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES

STRANDGADE 56 • 1401 Copenhagen K
+45 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

DIIS Brief

USA's politik over for aspiranter på den nukleare scene

- fremtidsperspektiver for udbredelsen af kernevåben

Thomas Emil Jensen
April 2007

Abstract

Spredning af atomvåben er et spørgsmål, som optager alle stater. Men det er i særlig grad det internationale systems stærkeste aktører – in casu USA – som har mulighed for at arbejde for stabilitet i atomspredningsspørgsmål. USA's politik overfor aspiranter på den nukleare scene giver os derfor det bedste fingerpeg om mulige fremtidsscenerier for kontrolleret spredning af atomteknologi. På baggrund af studier af USA's politik over for Pakistan, Indien, Sydafrika, Nordkorea og Iran konkluderer dette brief, at den eksisterende NPT-traktat kunne styrkes, hvis Washington nedtoner de ideologiske målsætninger om at sprede demokrati samt, hvis traktaten blev krydret med krav og ressourcer, der kunne hjælpe til konsolideringen af svage staters institutioner. Dog er der ikke grund til optimisme omkring en kontrolleret spredning, da staterne hidtil utvetydigt har forfulgt egeninteresser frem for traktatbestemmelser.

INDLEDNING

Nordkoreas atomprøvesprængning den niende oktober sidste år og Irans gedulgte vej mod at berige uran 'udelukkende til civil brug' er for tiden to af de markante punkter på den internationale dagsorden. Med sin prøvesprængning brød Nordkorea otte års global pause i atomprøvesprængninger og meldte sig definitivt ud af den internationale nukleare ikke-spredningstraktat (NPT). Og skønt Iran stadig er fuldgyldigt medlem af NPT, navigerer alle aktører som om traktaten, FN og andre ikke-statslige instanser var fuldstændig fraværende. Iran bruger NPT til at påberåbe sig retten til civil atomkraft, samtidig med at de iranske politikere helt bevidst forhindrer fri adgang for FN-inspektioner, hvilket ellers er en del af NPT-forpligtelserne. På den anden side kræver USA, at Iran opfylder NPT-forpligtelserne om inspektioner, samtidigt med at Washington indgår aftaler med Indien om et tæt atomsamarbejde på trods af, at Indien ikke har underskrevet NPT og derfor ikke skulle gives adgang til USA's teknologi.

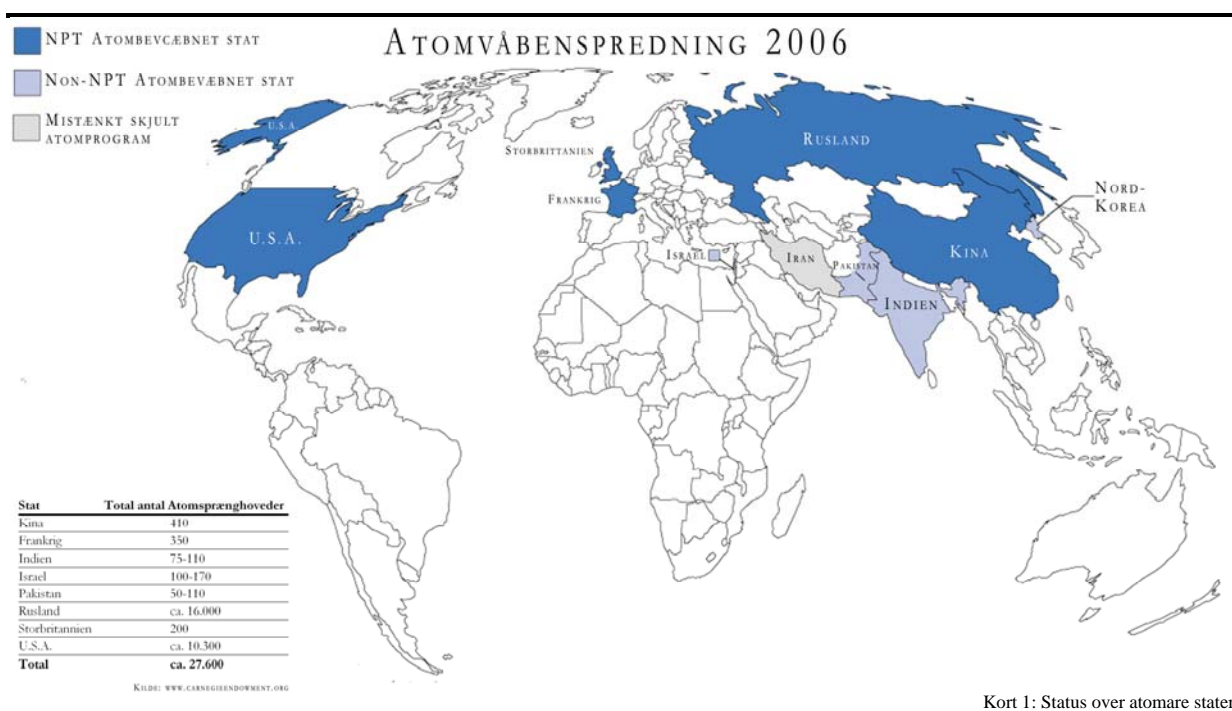
Nok en gang må vi sande, at fraværet af effektive sanktionsmuligheder overfor regelbrud på NPT er årsag til, at små og store stater selvstændigt, og i alliancer, går uden om NPT i forsøget på egenhændigt at kontrollere den nukleare dagsorden. Dette skyldes i høj grad atomtruslens karakter: Når en stat først har anskaffet sig atomvåben, er der nemlig ikke meget at gøre, da en krise, som inkluderer atombevæbnede parter, kan have uoverstigelige konsekvenser. En atomar våbenkapacitet udgør derfor reelt et skjold mod ekstern indblanding, og når det gælder ansøgning om at blive en atomstat, kan vi kort sige: Tilladelse gives aldrig; tilgivelse gives altid. Som vi vil se, er dette en af de paradoksale logikker. Nukleare aspiranter fordømmes vidt og bredt før og umiddelbart efter deres første atomprøvesprængning. Disse hårde ord følges dog ikke op af handling. Snarere ser vi, at alle parter over tid har større incitament til at undgå konfrontationer og derfor tilgiver den nukleare aspirant gennem en lempelig politik. For tiden ser vi Nordkorea og USA spille dette tilgivelsesspil.

I det følgende analyseres USA's politik overfor Pakistan, Indien, Sydafrika, Nordkorea og Iran. Ambitionen er kort at redegøre for omstændighederne omkring de nævnte cases, hvorefter perspektiver og handlingsmuligheder fremsættes. Herunder diskuteres Nordkoreas og Irans aktuelle status mere i dybden.

En atomar aspirant defineres som en stat, der forsøger, og eventuelt lykkes med, at kontrollere et selvproduceret atomvåbenarsenal. Analysen er, med undtagelse af Indien, begrænset til perioden fra Sovjetunionens opløsning til i dag. Altså: en analyse af USA's politik i et unipolært statssystem. Denne analyse vil også gøre os klogere på, hvad en stærk traktat vil skulle betone, da ingen regulering af kernevåben kan stå stærkt uden USA's støtte.

STATUS FOR ATOMSPREDNING OG NPT

Nedenstående kort viser, at det er ganske få stater, som besidder en atomvåbenkapacitet. Med Nordkorea er det 9 stater. Herudaf har kun 5 stater tiltrådt NPT – en traktat indgået under Den Kolde Krig (1970) på initiativ af USA og Sovjetunionen, som i gensidig angst for konsekvenserne af en atomar konflikt forsøgte at marginalisere nukleare strategier og som ønskede at modvirke spredning af kernevåben, da dette ville devaluere værdien af at have bomben. Traktaten forbyder alle stater at sælge, samt alle andre stater end USA, Rusland, Kina, Frankrig og Storbritannien at besidde og producere atomvåben. Til gengæld åbner traktaten for gensidigt samarbejde omkring civil atomkraft og den er i dag ratificeret af 188 stater. Flertallet heraf har aldrig haft hverken kapacitet eller ønske om at udvikle kernevåben. De ikke-underskrivende stater er: Cuba, Indien, Israel, Nordkorea og Pakistan, hvoriblandt det kun er Cuba, som *ikke* har en atomvåbenkapacitet.



På trods af en anseelig mængde litteratur, som tilskriver NPT en afgørende betydning for den begrænsede mellemstatslige spredning af atomvåben under den kolde krig (Smith 1987; Nye 1981 m.fl.), er det svært at betvivle, at det primært er staternes indbyrdes styrkeforhold, som forklarer incitamentet til spredning og ikke-spredning. Den store magtforskydning ved Den Kolde Krigs afslutning gør, at NPT-aftalen i de seneste 15 år har været under stærkt pres, for ikke at sige *de facto* sat ud af kraft, da staterne ikke ønsker at spille efter forældede spilleregler. Dette ses både af den totale mangel på fælles beslutningskraft under de seneste traktat-revisions-topmøder, men især ved at stærke medlemsstater (herunder USA, Rusland og Iran) handler uden hensyn til traktatens diktat og højst påberåber sig de dele af traktaten, som passer med deres egne interesser. Kort sagt må den nuværende NPT anses for, i bedste fald, at være utidssvarende og i værste fald aldrig at have

haft en afgørende indflydelse. Dette forhold gør det nødvendigt at flytte fokus fra at studere NPT til at studere USA's politik overfor nukleare aspiranter.

USA'S POLITIK OVER FOR NUKLEARE ASPIRANTER

Som vinder af Den Kolde Krig ønsker USA at begrænse spredning mest muligt for derved at opretholde status quo. Et oprustningskapløb i Sydøstasien (Japan, Nordkorea m.fl.) eller Mellemøsten (Iran, Saudi-Arabien, Tyrkiet m.fl.) ville skabe en ustabilitet som USA ikke er interesseret i. Betyder USA's status som unipol så, at alle atomare aspiranter behandles ens? Nej! Der er særligt tre faktorer, som har stor betydning for, hvorledes USA differentierer sin politik. Disse er 1) Ideologisk distance mellem USA og aspiranten. 2) Grad af statsstyrke hos aspirantstaten, forstået som statens evne til, som enhedsaktør, at have fuldstændig og troværdig kontrol over landets våben. 3) Aspirantstatens potentiale som regional hegemon. Disse tre faktorer inddrages i nedenstående analyser.

USA's førte politik overfor aspirantstaten ses bedst via to kilder. 1) Den *umiddelbare respons* som ses i presseudtalelser omkring overskridelsen af tærskelen mellem ikke-nuklear og nuklear status. 2) Den længerevarende *doktrinære respons* som kan findes i USA's nationale sikkerhedsstrategier (NNS), der er de enkeltdokumenter som klarest og mest symbolsk anviser skift i amerikansk udenrigspolitik.

STATERNES MOTIVATIONSKATALOG

Til analysen af USA's politik over for nukleare aspiranter må vi først opstille et katalog over hvilke motiver, som driver stater til at opbygge et atomvåbenarsenal. De syv vigtigste anføres nedenfor og anvendes i analysen.

#1. *Supermagter forsøger altid at imødegå andre supermagter, blandt andet ved at imitere hinandens våbensystemer.* Eksempelvis udviklede USA sine atomvåben i 1945. Allerede i 1949 lykkedes det Sovjetunionen at kopiere de amerikanske våben.

#2. *Middelstore magter kan ikke blindt stole på, at deres supermagtsallierede kommer dem til undsætning, hvis de bliver angrebet.* Derfor må de udvikle deres egne atomvåben for at afskrække potentielle fjender. I sin tid mentes angsten for sovjetisk aggression og tvivl om graden af USA's forpligtelse overfor Vesteuropas sikkerhed at have ført til, at Storbritannien og Frankrig udviklede atomvåben i henholdsvis 1952 og 1960.

#3. *Hvis en stat frygter sine potentielle fjenders nuværende eller fremtidige konventionelle styrke, har staten tilskyndelse til at udvikle atomvåben.* Israel, som er omringet af folkerige arabiske stater, er et godt eksempel herpå.

#4. *Hvis en stat ikke har en atommagt som allieret og i særdeleshed hvis statens potentielle fjender er i besiddelse af atomvåben, vælger staten at udvikle atomvåben.* Dette var tilfældet for rivalerne Kina og Indien, som udviklede deres atomvåben i henholdsvis 1964 og 1974. Indiens regionale rival Pakistan opnåede atommagtstatus i 1998

#5. *Atomvåben er et billigt alternativ til store konventionelle styrker.* Derfor vælger nogle stater at udvikle atomvåben frem for at lade sig engagere i bekostelige våbenkapløb.

#6. *Stater kan også udvikle atomvåben til offensive formål, men dette er en usandsynlig motivation.*

#7. *Atomvåben giver atommagterne prestige i international politik.*

Kilder: Waltz (1981) samt Alfoneh og Pedersen (2006)

PAKISTAN

Baggrund

Pakistan foretog sin første atomprøvesprængning i maj 1998 til trods for, at der i løbet af 1990'erne havde været lange forhandlinger, hvor USA forsøgte at binde Pakistan til ikke at oprette atomart. Men hvad var Pakistans interesser i at være atomstat? Den dominerende bevæggrund for Pakistans atomkapabilitet er regional balancering (#4). Dette kan ses meget billedligt i en tidligere premierministers løfte om, at hans folk ville "eat grass to ensure nuclear parity with India" (Kapur 1987: 156).

USA's politik overfor Pakistan

Som umiddelbar respons på Pakistans atomvåbenpolitik indførte USA strenge økonomiske og militære sanktioner. Ifølge sikkerhedsstrategien fra 1996 var det USA's politik, at "The United States seeks to cap, reduce and, ultimately, eliminate the nuclear and missile capabilities of India and Pakistan" (NNS 1996: 23).

Det blev dog hurtigt klart, at sanktionerne ikke ville kunne få Pakistan til at indordne sig under NPT, og allerede i oktober 1998 blev sanktionerne lempet, hvilket ses i NNS 1999, hvori Pakistan løst opfordres til 'tilbageholdenhed' (NNS 1999:47). I september 2001 blev sanktionerne så hævet helt samtidigt med Pakistans støtte til amerikanske luftangreb i Afghanistan. Lempelsen skyldtes dels fremkomsten af et endnu større onde i form af den såkaldte 'War on Terror', hvori Pakistan nu kunne ses som en allieret, samt dels erkendelsen af, at USA ikke kunne sanktionere sig til et NPT-venligt Pakistan. "With Pakistan, our bilateral relations have been bolstered by Pakistan's choice to join the war against terror" (NNS 2002:10).

Kort sagt lagde USA ud med strenge sanktioner, som dog ikke havde den mindste virkning på politikerne i Islamabad. 'Krigen mod terror' tilbød som alternativ at tilgive Pakistan og løsne grebet, og Pakistan er i dag tilgivet, sanktionerne hævet og de diplomatiske forbindelser så gode, at præsident Musharaff i september 2006 besøgte Det Hvide Hus.

USA's tilgivelse af Pakistan gik ekstra stærkt af to grunde. Indien havde med sin prøvesprængning sytten dage før Pakistans sprængning officielt indrømmet, at landet havde atombomben. Denne balancering var USA isoleret set godt tilfreds med. En region i atomar trusselsbalance er lettere at 'håndtere' end en region, hvor én stat uhæmmet kan true sine naboer.

Dernæst er det ikke staten Pakistan, som bekymrer de fleste, men snarere det eventuelle fravær af statsmagt i landet. Dette betyder nemlig et muligt fravær af fuldstændig og troværdig kontrol med

statens atomvåben. Pakistan har en lang historie domineret af politisk ustabilitet, og huser desuden den berygtede 'atomkøbmand' A.Q. Khan, hvorefter rygterne går, at han har solgt viden om atomvåben til Iran (Broad og Sanger 2004). Uafhængigt af om sådanne rygter kan verificeres, nærer de bekymringen mod Pakistans grad af statsstyrke. Har landet kontrol over sine nukleare arsenaler? Fuld kontrol er tvivlsom og i dette tilfælde vil det meste effektive middel mod atomspredning ikke være at sanktionere den pakistanske stat, men snarere at hjælpe den med at konsolidere statens styrke.

Alt i alt er det mødet med større onder, som driver alliancen mellem USA og præsident Musharraf. Med Roosevelts ord: "Måske er han en slyngel, men han er vores slyngel" (brugt om den nicaraguanske diktator Anastasio Somoza i 1939). Desværre står det også klart, at Pakistan har høstet betydelige politiske gevinster på udviklingen kernevåben. At tilgivelsen af landet skete så hurtigt skyldes dog tilstødende faktorer, særligt 'krigen mod terror', og vi kan forestille os at relationerne kunne kølnes igen, såfremt Washington skifter kurs mod en mere tilbageholdende udenrigspolitik, eventuelt som følge af en ny administration.

INDIEN

Baggrund

Indien er særligt spændende som case, da USA i de seneste år har indgået aftaler om civil nukleart samarbejde på trods af en langvarig amerikansk politik om at nægte sådan hjælp til Pakistan, Indien og Israel, fordi de ikke har underskrevet NPT. Men hvad var Indiens interesser i at være en atomstat? Først og fremmest var målet at opnå anerkendelse af Indien som en stormagt (#1+7). Dernæst at indhente Kina i status og militær afskrækkelse samt at stadfæste landets teknologiske og strategiske overlegenhed over Pakistan (#3+4).

USA's politik over for Indien

Som i tilfældet Pakistan, forsøgte USA først at begrænse Indiens kernevåbenprogram (NSS 1996: 23). Dette lykkedes ikke og særligt Clintons folk var konkrete i det dilemma, at Indien skulle sanktioneres strengt ifølge tidligere underskrevne ikke-spredningsdokumenter, mens USA ville undgå at sådanne sanktioner skulle underminere egne interesser. Strengt sanktioner udeblev da også, og opgaven i Washington og Delhi var at acceptere, hvad inderne havde gjort og komme videre.

Den doktrinære respons på at Indien nu havde en verificeret atomar kapacitet er stort set ikke til at finde. I NSS 1999 ser vi kun Indien nævnt sammen med Pakistan, og endnu en gang opfordres der til at udvise 'tilbageholdenhed' (NNS 1999: 47).

Med det amerikanske præsidentskifte i 2001 blev politikken langt varmere stemt: "We are the two largest democracies, committed to political freedom protected by representative government. ..., we share an interest in fighting terrorism...." (NSS 2002: 27). Nok en gang ses ideologien om demokrati og dermed USA's 'War on Terror' at fremskynde tilgivelsen. Og Indien er ikke blot blevet tilgivet men er blevet inkluderet i et tæt samarbejde om civil nuklear teknologi. Dette tilbud fik Pakistan ikke. Grunden hertil skal primært findes i Indiens ordnede liberal-demokratiske grundtræk, som giver Indien en lille ideologisk distance til USA, hvilket kan forklare de varmere relationer. I denne optik favoriseres Indien, fordi den er at betragte som en 'ideologisk frontliniestat' både overfor Kina og Pakistan og dermed ikke blot en allieret slyngel. Hvis et regeringsskifte i USA betyder en opprioritering af internationale aftaler samt en nedtoning af 'krigen mod terror', vil der blive lagt pres på Indien for at tilslutte sig NPT. En større afkøling af forholdet mellem USA og Indien vil vi dog ikke se, da der er for store gensidige handelsinteresser at miste samt, da begge stater ønsker at balancere Kina.

SYDAFRIKA

Baggrund

Sydafrika regnes i dag for den eneste kendte stat i historien, som har opnået at kontrollere et selvproduceret atomvåbenarsenal og som derefter frivilligt har afgivet kontrollen igen. Alene dette forhold gør Sydafrika oplagt som case i dette brief.

I løbet af 1970'erne opbyggede landet en atomar kapacitet, som primært skulle udgøre et skjold mod sovjetsponsoreret indblanding i statens anliggender, og af samme grund var USA ikke bekymret over Sydafrikas nukleare kapacitet. I sidste halvdel af 1980'erne aftog det sovjetiske pres dog, Sydafrika undergik et regimeskifte samt en demokratiseringsproces, og med Sovjets sammenbrud valgte den sydafrikanske stat, på baggrund af et troværdigt amerikansk tilsagn om 'sikkerheds-assistance' (NNS 1991: 16), fuldstændigt at destruere alt beriget materiale samt al 'know how'. Som case er Sydafrika derfor en 'omvendt' aspirant, men den passer stadig ind under definitionen. Den vælger blot at benytte kontrollen over et selvproduceret atomvåbenarsenal til at destruere selv samme arsenal.

Men hvad var Sydafrikas motiv til destruktionsen? Det synes oplagt, at med overgangen til unipolariteten og USA's tilbud om en 'sikkerhedsassistance' kunne udgifter og ulemper ved et atom-

program ikke længere opvejes af sikkerhedshensyn. Motivet kunne derfor være, at det var både økonomisk og politisk for dyrt at fortsætte som atomvåbenstat. Sydafrikas situation er speciel og derfor svær at overføre til andre stater. For det første var den ideologiske distance til USA meget lille. Dernæst var statens regionale status ikke afhængig af statens atomvåben. Disse to forhold skal som minimum være til stede for, at vi kan se en opgivelse af en atomvåbenkapacitet. Storbritannien (og Frankrig) opfylder disse kriterier, og det eneste, der afholder disse stater fra at afgive atomvåbenkapacitet, er en selvforståelse som 'stormagt' med tilhørende atomare regaler (#7) samt en angst for at der kan komme dårlige tider, hvor USA's støtte ikke er selvfølge (#2). De to forhold (m.fl.) var også til stede da lande som Sverige, Schweiz, Brasilien og Argentina opgav at forfølge et atomvåbenprogram på trods af, at de havde ekspertisen og ingredienserne.

NORDKOREA

Baggrund

Republikken Nordkorea blev 'født' med et stærkt anstrengt forhold til USA. Siden våbenhvilen i 1953, som etablerede republikken og på ubestemt tid stoppede kamphandlingerne i Koreakrigen, har USA betragtet landet som en fjende. Dette leder os til Nordkoreas primære motiv for at opnå atommagtsstatus: At blive urørlig af USA (#4). Nordkoreas leder, Kim Jong Il, kan ikke bruge den atomare kapacitet offensivt til forfølgelsen af sine interesser. Dette gør Nordkorea ekstra interessant som case, da de hidtidige cases i højere grad har været båret af en motivation omkring regionalt hegemoni. Hvis Kim Jong Il er så excentrisk som han ofte fremstilles kan spørgsmålet om prestige (#7) også være en betydningsfuld faktor (Bernstein 2007).

USA's politik over for Nordkorea.

Af de hidtil sete cases er Nordkorea det land, som indtil nu har fået den strengeste medfart i rollen som atomar aspirant. USA's umiddelbare respons kan ses af præsident Bushs udtalelse på et pressemøde den 9. oktober 2006, hvor han siger, at Nordkoreas handlinger er "unacceptable and deserve an immediate response by the United Nations Security Council." (White House 09-10-2006). Den *umiddelbare respons* må derfor beskrives som streng, hvilket også gælder den *doktrinære respons* ((NNS 2002: 18¹) og mest berømt i George Bushs tale fra januar 2002, hvori Nordkorea, Iran og Irak tituleres som 'ondskabens akse' (White House 29-01-2002).

Dog må vi huske, at vi endnu ikke har set den doktrinære respons i fuld udfoldelse. Pakistan fik også en streng umiddelbar respons, mens den doktrinære respons hurtigt blev lempet til en lem-

¹ Faktisk findes der en streng doktrinær respons overfor Nordkorea som atomar aspirant i samtlige de gennemgåede nationale sikkerhedsstrategier NNS (1991:9, 1996:43, 1999:38).

pelig alliancepolitik. Og at USA på sigt må lære at leve med et atomart Nordkorea, er der ikke megen tvivl om. Når USA næste gang udsender en national sikkerhedsstrategi er retorikken utvivlsomt mindre aggressiv end i den seneste fra 2002. Af de pågående seks-part-forhandlinger ser vi nemlig, at tilgivelsesspillet er gået i gang og Nordkorea er ved at høste gevinsterne.

Aftalen mellem Nordkorea og USA, Japan, Kina, Rusland samt Sydkorea som blev indgået den 13. februar i år i Beijing er blevet fremstillet som en diplomatisk sejr. Men hvad er substansen i aftalen? Aftalen forpligter Nordkorea til at lukke sine atomanlæg inden 60 dage (altså medio april). Emner såsom 'atomvåben' eller 'nedrustning' nævnes ikke med et ord selvom de må siges at være sagens kerne. Heller ikke 'NPT' er nævnt. Dette vidner om parternes uhyre angst for at støde hinanden på manchetterne men også om, at Nordkoreas forhandlingsposition er styrket efter tilegnelsen af en atomvåbenkapacitet.

Nordkorea har lovet at lukke sine atomanlæg. Herfor kvitteres med en række betydelige goder: 'optøning' af indefrosne penge i udenlandske banker, delvis ophævelse af handelssanktioner, tilsagn om at blive fjernet fra USA's liste over sponsorer af terror samt 50.000 tons brændselolie (og lovning på yderligere 250.000 tons senere) (U.S. State Department 2007). Det er ironisk, at 50.000 tons brændselolie også præcis var udbyttet da Nordkorea i 1994 lavede en aftale med Clinton-administration om at afstå fra atomvåbenambitioner. Kim Jong Il brød nemlig aftalen så snart landet havde høstet frugterne af forhandlingerne og der er ikke nogen grund til at tro, at historien ikke skulle gentage sig med det nuværende forlig. Snarere tværtimod. Politikerne i Pyongyang har nu et atomskjold at dække sig bag.

Såfremt aftalen *bliver* effektueret skal det stadig noteres, at den ikke nævner atomvåben eller nedrustning med et ord kan derfor højst stoppe for produktion af yderligere kernevåben. Et stop for yderligere produktion er dog også værd at kæmpe for, hvorfor der ikke er grund til at droppe forhandlingerne med Nordkorea. Et scenarium hvor den Koreanske Halvø bliver atomvåbenfri er derimod urealistisk, så længe Kim Jong Il er ved magten, og betingelserne for en opgivelse af Nordkoreas atomvåbenkapacitet derfor ikke er til stede (jf. Sydafrikas eksempel).

Hvis der skulle lægges effektivt pres på Kim Jong Il, ville det kræve en effektiv kinesisk deltagelse. Dette er Kina ikke interesseret i, da faren for et nordkoreansk kollaps med efterfølgende flygtningestrømme er langt større end faren for at Nordkorea ligger inde med en atomar kapacitet.

Som i tilfældet Pakistan er det ikke kun staten Nordkorea som anses for den største trussel, men snarere faren for om våben skulle falde i hænderne på terrorister. Snarere går angsten på, at et Nordkorea, som kontrollerer et selvproduceret atomvåbenarsenal, er farligt grundet den svage

statsstyrke. Dette kan muliggøre, at eliter i staten får fat i og sælger atomvåben, eller at selve staten sælger atomteknologi for at høste kortsigtede gevinster. Landet har måske ikke så meget andet at sælge. Præcis derfor har Præsident Bush også gjort nordkoreanerne opmærksomme på, at det er *stater*, som holdes ansvarlige for brug af atomare våben. På et pressemøde den 9. oktober sidste år understreger Bush: "The transfer of nuclear weapons or material by North Korea to states or non-state entities would be considered a grave threat to the United States, and we would hold North Korea fully accountable of the consequences of such action" (The White House 09-10-2006).

Opsummerende må vi sige, at da der ikke er tegn på, at USA lykkes med at sanktionere Nordkorea til lydighed, vil man over tid skulle lære at leve med et nukleart Nordkorea og fokusere på at undgå intern og ekstern spredning af landets atomvåben. Dette kan bringe USA og Kina tættere sammen, så længe målet ikke er regimeskifte i Pyongyang med et efterfølgende nordkoreansk statskollaps til følge. Men det kan også få lande som Japan og Australien til at genoverveje om de selv skal anskaffe sig atomvåben for at skabe balance i regionen (#4).

I det næste år vil vi derfor med sikkerhed se amerikansk-kinesisk diplomati i højeste gear samt atomoprustningsdebatter på dagsordenerne i Japan og Australien. Så længe forholdet mellem USA og Kina er afslappet vil vi ikke se Kim Jong Il blive taget til nåde som general Musharraf blev det i Pakistan. Kim Jong Il *er* en slyngel, men USA har ingen interesse i at gøre ham til 'deres slyngel' i den nuværende situation. Dette skyldes fraværet af et større onde i regionen. Så længe forholdet mellem Kina og USA ikke forværres, er Kim Jong Il med andre ord ubrugelig for USA.

IRAN

Baggrund

Iran har endnu ikke foretaget prøvesprængninger. Landet er underskriver af NPT og bedyrer kun at ville berige uran til fredelig energiproduktion. For at kunne legitimere Iran som en atomar aspirant skal jeg sandsynliggøre, at iranerne forsøger, og eventuelt vil lykkes med, at kontrollere et selvproduceret atomvåbenarsenal. To forhold taler for, at dette er tilfældet: For det første råder Iran over anseelige mængder olie og gas, som er langt billigere at benytte til energiudvinding end ved opbyggelsen af et civilt atomprogram. For det andet har Iran hidtil obstrueret inspektionsarbejdet fra FN, og når nye berigelses anlæg er blevet bragt for en dag, er det i reglen sket som følge af andre staters opdagelser og ikke på Irans frivillige initiativ. Endelig har politikerne i Teheran to stærke motiver for at udvikle et atomvåben. Som i tilfældet Nordkorea kan det være et skjold mod udenlandsk indblanding og dermed et forsvar mod eksterne forsøg på regimeskifte, og øn-

sket om et sådant skjold stiger proportionelt med USA's betoning af ideologi i sin udenrigspolitik (#4). For det andet vil Iran kunne opnå et stærkt regionalt hegemoni, da det – foruden at kunne balancere et nukleart Pakistan mod øst, vil kunne lægge pres på en lang række ikke-nukleare stater mod vest – i særdeleshed Irak, Syrien, Tyrkiet og Saudi-Arabien (#3+5). At Iran vil kunne fratage Israel et nukleart monopol i Mellemøsten vil bestemt heller ikke gøre løsningen mindre attraktiv (#4+7).

USA's politik over for Iran

Siden revolutionen i 1979 har USA været kritisk over for styret i Teheran, og Den Islamiske Republiks bestandige konfrontationskurs har over årene medført en voksende strenghed i politikken over for landet, hvilket kan læses i de nationale sikkerhedsstrategier op gennem halvfemserne (NNS 1991:10; NNS 1996:19; 1999:46). Kritikken retter sig primært mod Irans støtte til terror samt udvikling af masseødelæggelsesvåben.

Det er dog først i det nye årtusinde, at USA synes at have en *doktrinær respons* til Iran som atomar aspirant. Responsen er streng og ses mest tydeligt i præsident Bushs 'State of the Union Tale' fra 2002: "Iran aggressively pursues these weapons and exports terror.... They could attack our allies or attempt to blackmail the United States. In any of these cases, the price of indifference would be catastrophic." (White House 29-01-2002)

Som nævnt har Iran stærke defensive motiver til at udvikle atomvåben. Saddam Husseins Irak havde ikke atomvåben og blev invaderet. Nordkorea, som havde atomvåben, gik fri. Det står klart, at en nuklear kapacitet er et reelt skjold og i den nuværende situation, er Irans atomare målsætning derfor defensiv. Men dette kan ændre sig hvis/når landet får våbnene. For hvad betyder 'defensivt' for Iran, når USA netop har fjernet landets to arvefjender; Taleban og Saddam Hussein? Og USA derigennem er så optaget, at det ikke vil kunne påtage sig en krig mod Iran? I så fald vil Iran let kunne se Israel som den største trussel; en opfattelse som ikke vil blive svækket af de siddende eliter i Teheran, der ønsker et Shia-muslimsk domineret Mellemøsten og som har Israels 'udslettelse fra landkortet' som et erklæret mål.

Et nukleart Iran vil altså kunne dominere store dele af Mellemøsten, særlig Irak, Syrien, Tyrkiet og Saudi Arabien. Iran har derfor potentiale som regional hegemon samt igangsætter af et oprustningskapløb. Irans medlemskab af 'ondskabens akse' understreger derudover, at den ideologiske distance er høj. Endelig er Iran notorisk præget af en lang række konkurrerende magtcentre, hvilket gør kontrollen over en eventuel atomvåbenbeholdning uklar. Alt i alt har Iran dermed alle de træk som bekymrer USA, og dette forklarer USA's strenge politik overfor landet.

Men hvad kan der så gøres? Internationalt set kan ikke meget gøres. At FN's Sikkerhedsråd den 23. december 2006 blev enige om en resolution, er netop beviset herpå. Grundet Ruslands og Kinas handelsmæssige interesser var resolutionen for det første så gennemhullet med undtagelser og kompromiser, at den ikke vil have afgørende effekt på Iran. At resolutionen forbyder handel med teknologi og ekspertise er intet hårdt slag for Iran, som sandsynligvis allerede ligger inde med ekspertisen og uforarbejdede ingredienser. Nu kunne det anføres, at resolutionen blot er første skridt mod noget langt hårdere. Nej! Resolutionen er vedtaget under kapitel 7 i FN-pagten, som ikke muliggør brug af væbnet magt (i modsætning til kapitel 5). At det tog fem måneder at nå til enighed om en tandløs resolution under kapitel 7 varsler ilde om, at der i umiddelbar fremtid kan nå enighed om hårdere sanktioner.

Perspektiverne for at begrænse Irans atomare ambitioner afhænger dermed af enkeltstaters vilje og evne til at overtale staten eller angribe den militært. Her er kun Israel og USA mulige kandidater, og i begge tilfælde har ingen af parterne meget at forhandle med. Samtidig har hverken Ehud Olmert eller præsident Bush lyst eller evne til at invadere landet.

Det mest sandsynlige scenarium er derfor at Israel eller USA, i løbet af det næste år, vil foretage en række begrænsede og varslede angreb på udvalgte atom-anlæg i Iran for dermed at forsinke Iran i landets bestræbelser. Herved købes tid, og tiden kan bruges på at støtte grupper i Iran, som ønsker at vælte de islamiske eliter. Et forsøg på direkte regimeskifte ved bombninger af paladser i Teheran kunne umiddelbart lyde fristende. Sådanne angreb ville dog udløse voldsomme reaktioner, som kunne inkludere angreb af civile mål i regionen (Irans konventionelle våben tæller bl.a. 300 Scud-missiler), angreb på amerikanske og Israelske mål pr. stedfortræder (særligt vil en opildnelse af Hizbollah i Libanon være sandsynlig) samt en blokering af oliens fri passage gennem det strategisk placerede Hormuz-stræde i Den Persiske Bugt. Disse tiltag vil kun udløses, såfremt et direkte regimeskifte forsøges, da de også er alvorlige for Iran selv (hvis oliens passage eksempelvis afskæres, da afskæres den for alle). Det mest sandsynlige fremtidsscenario er derfor afmålte (og eventuelt varslede) angreb på udvalgte nuklearanlæg foretaget af Israel, USA eller de to i for-
ening.

KONKLUSION

Allerførst kan vi konkludere, at traktater på atomspredningsområdet hidtil har haft en stærkt begrænset evne til at få stater til at undertrykke deres interesse i at have kernevåben. Under bipolariteten kunne traktater i bedste fald holde hånd i hanke med supermagternes allierede. Dette brief fokuserer på USA's politik under unipolariteten, og i denne periode har NPT og andre traktat-

mæssige reguleringsforsøg vist sig at uden evne til at forhindre spredning af kernevåben og har højst haft indflydelse på spørgsmål om kontrol af civil atomkraft og reaktorsikkerhed.

Næste konklusion relaterer sig til paradokset fra indledningen: Når det gælder aspirationer om at blive en atomstat, kan vi kort sige: Tilladelse gives aldrig; tilgivelse gives altid. Vi ser, at USA's umiddelbare respons i alle cases, hvor stater har anskaffet sig atomvåben, er streng. Den doktrinære respons viser sig dog snart at måtte rette ind på en lempelig kurs, som vi har set det i tilfældet Indien og Pakistan. Stærk fordømmelse og strenge sanktioner bliver hurtigt til lempelig alliancepolitik, og i Indiens tilfælde endog et struktureret teknologisk samarbejde. Mon ikke USA, som i tilfældet Pakistan og Indien, over tid må lære at leve lempeligt med et nukleart Nordkorea og et eventuelt nukleart Iran? Det taler denne analyse for.

Af de tre faktorer 1) Ideologisk distance mellem USA og aspiranten, 2) Grad af statsstyrke hos aspirantstaten, 3) Aspirantstatens potentiale som regional hegemon er det primært den første, som kan ændre sig på kort sigt. Vi har set, hvorledes 'krigen mod terror' har fremskyndet tilgivelsen af Indien og Pakistan ud fra deisen om, at Indien er en frihedselskende allieret, og at Musharraf er en nyttig slyngel i kampen mod islamister i Pakistan. Ideologiske spørgsmål har altså haft betydning, som dog medfører en ond spiral i spredningsspørgsmål. Den tredje konklusion er nemlig, at når USA fører ideologisk udenrigspolitik, øges 'slyngelstaters' incitamenter til at anskaffe sig et atomskjold (#4).

PERSPEKTIVER FOR IKKE-SPREDNINGS-AFTALER (NPT).

I forbindelse med USA's nukleare samarbejde med Indien blev USA's vice-udenrigsminister, Richard Boucher, beskyldt for, at USA opererer med dobbeltstandarder ved at samarbejde med Indien, som end ikke er medlem af NPT, mens Washington fører en streng kurs over for NPT-medlemsstaten Iran. Han svarede: *"Is there a double-standard? Yeab. There should be"* (Reuters 11-09-2006). Denne kommentar understreger, at USA i valget mellem at følge traktater og sine nationale interesser sætter interesserne først. Dette betyder, at perspektiverne for den eksisterende eller en ny ikke-sprednings aftale kan deles op i to muligheder:

Enten skal den laves så smal og uden substans, at den dermed er både ufarlig for parterne samt uden reel betydning for spredning. Ellers skal den laves med en substans, som afspejler USA's interesser. Såfremt den eksisterende eller en ny NPT skal have en fremtid, må det nemlig ske med USA's støtte. I så fald må vi forvente:

1) At det bliver med en stærkere ideologisk betoning af, at aspirantstater har konstitutionelt liberale grundtræk og lovstyre. En traktat vil med andre ord skulle være mere 'ideologi-tung'. Dette ville dog medføre, at stater, som *ikke* opfylder disse kriterier, har al mulig grund til at melde sig ud og søge en atomkapacitet som et skjold mod en ideologisk front. Incitamenterne mellem ikke-demokratier og USA til en tiltrædelse af en sådan traktat vil derfor være i konflikt – og kan lede til, at endnu flere stater skriver et atomskjold på ønskelisten. Et kursskifte i den amerikanske udenrigspolitik, eventuelt som følge af en ny regering, kan dog føre til lavere ideologisk intensitet og dermed svække præmissen om, at en traktat skal være mere ideologi-tung.

2) At ikke-spredningstraktater vil kunne styrkes, hvis de kobles med krav og ressourcer, der kunne hjælpe på konsolideringen af svage stater. Stærke stater der handler som enhedsaktører og har fuldstændig og troværdig kontrol over deres atomvåben betragtes som langt mindre farlige end svage stater. Sikring af staters institutionelle styrke er slet ikke nævnt i den nuværende NPT men vil være en mulig fællesnævner mellem aspirantstater og USA. Hvis krav om styrket stat og 'good governance' følges op af ressourcer og hjælp til stater, som ratificerer og overholder traktaten, vil der være positive incitament for alle parter. Denne konklusion er uafhængig af, hvilken regering som sidder ved roret i Washington.

Den endelige vurdering må derfor være, at den eksisterende NPT-traktat kunne styrkes, hvis Washington skruede ned for den ideologiske intensitet, samt hvis traktaten blev krydret med krav og ressourcer til konsolidering af svage staters institutioner.

At dømme ud fra internationale traktaters hidtidige betydning på området, er der dog ikke grund til at sætte forventningerne højt. FN har ingen magt til at standse spredning af kernevåben, og USA er den eneste magt, som aktivt forsøger at opretholde status quo. Hvis Danmark derfor ønsker mindst mulig spredning, er USA dermed den eneste udbyder af en sådan vare. Dette betyder dog ikke at FN og dets kontrolinstanser er nytteløse. I 'bløde' spørgsmål om reaktorsikkerhed og kontrol af civilteknologi og materialer har NPT skabt en nyttig og effektiv ramme.

Danmark kan derfor med fordel fortsætte med at støtte og forsvare NPT, vel vidende, at USA ikke vil lade sin dagsorden vige for traktatens regler når 'hårde' spørgsmål om staters interesser, ideologi og sikkerhed kommer på bordet.

REFERENCER

- Alfoneh, Ali og Kenneth Pedersen (2006) "Spillet om den iranske atombombe" *Forsvaret* nr. 4. Juni 2006 s. 30-31.
- Bernstein, Richard J. (2007) "How Not to Deal with North Korea". *The New York Review of Books* vol. 54, no. 3. Marts 1., 2007.
- Broad, William J. og David E. Sanger (2004) "The Bomb merchant: Chasing Dr. Khan". *The New York Times* 26. December, 2004
- Kapur, Ashok (1987) *Pakistan's nuclear development* (London: Croom Helm)
- NNS (1991) *The national security strategy of the United States of America (1991)*
<http://www.fas.org/man/docs/918015-nss.htm>, (besøgt 24. januar 2007)
- NNS (1996) *The national security strategy of the United States of America (1996)*
<http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm>, (besøgt 24. januar 2007)
- NNS (1999) *The national security strategy of the United States of America (1999)*
<http://clinton4.nara.gov/media/pdf/nssr-1299.pdf>, (besøgt 24. januar 2007)
- NNS (2002) *The national security strategy of the United States of America (2002)*
<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>, (besøgt 24. januar 2007)
- Nye, Joseph S. (1981) "Maintaining the Non-Proliferation Regime", *International Organization* 35 (Winter 1981), pp 15-38.
- Reuters (11-09-2006)
http://today.reuters.com/news/articlenews.aspx?type=topNews&storyID=2006-09-11T104423Z_01_L11489773_RTRUKOC_0_US-USA-INDIA-IRAN.xml&WTmodLoc=NewsHome-C1-topNews-5 (besøgt 23. oktober 2006)
- Smith, Roger K. (1987) "Explaining the Non-Proliferation Regime: Anomalies for contemporary international relations theory", *International Organization* vol. 41. No. 2 (Spring, 1987) pp. 252-281
- Waltz, Kenneth N. (1981) "The Spread of Nuclear Weapons: More may be Better". *Adelphi Paper*. No. 171. London: International Institute for Strategic Studies.
- White House (29-01-2002) Udskrift af State of the Union tale på Capitol Hill.
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/02/01/20020129-11.html> (besøgt 24. januar 2007)
- White House (09-10-2006) Udskrift af pressemøde i Det Hvide Hus
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/20061009.html> (besøgt 24. januar 2007)
- White House (27-10-2006) Referat af pressemøde i Det Hvide Hus.
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/09/20060927-5.html> (besøgt 24. januar 2007)
- U.S. State Department (2007)
<http://www.state.gov/documents/organization/80680.pdf> (besøgt 8. marts 2007)