



Europæiske perspektiver på atomvåbnenes globale genkomst

Brugen af atomvåben som politisk magtinstrument er tilbage i verdenspolitikken. Præsident Putins mange henvisninger til det russiske militærs muligheder for at anvende atomvåben har skabt frygt blandt Europas befolkninger. Den frygt, som i over en generation næsten har været glemt, stiller nu nye krav til beslutningstagerne. Center for Militære Studiers seneste rapport om atomvåben analyserer, hvad genkomsten af den atomare trussel som magtredskab betyder for Europas sikkerhed, og den konkluderer, at der er et øget behov for politisk opmærksomhed og handling fra både Danmarks og Europas side.

Atomvåben er Europas ultimative garanti mod militære angreb eller invasioner fra andre stater, men efter årtier med fred i Europa og Vesten er betydningen af atomvåben delvist blevet nedprioriteret. Med Ruslands invasion af Ukraine og deres trussel om brug af atomvåben, har den europæiske sikkerhedspolitiske virkelighed nu ændret sig markant. En række faktorer bidrager til deres globale genkomst. Blandt andet har Kinas opstigning som global stormagt og USA's reaktioner herpå igangsat en forøget stormagtskonkurrence, som lægger fundamentet for et større fokus på militære kapaciteter. Samtidig eroderes den strategiske stabilitet i Europa, der i årtier har sikret verden mod ny oprustning og trusler om atomkrig. Tendensen ses tydeligst i sammenbruddet af adskillige nedrustnings- og våbenkon-

CMS Memo

Juni 2023 · Alexander Høgsberg Tetzlaff & Cornelia Baciu

Centrale pointer

- I fremtiden vil atomvåben spille en større rolle for europæisk sikkerhed, end de har gjort siden afslutningen på Den Kolde Krig som følge af, at verden er på vej ind i en ny atomar tidsalder.
- Europas handlekraft og manøvrerum reduceres, når atomvåben opprioriteres i verdenspolitikken, fordi Europa har mindre magt på dette område – dets forsvar er garanteret af NATO's deling af atomvåben, og kun to europæiske stater besidder egne atomvåben.
- Genkomsten af atomvåben og øget stormagtskonkurrence gør det vigtigere for de europæiske stater at tænke over, hvordan man adresserer de udfordringer, som atomvåbnenes større betydning medfører.

trøftaler mellem Rusland og USA, hvor New START-traktaten senest er blevet suspenderet af Rusland. Det betyder, at der ikke længere eksisterer nogen aftaler, som regulerer adfærden og forholdet vedrørende atomvåben mellem USA og Rusland – verdens to stærkeste atommagter – der tilmed begge er involveret på hver sin side i den igangværende krig i Ukraine.

Endelig spiller teknologiudviklingen også en rolle som katalysator for atomar ustabilitet. Nye teknologier, såsom hypersoniske missiler og cyberangreb, kan forstærke eller reducere effektiviteten af strategiske atomvåben. Dette fører til fornyet usikkerhed og kan udviske den jævnbyrdighed, som ellers har præget forholdet og har medvirket til en vis stabilitet. Særligt i Europa får disse tendenser større relevans for sikkerheden, og derfor er det vigtigt, at Danmark og de øvrige europæiske stater forholder sig til, hvordan man skal agere i dette nye atomare sikkerhedsdilemma.

Dilemmaet består i, at atomvåben spiller en enorm betydning for sikkerheden i Europa, mens Europa kun har begrænset handlekraft på dette område, da USA er den eneste reelle garant for Europas sikkerhed. Selvom både Storbritannien og Frankrig besidder atomvåben, har de langt færre end Rusland og USA, og de har tilmed færre måder at indsætte dem på. Dette skaber en uligevægt, som gør Europa afhængig af USA's nukleare sikkerhedsgarantier, hvilket kan blive en udfordring, når USA's fokus gradvist rettes mod Kina. Når betydningen af atomvåben dermed stiger, bliver vilkårene for europæisk handlekraft sværere. På trods af Europas sikkerhedsmæssige afhængighedsforhold til USA, undgår de europæiske stater at adressere udfordringerne. Dette forstærkes yderligere af de europæiske staters divergerende nationale holdninger til atomvåben, som gør det svært at opnå enighed på området. Vilkaarne for den samlede europæiske handlekraft har trange kår, og Europa fremstår splittet, hvad angår strategier for håndtering af truslen fra atomvåben.

For at lette en nødvendig debat om nukleare emner i Danmark kortlægges rapporten det politiske landskab og skitserer holdningerne til atomvåben hos de tre europæiske nøgleaktører Tyskland, Storbritannien og Frankrig. De viser at:

- Krigen i Ukraine har haft en indflydelse på Tysklands forhold til sin nukleare rolle i europæisk sikkerhed, hvilket har skabt en 'Zeitenwende' i landet. Tyskland er et af de fem europæiske lande, der har delingsaftaler om amerikanske atomvåben, men der har været bekymringer for, om Tyskland ville trække sig fra disse aftaler. Efter 'Zeitenwende' har Tyskland imidlertid omfavnet sin rolle og investeret i kampfly, der stadig kan bære atomvåben.
- Storbritannien har indtaget en mere selvsikker rolle med hensyn til sin egen atomare afskrækkelse, og er stoppet med at offentliggøre antallet på landets atomvåbenarsenal. Den ændring er sket som følge af den verdensomspændende stormagtsrivalisering og krigen i Ukraine.
- Frankrig forsøger som den eneste europæiske stormagt at udstikke en fælles europæisk kurs, som er mere uafhængig af USA. Det har foreløbig været uden held, da de fleste

europæiske stater ikke ønsker Frankrig ved roret i den proces. Det gælder bl.a. Danmark, som stadig ser USA som sin vigtigste allierede.

De tre landes divergerende atomstrategier er et godt eksempel på Europas mange udfordringer relateret til den fremtidige håndtering af atomvåben.

Rapportens centrale pointe er, at Danmark bør erkende nødvendigheden af at deltage og navigere i fremtidige euroatlantiske debatter om atomvåben. Rapporten afslutter derfor med at analysere centrale emner, der sandsynligvis vil forme den strategiske orden i Europa, i hvad mange kalder 'den tredje atomalder'. Rapportens konklusioner forudser nødvendigheden af flere konceptuelle debatter, der kan være med til at forme den fremtidige nukleare verdensorden. Derfor bør Danmark se på indholdet af disse debatter. Rapporten fremhæver følgende debatter som centrale for Europa:

- betydningen af afskrækkelse i den tredje nukleare tidsalder.
- forebyggelse af en nuklear katastrofe.
- håndtering af ustabilitet.
- en mulig fremtidig politik om ikke-første-anvendelsesprincip.
- europæiske stemmer i den nukleare orden.

Table 2. European countries and their postures on relevant nuclear subjects²¹

European countries	Nuclear postures ²²	NATO nuclear-sharing agreements	Arms control debate
Large-sized European countries			
Germany	Stronger support for extended deterrence since the Ukraine war	Yes	High
UK	Deliberate ambiguity	No	Moderate
France	National independence	No	Low
Medium-sized European countries			
Spain	Dispassionate supporter of nuclear deterrence through NATO ²³	No	Huge public support for TPNW
Italy	Maintain effective NATO deterrent against Russia No to TPNW	Yes	Low
Greece	Follow the NATO line	No	Low
Poland	Stern NATO supporter: credible deterrence	No	Very low
Turkey	Signed NPT for now—might in the future develop NW ²⁴	Yes	Not mapped
Selected small European countries			
Belgium	Credible deterrence along pursuit of détente	Yes	Moderate
Netherlands	In favor of maintaining a calculated ambiguity policy	Yes	Moderate
Norway	TPNW observer	No	High
Denmark	Credible deterrence as long as NW exists. No to TPNW	No	Low

Tabellen fra rapporten viser de europæiske landes divergerende holdninger til relevante nukleare emner; kernevåbenspositioner, NATOs atomdelingsaftaler og debat om våbenkontrol. Som det fremgår, rækker enigheden ikke langt, hvilket bl.a. skyldes markant forskellige trusselsbil- leder internt blandt NATO-landene såvel som historiske traditioner.



Anbefalinger

Rapportens forfattere anerkender, at politikker vedrørende atomvåben er omstridte indenfor og på tværs af de europæiske regeringer, men vurderer, at tiden er moden til, at Europa tænker mere over deres atomvåbenpolitikker.

De europæiske lande mangler generelt agens og handlekraft indenfor det atomare område. Småstater som Danmark mangler derfor i endnu højere grad denne handlekraft. Det betyder dog ikke, at Danmark ikke har en interesse i at bidrage til at forme den atomare fremtid for Europa. Nærmere det modsatte. Med dette forbehold præsenterer rapportens forfattere anbefalinger til danske, såvel som andre europæiske politikere, indenfor tre emner. Anbefalingerne skal ses som incitament til yderligere overvejelser vedrørende atomare spørgsmål. Derfor foreslår rapporten, at man:

- Øger den offentlige og parlamentariske debat om atomare spørgsmål i Danmark.
- Fokuserer på strategiske spørgsmål i den danske forsvarsplanlægning.
- Afsøger mulighederne for dansk diplomati om atomare spørgsmål.

1. En øget offentlig og parlamentarisk debat om atomare spørgsmål i Danmark.

Når drøftelser om atomvåben bliver vigtigere er en uheldig bivirkning, at de sandsynligvis bliver endnu mere hemmelige. Det underminerer potentialet for offentlig overvejelser om atomare

emner, når der er mest brug for dem. Danske beslutningstagere bør være opmærksomme på, hvordan man sikrer en offentlig debat om atomare emner, selv om en vis grad af hemmelighedelse er nødvendig. Måder at gøre det på er bl.a. at inddrage Folketinget i atomare spørgsmål ved at:

- Oprette en arbejdsgruppe i Folketinget om atomare spørgsmål eller gøre atomare spørgsmål til et tilbagevendende emne for f.eks. den parlamentariske delegation i NATO.
- Afholde regelmæssige og fortrolige briefinger i udvalg som f.eks. Forsvarsudvalget og/eller Det Udenrigspolitiske Nævn.
- Inddrage europæisk ekspertise ved at skabe yderligere kontakt til parlamenterne i lande, der er parter i NATO's aftaler om deling af atomvåben, f.eks. Tyskland og Holland.

2. Fokus på strategiske spørgsmål i den danske forsvarsplanlægning.

Besiddelse af atomvåben er begrænset til stormagter. Men med den stigende betydning af ikke-nukleare strategiske våben kan nogle af de danske væbnede styrkers (fremtidige) kapaciteter have nærgeografiske effekter, der viser sig at være strategisk relevante. Dette er nyt for dansk forsvar og bevidstheden om, at ny teknologi, som dansk forsvar har råd til, kan spille en strategisk rolle, skal styrkes ved:

- Anerkendelse af de strategiske virkninger af danske konventionelle anskaffelsesbeslutninger - især hvis det sker i forbindelse med samarbejde med allierede og partnere.
- Vurdering af nærageografiske afskrækkelses- og sårbarheds-effekter af danske anskaffelsesbeslutninger (f.eks. langtrækkende offensive missilsystemer)
- At overveje effekterne af et potentielt øget dansk bidrag til NATO's afskrækkelsesposition (f.eks. et dansk bidrag til NATO's kapacitet til forsvar mod ballistiske missiler).

3. Muligheder for dansk diplomati i atomare spørgsmål.

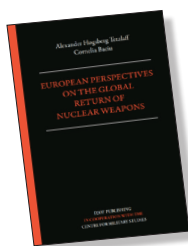
De nuværende tendenser tegner et dystert billede af fremtiden for våbenkontrolaftaler og andre diplomatiske bestræbelser på at regulere atomvåbnenes rolle. Alligevel har Danmark en interesse i og forpligtelse til at arbejde for øget strategisk stabilitet og atomar sikkerhed, idet Danmark både er underskriver af ikke-spredningstraktaten og bakker op om NATO's atomare afskrækkelse. Initiativer, der støtter disse mål, kunne omfatte at:

- Fremme diplomatiske drøftelser om atomare spørgsmål blandt små ikke-atomare NATO-stater, der deler Danmarks

geopolitiske position, idet de er udsat for udhuling af den strategiske stabilitet i Europa. Dette ville give mulighed for udveksling af viden og et forum for drøftelse af stabiliserende initiativer blandt ligesindede lande.

- Inddrage globale partnere til at skabe momentum og dele ansvaret for fornyede aftaler om atomvåbenkontrol og ordninger med større rækkevidde, når betingelserne er mere befordrende for et fornyet engagement mellem USA, Rusland og Kina i spørgsmål om strategisk stabilitet.
- Overveje at udnytte Danmarks forventede plads i FN's Sikkerhedsråd i 2025-26, som ligger forud for den næste konference om revision af ikke-spredningstraktaten i 2027, til at fremme en fornyet våbenkontrollindsats.

Europæiske perspektiver på atomvåbnenes globale genkomst



Dette CMS-memo bygger på CMS-rapporten *European Perspectives on the Global Return of Nuclear Weapons*, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet i samarbejde med DJØF Forlag. Rapporten findes i fuld længde under "Publikationer" på Center for Militære Studiers hjemmeside.

Hvis du vil vide mere om stormagtsrivaliseringen og betydningen for Danmark, kan du også læse CMS-publikationerne:

- CMS-rapport: *New Missiles, Eroding Norms* (2021)
- CMS-rapport: *Fremtidens konflikter og krige i et strategisk perspektiv* (2022)
- CMS-rapport: *Efter freden – Ukrainekrigens betydning for dansk og europæisk sikkerhed* (2022).

Om CMS

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Kontakt os

E-mail: cms@ifs.ku.dk

Telefon: +45 35 32 40 88

Besøg vores hjemmeside: cms.polsci.ku.dk

Følg os

Facebook: [facebook.com/centerformilitaerestudier](https://www.facebook.com/centerformilitaerestudier)

Twitter: @MilStudiesCPH

LinkedIn: [linkedin.com/company/centre-for-military-studies](https://www.linkedin.com/company/centre-for-military-studies)