



Nye missiler – udhulede normer

Europæisk sikkerhed efter INF-traktatens ophør

I august 2019 trådte USA ud af INF-traktaten, Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, begrundet med gentagen russisk overtrædelse af traktatens forpligtelser. Dette var dårligt nyt for Europa. Aftalen, der blev underskrevet af USA og Sovjetunionen i 1987, blev betragtet som en hjørnesten i den europæiske sikkerhedsarkitektur. INF-traktaten var unik, idet den afskaffede en hel klasse af våben, der var rettet direkte mod europæisk jord: Den eliminerede alle landbaserede missiler med en rækkevidde på mellem 500 og 5.500 km – konventionelle såvel som atomare – og forhindrede dermed de to supermagter i at indlede angreb fra missilstillinger i Europa. Med INF-traktatens fald er udhulingen af eksisterende våbenkontrolaftaler næsten fuldendt. Var INF-traktaten dømt til at fejle? Kan vi forvente, at nye missiler opstilles i Europa? Hvordan har aftalens ophør ændret parametrene for strategisk stabilitet i den euro-atlantiske region?

Den nye CMS-rapport *New Missiles, Eroding Norms – European Options after the Demise of the INF Treaty* analyserer samspillet mellem nye udviklinger inden for missilteknologi (den militære lave ende) på den ene side og det hensygnende våbenkontrol-

CMS Memo

April 2021 · Dominika Kunertova

Centrale pointer

- INF-traktaten blev offer for globale geopolitiske dynamikker, fordi USA så et behov for at føre en mindre bunden politik i Stillehavsregionen.
- Selvom traktatens ophør ikke har givet anledning til våbenkapløb på kort sigt, er det endnu et bidrag til udhulingen af det eksisterende våbenkontrolregime. Det svækker den strategiske stabilitet på langt sigt.
- USA, Rusland og Kina konkurrerer om at opnå *kvalitativ* militær overlegenhed i det 21. århundredes krigsførelse. Hvis konkurrencen fortsætter uhindret, vil ny, hypersonisk missilteknologi og fornyet interesse i atomvåben underminere den strategiske stabilitet yderligere.

regime (den politisk-strategiske høje ende) på den anden side med strategisk stabilitet som prisme. Rapporten er opbygget i tre dele: For det første kortlægger den, hvordan den europæiske sikkerhedsarkitektur er blevet udhulet, og identificerer de nyeste missilteknologiske og doktrinære tendenser. På den baggrund analyserer rapporten for det andet, hvordan disse udviklinger udfordrer den strategiske stabilitet i den euro-atlantiske region. For det tredje giver rapporten en række anbefalinger rettet mod det euro-atlantiske ekspertfællesskab til nye praksisser for våbenkontrol og tillidsskabende foranstaltninger og skitserer forslag til, hvad danske myndigheder kan gøre for at understøtte den proces på europæisk niveau.

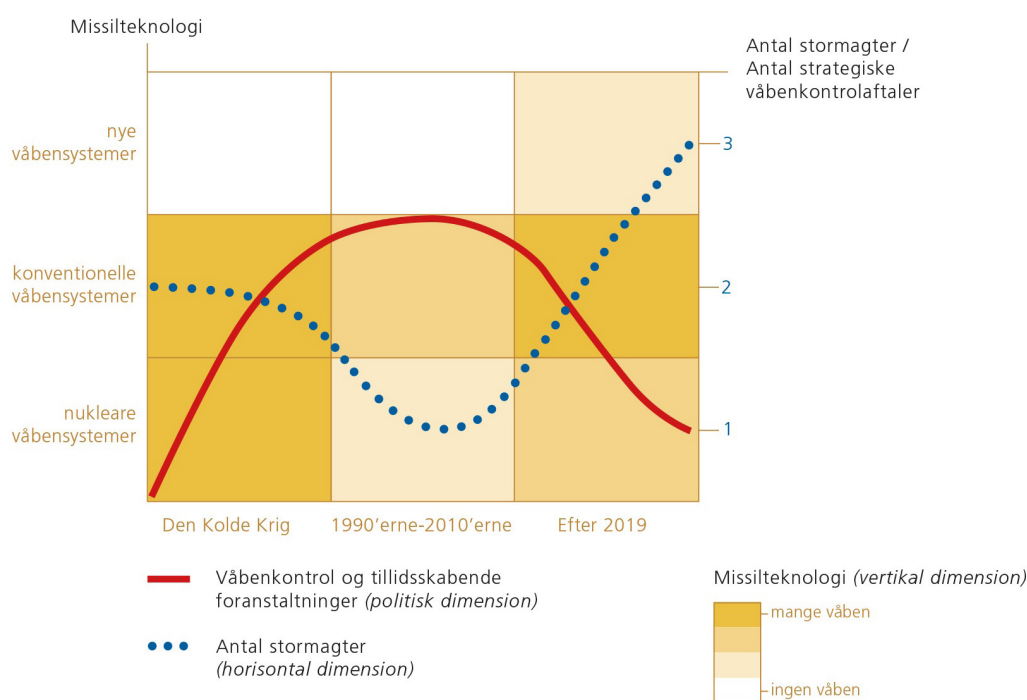
Rapportens vigtigste konklusion er, at sikkerhedsdilemmaet i Europa er forværret siden august 2019 som følge af den stigende missiltrussel og tilbagekomsten af stormagtskonkurrence, der ignorerer værdien af våbenkontrol.

Baseret på en analyse af offentligt tilgængelige data identificerer rapporten fem vigtige tendenser, som kan og fortsat vil påvirke den strategiske stabilitet: 1) missilsystemers større rækkevidde og øgede mobilitet; 2) hurtigere missiler med forbedret manøvreedygtighed pga. militær udnyttelse af hypersonisk teknologi; 3) nye typer af atomvåben med nye egenskaber; 4) øgede investeringer i langdistanceluftforsvarssystemer; og 5) faldende priser på avancerede missilsystemer, hvilket øger deres tilgængelighed. Med deres forbedrede hastighed, manøvreedygtighed og mobilitet samt deres kombinerede konventionelle og nukleare kapacitet afføder de nye, offensive missilsystemer mistillid og øger risikoen for misforståelser. Faren bliver endnu større af, at vi er vidne til et våbenkapløb mellem stormagterne om at opnå *kvalitativ* militær overlegenhed, der vil sikre en grundlæggende strategisk fordel, når det kommer til krigsførelse i det 21. århundrede. Hverken USA, Rusland eller Kina er interesserede i at forhandle om nye våbenkontrolaftaler eller tillidsskabende foranstaltninger parallelt med disse accelererende, våbenkapløbslignende dynamikker, og nye våbensystemer

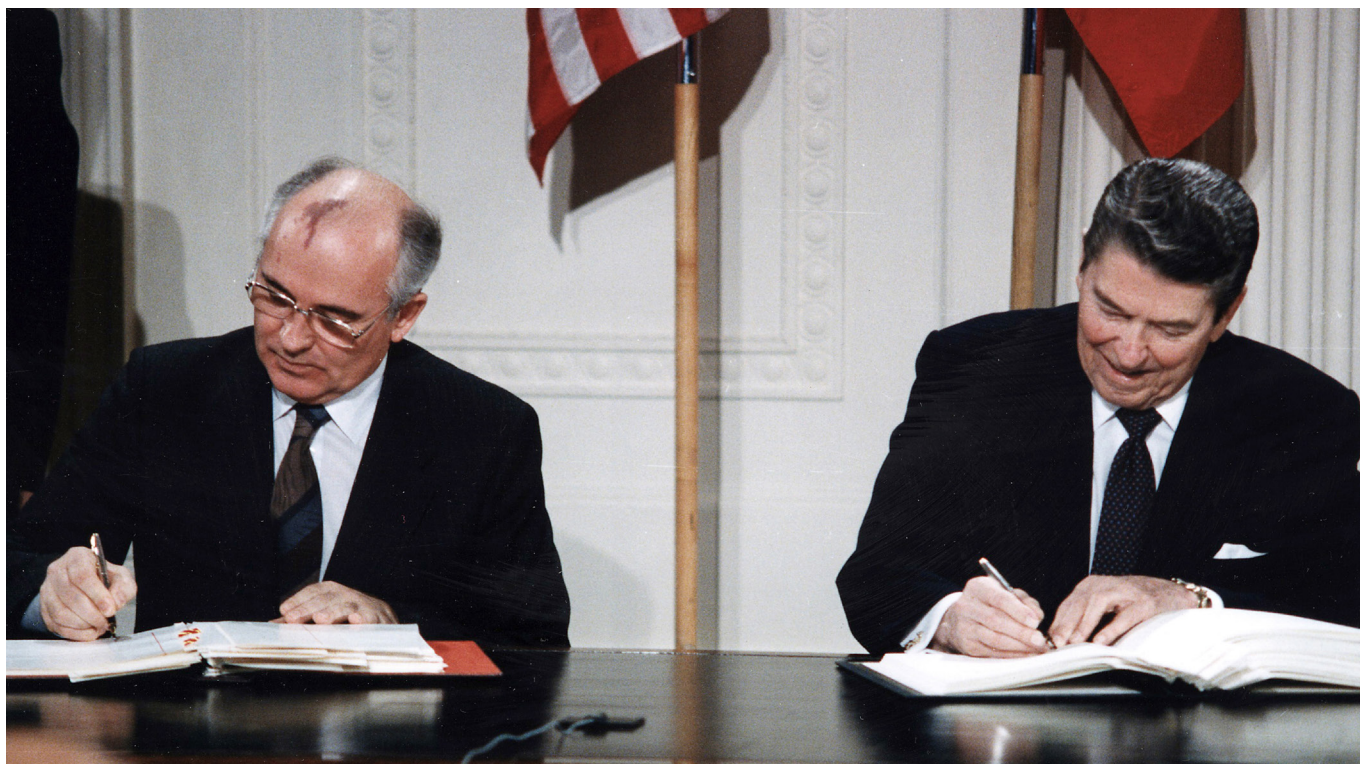
risikerer dermed at forblive ukontrollerede. Som et produkt af Den Kolde Krig ville INF-traktaten dog formentlig ikke have været i stand til at kontrollere disse nye udviklinger. De fleste hypersoniske missiler affyres fra luften eller fra skibe og har en rækkevidde på over 5.500 km, når de affyres fra land.

INF-traktaten blev offer for nye, globale geopolitiske dynamikker. Selvom traktaten havde stor betydning for europæerne, var hverken USA eller Rusland interesserede i at bevare denne bilaterale nedrustningsaftale fra Den Kolde Krig, da den ikke kunne pålægge Kina begrænsninger. Dette antyder et stort skred: Europa er ikke længere centrum for overvejelser om strategisk stabilitet i Washington. Ved at forlade INF-traktaten ønsker USA at frigøre sine hænder i Stillehavsregionen.

Rapporten argumenterer for, at konkurrencen mellem USA og Rusland på kort sigt handler om at tilegne sig et teknologisk forspring. Den har endnu ikke resulteret i et nyt *kvantitativt* våbenkapløb i traditionel koldkrigsforstand – men dette er stadig en mulighed. På nuværende tidspunkt er den største udfordring for NATO's medlemslande at lappe de huller i NATO's forsvars- og afskrækkelsespositur, som Rusland har skabt ved at opstille nye (potentielt atomsprænghovedbærende) missiler i alliansens nærområde, da disse i alvorlig grad kan besværliggøre allierede styrkers mobilitet i og på tværs af Europa. På langt sigt vil det 21. århundredes våbenkontrolarkitektur være nødt til at inkludere flere stormagter i nye våbenkontrolregimer, som også bør omfatte en regulering af nye våbensystemer såsom hypersoniske missiler og taktiske atomvåben. Selv om sikkerhedssituationen i Europa med et fravær af INF-traktaten stadig er bedre end under Den Kolde Krigs konfrontationer og ikke vil give anledning til panik på kort sigt, bør den fortsatte teknologiske konkurrence, der kan komme ud af kontrol pga. et udhulet institutionelt sikkerhedsnet, vække bekymring. Den øgede uforudsigelighed kombineret med et sikkerhedsmiljø, hvor der er en øget risiko for misforståelser, kræver, at europæiske ledere skridter til handling.



Figuren viser en risikabel ubalance mellem de parametre, som er bestemmende for strategisk stabilitet. Fra et europæisk perspektiv har de seneste geopolitiske forandringer skabt udfordringer i tre dimensioner: 1) Horisontalt: Asien og Stillehavsregionen har overhalet den euro-atlantiske region som fokusområde for overvejelser om strategisk stabilitet. 2) Vertikalt: Der er introduceret nye missilsystemer og en ny generation af atomvåben samt sket en tilbagevenden til taktiske atomvåben. 3) Politisk: Stormagtsledere underminerer våbenkontrolnormer og forlader traktater uden at erstatte dem med nye. Flere aktører, stadig mere avancerede missilsystemer samt færre våbenkontrolaftaler og tillidsskabende foranstaltninger peger alt sammen i retning af øget ustabilitet.



Anbefalinger

Europæiske ledere bør gøre følgende:

I. Styrke de nationale luftforsvarssystemer og NATO's IAMD (på kort sigt)

Europæiske stater er, uanset deres institutionelle tilknytning til NATO og/eller EU, nødt til at modernisere deres luftforsvarssystemer. De bør derfor 1) fortsat investere i missilsystemer til tidlig varsling såvel som i mellem- og langdistance luftforsvarssystemer (helst ikke af russisk oprindelse) samt styrke NATO's integrerede luft- og missilforsvarssystem (IAMD) med henblik på at øge dets interoperabilitet og robusthed; 2) benytte den nye europæiske forsvarsfond til at udvikle egne teknologier og kapaciteter inden for luftforsvar (dette kræver dog en langsigtet tidsramme); 3) forbedre NATO's efterretnings-, overvågnings- og rekognosceringskapaciteter for at styrke situationsforståelsen og give mere tid til beslutningstagning; og 4) igangsætte en ny nuklear debat på tværs af NATO for at genstarte ledende beslutningstageres opmærksomhed på nuklear afskrækkelse, og samtidig gøre våbenkontrol til en topprioritet for alliancens atomvåbenpolitik og forsvarsplanlægning.

II. Modernisere og globalisere tillidsskabende foranstaltninger (på kort og mellemlangt sigt)

I takt med at våbenkontrolaftaler forsvinder, bliver gensidig transparens afgørende. Disse tillidsskabende foranstaltninger bør inkludere periodisk dialog mellem Rusland, USA og Kina for at adressere nye våbensystemers destabiliserende potentiale, begrænse spredningen af strategiske atomvåben såvel som konventionelle våben og eliminere farlige operationelle procedurer. De europæiske stater bør derfor 1) facilitere dialog mellem NATO og Rusland for at adressere Ruslands frygt for de amerikanske

luftforsvarsstillinger i Europa; 2) koordinere deres tilgang til USA og fremme, at USA atter tilslutter sig Åben Himmel-traktaten (OST); 3) arbejde for en modernisering og potentiel globalisering af Wien-dokumentet til også at inkludere Asien og Stillehavsregionen.

III. Bidrage til at designe en ny strategisk våbenkontrolarkitektur (på langt sigt)

En ny våbenkontrolarkitektur vil forudsætte dybe forhandlinger mellem stormagterne. De europæiske stater bør forme denne proces på to måder:

A – multilateraliser strategisk våbenkontrol.

Da stormagtskonkurrence mellem Washington og Beijing er en langsigtet realitet, bliver det strategiske våbenkontrolregime nødt til at tilpasse sig på to måder: 1) trilateral eller multilateral våbenkontrol med nye regler for optælling og nye verifikationsmetoder; 2) asymmetrisk våbenkontrol for at imødegå forskelle i systemer og tal. Europæiske allierede kan hjælpe USA med at få Kina om bord ved at forsøge at socialisere kinesiske ledere med henblik på at bøjede Beijings langvarige skepsis over for våbenkontrol og samtidig fremme samarbejdet mellem eksperter på våbenkontrolområdet for at ændre den hemmelighedsfulde kinesiske attitude. Fremme af dialog og transparens i forholdet til Kina kan dog vise sig udfordrende, da mangel på samme af nogle eksperter påpeges som en bevidst del af Kinas nukleare strategi. Kultivering af en større værdsættelse af gennemsigtighed, gensidig tilbageholdenhed og verifikation på den kinesiske side kan sandsynligvis kun opnås i kombination med overtalelse, tilskyndelse og tvang.

B – inkluder ny militærteknologi ud over atomvåben.

Europæiske stater bør insistere på, at det fremtidige våbenkontrolregime skal inkludere nye regler og standarder for teknologier, der potentielt kan forstyrre den strategiske stabilitet, såsom hypersoniske missiler, autonome våbensystemer, konventionelle præcisionsmissiler, missilforsvar og cyberkapaciteter. Særlig opmærksomhed bør rettes mod egenskaber som kombineret konventionel og nuklear anvendelse, mobilitet, hastighed og effekt med henblik på at begrænse våbensystemers spredning. Våbenkontrolforhandlinger med Rusland bør omfatte forhandlinger om fjernelse af taktiske atomvåben fra Europa.

Optioner for Danmark

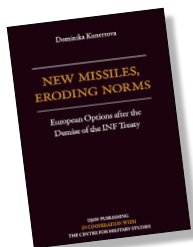
Danmark er som småstat afhængig af sikkerhedsgarantier fra sine allierede i det internationale system – i særdeleshed fra verdens dominerende militær- og atommagt, USA – og det er derfor afgørende, at Danmark vedligeholder det transatlantiske forhold. Ikke desto mindre bør Danmark sammen med sine europæiske allierede arbejde for at etablere en stærk, legitim europæisk stemme, der kan blive hørt i våbenkontroldebatten mellem stormagterne. Danmark kan støtte denne proces på europæisk niveau på to måder.

For det første kan Danmark opbygge kapacitet til at støtte de normsættende våbenkontrolprocesser gennem ekspertise og diplomatiske indsatser med henblik på at skabe nye, tidssvarende tillidskabende foranstaltninger og forme fremtidens sikker-

hedsarkitektur. Det vil kræve, at Danmark øger sin ekspertise inden for våbenkontrolområdet, både i Udenrigsministeriet og i Forsvarsministeriet. Dansk støtte til de normsættende våbenkontrolprocesser kan inkludere: 1) at bevare og implementere målsætningerne i Den Atomare Ikkespredningstraktat 2) at redde OSCE fra glemelsen – Danmark bør, bevidst om sine egne begrænsninger som småstat, arbejde for at genoplive organisationen ved gennem diplomatiske indsatser at inspirere europæiske stormagter til at lancere initiativer til fremme af gennemsigtige foranstaltninger, såsom at modernisere Wien-dokumentet; og 3) at organisere en international konference til fremme af tillidskabende foranstaltninger på globalt niveau og til lancering af et globalt Wien-dokument-initiativ. Uanset om det viser sig muligt at realisere et sådant initiativ, vil Danmark dermed signalere sin interesse i en inkluderende dialog om tillidskabende foranstaltninger.

For det andet bør Danmark fortsætte med at bidrage til NATO's forsvars- og afskrækkelsespositur. Danske forsvarspolitiske beslutningstagere bør sikre, at de nyligt anskaffede F-35-fly vil forblive en aktiv del af NATO's lufttrumsovervågning. Tilsvarende er det vigtigt, at Danmark forbedrer sit luftforsvar og kapaciteter til tidligt varsel i samarbejde med lande i Østersøregionen i en NATO-ramme, såsom det nyligt afsluttede samarbejde med ni andre NATO-allierede om udvikling af landbaserede kort- og mellemdistanceluftforsvarskapaciteter.

Nye missiler – udhulede normer



Dette CMS Memo bygger på CMS Rapporten *New Missiles, Eroding Norms – European Options after the Demise of the INF Treaty*, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet i samarbejde med Djøf Forlag. Rapporten findes i sin fulde længde under 'Publikationer' på Center for Militære Studiers hjemmeside.

Hvis du vil vide mere om den europæiske sikkerhedssituation i forandring, kan du også læse CMS-publikationerne:

- *How High? The Future of European Naval Power and the High-End Challenge* (2021)
- *Vesten og Rusland: Optioner for samarbejde i en krisetid* (2020)

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

Twitter: @MilStudiesCPH

LinkedIn: linkedin.com/company/centre-for-military-studies