

Ola Stensland Hornslien

Amerikansk atomvåpenstrategi

En innholdsanalyse

Hovedoppgave i Lektor i samfunnsfag

Veileder: Jo Jakobsen

Juni 2019

Ola Stensland Hornslien

Amerikansk atomvåpenstrategi

En innholdsanalyse

Masteroppgave i Lektor i samfunnsfag
Veileder: Jo Jakobsen
Juni 2019

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

 **NTNU**
Norwegian University of
Science and Technology

Forord

Mange års utdanning er nesten ved veis ende. Årene i Trondheim har vært lærerike og utviklende. Uten den statsvitenskapelige delen i lektorløpet er det høyst tvilsomt hva resultatet hadde blitt. Statsvitenskapen har med god margin vært den delen av utdannelsen jeg har satt størst pris på.

Arbeidet med masteren har vært utrolig spennende. Den gikk fra å være et overordnet og vagt tema til å bli en konkret studie av amerikansk atomvåpenstrategi. Det har ikke skjedd av seg selv. Det ville ikke vært mulig å gjennomføre uten den stødige veiledningen fra min veileder Jo Jakobsen. Jakobsen fortjener en stor takk for sitt arbeid med meg. Kommentarene dine til avhandlingen min har alltid vært konstruktive og konkrete. Døren til kontoret ditt har også alltid vært åpen når jeg har trengt det. Jeg har ofte følt meg veldig heldig for å fått en så dyktig og fleksibel veileder til min masteroppgave. Du har vært en stor inspirasjon for meg. Tusen takk!

Jeg vil også takke familie og venner for gode og støttende samtaler underveis. Særlig vil jeg rette en stor takk til min samboer, Maria Berge, som virkelig har fått fram det beste i meg. Ikke bare har hun hatt denne positive påvirkningskraften i arbeidet med mastergraden, men også ellers i utdanningsløpet, og generelt i livet.

Trondheim, juni 2019
Ola Stensland Hornslien

Sammendrag

Denne studien søker å vise forskjeller og endringer i amerikansk atomvåpendoktriner, henholdsvis mellom George W. Bush', Barack Obamas og Donald Trumps strategier. Dette gjøres først og fremst via en innholdsanalyse av atomvåpenstrategiene slik de blir publisert som *Nuclear Posture Reviews*. Analyseverktøyet er utviklet spesielt med dette formål for øye. Kategoriene i analyseverktøyet er utledet fra ledende teoretikere på atomvåpenfeltet, herunder Kenneth Waltz, Scott D Sagan, Henry Kissinger, Thomas Schelling og John Mueller. Analyseverktøyet anvendes og presenteres da tre ganger for de tre forskjellige doktrinene. Spørsmålet som oppstår, og som oppgaven søker å besvare, er hvordan disse forskjellene kan forklares. Argumentet/hypotesen i denne studien er at endringer i trusselbilde, maktforhold og i hvem som deltar i utarbeidelsen av dokumentet forklarer forskjeller mellom doktrinene. Studien avsluttes med å si noe om hva som kommer til å prege den framtidige atomvåpenstrategi. Denne studien viser at det er relativt store forskjeller mellom de ulike presidentenes atomvåpendoktriner. Videre viser denne studien at disse forskjellene kan forklares med endringer i maktforhold, trusselbilde, og endringer i hvem og hvor mange som deltar i arbeidet med doktrinen.

Abstract

This study seek to show changes in American nuclear strategy between George W. Bush, Barack Obama and Donal Trump. This is done by doing a content analysis of the different nuclear strategies as they are presented as Nuclear Posture Reviews. The analysing tool is developed especially with this task in mind. The categorizations in the analysing tool is derived from leading theorists in the field of nuclear weapons, including Kenneth Waltz, Scott D Sagan, Henry Kissinger, Thomas Schelling and John Mueller. The main body of this study is the three individual analysis of the three documents. The question at hand becomes how these changes can be explained. The argument in this study is that changes in the treat environment, relative power and changes in the actors who participate in the elaborations of the document, explain differences in the doctrines. The study is concluded with a chapter on what one can expect from a future doctrine. This study shows that there are relatively large differences between the various presidents' nuclear weapons doctrines, and that these differences can be explained by changes in the treat environment, relative power and changes in the actors who participate in the work with the doctrine.

Kapittel 1. Innledning: My button is bigger and works	1
Kapittel 2. Teori: Om grusomhet og barmhjertighet	6
2.1 Teoretikerne	8
2.1.1 Kenneth Waltz - atomvåpenrevolusjon: <i>Safety will be the sturdy child of terror</i>	9
2.1.2 Scott D. Sagan - militære organisasjoner og sivil kontroll: Jo mer, jo verre	11
2.1.3 Henry A. Kissinger og Thomas Schelling: Trussel, risikomanipulasjon og eskalering: <i>The power to hurt</i>	13
2.1.4 John Mueller: Atomvåpenirrelevans	14
2.2 Teoretisk avrundning og analyseverktøy	15
Tabell 2.1	16
Kapittel 3. Metode: Innholdsanalyse	18
3.1 Nuclear Posture Review og validitet	19
3.2 (Manglende) oversikt over investeringer og atomvåpenarsenal	20
Kapittel 4. Analyse av <i>Nuclear Posture Reviews</i>	21
4.1 Analyse av NPR 2002: Stormaktsrivaliseringens død	21
4.1.1 NPR 2002 analysert ved hjelp av Waltz	22
4.1.2 NPR 2002 analysert ved hjelp av Sagan	25
4.1.3 NPR 2002 analysert ved hjelp av Kissinger og Schelling	26
4.1.4 NPR 2002 analysert ved hjelp av Mueller	29
4.1.5 Avsluttende kommentar til NPR 2002: ulv i fåreklær?	30
Tabell 4.1	31
4.2 Analyse av NPR 2010: Obama, den motvillige kriger	32
4.2.1 NPR 2010 analysert ved hjelp av Waltz	33
4.2.2 NPR 2010 analysert ved hjelp av Sagan	35
4.2.3 NPR 2010 analysert ved hjelp av Kissinger og Schelling	36
4.2.4 NPR 2010 analysert ved hjelp av Mueller	38
4.2.5 Avsluttende kommentar til NPR 2010	39

Tabell 4.2	39
4.3 Analyse av NPR 2018: Stormaktsrivaliseringens gjenoppstandelse	40
4.3.1 NPR 2018 analysert ved hjelp av Waltz	41
4.3.2 NPR 2018 analysert ved hjelp av Sagan	45
4.3.3 NPR 2018 analysert ved hjelp av Kissinger og Schelling	46
4.3.4 NPR 2018 analysert ved hjelp av Mueller	49
4.3.5 Avsluttende kommentar til NPR 2018	50
Tabell 4.3	51
Kapittel 5. Sammenfattende analyse: ett steg fram, to tilbake	52
Kapittel 6. Avsluttende kommentar	55
Kilder	58
Profesjonsrelevans	65

Kapittel 1. Innledning: My button is bigger and works

I sin tale til FN, tirsdag den 19.10.2017, proklamerte USAs 45. president Donald J. Trump følgende: “(...) if forced to defend itself or its allies, we will have no choice but to totally destroy North Korea. Rocket man is on a suicide mission for himself and for his regime” (White House, 2018). Nord-Koreas leder Kim Jong-un svarte på tiltale med å hevde at USAs president var en mentalt forvirret amerikansk senil gubbe (Sang-Hun, 2017). Videre uttalte den nordkoreanske lederen at han hadde atomvåpenknappen klar på pulten til alle døgnets tider. Trump hevdet på sin side at hans atomvåpenknapp var mye større, i tillegg til at den faktisk fungerte (Gambino, 2018). I ettertid møttes derimot de to lederne i Singapore, og tonen ble betraktelig bedre. Blant annet uttalte Trump at de kom til å ha et fantastisk forhold, og at de skulle samarbeide om atomnedrustning på Koreahalvøya (Landler, 2018a).

Trumps trusler mot Kim Jong-un kan tyde på at terskelen for å benytte seg av atomvåpen, både som trussel og i strid, er senket fra tidligere presidenter. Men er det faktisk slik? Hva er den offisielle atomvåpenstrategien til president Trump? Og har den offisielle atomvåpendoktrinen forandret seg fra tidligere presidenter? Kan man finne forandringer mellom f.eks. USAs 43. president George W. Bush, USAs 44. president Barack Obama og Donald J. Trump? Problemstillingen for dette prosjektet er dermed: *Hvilke forskjeller finner man mellom atomvåpenstrategien til Bush, Obama og Trump? Og hvordan kan disse forskjellene forklares?*

For å svare på det første spørsmålet vil det i hovedsak gjøres en analyse av presidentenes *Nuclear Posture Review (NPR)*. Dokumentet publiseres som regel en gang i løpet av den sittende presidents periode, og benyttes av presidentene til å informere offentligheten og Kongressen om atomvåpenarsenalets rolle i USAs sikkerhetspolitikk. Foruten å begrense ambisjonene til sine motstandere har slike strategiske dokumenter også andre roller. De blir brukt som utgangspunkt for internasjonale relasjoner, og for håndtering av ulike tilgjengelige alternativer ved kriser. De påvirker slik sett både nåtid og fremtid (Holst, 1982, s. 5). Videre påvirker USAs NPR andre staters atomvåpendoktriner direkte, i tillegg til at det generelt er et normskapende dokument (Sagan og Vaynman, 2011).

Det vil også benyttes annen empiri for å besvare spørsmålet om forskjeller i atomvåpendoktriner, f.eks. antall atomvåpenstridshoder. I tillegg vil andre offentlige dokumenter, og uttalelser benyttes for å belyse likheter eller forskjeller i presidentenes forskjellige strategier.

Det andre formålet med denne studien er å presentere et argument som kan forklare mulige forskjeller i atomvåpendoktrinene. Hypotesen/argumentet i denne studien er at eventuelle forskjeller i doktrinene kan forklares ved hjelp av endringer i relative maktforhold og trusselbildet. Dermed forventer jeg å finne forskjeller mellom doktrinene dersom internasjonale maktforhold eller trusselbildet har endret seg siden sist doktrine ble forfattet. Eksempelvis har Russland og andre stater i større grad utfordret USA på den internasjonale arenaen. Herunder kommer det at Russland og for eksempel Kina har utvidet sine økonomiske budsjetter og militære styrker, og på denne måten tvinger USA til å ta hensyn til disse statene når avgjørelsene blir tatt. USA går fra å være den helt klart sterke makten i verden til at dette skillet utviskes i stadig større grad under de tre presidentene som er gjenstand for analyse her. Terrorisme er også et tungtveiende fokus som har endret trusselbildet, særlig i tiden etter terrorangrepet 11. september. Denne utviklingen gjenspeiles også i atomvåpendoktrinene til de tre presidentene, men da i varierende grad.

En utfordring med dette argumentet er derimot å forklare forskjeller mellom doktriner som har relativt lik oppfattelse av trusselbildet og det internasjonale maktforholdet. En mulig innfallsvinkel til dette spørsmålet er organisasjonsteoretisk: Dersom flere/færre organisasjoner, sammenlignet med den foregående doktrinen, har vært involvert i arbeidet med doktrinene kan man forvente endringer, uavhengig av om trusselbildet og maktforhold er det samme. Logikken bak denne delen av hypotesen er at dersom man involverer flere departementer, må man ta flere hensyn i tautrekkingsprosessen. Forskjellige organisasjoner har forskjellige mål. De har forskjellige måter å lese informasjon og forstå verden på (Sagan og Waltz, 1995, s. 51). Noe som i sin tur vil medføre at en doktrine som er utformet av mange deltakere ikke vil være like spisset som den ville blitt med færre deltakere. Det vil dermed kunne forventes endringer uavhengig av om trusselbildet og maktforhold er konstant, dersom man inkluderer flere/færre aktører i prosessen med å utarbeide dokumentet.

Eksempelvis kan vi tenke oss at en prosess hvor Forsvarsdepartementet (Pentagon) er eneste deltaker vil føre til en mer aggressiv og spisset doktrine, sammenlignet med en prosess hvor eksempelvis allierte, og flere deler av statsapparatet er med. Forsvarsdepartementet vil da finne løsninger med utgangspunkt i sin egen militære kultur (Sagan og Waltz, 1995, s. 51). Doktrinen kan da ventes i mindre grad å fokusere på løsninger som ikke er av militær karakter. Eksempel på slike ikke-militære løsninger som kan tenkes å nedprioriteres vil da være multilaterale avtaler, diplomati og nedrustning. Hvilke statlige aktører som er med på arbeidet bestemmes av presidenten selv. For eksempel inkluderte Obama et mye større antall aktører i utarbeidelsen av sin doktrine enn det Bush og Trump gjorde. Dette prosjektet vil

vide at hvem som er med i prosessen kan bidra til å forklare hvorfor de forskjellige presidentene vektlegger forskjellige strategier på tross av lik virkelighetsoppfattelse.

Innholdsanalysen og diskusjon av de forskjellige *Nuclear Posture Reviews* utgjør hoveddelen av dette prosjektet. I denne analysen benyttes det fire forskjellige teoretiske skoler for å beskrive den mulige effekten atomvåpen har på forholdet mellom stater. De fire teoriene og teoretikerne er: Kenneth Waltz med atomvåpenrevolusjon (*nuclear revolution*); Scott D. Sagan med militære organisasjoner og sivil kontroll; Henry Kissinger og Thomas Schelling med risikomanipulasjon, eskalering og begrenset krig (*risk manipulation, escalation, and limited war*); og John Mueller med atomvåpenirrelevans (*nuclear irrelevance*). Teoriene brukes for å utlede kategorier til analyseverktøyet, og utgjør rammeverket for denne teksten.

Waltz' teori om atomvåpenrevolusjon bygger på innrømmelsen om at det ikke har vært utkjempet kriger mellom stormakter etter at disse fikk hånd om atomvåpen. Atomvåpen i dette perspektivet blir dermed en positiv mekanisme som skaper trygghet og stabilitet mellom atomvåpenmaktene (Sagan og Waltz, 1995, s. 41-49). Fra dette teoretiske perspektivet utledes det kategorier om avskrekking, modernisering/utvikling og økt pengebruk, spille ned viktigheten av samarbeid og avtaler, og et ønske om gradvis spredning av atomvåpen. Waltz' teori er relevant i denne analysen fordi det gir et interessant perspektiv på konsekvensene av atomvåpen. Der de tre andre teoretiske perspektivene fokuserer på negative konsekvenser av atomvåpen, fokuserer Waltz på hva man tjener på å ha og spre atomvåpen ytterligere. På tross av at det ikke i noen av doktrinene argumenteres for spredning av atomvåpen er kategoriene avskrekking, modernisering/utvikling, pengebruk, og spille ned viktigheten av avtaler essensielle momenter i samtlige doktriner. Det varierer derimot mellom hvor tungt de forskjellige kategoriene blir vektlagt.

Sagan har motsatt forståelse av atomvåpen enn Waltz: de gjør verden mindre trygg, spredning vil øke sannsynligheten for en ødeleggende krig. Dette perspektivet bygger på teorien om at militære organisasjoner skiller seg fra populasjonen ellers: de er mer krigersk. I tillegg hevder Sagan at disse organisasjonene mangler tilstrekkelig sivil kontroll (Sagan og Waltz, 1995, s. 52). Fra dette teoretiske utgangspunktet kan man forvente et fokus på ikke-spredning, avrustning/reduksjon av atomvåpen, og vektlegging av internasjonale avtaler, samarbeid og diplomati. Som kategoriene over er dette også helt sentrale momenter i de forskjellige doktrinene. En gjenganger, som denne studien vil vise, er at et tungt fokus på en kategori utledet fra for eksempel Waltz' teori, ikke utelukker et stort fokus på en kategori utledet fra Sagens teori.

Kissingers og Schellings teori om risikomanipulasjon, eskalering og trussel bygger på den forståelse at atomvåpen kun skaper stabilitet på det høyeste nivået av krig: en altomfattende og destruktiv atomkrig. Denne stabiliteten på det øverste nivået åpner derimot for manipulasjon av risiko og krig på lavere nivåer. Stater er tjent med å maksimere trusselen for krig, da man forstår at atomvåpenkrig og trussel om atomvåpenbruk er urealistisk (Kissinger, 1969, s. 111). Fra dette perspektivet utledes det implikasjoner om trusler/eskalering/risikomanipulasjon, integrasjon, og utvikling av taktiske våpen. Disse kategoriene er analytisk viktige for å kunne si noe om hvem, hva og hvordan doktrinene truer andre stater. I tillegg til at analysen da åpner for å si noe om hvordan doktrinene forsøker å beholde en troverdig avskrekking på nivåene under full atomvåpenkrig. Trusler og avskrekking er også sentrale temaer i de forskjellige doktrinene. De befatter seg alle med både direkte og indirekte trusler mot andre stater. Videre søker alle doktrinene å forklare hvordan man i nåtid og fremtid skal beholde en troverdig avskrekking mot fiendtlige aktører.

Mueller kan på mange måter sees på som teoretikernes antitese. De nevnte teoretikerne over har jo i det minste en oppfattelse av at atomvåpen har en effekt på internasjonale forhold, det være seg negative eller positive effekter. Muellers perspektiv er derimot at atomvåpen ikke har hatt noe å si for fraværet av krig etter andre verdenskrig. Det er det andre verdenskrig i seg selv som har sørget for (Mueller, 1988, s. 52). Våpnene brukt og utviklet under andre verdenskrig er mer enn tilstrekkelig for å vise statsledere at krig er en dårlig idé. Fra denne grunntanken om atomvåpenirrelevans utledes det implikasjoner om å minske investeringene i atomvåpenkapabilitetene, fokusere på konvensjonelle styrker som avskrekking, og spille ned atomvåpens strategiske viktighet. Dette gir analytiske kategorier som vil være interessante i et doktrinelt perspektiv.

Implikasjonene fra de fire teoretiske skolene forventes å bli vektlagt forskjellig etter maktforholdet mellom USA og andre stater, særlig Russland, samt endringer i trusselbildet. De tre doktrinene som er valgt i denne studien er riktignok alle fra tiden etter den kalde krigen. Det betyr derimot ikke at forholdet mellom stater i verden har vært statisk. Eksempelvis har doktrinene fulgt og forandret seg fra det tidlige håpet om at Putin skulle være Russlands demokratiske redningsmann, til den mer totalitære lederen han faktisk var/ble. Dette trusselbildet sammenholdt med at maktforholdet utfordres via militære budsjetter og faktiske handlinger gjør at det er nødvendig med doktrinelle endringer. Denne utviklingen har også eskalert og blitt synlig særlig inn mot Trumps 2018-doktrine. Det relative maktforholdet kan dermed være en potent variabel når man skal forklare variasjon

mellom dokumentene. Som studien vil vise er det også store variasjoner i hvem som er med på arbeidet med doktrinene, noe som gjenspeiles i de forskjellige *Nuclear Posture Reviews*.

Oppgaven starter med en historisk/teoretisk del hvor det gjøres kort rede for atomvåpenhistorien, og mer omstendelig redegjøres for de forskjellige teoretiske perspektivene. I slutten av denne delen presenteres analyseverktøyet, som dermed fungerer som en bro mot studiens avklaring av innholdsanalyse som metode. Deretter følger analyse av de tre forskjellige doktrinene, som vil vise at det er store forskjeller mellom de tre doktrinene. Særlig når det kommer til hvilke strategier man velger som svar på de forskjellige utfordringene. Bush og Trump velger mer aggressive strategier for svare på endringer i trusselbildet, eksempelvis utvikling av nye atomvåpenkapabiliteter, mens Obama vektlegger samarbeid og diplomati. Analysekapittelet etterfølges av ett kapittel med en sammenfattende analyse. Til sist kommer avslutningskapittelet hvor det søkes å si noe om hva man kan forvente av fremtidige doktriner.

Kapittel 2. Teori: Om grusomhet og barmhjertighet

For 73 år siden, den 6. august 1945, slipper USA verdens første atombombe *Little Boy* på den japanske byen Hiroshima. Over 66 000 dør momentant, mens mangfoldige tusen dør i ukene og månedene som følger, av stråling, brannskader og skader (Hall, 2013). Verden, maktforholdet mellom stater og den militære planleggingen er på vei inn i en ny epoke: atomalderen. De militære strategiene som har heftet ved atomvåpnene har vært i utvikling siden våpnene ble brukt for første gang.

De første tre årene med atomvåpen blir preget av at USA rent faktisk er den eneste staten i verden med atomvåpen, de har atomvåpenmonopol. De strategiene som forelå for luftvåpen og raketter ble utvidet til å gjelde for atomvåpen, de ble likestilte med tradisjonelle raketter. Det handlet om å påføre død og ødeleggelse for fienden (Freedman, 2003, s. 46).

Det er først når Sovjet får utviklet sin bombe i 1949 at USA for alvor må begynne å kalkulere med en annen stats kapabiliteter. Strategisk balanse blir dermed et sentralt konsept, man måtte beholde overtaket, eller i det minste være like god som sovjeterne. Tanken om å utvikle taktiske våpen oppstår som en naturlig konsekvens av at man vil ha mer «anvendelige» atomvåpen (Freedman, 2003, s. 60-64). I en forlengelse av «anvendelige» atomvåpen oppstår også konseptet om begrenset atomvåpenkrig (Kuiper, 2019).

Et skille som går igjen i dette prosjektet er nettopp forskjellen mellom taktiske og strategiske atomvåpen. Både prefikset taktisk, ikke-strategisk, og *low-yield* peker mot den samme våpentypen: det er kortdistanseraketter, med lavere eksplosiv kraft enn de strategiske våpnene. Strategiske atomvåpen er på den andre siden langdistansevåpen med stor eksplosiv kraft (NTI, 2002).

I våpenkappløpet mellom USA og Sovjet under den kalde krigen er det særlig konseptet om terrorbalanse (*Mutual assured destruction, MAD*) som blir den nye strategiske ledestjernen. Det var ikke lenger grunn til å planlegge med å angripe først fordi motparten uansett hadde evnen til å påføre utolererbar smerte (Freedman, 2003, s. 235). Denne vissheten om kostnader ved et eventuelt angrep skulle skape stabilitet mellom de to statene.

Terrorbalansen forutsetter en avskrekkingsmekanisme. Det vil si at man troverdig evner å overbevise motstanderen sin om at man kan påføre denne ulidelig smerte dersom den ikke avstår fra å foreta seg en bestemt handling (Schelling, 1966, s. 42). I denne sammenheng handler det om å overbevise en fiendtlig innstilt stat om at det intet er å tjene på å angripe med atomvåpen.

Robert McNamara (forsvarsminister for Kennedy og Johnson), en av den kalde krigens mest innflytelsesrike strateger, uttalte at en hovedforutsetning i MAD var at USA og Sovjet var styrende for hverandres atomvåpenstrategier (Freedman, 2003, s. 240). For argumentet i denne studiens del, om at maktforhold og trusselbildet er medvirkende faktorer for å forklare endringer i den amerikanske doktrinen, er uttalelsen beskrivende.

Ved den kalde krigs slutt spør USAs ledere og strateger seg derimot om hva man skal gjøre med et relativt overdimensjonert atomvåpenarsenal. Hvilke strategier er det nå som må velges for de nye sikkerhetsomgivelsene? Sentralt i dette spørsmålet utover 90-tallet blir hvordan man skal forholde seg til Russland etter Berlinmurens fall. De enorme forandringene som foregikk i Russland krevde at man endret strategi. Man forkastet MAD. Nå skulle man fokusere på *Mutual Assured Security* (MAS). MAS skulle hindre spredning av atomvåpen til terrorister, og hindre uautorisert bruk av atomvåpen (Freedman, 2003, s. 414). I grove trekk blir det et større fokus på nedrustning i tiden rett etter den kalde krigs slutt. Som den første presidenten etter den kalde krig kuttet George H.W. Bush eksempelvis USAs atomvåpenarsenal med over 40 prosent, eller omlag 9500 stridshoder (Kristensen, 2014).

Men det er ikke bare forholdet til Russland som endrer seg etter den kalde krigens slutt. USA er nærmest som hegemon å regne på den internasjonale arena. Dette skal derimot ikke vare i all fremtid. De tre doktrinene som er gjenstand for analyse i denne studien preges nødvendigvis av at USAs plass som verdensener i stadig større grad blir utfordret av andre stater. Russland og Kina blir seriøse stormaktsrivaler fra øst. Denne utviklingen av maktforholdet blir særlig synlig inn mot Trumps første tid som president, og gjenspeiles også i doktrinen. Det er også slike endringer mellom Bush og Obamas doktrine, men ikke på langt nær i like store grad/like synlig. Det som derimot endres stort mellom Bush og Obama, og mellom Obama og Trump, er hvor mange som deltar i arbeidet med doktrinene.

Bill Clinton, som blir den første presidenten som publiserer en *Nuclear Posture Review* (1994), fokuserer også stort på nedrustning. I atomvåpendoktrinen fra 1994 ser man også tydelig at ikke bare andre staters nåværende situasjon er styrende for USAs doktrine, men også den usikre framtiden. I et anarkisk verdenssamfunn hvor man aldri vil være helt trygg blir det viktig å sikre seg mot framtidige potensielle trusler. Dermed ble det i Clintons NPR bestemt at man måtte sikre seg mot at reformene i Russland potensielt kunne bryte sammen, og at et mer fiendtlig styre skulle ta over (Spulak, 1997, s.106). Altså at trusselbildet i framtiden potensielt kunne endre seg.

De tre presidentenes *Nuclear Posture Reviews* som er gjenstand for analyse i denne studien preges av denne historiske utviklingen. I forskjellig grad vektlegges nedrustning og

offensive strategier i dokumentene. De utløsende faktorene for disse forskjellene er som nevnt endringer i maktforhold, trusselbildet og hvilke departementer som deltar i arbeidet med doktrinen. Det er også flere stater enn tidligere som har atomvåpen eller som aktivt søker dette. Statene med atomvåpen er i dag USA, England, Frankrike, Israel, Pakistan, India, Russland, Kina og Nord-Korea (Arms Control Association, 2018).

2.1 Teoretikerne

“For om menneskene kan man i sin alminnelighet si: de er utakknemlige, feige, begjærlige, hyklerske og bedragerske, farer skyr de som pesten (...)”.

Niccoló Machiavelli, 2003, s. 88.

Etter at Machiavelli hadde avklart menneskets begredelige natur, og at de skydde farer som pesten, kom han til den konklusjon at det ville være bedre å være fryktet enn elsket. Kjærligheten dør ut, mens frykt kan pleies og vedlikeholdes (Machiavelli, 2003, s. 89). Men for å frykte noe eller noen må det foreligge en trussel, og for at trusselen skal være effektiv, må den være troverdig. Spørsmålet i det følgende blir om trusselen om atomvåpenangrep er troverdig? Er det i det hele tatt nødvendig med atomvåpen for å oppnå den avskrekkende effekten? Hvis ja: hvor langt strekker avskrekkingen seg? Avskrekking er riktignok et psykologisk fenomen, og kan dermed ikke uten videre kvantifiseres (Holst, 1982, s. 9). Men spørsmålene har gitt opphav til en teoretisk debatt som det klargjøres for under.

De forskjellige teoretiske tilnærmingene danner grunnlaget for kategoriseringen som dokumentanalysen bygger på. Fra disse teoretiske hovedkategoriene utledes det deretter potensielle implikasjoner som kan tenkes å være vektlagt forskjellig i de ulike *Nuclear Posture Reviews*. Noen av implikasjonene kan leses direkte i det teoretiske grunnlaget, andre er mer avledet. En skjematisk oversikt over kategoriene og implikasjonene fremstilles etter klargjøringen av de forskjellige teoretikerne.

Den første teoretikeren det skal klargjøres for er Kenneth Waltz, som representant for teorien om atomvåpenrevolusjon. Kjernen i denne teorien er at atomvåpenstater ikke går til krig mot hverandre, og at atomvåpen dermed er ønskelig.

Deretter følger Scott Sagan om teorien om militære organisasjoner og sivil kontroll. Sagens poeng er at en videre spredning av atomvåpen også medfører en økt risiko for at disse våpnene faktisk kommer til å bli brukt. Særlig gjelder dette stater med lav sivil kontroll over atomvåpenkapabilitene.

Det tredje teoretiske perspektivet er Henry Kissinger og Thomas Schelling om risikomanipulasjon, eskalering og begrenset krig. Det sentrale poenget i denne teorien er at atomvåpen kun medfører stabilitet på atomvåpennivå. Det er fullt mulig og også ønskelig å inngå i konflikter på lavere nivå, ettersom man vet at atomvåpen i veldig få tilfeller faktisk vil bli brukt.

Til sist følger John Mueller og teorien om atomvåpenirrelevans. Muellers hovedpoeng er at den andre verdenskrig, og moderne konvensjonelle våpens ødeleggende kraft er mer enn tilstrekkelig til å avskrekke stater fra å gå til krig mot hverandre. Atomvåpen trengs ikke for å oppnå den samme avskrekkende effekten.

De fire teoretiske perspektivene og de fem teoretikerne er valgt med den hensikt at det skal være mulig å utlede flest mulig relevante implikasjoner til analyseverktøyet. De fem teoretikerne kan også på mange måter sies å være de mest prominente når det kommer til teori om atomvåpen, særlig Sagan, Waltz og Schelling. De tre sistnevnte har både publisert og blitt sitert i stort omfang. Det samme kan til dels sies om Kissinger, men som også i stor grad har hatt en praktisk innflytelse på amerikanske beslutningstakere gjennom hele sin karriere. Kissinger fortsetter til stadig å arbeide med atomvåpen via *The Gang of Four* som jobber aktivt med ikke-spredning av atomvåpen (Banerjee, 2010). Mueller er kanskje den av forfatterne som har skrevet minst om atomvåpen. Hans plass som utgangspunkt for denne analysen forklares av at implikasjonene utledet fra hans teori er nødvendig for at analysen skal bli fullstendig. Forståelsen, lesingen og analysen av dokumentene skjer med disse teoretikerne for øyet.

2.1.1 Kenneth Waltz - atomvåpenrevolusjon: *Safety will be the sturdy child of terror*

Waltz' teoretiske utgangspunkt preges riktignok også av den teoretiske unnfangelsens kontekst. I hovedsak skriver Waltz om atomvåpen ved slutten av 1970-tallet og utover 1980-tallet. I denne sammenheng er det særlig hans artikkel "Toward Nuclear Peace" (1981) som er relevant. Den kalde krigen pågår, har pågått, og skal pågå i enda noen år. USA jobber aktivt for å hindre spredning av atomvåpen. Men å stoppe videre spredning fremstår som en umulighet, en utopi. Flere stater vil forsøke å få fatt i atomvåpen, uavhengig av USAs innsats. Men er dette et problem? Nei, hevder Waltz. Han påpeker at "Nuclear weapons have been given a bad name", og argumenterer for gradvis spredning av atomvåpen – en atomvåpenrevolusjon (Sagan og Waltz, 1995, s. 41-49).

Grunnlaget for at Waltz' argument er den defensive realisme. Stater eksisterer i internasjonalt anarki hvor sikkerhet er mangelvare. I dette systemet er statene først og fremst opptatt av selvhjelp. Staters *raison d'être* er å ivareta sikkerhet. Men i et slikt system vil prisen for krig avgjøre hvor langt stater er villig til å strekke seg for sikkerhet og fred (Sagan og Waltz, 1995, s. 5). For å overbevise andre stater om at krig vil bli for kostbart må man bygge opp et forsvar som garanterer gjengjeldelse, og at slik gjengjeldelse vil overgå utbyttet ved krig – avskrekking. Avskrekking, skriver Waltz, er enkelt og greit å stoppe noen fra å foreta seg en handling i frykt for konsekvensene (Sagan og Waltz, 1995, s. 5).

Waltz' sentrale argument er at atomvåpenstater ikke går til krig mot hverandre. Forutsetningen for et slikt argument er nettopp at trusselen om bruk av atomvåpen er troverdig i seg selv. En stat vil unngå krig, også krig uten atomvåpen, ettersom kostnadene ved eskalering blir for store (Sagan og Waltz, 1995, s. 6). Den potensielle kostnaden ved krig mellom atomvåpenstater får den konsekvens at statene blir mer forsiktig i omgangen med hverandre. Atomvåpen fører til at man ikke lenger, i like stor grad, feilkalkulerer styrkeforholdene mellom stater. Kostnadene er jo uansett for store. Eksempelvis ved Kennedy og Khrusjtsjov under Cubakrisen. Krisen som oppstod som følge av Sovjets økende militære støtte og engasjement på øystaten, og USAs manglende vilje til å akseptere dette. Begge sider ville unngå krig, fordi utbyttet var lite, og det potensielle tapet altomfattende (Sagan og Waltz, 1995, s. 8).

Frykten for at autoritære og ustabile regimer får hånd om atomvåpen er urealistisk, skriver Waltz. Underutviklede og ustabile stater har ikke mulighet til å utvikle atomvåpen ettersom dette krever langsiktige perspektiver og langsiktig planlegging. Slik langsiktighet er et gode lederne for ustabile regimer ikke har. De må forholde seg til daglige problemer, og håpe på en bedre morgendag (Sagan og Waltz, 1995, s. 10).

I tillegg er det å fokusere på og kalkulere kostnader ikke en evne som er forbeholdt vestlige stater. Også radikale regimer, og undertrykkende diktatorer som tidligere leder i Libya, Muammar al-Qaddafi, er tvunget til å forholde seg til de potensielle kostnadene ved krig og bruk av atomvåpen. Dermed er også frykten for at slike stater utvikler atomvåpen irrasjonell og etnosentrisk. Sivil kontroll med atomvåpenstrategi og arsenal er ikke nødvendig. Sivil kontroll har jo i liten grad vært tilfellet i for eksempel Sovjetunionen og Kina som i hovedsak har unngått krig mot hverandre (Sagan og Waltz, 1995, s. 15). Dette dersom man ser bort fra grensetrefningene mellom de to statene i 1969 (Farley, 2016).

Hvilke implikasjoner gir dette teoretiske utgangspunktet? Hvilke kategorier kan man utlede? Og hva kan man forvente å finne i en atomvåpenstrategi dersom slike ideer har funnet veien til doktrinen?

Den første implikasjonen av en potensiell atomvåpenrevolusjon kan være at man spiller ned viktigheten av internasjonale avtaler og samarbeid om nedrustning. Hvorfor skal man ruste ned og hindre spredning når nettopp dette vil føre til større sikkerhet på den internasjonale arenaen, og færre kriger? Dermed kan man forvente å finne at avtaler enten blir omtalt i negative vendinger eller at de ikke blir omtalt i det hele tatt. Man kan forvente en argumentasjon om at tidligere avtaler enten er brutt eller ikke har hatt effekt.

Videre vil avskrekking være et sentralt tema. Avskrekking er her riktignok en forutsetning, men også et mål. For at man skal holde på avskrekkingen er man nødt til å følge den teknologiske utviklingen til andre stater. Dermed kan man også forvente et fokus på å øke pengebruken, herunder på modernisering og utvikling, og da særlig på strategiske atomvåpen. Avskrekking i seg selv vil da bli brukt både som begrunnelse for modernisering, utvikling og pengebruk, men også som begrunnelse for strategien i seg selv.

En naturlig forståelse og direkte lesbart av Waltz' teori er nettopp at gradvis spredning av atomvåpen er ønskelig. Dette tas dermed også med som kategori, men det forventes ikke store funn i en slik kategori. Både USAs historie med å arbeide for å forhindre spredning, og den politiske virkelighet, taler mot at det ville være mulig å hevde en slik forståelse direkte i doktrinen.

For denne analysens og kategoriseringsverktøyets del blir dermed atomvåpenrevolusjon en hovedkategori, mens avskrekking, spille ned viktigheten av avtaler og samarbeid, modernisering, utvikling og økt pengebruk, samt gradvis spredning vil være underkategorier.

2.1.2 Scott D. Sagan - militære organisasjoner og sivil kontroll: Jo mer, jo verre Waltz' teoretiske rival, når det kommer til atomvåpent teori og spredning av atomvåpen, kan klart sies å være den noe mer pessimistiske Scott D. Sagan. Særlig belyses debatten mellom de to motstanderne i boka *The Spread of Nuclear Weapons* av Sagan og Waltz (1995). Sagan forkaster argumentet om at noen statsledere mangler de kognitive og emosjonelle kapasitetene til at avskrekking vil fungere i det lange løp. Han fokuserer på kritikk av spredning av atomvåpen langs to akser: Den militære organisatoriske aksen og mangelen på sivil kontroll (Sagan og Waltz, 1995, s. 47).

En av Waltz' antagelser er at stater og ledere er rasjonelle aktører. Dette, skriver Sagan, er en antagelse som ikke er empirisk bevist. Hva om ledere og stater påvirkes av sterke krefter innad i staten? Da kan organisasjonsteori brukes for å forklare utfordringer og problematiske aspekter ved spredning av atomvåpen (Sagan og Waltz, 1995, s. 51).

Organisasjoner utvikler handlingsmønstre, rutiner og "standard operating procedures" for samhandling mellom de ulike delene og for løsninger. Dermed er ikke avgjørelser et resultat av én rasjonell aktør. Avgjørelsene styres av rutiner og handlingsmønstre, som ikke nødvendigvis søker å maksimere nytten, men som tar det første og beste alternativet (Sagan og Waltz, 1995, s. 51).

Videre har store organisasjoner ofte flere og motstridende mål. En avdeling kan ha andre interesser og mål enn en annen innad samme organisasjon. De er ikke bare statslederes redskap (Sagan og Waltz, 1995, s. 52). Også flere organisasjoner kan være involvert i utarbeidelsen av løsninger og strategier, herunder NPR, slik at strategiene kan ende opp med å være selvmotsigende og utydelige.

Som nevnt over hevder Waltz at det ikke er et problem at stater med lite eller ingen sivil kontroll av de militære kapabilitetene innehar atomvåpen – alle kan jo tenke konsekvenser. Her mener derimot Sagan at det rent faktisk er en forskjell på militært ansatte og sivile. De militære er valgt ut og sosialisert inn i en kultur som er mer tilbøyelig til å forvente krig, og er generelt mer offensiv. De er skeptiske til løsninger som er av ikke-militær art, og trent opp til å tenke militær logikk. I tillegg fokuserer de ikke på konsekvensene og langtidseffektene av krig, det er et politisk problem (Sagan og Waltz, 1995, s. 55). Samlet sett utgjør disse momentene kritiske forskjeller mellom stater med henholdsvis mye og lite sivil kontroll. De statene med lite sivil kontroll har lavere terskel for å starte krig. Spredning vil dermed være et potensielt stort feilsteg. Men selv for stater med høy grad av sivil kontroll kan militæret gjøre uopprettelige feilsteg.

Hva blir så implikasjonene av en slik teoretisk tilnærming? Hvilke kategorier kan utledes av dette? Sagan hevder først og fremst at man burde opprettholde og videreføre en politikk om ikke-spredning (Sagan og Waltz, 1995, s. 84). Andre implikasjoner kan også være å fokusere på samarbeid mellom atomvåpenstatene, både deling av informasjon og kunnskap. I et slikt perspektiv kunne man videre se for seg at statene etter hvert ville jobbe mot nedrustning og til sist avrustning av atomvåpen. Den beste måten å unngå et fatalt feilsteg med atomvåpen vil være å ikke ha dem. Dermed får man tre underkategorier i analysen ved hjelp av dette teoretiske perspektivet: ikke-spredning; nedrustning/avrustning; og samarbeid, internasjonale avtaler og diplomati.

2.1.3 Henry A. Kissinger og Thomas Schelling: Trussel, risikomanipulasjon og eskalering: *The power to hurt*

I det følgende vil det teoretiske grunnlaget for trussel, risikomanipulasjon og eskalering bli klargjort for. Hvilke implikasjoner til analyseverktøyet kan utledes fra dette teoretiske perspektivet? Den grunnleggende ideen for teorien om trussel, risikomanipulasjon og eskalering er læren om stabilitet-ustabilitet (*stability-instability paradox*). En av de første som skrev om dette var Henry A. Kissinger i boka *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, utgitt første gang i 1957. Fra denne grunnleggende ideen avfødes det flere teoretiske perspektiver, herunder Thomas Schelling (1966) som danner utgangspunktet for den andre delen av denne teoretiske grenen.

Kissinger hevder at to staters atomvåpen riktignok skaper stabilitet via gjensidig avskrekking, men det er bare på det høyeste nivået av krig: altomfattende og altødeleggende atomkrig. Det hindrer derimot ikke andre former for konflikt. Tvert imot vil en stat som har atomvåpenstabilitet være tjent med å kalkulere med at altomfattende krig ikke er et reelt alternativ i de aller fleste tilfeller (Kissinger, 1969, s. 111).

Trusselen om å benytte seg av atomvåpen kan ikke brukes mot mindre stater uten atomvåpen ettersom dette ville utløse kraftige reaksjoner fra verdenssamfunnet. I tillegg ville bruk av atomvåpen mot en svakere stat i nesten alle tilfeller være en overreaksjon. Å bruke atomvåpen mot en likeverdig stat vil også være en lite sannsynlig reaksjon ettersom det ikke nødvendigvis vil medføre seier: det vil bare hindre motstanderens seier (Kissinger, 1969, s. 111).

Schelling videreutvikler teorien om at en trussel ikke alltid er troverdig, og ikke på alle nivå. Dette, hevder Schelling, fører til at man på den internasjonale arenaen inngår i nervespill med motstanderne (Schelling, 1966, s. 94). Man må vise motstanderne at man er villig til å følge opp trusselen. Man må manipulere risikoen for krig.

Det at man ikke anser altomfattende krig som et mulig utfall gir et insentiv til å maksimere risikoen for nettopp krig. Man eskalerer og manipulerer situasjoner for å få motstandere til å underkaste seg. Kunsten blir å unngå å øke risikoen til et slikt nivå at man faktisk havner i krig (Schelling, 1966, s. 96).

Fra dette teoretiske perspektivet kan det først og fremst utledes implikasjoner om at doktrinene vil fokusere på trusler, eskalering og risikomanipulasjon. Man vil da via NPR vise at trusselen er troverdig, og samtidig få motstandere til å trekke seg tilbake. Men dersom trusselen om atomvåpen bare er troverdig på det øverste nivået kan man også forvente

strategier for å bøte på dette problemet. Særlig to kategorier blir da aktuelle: integrasjon og utvikling av taktiske atomvåpen.

Hvis man integrerer atomvåpen med de konvensjonelle kapabilitetene kan man oppnå den effekt at man utvisker skillet mellom dem. Slik sett vil trusselen om atomvåpen bli mer troverdig.

Det samme kan sies om utvikling av taktiske våpen. Hvis trusselen ikke lenger er ekstremt kraftige bomber som utsletter hele byer eller enorme områder, men mindre kraftige atomvåpen, som kan tenkes brukt med høyere presisjon, kan man også slik sett senke terskelen for å bruke dem. Da vil man også øke troverdigheten ved trusselen om bruk av atomvåpen.

2.1.4 John Mueller: Atomvåpenirrelevans

Den siste teoretikeren som danner utgangspunkt for kategoriene og analysen er John Mueller, og særlig hans artikkel “The Essential Irrelevance of Nuclear Weapons: Stability in the Postwar World” (1988). Utgangspunktet til teoretikerne nevnt over er i det minste at atomvåpen har gjort noe med verdenspolitikken. Enten har de gjort verden tryggere med avskrekking, mer utrygg med dommedagsklokker som nærmer seg midnatt, eller skapt stabilitet på et nivå og ustabilitet på andre nivå. Mueller avviser alle disse teoriene. Verden har verken blitt mer stabil eller mer ustabil med atomvåpen (Mueller, 1988, s. 52). Som Mueller selv påpeker “(...) the long peace since World War II is less a peculiarity of the nuclear age than the logical conclusion of a substantial historical process” (1988, s. 56).

Dersom det er atomvåpen som av hindret krig i tiden etter 2. verdenskrig må man nødvendigvis også akseptere det motsatte: uten atomvåpen ville det blitt krig. Dette er, ifølge Mueller, en feilaktig antagelse. 2. verdenskrig tok livet av så mange millioner mennesker, og var så ødeleggende at en ny verdenskrig med tradisjonelle militære kapabiliteter er tilstrekkelig for å avskrekke statene fra å gå til krig mot hverandre (Mueller, 1988, s. 57).

Argumentet om at man faktisk startet en ny verdenskrig etter 1. verdenskrig er en feiltolkning, ifølge Mueller. Han mener at situasjonen etter 2. verdenskrig vesentlig skiller seg fra situasjonen etter 1. verdenskrig, ettersom det bare er seiersstatene som nå har mulighet til å starte en ny krig. Med erfaringen fra verdenskrigen er dette noe statene vil strekke seg langt for å unngå. Krig mellom stormakter vil være for kostbart, uavhengig av nivå, uavhengig av atomvåpen (Mueller, 1988, 59).

Ikke bare er atomvåpen unødvendig for å hindre nye kriger, atomvåpnene påvirker heller ikke andre politiske områder. Opprettelsen av NATO, og konflikten med

Sovjetunionen, var ikke et resultat av atomvåpen. Det var ideologiske og geopolitiske grunner til konflikten med Sovjet, samt kunnskaper fra 2 verdenskrig (Mueller, 1988, s. 64). Det er ikke det at atomvåpen ikke er skremmende i seg selv. Ei at politikere ikke tenker på dette mens de tar sine beslutninger. Poenget er at den siste verdenskrigen er mer enn tilstrekkelig dramatisk og forferdelig til å avskrekke mot å ta avgjørelser som ville føre mot et slikt scenario på nytt. Som Mueller skriver: "It is probably quite a bit more terrifying to think about a jump from the 50th floor than about a jump from the 5th floor, but anyone who finds life even minimally satisfying is extremely unlikely to do either" (Mueller, 1988, s. 66).

Dette er et poeng som berøres av Schelling også. I *Arms and Influence* skriver han at "against defenseless people there is not much that nuclear weapons can do that cannot be done with an ice pick" (Schelling, 2008, s. 19). Man har allerede teknologi og mulighet til å utslette hverandre, det være seg med bomber, sykdommer og kuler, eller atomvåpen. På den andre siden påpeker Schelling at det går vesentlig mye fortere med atomvåpen. Avgjørelsen er mulig å ta kjapt, og kontrollen med konsekvensene er mindre (Schelling, 2008, s.20). Denne minimeringen av tiden det tar å utkjempe en krig påvirker krigens politikk.

Videre hevder Mueller at avskrekking ikke bare handler om atomvåpen og militærmakt. USA kan på mange måter sies å være avskrekket fra å gå til krig mot Canada. Dette er helt klart ikke på grunn av Canadas militære makt, eller frykt for atomvåpen. Derimot avskrekkes man fra at det vil ha negative konsekvenser på det økonomiske forholdet mellom statene (Mueller, 1988, s. 70).

Hvilke potensielle implikasjoner kan man trekke ut fra dette teoretiske grunnlaget? Først og fremst er det klart at atomvåpen er overflødig. Dersom dette er tilfellet ville det være logisk å spille ned den strategiske viktigheten ved å inneha slike våpen. Videre ville det være unødvendig å øke investeringene på feltet, man kan forvente et fokus på å minske pengebruken på atomvåpen. Men det er dermed ikke sagt at man ønsker å stå uten noen form for avskrekking. Tvert imot kan man forvente et økt fokus på konvensjonelle styrker som avskrekking. Dermed kan det utledes tre kategorier fra teorien: Mindre investeringer i atomvåpen, fokus på konvensjonelle styrker som avskrekking, og å spille ned atomvåpens strategiske viktighet.

2.2 Teoretisk avrundning og analyseverktøy

Det er ikke meningen å finne ut hvem av disse teoretikerne som hadde/har rett. Som Colin S. Gray skriver i boka *The Second Nuclear Age* (1999, s.19): historien er flyktig, historikere tolker, og man har aldri tilgang til det fullstendige bildet og alle fakta. Vi kan ikke med

sikkerhet si hva som førte til at det ikke ble krig mellom øst og vest under den kalde krigen (Gray, 1999, s.20). Historien lar oss heller ikke teste det motsatte: hva ville resultatet blitt uten atomvåpen? Tiden vi lever i nå er heller ikke den samme som under den kalde krigen. Det er nye sikkerhetsomgivelser, en ny verdensorden, ny maktfordeling, og ny teknologi i en globalisert verden (Gray, 1999, s. 29-40). Det interessante i denne analysen er hvor mye de forskjellige teoretiske perspektivene er vektlagt i NPR. Hvilke argumenter er det som har fått gjennomslag i de forskjellige doktrinene? Det er ikke lagt til grunn at lovgivere og strateger nødvendigvis har lest de forskjellige teoretikerne, for deretter å ha plassert argumentene/implikasjonene i doktrinene. Men tankene forventes å gjenspeiles de som finnes hos disse fem teoretikerne. Under presenteres en skjematisk oversikt over de teoretiske kategoriene og potensielle implikasjoner. Det forventes som nevnt endringer i hvor mye disse implikasjonene vektlegges dersom det har skjedd endringer i maktforhold, trusselbilde, og hvor mange og hvilke organisasjoner som har deltatt i utformingen. Denne tabellen presenteres i slutten av analysene for de forskjellige doktrinene. Men da med påføringene “ikke”, “lite”, “en del” og “i stor grad”. Dette vil tydeliggjøre hvordan de forskjellige doktrinene vektlegger de forskjellige kategoriene.

Tabell 2.1

Teoretiker	Teori	Implikasjoner	Vektlegging
Waltz	Atomvåpenrevolusjon	Avskrekking	
		Modernisering, herunder testing og utvikling, og øke pengebruk.	
		Spille ned viktigheten av avtaler og samarbeid.	
		Gradvis spredning	
Sagan	Militære organisasjoner og sivil kontroll	Ikke-spredning	
		Avrustning/reduksjon av atomvåpen	
		Internasjonale avtaler/samarbeid/diplomati	

Kissinger/Schelling	Teori: Risikomanipulasjon, eskalering og trussel	Trusler/eskalering/risiko manipulasjon	
		Integrasjon	
		Taktiske våpen/low- yield/begrenset skade	
Mueller	Teori: Atomvåpenirrelevans	Mindre investeringer i atomvåpen	
		Konvensjonelle styrker som avskrekking	
		Spille ned den strategiske viktigheten	

Kapittel 3. Metode: Innholdsanalyse

I boka *21st century political science – a reference handbook* (2011) definerer Marijke Breuning og John Ishiyama innholdsanalyse som “systematisk analyse av kommunikasjon”. NPR er i dette perspektivet en måte å kommunisere USAs atomvåpenstrategi. Metoden er riktignok en *analysemetode*, ikke en datainnsamlingsmetode. Datagrunnlaget er doktrinene med tilhørende dokumenter, og relevante uttalelser. Innholdsanalysen befatter seg kun med analyse.

Det systematiske aspektet i innholdsanalysen handler om å skape gyldige slutninger fra det man studerer (Breuning og Ishiyama, 2011). I denne studien søkes det systematiske å sikres ved utvikling av analyseverktøyet som presentert over. På denne måten økes også prosjektets reliabilitet. Men deri ligger også en utfordring. Breuning og Ishiyama (2011) hevder at metoden er kvantitativ. Man teller opp hvor ofte noe forekommer og presenterer dette. Det er ikke tilfellet for denne analysen. Som Prior (2014, s. 361) påpeker kan metoden sies å befinne seg i skjæringspunktet mellom kvantitativ og kvalitativ metode, en slags hybrid.

For dette prosjektets del er det riktignok registrert hver gang noe forekommer innad i kategoriene. Men denne registreringen plasseres også i sammenheng med resten av dokumentet og andre uttalelser. Slik sett blir dokumentet lest og analysert systematisk, mens funnene plasseres i en tematisk kontekst. Påliteligheten styrkes ved at det i analysen tydeliggjøres hvor man har funnet de forskjellige temaene, og hvordan dette forholder seg til uttalelser og virkelighetsbeskrivelsen ellers.

Videre økes også prosjektets og funnenes reliabilitet ved at metoden ikke er en datainnsamlingsmetode. Man unngår at forskeren i seg selv kan påvirke datagrunnlaget via innsamlingsprosessen (Prior, 2014, s. 360). Det er en ikke-påtrengende metode: forskeren påvirker ikke subjektet. Dermed vil datagrunnlaget alltid være det samme dersom analysen skulle gjentas av andre forskere, og slik sett øke reliabiliteten. Dette er også et mulig neste steg for denne studien: Å få andre forskere til å anvende analyseverktøyet på samme datagrunnlag. Slik sett kunne man ha sikret reliabiliteten i enda større grad.

Det som derimot er meget viktig å kvalitetssikre i denne metoden er kategoriseringen, og kodingen. I denne analysen er dette søkt sikret ved at kategoriene er direkte utledet av de forskjellige teoretiske perspektivene. Kategoriene er relevante for analysen av dokumentet, og burde i liten grad overlappe. At noen av kategoriene kunne tenkes utledet også av de andre teoretiske perspektivene blir en annen sak.

Dersom man anser metoden som en hybrid mellom kvantitativ og kvalitativ får man også lettere tilgang til en dypere type data. Prior (2014, s. 362) skiller mellom latent og manifest betydning. Det å utelukkende telle hvor ofte noe forekommer kan medføre at man går glipp av meningsinnhold og analytiske perspektiver. Dermed er dette også lagt til grunn i denne analysen. Formuleringer og setninger blir satt i sammenheng med resten av dokumentet og andre relevante kilder. Det er den tematiske analysen som brukes her, i motsetning til den mer oppramsende tradisjonen.

Det er ikke meningen å si noe om det dokumentene hevder er sannheten eller ikke. Det er heller ikke meningen at innholdsanalysen skal gi en dypere innsikt i presidentenes indre vesen. Det er strategiene i seg selv som er interessant. Hvilke virkelighet er det som presenteres, og hvilke strategiske spor følger dokumentet for å svare på utfordringene i denne virkeligheten? Og hvordan kan man forklare potensielle forskjeller mellom dokumentene?

De analytiske kapitlene vil avsluttes av kortfattede oppsummeringer, og modellen med påføringene “ikke”, “lite”, “en del” og “i stor grad” i kategoriene for den aktuelle doktrinen.

3.1 Nuclear Posture Review og validitet

Når det kommer til dokumentene i seg selv, kan troverdigheten til de forskjellige NPR diskuteres. Dette er jo statlige dokumenter, publisert med en hensikt. Den hensikten er antageligvis ikke bare å fremstå transparent. Det kan dermed tenkes et scenario der man i doktrinene utelukker eller holder tilbake informasjon, særlig dersom denne informasjonen viser sårbarheter i USAs atomvåpenarsenal eller infrastruktur. Dette ville i så tilfelle påvirke den indre validiteten til studien negativt. Indre validitet er her da forstått som at man tester for det man skal, og dermed trekker gyldige slutninger (Moses og Knutsen, 2012, s. 60).

Det er derimot antatt at dokumentene i seg selv er troverdige (eks. Brown, 2018, s.1). Denne oppfattelsen sitter man også igjen med etter å ha lest dem. For eksempel påpekes mangler ved atomvåpenarsenal, infrastruktur og bemanning i samtlige dokumenter. NPR 2002 ble også hemmelighetsstemplet og holdt unna offentligheten. Dette taler i seg selv for at dokumentet er mer enn et publisitetsstunt, det er et sentralt sikkerhetsstrategisk og styrende dokument.

Videre er alle analysekategoriene utledet fra de forskjellige teoretiske perspektivene. Dette vil også bidra til å øke den interne validiteten. Det sikrer forståelsen for begrepene og konseptene, og styrker dermed analysen og analyseverktøyet i seg selv.

Det at NPR 2002 ble unndratt offentligheten får derimot følger for dette forskningsprosjektet. Analysen av 2002-doktrinen bygger derfor delvis på en lekkasje av dokumentet hentet fra nettstedet til Stanford University. Lekkasjen er på 17 sider og kan anses som et sammendrag av den fullstendige doktrinen. For å underbygge og øke slutningenes troverdighet når det kommer til NPR 2002 brukes derfor også to andre offentlig publiserte sikkerhetsstrategiske dokumenter fra Bush-administrasjonen: *Quadrennial Posture Review* (QDR) og *National Security Strategy* (NSS). Det er avsnittene om atomvåpen som er interessant i disse to dokumentene. De er dermed ikke analysert i sin helhet.

Doktrinene i seg selv er omfattende dokumenter, eksempelvis er NPR 2018 på 75 sider, uten medregnet det innledende sammendraget på 17 sider. Oppgaven avgrenses slik sett av at det ville føre for langt i denne studien å inkludere flere NPRs. Doktrinene er lange, og analysen omfattende. Både tid og størrelse på prosjektet tilsier at det ikke ville vært mulig å inkludere flere doktriner.

3.2 (Manglende) oversikt over investeringer og atomvåpenarsenal

Når det gjelder faktiske tall på hvor mye de forskjellige administrasjonene bruker på atomvåpen er det vanskelig å finne. Dette fordi de rett og slett ikke eksisterer. Det er en lang tradisjon når det kommer til dette saksfeltet at det ikke publiseres eller i det hele tatt lages fullstendige oversikter over hvor mye USA bruker på atomvåpen. Kongressen etterspør heller ikke slike oversikter, og Forsvarsdepartementet (*Department of Defense*, Pentagon) sine oversikter er mangelfulle (Schwartz, 2012).

De anslagene som gjøres av andre aktører er også høyst usikre. Inkluderer tallene f.eks. bare våpen og vedlikehold? Hva med personell, modernisering og utvikling? Hvor mye koster det f.eks. årlig å ha en flåte ubåter lastet med atomvåpen til sjøs? Doktrinene i seg selv kan derimot peke i den ene eller den andre retningen. Dersom det er et stort fokus på modernisering, utvikling, oppgradering, opprustning, etc. kan dette i seg selv tale i retning av en planlagt økning i pengebruk. Andre ganger er det også eksplisitt nevnt et krav om økt pengebruk/investeringer i atomvåpenarsenalet eller infrastruktur.

Når det kommer til oversikt over atomvåpenarsenalet er dette tall som er lettere tilgjengelig. Her publiseres f.eks. oversikter over antall stridshoder som til enhver tid er i USAs besittelse. George W Bush reduserte f.eks. antall stridshoder med 5270, over 50 prosent av arsenalet (Kristensen, 2014). Obama reduserte antall atomstridshoder med 553, eller 12,1 prosent (Mizokami, 2017). For Trump-administrasjonen er tallene for mulig nedrustning naturligvis ikke klar.

Kapittel 4. Analyse av *Nuclear Posture Reviews*

I dette kapittelet vil de tre doktrinene analyseres uavhengig av hverandre. I den sammenfattende analysen (kapittel 6) vil hovedfunnene stilles opp mot hverandre. I alle analysene følges kategoriseringsverktøyet slavisk, og blir også framstilt i den rekkefølgen.

4.1 Analyse av NPR 2002: Stormaktsrivaliseringens død

Som de fleste *Nuclear Posture Reviews* starter NPR 2002 med å klargjøre for behovet for en oppdatert doktrine. For å synliggjøre dette må samtiden og omstendigheten USA befinner seg i adskilles fra fortiden. Den nye virkeligheten som beskrives i NPR 2002 kan i korte trekk karakteriseres som tiden etter terroristangrepet på USA den 11.09.2001. utfordringene i det 21. århundret er terror, og som daværende forsvarsminister Donald H. Rumsfeld skrev i innledningen til doktrinen: “The events of September 11, 2001 underscore this reality” (Stanford University, 2002, s. 2). Det er terrorisme og «røverstater» (*rogue states*) som er den fremste sikkerhetstrusselen USA står overfor. Trusselbildet og maktforholdet har endret seg, da kan man også forvente strategiske forandringer. Den kalde krigen er død, og Russland er ikke lenger å anse som en fiendtlig stat (Stanford University, 2002, s.5). Dette synet hevdet også George W. Bush etter at han møtte Putin for første gang i 2001. Da uttalte Bush om den russiske statslederen og tidligere KGB-offiseren at: “I looked the man in the eye. I found him to be very straightforward and trustworthy. (...) I was able to get a sense of his soul” (Perlez, 2001).

Selve begrepet “rogue states” ble skapt av George W. Bush’ visepresident, Dick Cheney, mens han var forsvarsminister for Bush senior (Roberts, s.15, 2016). Det kan godt tenkes at Cheney som visepresident også har hatt innflytelse på 2002-doktrinen, men kuriositeten burde ikke strekkes for langt.

En virkelighet der andre stormakter ikke lenger er hovedbekymringen krever forandringer i den amerikanske atomvåpendoktrinen. Hvordan kommer det til uttrykk i NPR 2002 og tilhørende dokumenter? Hvilke kategorier fra analyseverktøyet er det som blir vektlagt i denne doktrinen? Analysen starter med implikasjonene utledet fra Waltz’ teoretiske perspektiv. Som nevnt over er NPR 2002 ikke fullstendig publisert, dokumentet kan bedre beskrives som et sammendrag. For å utfylle denne mangelen benyttes dermed også de strategiske sikkerhetsdokumentene *National Security Strategy* (NSS) og *Quadrennial Defense Report* (QDR) for å belyse forskjellige momenter. Det er som nevnt over ikke slik at beslutningstakerne nødvendigvis har lest teoriene og deretter bestemt seg for å inkludere dem

i doktrinen. Men valgene, argumentene og begrunnelsene kan knyttes opp mot de forskjellige teoretiske perspektivene.

4.1.1 NPR 2002 analysert ved hjelp av Waltz

Avskrekking, den første kategorien i analyseverktøyet, nevnes og brukes i mange sammenhenger i dokumentet. Et tungtveiende fokus i denne doktrinen er modernisering, oppgradering og utvikling. For å begrunne dette fokuset argumenterer man med at man må sikre den nødvendige avskrekkingseffekten (Eks. Stanford University, 2002, s. 1). Dette blir kommentert under i kategorien om modernisering. Det som derimot er interessant i denne sammenhengen er avskrekking som en direkte effekt av å inneha atomvåpen.

Argumentet om at den kalde krigen er over er gjennomgående, også her. I NPR 2002 hevdes det at avskrekking ikke lenger er like avhengig av offensive atomvåpen som det en gang var. Trusselbildet er forandret og det er nå den “nye triaden” som skal sikre den nødvendige avskrekking. Interessant nok består denne “nye triaden” av offensive angrepssystemer, forsvar, og revitalisering av infrastrukturen til forsvarskapabilitetene (Stanford University, 2002, s. 1). Det nye er da et større fokus på defensive systemer, men det er ikke slik at de offensive kapabilitetene forkastes i sin helhet. Dette synet bekreftes også i NSS. Her hevdes at den uhyggelige strategien om *mutual assured destruction* (MAD) ikke lenger er relevant etter Sovjetunionens kollaps (White House, 2002, s. 13).

Når det kommer til Waltz’ poeng om at også radikale regimer og diktatorer kan avskrekkes, ettersom de også evner å kalkulere risiko, hevdes det motsatte både i QDR og i NSS. I NSS påpekes det at avskrekking ikke er en effektiv sikkerhetsstrategi mot ledere i slike stater. Videre vil det ikke ha noen avskrekkingseffekt mot terrorister (White House, 2002, s. 15). I QDR hevdes det at atomvåpentrusler særlig kan bli aktuelle som følge av at en stat er svak (DoD, 2001, s. 5). Dette kan tolkes som at NPR 2002 har det verdenssyn at noen stater rett og slett ikke er i stand til å håndtere atomvåpen på en rasjonell måte. Bush’ uttalelse om radikale stater i den nye virkeligheten tydeliggjør denne tolkningen: “Today’s Russia is not our enemy (...). More nations have nuclear weapons and still more have nuclear aspirations (...). Most troubling of all, the list of these countries includes some of the world's least-responsible states” (Arms Control Association, 2001). Ettersom ikke alle statene er ansvarlige aktører trenger man en ny type doktrine som også vektlegger defensive kapabiliteter.

Synet om at ikke alle statsledere er mulig å avskrekkes bekreftes også av assisterende minister i forsvarsdepartementet i Bush-administrasjonen Keith Payne, som var med på å

forfatte 2002-doktrinen. De antatte nødvendige egenskapene til en motstander for at avskrekking er mulig var kanskje til stede i Sovjet, men ikke hos dagens terrorister og røverstater (Payne, 2005, s. 138). Disse statene og terroristene mangler forståelse og empatiske evner, som han hevder også er nødvendig for avskrekking. I tillegg er kommunikasjonskanalene med slike stater og aktører høyst usikre (ibid.). Det har skjedd en så omfattende endring i trusselbildet at man ikke lenger kan regne med at avskrekkingen kan beholdes med de samme strategiene/atomvåpnene. Doktrinen må endres.

Men hvem er det som skal avskrekkes? Hva sier NPR 2002 om fiendebildet? Som presisert over er terrororganisasjoner den nye fienden i det første tiåret av det 21. århundret. Foruten å påpeke at Russland ikke lenger er å anse som en fiendtlig stat, nevner NPR 2002 flere andre stater som er å anse som en trussel for amerikanske sikkerhetsinteresser.

Først og fremst nevnes Irak, Nord-Korea, og Kina som potensielle utfordringer mot USAs trygghet. Det fryktes at Irak vil angripe Israel eller andre nabostater, det fryktes krig mellom Nord-Korea og Sør-Korea, i tillegg fryktes Kinas utvikling av atomvåpen og handlinger i Sørkinahavet. Syria og Libya nevnes også som potensielle trusler mot USA (Stanford University, 2002, s. 5). Dette fiendebildet forsterker inntrykket av at den amerikanske atomvåpenstrategien fra 2002 ikke anser stormaktsrivalisering som en sentral utfordring. Det er til dels små og til dels (det doktrinene anser som) irrasjonelle og uansvarlige stater som utgjør den nye sikkerhetsutfordringen, bortsett fra Kina.

Når det kommer til analyseverktøyets andre kategori “modernisering”, er dette et fokus som er tungt vektlagt i NPR 2002. Konsekvensen av at stormaktsrivaliseringen er død, at USA dominerer når det kommer til relativ makt, og at trusselbildet er endret, blir at også atomvåpenkapabilitetene må tilpasses den nye virkeligheten, de må oppgraderes og utvikles.

En del av den “nye triaden” er å modernisere og utvikle infrastrukturen rundt produksjon av atomvåpen. På denne måten kan USA sikre at de på en effektiv måte evner å imøtekomme nye trusler og eventualiteter. Man må unngå at det tar “20 years or more to field new generations of weapons systems” (Stanford University, 2002, s. 2). De amerikanske offensive kapabilitetene har over lang tid minsket og forvitret, dette skal det nå gjøres noe med. Og dét vil koste penger (Ibid.).

Det er heller ikke bare våpen og infrastruktur som må oppdateres for å møte det nye århundret. Department of Defense i seg selv må moderniseres og gjøres mer fleksibel for å møte de nye truslene (Stanford University, 2002, s. 6).

Under modernisering nevnes også livsforlengende tiltak. Særlig for de interkontinentale ballistiske missilene (ICBM) (Stanford University, 2002, s. 12). Deri ligger

også den motsetning at man vanskelig kan bruke slike missiler mot terrorister ettersom presisjonsnivået er lavt. Slik sett vil en livsforlengelse av denne type missil ikke innebære en tilpasning til den nye virkeligheten. På den andre side ville det vært naivt å tro at USA ensidig skulle nedruste alle de strategiske kapabilitetene. Den tradisjonelle avskrekkingsrollen til disse våpnene er fremdeles til stede, om enn ikke like sentral.

Når det kommer til å nedvurdere viktigheten av avtaler og samarbeid om nedrustning, analyseverktøyets tredje kategori, er det ikke funnet direkte eksempler på dette, hverken i NPR, QDR eller NSS. Tvert imot kan det ved første øyekast virke som at 2002-doktrinen er positivt innstilt til denne strategiske linjen. Dette poenget vil diskuteres under Sagan som innfallsvinkel til å forstå NPR 2002.

Det er derimot på det rene at det som skrives i et slikt dokument ikke alltid stemmer sømløst med de handlinger som foretas av politikerne. Et godt eksempel på at dette noen ganger er tilfellet gjelder nettopp doktrinens fokus på samarbeid og avtaler. Et mål i strategidokumentet kan komme i konflikt med andre mål i samme dokument. I desember 2001 uttalte Bush følgende om *Antiballistic Missile Treaty* (ABM): "I have concluded the ABM treaty hinders our government's ways to protect our people from future terrorist or rogue state missile attacks" (Neilan, 2001).

For å kunne bygge et effektivt forsvar mot en usikker fremtid og urasjonelle stater, og i tillegg møte den "nye triadens" vektlegging av forsvar var det nødvendig å trekke seg ut av ABM-avtalen. Avtalen hindret USA å bygge opp et effektivt rakettforsvar mot et potensielt atomvåpenangrep. Avtalen som hindret videre opprustning ved at man ikke lenger hadde behov for en strategi om å overbelaste rakettforsvaret med å sende flere atomraketter enn det maktet å forsvare mot, ble forlatt. Dette på tross av, som det vises under, at ikke-spredning av atomvåpen og nedrustning er tydelige mål i NPR 2002.

Selv om det ikke er funnet direkte eksempler på at viktigheten av avtaler nedvurderes i NPR 2002, er det relativt sterke indikatorer på at også andre avtaler står i faresonen for å bli terminert. Det skrives f.eks. at USA har etterfulgt Prøvestansavtalen, men at etterlevelse av avtalen kanskje ikke er mulig i den usikre fremtiden (Stanford University, 2002, s. 17).

Analysen med Waltz som utgangspunkt viser etter dette at NPR 2002 er et tvetydig dokument. Det er riktignok ikke funnet eksempler på at det argumenteres for en gradvis spredning av atomvåpen, men det er også, som analysen under vil vise, lite fokus på ikke-spredning av atomvåpen. Avskrekking, modernisering og oppgradering vektlegges tungt. Samtidig taler momentene om at man trakk seg ut av ABM-avtalen, og at Prøvestansavtalen kanskje blir skrotet i fremtiden, for at avtaler og samarbeid er en underordnet strategisk linje.

Endringene i doktrinen forsvares med endringer i trusselbildet, et argumentet som forsterkes av at USA relativt sett er verdensener når det kommer til makt, og dermed kan tillate seg store doktrinelle endringer. Som den neste delen vil vise er også deler av implikasjonene utledet fra Sagan vektlagt tungt i NPR 2002, herunder nedrustning. En potensiell forklaring for dette kan være det relative maktforholdet sett opp mot Russland. Et svekket Russland åpner for at den sterkeste på lekeplassen, USA, kan tillate seg å ruste ned store deler av arsenalet.

4.1.2 NPR 2002 analysert ved hjelp av Sagan

I denne delen av studien skal NPR 2002 analyseres ved hjelp av kategoriene utledet av Scott D. Sagans teori om atomvåpen. Det startes med å analysere hva som blir sagt om ikke-spredning, eventuelt hva som ikke blir sagt. Deretter følger avrustning/reduksjon av atomvåpen, og til sist internasjonale avtaler/samarbeid og diplomati.

NPR 2002 i seg selv er relativt tyst om ikke-spredning og arbeid med ikke-spredning. Det fastslås kort i starten av dokumentet at spredning er et faktum, og at den "nye triaden" vil bidra med å avskrekke mot videre spredning (Stanford University, 2002, s.1). Dette ikke-fokuset på spredning kunne talt i retning av at det var Waltz' syn som hadde vunnet fram: spredning av atomvåpen er ikke et problem for den globale sikkerheten. Men dette synet blir moderert noe i de tilhørende dokumentene QDR og NSS.

I QDR fastslås også spredning som et faktum, fremfor å presentere løsninger for å motvirke dette. I dokumentet er også spredningen knyttet opp mot det gjennomgående fokuset på terrorisme. I det nye trusselbildet er det først og fremst spredning av teknologi og masseødeleggelsesvåpen til terrorister som er problemet (DoD, 2001, s.5). Fraværet av fokus på stater kan tyde på at spredning av atomvåpen blant stater som opererer innenfor rammene av det internasjonale systemet og folkerett ikke anses som et problem i atomvåpenstrategien fra 2002. Det står derimot ikke noe i QDR om hvordan man eventuelt skal motvirke slik spredning av atomvåpenteknologi.

I NSS forsterkes synet av at det er terrorister og røverstater som er sikkerhetsutfordringen når det kommer til spredning av atomvåpen. Arbeidet med ikke-spredning i denne sammenhengen må videreutvikles og styrkes (White House, 2002, s.14). I NSS presiseres det derimot hvordan arbeidet for å hindre videre spredning skal foregå. Det er først og fremst via diplomati, eksportkontroll og våpenkontroll at arbeid med ikke-spredning av atomvåpen skal skje. Men da fremdeles innenfor den nevnte rammen av terrorister og røverstater (ibid.).

For den andre kategorien under Sagan er NPR 2002 fyldigere og mer eksplisitt. Fokuset på nedrustning er stort og gjentas flere steder i det relativt korte dokumentet, i snitt nevnes nedrustning ca. én gang pr side. Allerede på første side i dokumentet presenteres det en eksplisitt lovnad om å ruste ned atomvåpenarsenalet til mellom 1700-2200 raketter. I en tale ved det amerikanske universitet for forsvarsstudier i mai 2001 uttalte Bush at: *“My goal is to move quickly to reduce nuclear forces”* (Arms Control Association, 2001). Det er dermed ikke noen overraskelse at doktrinen fokuserer på dette.

Det konkrete målet om nedrustning kommer derimot med et viktig forbehold: nedrustningen skal ikke gå på akkord med en troverdig avskrekking (Arms Control Association, 2001). Nedrustningen kan også sees i sammenheng med det trusselbildet som presenteres i atomvåpendoktrinen fra 2002. Når det ikke lenger er stater som er hovedtrusselen, er ikke behovet strategiske våpen like stort som det engang var. Da kan man ruste ned på den fronten uten at man taper sikkerhet. Men som det vil bli diskutert under, i analysen ved hjelp Kissinger/Schelling, så medfører dette, i denne doktrinen, et økt fokus på andre atomvåpenkapabiliteter. Det faktum at Russland relativt sett er svakere sammenlignet med USA er også en viktig forklaringsfaktor for at nedrustning er så tungt vektlagt.

Denne Bush-administrasjonen var dermed den administrasjonen som kuttet en størst andel stridshoder gjennom tidene (Broad, 2014). Bush junior endte med å kutte arsenalet med over 50 prosent (Kristensen, 2014), noe som tyder på at man har fulgt den strategi om nedrustning som ble bestemt i 2002.

Som nevnt over er doktrinen tvetydig når det kommer til den tredje kategorien under Sagan: internasjonale avtaler/samarbeid og diplomati. NPR 2002 snakker varmt og mye om nedrustning, samt at NSS fremhever viktigheten av diplomati og samarbeid i arbeidet med ikke-spredning (White House, 2002, s.14). På den andre siden finner man at Bush trakk seg fra ABM, og indikasjoner på at det i framtiden kan være aktuelt å gjenoppta testing. Både ABM og et forbud mot testing er et hinder for å ivareta sikkerhet i dette nye trusselbildet bestående av terrorister og røverstater. Dette sammenholdt med fokuset på utvikling, modernisering, *low-yield*-våpen, samt trusler og integrasjon, som presenteres i neste del, kan tale for at internasjonale avtaler, samarbeid og diplomati er et underordnet strategisk spor.

4.1.3 NPR 2002 analysert ved hjelp av Kissinger og Schelling

I det følgende vil analysen ved hjelp Kissinger og Schelling presenteres. Når det kommer til paradokset både Schelling og Kissinger bygger sine teorier på om at stabilitet på et nivå åpner for ustabilitet på andre nivå er NPR 2002 relativt tydelig. Først fastslår dokumentet at

atomvåpen er et sentralt og troverdig virkemiddel for å avskrekke mot en lang rekke trusler. Dette inkluderer masseødeleggelsesvåpen og storskala angrep med konvensjonelle militære styrker (Stanford University, 2002, s. 3). Men i det nye perspektivet med terrorisme og røverstater er ikke atomvåpen et effektivt avskrekkingsmiddel. Det må da utvikles nye atomvåpen og ellers integrere disse med de konvensjonelle styrkene. Dette vil kommenteres under. Første kategori under denne teorien er trusler/eskalering/risikomanipulasjon.

Når det kommer til trusler kan først og fremst dokumentet i seg selv tolkes som en trussel. Bare det å publisere et dokument med oversikt over atomvåpenarsenalet og atomvåpenstrategien kan tolkes som en trussel mot andre stater. Trusselen er derimot også eksplisitt uttalt i deler av dokumentet. Det første spørsmålet er hvem og hva som trues. Hvem er det doktrinen holder som gissel for å sikre avskrekking?

Først og fremst uttales det i dokumentet at formålet med atomvåpenarsenalet blant annet er at USA skal kunne holde en rekke klasser av mål "at risk" (Stanford University, 2002, s. 3). Atomvåpenkapabilitetene skal holde som gissel de verdiene motstandere verdsetter høyest. Hva fiendtlige stater verdsetter høyest kan variere fra stat til stat, og fra situasjon til situasjon (ibid.). F.eks. kan man tenke seg at en mostanders militære kapabiliteter i det nye trusselbildet vil være viktigere enn å holde storbyer som gissel. Dette momentet bekreftes av doktrinens fokus på low-yield/bakkepenetrerende missiler som kan ta ut underjordiske atomvåpenlager og produksjonsfasiliteter (Stanford University, 2002, s.15).

I NSS er også trusselen tydelig. Her slås det fast at USA ikke vil nøle med å handle på egenhånd og mulig preventivt mot stater som støtter terrorister i å skaffe seg masseødeleggelsesvåpen. Statlig sponsede terroristorgansiasjoner vil under ingen omstendigheter bli tolerert (White House, 2002, s. 6).

Det holder derimot ikke bare å true, man må også vise at man er villig til å benytte seg av våpnene, trusselen må være troverdig. I dette perspektivet kommer fokuset på risikomanipulasjon inn. Trussel er en strategi som kan brukes for å oppnå mål. Gisselfokuset i denne doktrinen kan tolkes i denne sammenheng. På bakgrunn av det potensielt motstridende målet om nedrustning er man nødt til å holde troverdigheten i hevd. Dermed nevnes nedrustning og det at man fremdeles er kapabel til "hold at risk what opponents value" omtrent like mange ganger (eks. Stanford University, 2002, s. 6).

For terskelen om bruk av atomvåpen justerer man ned det som tidligere har vært lagt til grunn (Norris et al, 2004, s. 7). Man forbeholder seg nå retten til å også svare med atomvåpen mot stater som benytter seg av kjemiske og biologiske våpen (Stanford University, 2002, s. 15). I f.eks. NSS nevnes også kjemiske og biologiske og atomvåpen

oftest i samme håndvending, slik at det gies et inntrykk av at det ikke gjøres vesensforskjell på disse våpnene. I tillegg fremgår det av NSS at man også forbeholder seg retten til å handle på egen hånd og preventivt for å svare på trusler fra terrorister (White House, 2002, s. 13). Man ser dermed at terskelen for bruk av atomvåpen senkes som en konsekvens av det nye trusselbildet.

Når det kommer til eskalering som strategi er ikke dette noe NPR 2002 fokuserer mye på. Det nevnes i det hele tatt bare to ganger. Begge gangene eskalering nevnes er det da med det fokus at man nettopp vil unngå unødvendig atomvåpeneskalering ved fokusere på de tradisjonelle militære kapabilitetene (Stanford University, 2002, s. 4 og s. 17). Altså anses ikke dette som et legitimt virkemiddel for å oppnå mål på den internasjonale arenaen.

For å sikre nødvendig avskrekking på tross av doktrinens nye trusselbilde, og på tross av fokuset på nedrustning, kan en strategi være å integrere atomvåpen tettere sammen med de konvensjonelle militære kapabilitetene. Hva sier så NPR 2002 om den andre kategorien under Kissinger og Schelling – integrasjon?

Fokuset på integrasjon i NPR 2002 er stort. Ofte begrunnes det med at man i den nye verden med terrorister og røverstater trenger en troverdig avskrekking, også på lavere nivå. Dette gjelder både de offensive og de defensive kapabilitetene. Man skal utvikle en ny kombinasjon av de forskjellige styrkene: “A “new mix” of nuclear, non-nuclear, and defensive capabilities is required for the diverse set of potential adversaries and unexpected threats the United States may confront (...)” (Stanford University, 2002, s.3). Denne nye miksen skal sikre USA i fremtiden.

Men troverdighet kan sikres også på andre måter enn ved integrasjon. Sentralt i denne analysen er det særlig strategien om å utvikle low-yield/taktiske våpen som kan ta ut mål på en mindre og mer nøyaktig skala enn de tradisjonelle strategiske atomvåpnene. Hvilket syn har NPR 2002 på utvikling av taktiske våpen?

Det første hintet om at det planlegges med å utvikle taktiske våpen kommer tidlig i NPR 2002: “Nuclear attack that vary in scale, scope, and purpose will complement other military capabilities” (Stanford University, 2002, s. 3). Det er den naturlige forlengelse av at trusselbildet og maktforholdet mot Russland er forandret. Atomvåpen må nå kunne være et effektivt avskrekkingsmiddel, samt angrepsmiddel, også mot mindre enheter enn hva de tradisjonelle atomvåpnene fra den kalde krigen er i stand til - de må kunne fungere mot terrorister. Når det kommer til de taktiske våpnene som allerede er i det amerikanske våpenarsenalet må disse videreutvikles og moderniseres (Stanford University, 2002, s. 10).

Men det er ikke tilstrekkelig at de allerede eksisterende våpnene moderniseres, det må også utvikles nye taktiske våpen. Det må utvikles effektive og presise atomvåpen som kan destruere HDBT (hard and deeply buried targets) (Stanford University, 2002, s. 15). De atomvåpnene man har tilgjengelig nå vil medføre for store skader og usikre resultater. Ved å utvikle low-yield-våpen unngår man unødvendig skade, hevdes det (Ibid.). Doktrinen og tilhørende dokumenter er taus om hvilke effekter slike våpen vil kunne ha på en potensiell eskalering mot et scenario hvor også større strategiske våpen blir brukt.

Analysen viser dermed at dette teoretiske perspektivet har fått stor plass i NPR 2002. Implikasjonene utledet av Kissinger og Schelling sammenfaller langt på vei med deler av doktrinen, samt tilhørende dokumenter. Trusselen er relativt tydelig. Det samme er fokuset på integrasjon og utvikling av taktiske våpen for å sikre avskrekking på lavere nivå. Dette sammenholdt med at man forbeholder seg retten til å svare med atomvåpen mot masseødeleggelsesvåpen, og at man fastholder at man er villig til å handle på egenhånd og preventivt, gjør at terskelen for bruk kan sies å ha blitt senket. Langt på vei kan disse endringene knyttes til endringer i maktforholdet og trusselbildet: Russland kan ikke måle seg med USA når det kommer til militære kapabiliteter. Dette maktforholdet tillater at man flytter fokuset bort fra stormaktsrivalisering. Det nye trusselbildet med terrorister og røverstater krever at man gjør doktrinelle endringer.

Spørsmålet i det følgende blir hvilke rolle de konvensjonelle kapabilitetene har i NPR 2002.

4.1.4 NPR 2002 analysert ved hjelp av Mueller

Når man kommer til denne analysens siste teoretiske perspektiv, atomvåpenirrelevans, og implikasjonene utledet fra Muellers perspektiv, kan man fort tenke seg en kontrasterende dynamikk sett opp mot Waltz og Kissinger og Schelling. Begge disse teoretiske utgangspunktet har jo som forutsetning at atomvåpen har en effekt, enten på alle nivå, eller kun på noen. Da ville det være unaturlig i en doktrine som vektlegger disse teoretiske perspektiver å også spille ned viktigheten av atomvåpen i sikkerhetspolitikken. Men som nevnt over er ikke *Nuclear Posture Reviews* dokumenter som utvetydig trekker i den ene eller den andre retning. Ofte kan man finne utslag av det ene eller det andre tankesettet på tross av at de kanskje ikke passer sømløst sammen.

Når det kommer til den første kategorien i dette teoretiske perspektivet om å minske investeringer i atomvåpen er det ikke funnet eksempler på dette hverken i NPR eller i tilstøtende dokumenter (NSS og QDR). Tvert imot hevdes det som nevnt over at "It cost

money to (...) create new capabilities” (Stanford University, 2002, s. 2). Det må investeres mer, ikke mindre.

Flere steder nevnes derimot konvensjonelle styrkers rolle som avskrekking i den amerikanske atomvåpendoktrinen, analyseverktøyets nest siste kategori. Allerede på den første siden fremheves det at ikke-atomvåpenstyrker skal spille en større rolle i avskrekkingen enn hva som har vært tilfellet tidligere. Dette gjør seg gjeldende både for offensive og defensive styrker (Stanford University, 2002, s. 1 og s.17). Dette bekreftes også i QDR. Her fremheves viktigheten av å avskrekke trusler fra fiendtlige stater. Sentralt i dette arbeidet er utstasjonerte styrker og etterretningsarbeid. Man har behov for presisjonsangrep på mål som beveger seg over store områder (DoD, 2001, s. 12). Dette kan også sees i sammenheng med målet om å integrere konvensjonelle styrker og atomvåpen. Den nye virkeligheten krever et sterkt konvensjonelt militær, samt presise atomvåpenkapabiliteter.

Når det kommer til den siste kategorien, å spille ned den strategiske viktigheten, er det også flere eksempler på dette i NPR 2002. Særlig nevnes det i sammenheng med utvikling av den “nye triaden”. Man søker å redusere avhengigheten av atomvåpen, ved å øke den strategiske viktigheten til konvensjonelle styrker, samt investere mer i defensive kapabiliteter (Eks, Stanford University, 2002, s. 1-2). Også dette kan sees i sammenheng med at trusselbildet nå først og fremst er terrorisme og røverstater. Man ønsker en fleksibel og presis styrke til å kunne ta ut mål som ikke nødvendigvis er knyttet til en stat. Det faktum at USA ikke ser noen reelle utfordrere på den internasjonale arena tillater også et stort fokus på nedrustning av de strategiske kapabilitetene.

På den andre siden fokuserer også doktrinen som nevnt på utvikling av nye taktiske våpen, og spiller ned viktigheten av avtaler, samt integrasjon. Dette kan tale i retning av at det bare er deler av viktigheten til atomvåpenarsenalet som spilles ned. De strategiske stridshodene kan ofres for utvikling av taktiske våpen.

4.1.5 Avsluttende kommentar til NPR 2002: ulv i fåreklær?

Det er mange eksempler i NPR 2002 at viktigheten av atomvåpen søkes å minskes. Herunder kommer også konkrete planer om å ruste ned atomvåpenarsenalet til mellom 1700-2200 våpen. I tillegg kommer Muellers perspektiver hvor man ser at man til en viss grad kan si at den strategiske viktigheten av atomvåpen, i lys av den nye virkeligheten, også spilles ned.

På den andre siden har også NPR 2002 fokus på andre områder som bidrar til å øke viktigheten av atomvåpen. Særlig er det et fokus på å utvikle taktiske atomvåpen, både low-yield og bakkepenetrerende raketter. Man ruster ned, men det skal på ingen måte gå på

akkord med avskrekkingen. Samlet sett er også fokuset på modernisering, livsforlenging, utvikling, avskrekking og trusler større enn på f.eks. nedrustning og nedspilling av taktisk viktighet. NPR 2002 er et godt eksempel på dokumentenes tvetydighet, fokus på ett område, hindrer ikke nødvendigvis også fokus på et annet. Men tyngdepunktet i denne doktrinen kan sies å være på implikasjonene utledet av Waltz og Kissinger og Schelling. Endringer i trusselbildet forklarer langt på vei hvorfor man velger å spille ned viktigheten av atomvåpenavtaler, samtidig som man kan tillate seg å ruste ned store deler av atomvåpenarsenalet. Det er de strategiske atomvåpnene som kan rustes ned nettopp fordi de ikke er like effektiv i det nye trusselbildet: terrorisme og røverstater. Det relative maktforholdet tillater også dette fokusskiftet, samt det å ruste ned antall strategiske stridskoder.

Under presenteres tabellen med påføringene “ikke”, “lite”, “en del” og “i stor grad” for NPR 2002.

Tabell 4.1

Teoretiker	Teori	Implikasjoner	Vektlegging
Waltz	Atomvåpenrevolusjon	Avskrekking	I stor grad
		Modernisering, herunder testing og utvikling, og øke pengebruk.	I stor grad
		Spille ned viktigheten av avtaler og samarbeid.	En del
		Gradvis spredning	Ikke
Sagan	Militære organisasjoner og sivil kontroll	Ikke-spredning	Lite
		Avrustning/reduksjon av atomvåpen	I stor grad
		Internasjonale avtaler/samarbeid/diplomati	Lite
Kissinger/Schelling	Teori: Risikomanipulasjon, eskalering og trussel	Trusler/eskalering/risiko manipulasjon	En del
		Integrasjon	I stor grad
		Taktiske våpen/low-	I stor grad

		yield/begrenset skade	
Mueller	Teori: Atomvåpenirrelevans	Mindre investeringer i atomvåpen	Ikke
		Konvensjonelle styrker som avskrekking	En del
		Spille ned den strategiske viktigheten	En del

4.2 Analyse av NPR 2010: Obama, den motvillige kriger

President Barack Obama er noen ganger omtalt som den motvillige kriger (Eks. Brown, 2018, s8). Men hvor motvillig var han egentlig? Etter sin tale i Praha, i april 2009, ble Obama internasjonalt hyllet for sin atomvåpenvisjon. Her uttalte han at hans fremste mål var å søke en verden uten atomvåpen, en verden av fred. Det som derimot ofte ble oversett i media, var det viktige forbeholdet og presiseringen i samme tale: “Make no mistake: As long as these weapons exist, the United States will maintain a safe, secure and effective arsenal to deter any adversary, and guarantee that defense to our allies (...)” (Obama White House, 2009). Som nevnt over er *Nuclear Posture Reviews* tvetydige dokument, NPR 2010, intet unntak.

Obama hadde fire forskjellige forsvarsministre i løpet av sine to perioder som president. Det var den første av disse, Robert M. Gates, som fikk i oppdrag å utarbeide Obamas nye atomvåpendoktrine. Interessant nok var også Gates forsvarsminister for George W Bush, og er dermed den eneste forsvarsministeren i USA som er blitt værende på sitt kontor ved presidentskifte (Historical Office, 2019). Gates ble riktignok forsvarsminister for Bush etter at NPR 2002 var ferdig utarbeidet, slik at han ikke har ført kontroll med begge doktrinene.

Virkeligheten som presenteres er på mange måter lik den virkeligheten som presenteres i Bush-strategien. Den kalde krigen er død, og trusselen om en global atomvåpenkrig er fjern. Trusselen for å bli angrepet med atomvåpen har derimot steget (DoD, 2010, s. 3). Forholdet til Russland har også forandret seg etter slutten på den kalde krigen. USA og Russland samarbeider nå på mange områder, den eurasiske staten er ikke lenger fienden (DoD, 2010, s. 4). Det som på den andre siden skiller seg fra NPR 2002 er at man i NPR 2010 vektlegger andre strategier for å svare på utfordringene som knytter seg til disse internasjonale omgivelsene.

Dermed har man den situasjonen at trusselbildet og det relative maktforholdet i de to doktrinene er relativt like, mens, som analysen i det følgende vil vise, har NPR 2010 vektlagt andre strategiske spor. Hvordan kan man forklare endringer i doktrinen dersom trusselbildet er konstant?

Som nevnt i innledningen kan dette spørsmålet besvares organisasjonsteoretisk. Obama inkluderte det som sammenlignet med de tidligere administrasjonene bare kan beskrives som et uhørt stort antall aktører i arbeidet med NPR 2010 (Péczei, 2018). Både Forsvarsdepartementet, Den militære sjefsnemnd, Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Det hvite hus, Energidepartementet, Administrasjonen for nasjonal atomvåpensikkerhet, Strategisk kommando, Innenriksdepartementet, og etterretningstjenester ble inkludert i arbeidet. I tillegg var det unikt at President Obama var dypt involvert i prosessen selv. Det ble også rådført med allierte under utarbeidelsen, hvor administrasjonen lyttet til deres bekymringer (Ibid.). Til sammenligning var kun Forsvarsdepartementet, den militære sjefsnemnd, Energidepartementet og Det hvite hus med i arbeidet med NPR 2002 (Ibid.). Denne forklaringen på at 2010-doktrinene har valgt andre strategiske spor enn 2002-doktrinen, uavhengig av sammenfallende trusselbilde, vil bli diskutert i kapittel 6.

4.2.1 NPR 2010 analysert ved hjelp av Waltz

Analyseverktøyets første implikasjon, avskrekking, blir nevnt ofte også i Obamas NPR. I snitt nevnes avskrekking over 1 gang pr side. Dette kan i seg selv tyde på at fokuset på avskrekking er stort. Derimot settes ofte behovet for avskrekking opp mot at den kalde krigen er over, og at man dermed ikke har et like stort behov for våpenarsenalet slik det er utformet i dag: “The massive nuclear arsenal (...) from the Cold War (...) is poorly suited to address the challenges posed by suicidal terrorist and unfriendly regimes seeking nuclear weapons” (DoD, 2010, s.6). Atomvåpenarsenalet er ikke tilpasset dagens situasjon. Dette trusselbildet er relativt likt det som blir beskrevet i 2002-doktrinen. Dette hindrer som sagt derimot ikke at det gjøres strategiske endringer, også andre faktorer er medvirkende, herunder organisasjonsteoretiske.

At atomvåpenarsenalet i dag er overdimensjonert brukes ofte som begrunnelse for denne doktrinens store fokus på nedrustning, som vil bli kommentert under Sagan (DoD, 2010, s.19). Men det er dermed ikke sagt at NPR 2010 avfeier atomvåpen som sikkerhetspolitisk irrelevant. Som Obama påpekte i talen sin i Praha, nevnt over, hevdes det også flere steder i NPR 2010 at så lenge atomvåpen eksisterer, så vil USA ha en sikker og effektiv atomvåpenstyrke (DoD, 2010, s.6). Samlet sett, og særlig sett i sammenheng med

analysen under med utgangspunkt i Mueller, er dermed avskrekking ikke et stort fokusområde i NPR 2010.

Hva sier doktrinen om hvem det er som skal avskrekkes? Hvordan er fiendesituasjonen presentert i NPR 2010?

De to statene som først og fremst trekkes frem som grunn til bekymring er Iran og Nord-Korea. Disse statenes ambisjoner om atomvåpen, brudd på anti-spredningsregimet, og manglende diplomatiske forbindelser, oppfattes som provoserende og truende (DoD, 2010, s. 3). For å hindre disse statene i å fortsette utvikling av atomvåpen må det forhandles både multilateralt og bilateralt (DoD, 2010, s. 9). Den iranske lederen, Ayatollah Ali Khamenei, oppfattet på sin side doktrinen som fiendtlig og uttalte at dokumentet var en atomtrussel mot hele det iranske folket (Fathi og Stranger, 2010).

For Kinas del fremhever doktrinen det økende gjensidige avhengighetsforholdet mellom USA og den østlige atomvåpenmakten. Dog nevnes det med bekymring at Kina har et strengt hemmelighold rundt sine kapabiliteter, og at de moderniserer og rustet opp atomvåpenstyrkene sine. Den manglende åpenheten kan føre til diplomatiske utfordringer i fremtiden (DoD, 2010, s.5).

Forholdet mellom Russland og USA har fundamentalt forandret seg siden den kalde krigen: "Russia is not an enemy" (DoD, 2010, s.15). Russland fortsetter derimot å modernisere sitt arsenal, og vil fremdeles være den viktigste faktoren når det kommer til størrelsen på USAs eget atomvåpenarsenal (DoD, 2010, s.4 og xi). I dette ser man et ønske om å sikre seg mot at det relative maktforholdet mellom de statene potensielt kan endre seg i framtiden.

For modernisering av atomvåpenstyrkene er dette også noe som nevnes ofte i NPR 2010. Særlig sett i sammenheng med at atomvåpnene må tilpasses dagens situasjon, og at det ikke er nødvendig med det samme antallet våpen for å oppnå den avskrekkende effekten. Hvis man moderniserer våpnene kan man i tillegg ruste ned enda mer enn hva som ellers ville vært mulig (DoD, 2010, s. 7). I denne sammenhengen må også pengebruken økes.

Det som det derimot tas et tydelig standpunkt til i denne doktrinen er at det ikke skal verken testes eller utvikles nye atomvåpen: "The United States will not conduct testing (...). The United States will not develop new nuclear warheads." (DoD, 2010, s.38-39). Dette forbeholdet gjelder, som vil bli kommentert under, også utvikling av taktiske våpen (DoD, 2010, s.27). Fokuset ligger på livsforlenging og modernisering av de våpentypene USA har fra før.

Når det kommer til å nedvurdere viktigheten av internasjonalt samarbeid og diplomati er det ikke funnet eksempler på dette i NPR 2010. Tvert imot er det mye som taler for at dette er en av de mest sentrale sikkerhetspolitiske strategiene i denne doktrinen. Dette vil bli diskutert i det følgende, under analysen ved hjelp av Sagan. Det samme kan også sies om den siste kategorien under Waltz: gradvis spredning av atomvåpen. Også her hevdes det teoretiske og strategiske motsatte synet av Waltz. Svake stater er i stand til å få hånd om atomvåpen, men de er ikke i stand til å forvalte dem (DoD, 2010, s. 31).

4.2.2 NPR 2010 analysert ved hjelp av Sagan

Waltz' motstykke, Sagan, har et teoretisk perspektiv som kan sies å ha fått stor gjenklang i NPR 2010. Både ikke-spredning, avrustning/reduksjon av atomvåpen, og internasjonale avtaler, samarbeid og diplomati, er både mål og tungt vektlagte sikkerhetspolitiske strategier.

Fokuset på å hindre spredning av atomvåpen nevnes ofte i denne doktrinen. Tidlig i dokumentet fremheves ikke-spredning som nr.1 i en oversikt over nøkkelmålene i atomvåpenpolitikken (DoD, 2010, s.2). Den kalde krigen er som sagt død, og det er nå spredning av atomvåpen til svake stater og terrororganisasjoner som er den fremste trusselen når det kommer til atomvåpenstrategi (DoD, 2010, s. 31). Det er denne spredningen NPR 2010 søker å forhindre.

Det er også inntatt det standpunkt i denne doktrinen at USAs atomvåpen hindrer videre spredning. Dette gjøres via sikkerhetsgarantier til allierte slik at disse statene ikke selv trenger å skaffe seg atomvåpen (DoD, 2010, s. 31).

Doktrinenes desidert største fokusområde er derimot avrustning og reduksjon av atomvåpen. I løpet av det 49 sider lange dokumentet nevnes denne kategorien 89 ganger. Et snitt på omlag 1,8 ganger pr side. Også dette fokuset begrunnes med endringer i trusselomgivelsene. Når det ikke lenger er andre stormakter som er hovedtrussel, er det ikke et behov for atomvåpenarsenal av den størrelsen USA har i dag. Dersom man skal hindre spredning av atomvåpen, er det også logisk å ville jobbe for å utslette dem i sin helhet. Slik sett minskes også insentivet for at nye stater ønsker å skaffe seg atomvåpen (DoD, 2010, s. 5).

Arbeid med ikke-spredning, nedrustning og avrustning er ikke et arbeid USA kan utføre alene. Det kreves samarbeid mellom stater, avtaler og diplomati for å oppnå målene Obama proklamerte i sin tale i Praha: "The United States will be (...) expanding our cooperation with other countries (...)" (DoD, 2010, s.11).

Som nevnt over endte Obama-administrasjonen med å kutte antall stridshoder med 553 eller 12,1 prosent (Mizokami, 2017). Dette kan beskrives som et betydelig antall, men sett i forhold til Bush-administrasjonens reduksjoner kan det ikke beskrives som stort. Grunnen til denne forskjellen i de to doktrinene vil bli diskutert under i den sammenfattende analysen (kapittel 6).

Tanken om samarbeid strekker seg også lenger enn til bare det å redusere og hindre spredning. Man skal ikke bare inngå samarbeid med stater som anses vennligsinnede. Ifølge NPR 2010 skal det også samarbeides med mer fiendtlig innstilte stater for å bedre det internasjonale politiske klimaet. Dette gjelder også Nord-Korea og Iran. Dersom disse to statene er villig til å legge sine ambisjoner om atomvåpen bort, er USA villig til å inngå multilaterale og bilaterale økonomiske avtaler med dem (DoD, 2010, s.9). Noe som også ble gjennomført med Iran, eksempelvis Iran-avtalen fra 2015 (NTB, 2018).

Fokuset på nedrustning, ikke-spredning og samarbeid er stort i NPR 2010. Det er dermed ikke sagt at man forlater atomvåpens strategiske rolle fullstendig. Langt på vei svarer doktrinen til Obamas nevnte tale i Praha. Spørsmålet i det følgende blir på hvilke måte doktrinen befatter seg med trusler og ustabilitet på lavere nivå.

4.2.3 NPR 2010 analysert ved hjelp av Kissinger og Schelling

I det følgende vil implikasjonene utledet av Kissingers og Schellings teoretiske perspektiv benyttes for å analysere NPR 2010. Kan man finne eksempler på trusler, eskalering og risikomanipulasjon, integrasjon og begrenset krig/taktiske våpen i denne doktrinen?

Når det kommer til den brede trusselen, om når man forbeholder seg retten til å benytte seg av atomvåpen, er den også tydeliggjort i NPR 2010. Først og fremst inntar man den negative sikkerhetsgarantien om at USA ikke vil true med bruk av atomvåpen mot stater som ikke har atomvåpen, er part i og i overensstemmelse med ikke-spredningsavtalen (*Non-Proliferation Treaty*, NPT) (DoD, 2010, s.15).

Videre søker man seg bort fra å kunne svare med atomvåpen under angrep av kjemiske og biologiske våpen. Denne typen angrep skal nå gjengjeldes med “devastating conventional military response” (DoD, 2010, s. 16). Men også denne garantien kommer med et viktig forbehold. Dersom en stat ikke er part i NPT, og angriper med kjemiske eller biologiske våpen, forbeholder man seg fremdeles retten til å svare med atomvåpen (DoD, 2010, s.16).

For trussel som et strategisk virkemiddel, at man kan eskalere situasjoner og dernest trekke trusselen tilbake – risikomanipulasjon – er det ikke mange eksempler på dette i NPR

2010. Den framhever at terskelen for å benytte seg av atomvåpen mot stater som ikke er dekket av den negative sikkerhetsgarantien ikke er økt. I tillegg til at man bare vil vurdere bruk av atomvåpen i “extreme circumstances”. Hva som eventuelt kan karakteriseres som ekstreme omstendigheter er ikke direkte definert i dokumentet. Det som i dokumentet defineres som den mest ekstreme trusselen mot USA, er at terrorister skal få tak i atomvåpen, og deretter benytte seg av dem. Men det skrives ikke eksplisitt at dette eventuelt kvalifiserer til å svare med atomvåpen (DoD, 2010, s.3).

Det samme kan sies om trusselen mot stater. Dersom fiendtlig innstilte stater utvikler eller søker å få tak i atomvåpen økes risikoen betraktelig for konflikt. Om denne konflikten vil bestå i konvensjonelle militære styrker eller atomvåpen er ikke tydeliggjort i dokumentet (DoD, 2010, s. 33). Doktrinen er også taus når det kommer til eskalering. Hvordan skal USA forholde seg til at andre stater inngår en eskalerende og truende atferd? En forklaring på utydeligheten i NPR 2010 kan være at det store antallet aktører som deltok i arbeidet har medført at man rett og slett, som følge av uenigheter i statsapparatet, ikke har blitt enig om hva, hvem og hvordan det skal trues. Tautrekkingsprosessen har medført enten taushet eller utydelighet på noen kritiske områder, herunder trusselen.

Tausheten rundt eskaleringen og den utydelige trusselen kan også settes i sammenheng med den nye virkeligheten og målet om en verden fri for atomvåpen. Ettersom det ikke lenger er stormakter som er hovedtrusselen trenger man heller ikke å være like eksplisitt i trusselen. Man har jo da heller ikke behov for å sikre en strategi som tar høyde for at en annen stormakt vil inngå i eskalerende atferd. Videre gjør målet om en atomvåpenfri verden at man ikke ønsker at atomvåpendoktrinen skal være en tung sikkerhetspolitisk strategi.

Når det gjelder selve utgangspunktet for dette teoretiske perspektivet, at atomvåpen kun virker avskrekkende på det høyeste nivå, finnes det eksempler på at NPR 2010 langt på vei er enig i dette synet. Som nevnt over forbeholder man seg fremdeles retten til å svare med atomvåpen ved kjemiske eller biologiske våpen i gitte situasjoner. Men doktrinen hevder også at de amerikanske atomvåpnene er lite rustet til å avskrekke mot slike scenarioer. De amerikanske atomvåpnene spiller en liten rolle i å avskrekke og forebygge mot også andre angrep (DoD, 2010, s.15). Spørsmålet blir da hvordan man eventuelt skal avskrekke mot slikt?

Det å integrere atomvåpen med konvensjonelle styrker, den andre kategorien under Kissinger og Schelling, kunne vært et potensielt virkemiddel for å sikre avskrekking også på lavere nivå. Slik integrering nevnes derimot ikke. Som analysen under Mueller vil vise er det

stort sett den konvensjonelle styrken sammenholdt med diplomati og internasjonale avtaler som skal forebygge og avskrekke også på lavere nivå.

En annen strategi for å sikre avskrekking også på lavere nivå kunne være å utvikle nye taktiske atomvåpen med lavere nedslagsfelt enn de strategiske våpnene. Dette er derimot også et strategisk spor som avfeies i NPR 2010. Et klart mål i doktrinen når det kommer til nedrustning er nettopp at man skal redusere slike våpen, og ikke utvikle nye (DoD, 2010, s.27).

Vi ser etter dette at premisset om atomvåpen ikke avskrekker på lavere nivå langt på vei aksepteres i NPR 2010. Det som derimot blir det strategiske sporet for å bøte på dette blir å fokusere på diplomati og samarbeid, ikke risikomanipulasjon, integrasjon og utvikling av taktiske våpen. I tillegg vil den neste delen av analysen, under Mueller, vise at konvensjonelle styrker også er et strategisk spor som skal bøte på denne utfordringen.

4.2.4 NPR 2010 analysert ved hjelp av Mueller

Det finnes ikke eksempler på at NPR 2010 vektlegger hverken å investere mer eller mindre penger i de amerikanske atomvåpnene. Modernisering og livsforlenging impliserer på den andre siden at pengebruken må økes. Det er derimot rikelig med eksempler i doktrinen på at man nå skal vektlegge konvensjonelle styrker når det kommer til avskrekking.

Flere steder understrekes det at man søker å øke viktigheten av konvensjonelle styrker i avskrekkingen. Eksempelvis hevdes det at “(...) the U.S desire to increase reliance on non-nuclear means to accomplish our objectives of deterring (...) states and reassuring our allies and partners” (DoD, 2010, s. 28). Det er dermed dette som blir et av de sentrale strategiske sporene i NPR 2010. For å sikre avskrekking, også på lavere nivå, vil man i større grad fokusere på de konvensjonelle styrkene.

Dette stemmer også godt overens med den nye virkeligheten som presenteres i dokumentet. Hvordan skal man hindre videre spredning av atomvåpen? En trussel om å benytte seg av atomvåpen mot en stat som utvikler eller sprer atomvåpen kan karakteriseres som en overreaksjon. Trusselen er dermed heller ikke troverdig. Et mer troverdig scenario er derimot at man setter inn konvensjonelle styrker for å hindre slik spredning. Men for å understreke dette poenget benytter NPR 2010 seg av et annet sentralt virkemiddel: den spiller ned atomvåpens strategiske viktighet.

Over 30 ganger setter dokumentet fokus på at man enten skal redusere atomvåpens strategiske viktighet, eller at den nye virkeligheten i seg selv gjør at våpnene ikke er like sikkerhetspolitisk relevant. Formuleringen “(...) reducing the role and numbers of nuclear

weapons (...)” er en gjenganger i doktrinen (eks. DoD, 2010, s.v, s.1, s.7, s.28 og s.32). Den nye virkeligheten gjør behovet for atomvåpen mindre. Videre søker doktrinen å minske atomvåpens rolle ytterligere for å forsvare kutt i atomvåpenarsenalet.

Doktrinen setter på den andre siden ikke atomvåpen helt på sidelinjen. Det presiseres også at atomvåpen fremdeles skal spille en sikkerhetspolitisk rolle. Særlig så lenge andre stater innehar slike våpen (eks. DoD, 2010, s.28).

4.2.5 Avsluttende kommentar til NPR 2010

Etter analysen fremstår NPR 2010s strategiske tyngdepunkt relativt tydelig. Det nye trusselbildet krever et annet fokus, og en annen type militær styrke enn det som har vært tilfellet tidligere. Den kalde krigen er død, og de konvensjonelle atomvåpnene spiller en mindre rolle. Det er et tungt fokus på ikke-spredning, reduksjon og avrustning av atomvåpen. Spørsmål blir hvordan man skal sikre avskrekking også på lavere nivå i den nye tiden. Svaret i NPR 2010 er internasjonale avtaler og diplomati. I tillegg skal man øke viktigheten til konvensjonelle militære styrker. Som nevnt over er ikke nødvendigvis diplomati og konvensjonelle militære styrker de eneste strategiene som kan tenkes å bøte på utfordringen med avskrekking i det 21. århundre. Det som er interessant er at trusselbildet som beskrives i NPR 2010 ligger tett opp til det trusselbildet som beskrives i 2002-doktrinen, men strategiene som vektlegges er vidt forskjellige. Denne forskjellen kan forklares med det store mangfoldet av aktører som var involvert i arbeidet med NPR 2010. I tillegg til at Obama selv var direkte involvert i prosessen. Dette har medført utydighet i noen deler av doktrinen. I tillegg har andre aktører enn de tradisjonelt militære bidratt til at også ikke-militære løsninger er blitt vektlagt. NPR 2018 har derimot et helt annet trusselbilde, annet relativt maktforhold og færre deltakende aktører enn de to foregående doktrinene, og ender, som analysen i neste del vil vise, med å vektlegge mer aggressive strategier enn NPR 2010 og NPR 2002. Tabell 4.2 viser en oppsummering av funnene gjort ved analysen av NPR 2010.

Tabell 4.2

Teoretiker	Teori	Implikasjoner	Vektlegging
Waltz	Atomvåpenrevolusjon	Avskrekking	En del
		Modernisering, herunder testing og utvikling, og øke pengebruk.	En del

		Spille ned viktigheten av avtaler og samarbeid.	Ikke
		Gradvis spredning	Ikke
Sagan	Militære organisasjoner og sivil kontroll	Ikke-spredning	I stor grad
		Avrustning/reduksjon av atomvåpen	I stor grad
		Internasjonale avtaler/samarbeid/diplomati	I stor grad
Kissinger/Schelling	Teori: Risikomanipulasjon, eskalering og trussel	Trusler/eskalering/risiko manipulasjon	En del
		Integrasjon	Ikke
		Taktiske våpen/low-yield/begrenset skade	Ikke
Mueller	Teori: Atomvåpenirrelevans	Mindre investeringer i atomvåpen	Ikke
		Konvensjonelle styrker som avskrekking	I stor grad
		Spille ned den strategiske viktigheten	I stor grad

4.3 Analyse av NPR 2018: Stormaktsrivaliseringens gjenoppstandelse

Som overskriften på denne delen av analysen antyder har det skjedd et skifte i fokus fra NPR 2002 og NPR 2010 til NPR 2018. Flere steder i NPR 2018 brukes nettopp frasen “The return of great power competition” til å beskrive de skiftende omstendighetene (eks DoD, 2018, s. 6). Som nevnt over er det ikke bare oppfattelsen av virkeligheten som har forandret seg, virkeligheten i seg selv er naturlig nok også en annen enn hva den var når NPR 2010 og NPR 2002 ble forfattet. Russlands annektering av Krimhalvøya i Ukraina 2014 og vestlige sanksjoner som straff for handlingene har vesentlig forverret forholdet mellom vesten og den aspirerende stormakten (Strøm, 2018). For Kina, Iran og Nord-Korea finner man lignende forhold: handelskrig, uttrekking av atomvåpenavtaler, og videre utvikling atomvåpenkapabiliteter er alle eksempler på forhold som enten har oppstått eller eskalert i

tiden etter NPR 2010 ble publisert. Både maktforholdet mellom USA og andre stater, og trusselbildet har forandret seg siden forrige NPR. Dermed kan man forvente at dette gjenspeiles i NPR 2018.

Det er ikke tilfeldig at disse fire statene trekkes fram som eksempler på omskiftelig kontekst over. Fokuset på Russland, Kina, Iran og Nord-Korea er stort. Interessant nok hevdes det i doktrinen at man ikke ønsker å anse Kina og Russland som motstandere av USA (DoD, 2018, s. 7). Men de to statene nevnes konsekvent og ofte i samme forening som Nord-Korea og Iran (eks. DoD, 2018, s. 1-2).

Trump selv har uttalt at modernisering, utvikling og kjøp av atomvåpen er en “very, very bad policy” (Whithouse, 2018). Men han uttalte også noen måneder etterpå at USA ville ruste opp atomvåpenarsenalet frem til andre atomvåpenstater kom til fornuften (Watkins og Vazquez, 2018).

I det følgende vil analysen vise hvordan NPR 2018 svarer på endringer i trusselbildet og maktforhold. Hva vektlegges spesielt her? Og hvordan forsvares dette? Som i analysene over følger denne analysen teoriene og kategoriene fra oversikten over slavisk. Som over vil det også benyttes sitat fra dokumentet, samt sitater fra andre dokumenter og personer i nøkkelroller for å underbygge analysens konklusjon om at NPR 2018 kan sies å være preget av en mer aggressiv atomvåpenstrategi enn de to foregående doktrinene.

To nødvendige årsaker til denne endringen er at trusselbildet og maktforholdet har endret seg siden forrige doktrine. En medvirkende årsak kan også være at man under Trump har gått tilbake til den tradisjonelle fordeling av aktører som deltar i arbeidet med doktrinen. Disse aktørene er Forsvarsdepartementet, Den militære sjefsnemnd og utenriksdepartementet. Dette er også færre aktører enn hva Bush inkluderte i arbeidet med NPR 2002, og bare en brøkdel av deltakerne under NPR 2010 (Péczei, 2018). Noe som kan ha bidratt til resultatet med en mer aggressiv doktrine, da få militære aktører har fått utviklet doktrinen uimotsagt. Disse faktorene spiller sammen for å skape den mest aggressive NPR av de tre dokumentene.

4.3.1 NPR 2018 analysert ved hjelp av Waltz

Når det kommer til NPR 2018 og dens fokus på avskrekking, kan den ikke beskrives på andre måter enn gjennomgående og overtydelig. I løpet av det 75 sider lange dokumentet nevnes avskrekking over 110 ganger, noe som gir en gjennomsnittsfrekvens på ca. 1,5 gang pr side. Til sammenligning nevnes avskrekking ca. 1 gang pr side i de to foregående dokumentene, og da ofte som at den gamle formen for avskrekking er utdatert. Avskrekking nevnes i en rekke forskjellige sammenhenger i NPR 2018. Det nevnes f.eks. også i dette

dokumentet for å begrunne modernisering for å beholde troverdigheten. Men i dette teoretiske perspektivet er det mer interessant å se på avskrekking som en vedtatt sannhet, en direkte konsekvens av atomvåpen.

Helt i starten av dokumentet (DoD, 2018, s. 17) fastlås tekstabdefinisjonen på avskrekking slik den blir beskrevet av Waltz: Siden innføringen/oppfinnelsen av atomvåpen har man ikke hatt krig mellom stormaktene. Atomvåpen avskrekker ikke bare mot atomvåpenkrig, men også mot aggresjon på lavere nivå (DoD 2018, s. 17). Det er derimot ett viktig avvik fra Waltzs atomvåpenrevolusjon og den verdensanskuelsen som presenteres i dette dokumentet: Det er introduksjon av USAs atomvåpenkapabiliteter som på avgjørende vis har bidratt til denne stabiliserende effekten.

Det store gjennomgående fokuset på avskrekking i dokumentet gjør at dette perspektivet må forsvares og forklares inngående. Det er dermed også inntatt en statistisk oversikt over andel av befolkningen drept i krig før og etter innføringen av atomvåpen. Etter starten på atomvåpentiden faller andel av befolkningen drept i krig fra 1,75 % til 0,4 %, og deretter ned til under 0,01 % av befolkningen (DoD, 2018, s. 17). Den defensive realismens verdensanskuelse bekreftes også andre steder i NPR 2018. Eksempelvis hevdes det på s. 69 (DoD, 2018) at regler i et globalt system uten en global autoritet bare er så sterk som villigheten til å følge dem. I et slikt system er det klart at sikkerhet vil være statens førsteprioritet.

Det var den amerikanske forsvarsministeren Jim Mattis som på vegne av det amerikanske forsvarsdepartementet som hadde det overordnede ansvaret for utarbeidelsen av NPR 2018. I kraft av sin stilling har han vesentlig påvirkningskraft på dokumentets retning. I en tale på en forsvarskonferanse i Maryland før publiseringen av NPR 2018 klargjorde han for sitt syn på atomvåpens rolle. Her uttalte han at en effektiv atomavskrekking “is there to ensure that a war that can never be won is never fought (...). I am absolutely convinced that having this safe, secure deterrent is (...) the most critical piece of our nation's defense” (Pellerin, 2017).

At avskrekking via atomvåpen er blitt en hjørnestein i NPR 2018 er det ingen tvil om. Men uttalelsen strekker seg lenger: det er nå også en hjørnestein i amerikansk sikkerhetspolitikk generelt. Denne mer konfronterende tonen er også gjennomgående i dette dokumentet, man skal øke viktigheten av atomvåpen som virkemiddel. Atomvåpen avskrekker som nevnt både mot atomvåpenkrig og krig med konvensjonelle styrker.

At man skal øke viktigheten av atomvåpen som sikkerhetsstrategi blir også særlig tydelig dersom man leser den innledende oppsummeringen i starten av NPR 2018: “While the

United States has continued to reduce the number and salience of nuclear weapons, others, (...) have moved in the opposite direction” (NPR, 2018, s.V). Det er på grunn av dette at man nå må øke fokuset på og viktigheten av atomvåpen som strategisk virkemiddel. Man kan ikke lenger ensidig nedruste atomvåpenarsenalet. Gapet mellom USAs makt og andre staters makt minsker, man må ta grep. Men hvem er det som skal avskrekkes?

Som nevnt over er fiendebildet i NPR 2018 tydelig. Russlands, Kinas, Irans, og Nord-Koreas opprustning brukes til å forsvare hvorfor man nå legger seg på en mer offensiv linje i doktrinen fra 2018. “Since 2010 we have seen the return of Great Power competition”, hevder dokumentet (Dod, 2018, s. 6). Omstendighetene har forandret seg, andre stater tvinger USA til å føre en mer offensiv sikkerhetspolitikk. Som Jim Mattis skriver i innledningen til doktrinen: de må se realiteten i øyet, og se verden slik den *er*, ikke slik man ønsker at den skal være (DoD, 2018, s.II). USA er ikke lenger den tydelige verdenseneren det en gang var, maktforholdet har endret seg.

Fokuset på Russlands, Kinas, Irans og Nord-Koreas handlinger begrunner også modernisering, testing og utvikling. Hvis man skal beholde en troverdig avskrekking, er det nødvendig med modernisering. Dette er også et fokus som er gjennomgående i denne doktrinen. Modernisering nevnes i flere sammenhenger. Det kan være teknologisk modernisering av systemene rundt atomvåpnene, utvikling av taktiske våpen eller utvikling og modernisering av strategiske våpen. Det er denne siste kategorien som er interessant i Waltz’ teoretiske perspektiv. Dersom atomvåpen er avskrekkende på alle nivå, vil det jo for det meste bare være nødvendig med strategiske våpen for å oppnå ønsket avskrekkende effekt. Hva sier NPR 2018 om utvikling og modernisering av strategiske atomvåpen, den andre kategorien i analysen?

Doktrinenes fokus på modernisering ligger innebygget i oppdragsbeskrivelsen Jim Mattis mottok fra Trump: “*The Secretary shall initiate a new Nuclear Posture Review to ensure that the United States nuclear deterrent is modern, robust, flexible, resilient, ready and appropriately tailored to deter 21st-century threats and reassure our allies*” (DoD, 2018, s. 1). Slik sett er det ikke overraskende at den nye doktrinen bærer preg av å synliggjøre behovet for modernisering og utvikling av atomvåpen.

Store deler av det amerikanske atomvåpenarsenalet er fra 1980-tallet, eller eldre. Et tema som er sentralt i NPR 2018 er hvordan disse foreldede våpnene ikke har blitt skiftet ut, men har gjennomgått livsforlengende oppgraderinger. For at avskrekkingen fortsatt skal være effektiv er det ikke lenger mulig å forlenge livet til disse våpnene, hevdes det i doktrinen (DoD, 2018, s. 48). Slik modernisering innebærer å produsere plutonium, litium og uran, og

produsere nye strategiske våpen. Infrastrukturen for å produsere komponenter til atomvåpen må gjenoppbygges og oppdateres (DoD, 2018, s. 38). Det er dermed et bredt fokus på modernisering i denne doktrinen. Når det kommer til andre former for modernisering og utvikling, herunder av taktiske våpen, blir dette kommentert under i det teoretiske perspektivet til Kissinger og Schelling.

Når det gjelder avtaler og samarbeid for å forhindre videre spredning er ikke dette et område som tillegges mye vekt i denne NPR. Avrustning og nedrustning av atomvåpen nevnes riktignok over 24 ganger i dokumentet. Men i mange av tilfellene er det ment mer som en kritikk av den politikken som har blitt ført, fremfor strategiske mål for fremtiden. Ofte settes da hva USA har foretatt seg av nedrustning opp som en kontrast mot hva potensielle motstandere (Russland, Kina, Iran og Nord-Korea) har gjort: “U.S. efforts to reduce the roles and numbers of nuclear weapons, and convincing other states to do the same, have included reducing the U.S. nuclear stockpile by over 85 percent since its Cold War high. Potential adversaries, however, have expanded and modernized their nuclear forces” (DoD, 2018, s. 6).

Den tidligere håpefulle doktrinen om samarbeid og nedrustning har forlatt USAs atomvåpenstrategi i en strategisk hengemyr, hevdes det i NPR 2018. Det er nå på tide å ruste opp, modernisere, og sikre avskrekking som et aktivt virkemiddel. Siden 2010 har ingen av motstanderne verken minsket den strategiske rollen til atomvåpen, eller utført reduksjoner i atomvåpenarsenalene (DoD, 2018, s.7). USAs makt utfordres.

På en pressekonferanse den 21. oktober 2018 uttalte Trump følgende om INF-traktaten om mellomdistanseraketter fra 1987: “We’re going to terminate the agreement and we’re going to pull out” (Borger og Pengelly, 2018). Begrunnelsen for å trekke seg fra avtalen var at både Kina og Russland utviklet mellomdistanseraketter. USA kunne ikke være den eneste av stormaktene som etterfulgte avtalen. I tillegg trakk Trump den 8. mai seg fra Iran-avtalen. Avtalen la begrensninger og muligheter for kontroll med Irans atomproduksjon. Til gjengjeld ble de økonomiske sanksjonene mot staten lettet, samt at det ble inngått økonomisk samarbeid. Om denne avtalen uttalte Trump at “this was a horrible one-sided deal that should have never, ever been made” (Landler, 2018b).

Disse uttalelsene og begrunnelsene er helt i tråd med det overordnede målet og inntrykket som presenteres i NPR 2018. Man skal ikke lenger ensidig ruste ned, og ensidig etterfølge avtaler. Man er tilbake i en tid med stormaktsrivalisering, hvor den strategiske viktigheten av atomvåpen skal spilles opp. At Trump trekker seg ut av disse avtalene bekrefter dermed den strategi som er lagt i NPR 2018.

Det er som tidligere antatt ikke funnet eksempler i dokumentet på at det argumenteres for en gradvis spredning av atomvåpen. Tvert i mot argumenteres det noen steder for at man fortsatt, på tross av den jevnt over offensive tonen, skal arbeide for ikke-spredning. På den andre siden vil det å spille ned viktigheten av nedrustningsavtaler, og heve sentraliteten til atomvåpen som strategisk instrument være helt i tråd med Waltz' teori om atomvåpenrevolusjon.

Det er dermed en mer offensiv atomvåpendoktrine som blir publisert i 2018. Dette begrunnes med at de internasjonale omgivelsene krever det. Trusselbildet og maktforholdene har endret seg, og dermed også doktrinen. Antall aktører som har deltatt i utarbeidelsen er også færre enn noen gang. Spørsmål i det følgende blir derimot i hvor stor grad Sagens teoretiske perspektiv kan finnes igjen i doktrinen. Hvor mye vektlegges ikke-spredning, reduksjon og internasjonalt samarbeid i NPR 2018?

4.3.2 NPR 2018 analysert ved hjelp av Sagan

Som nevnt over kan doktrinen ikke sies å ha et stort fokus på ikke-spredning, utslette/minske atomvåpen og internasjonale avtaler, samarbeid og diplomati. Den tidligere antagelsen om at så lenge USA rustet ned sine atomvåpen ville andre stater følge etter, er feilslått, hevder doktrinen fra 2018 (DoD, 2018, s. 2). De nye maktforholdene, og det nye trusselbildet tillater ikke et slikt fokus.

Når det gjelder ikke-spredning er dette et moment som nevnes flere steder enn de andre kategoriene som utledes av Sagens teoretiske perspektiv. Det er derimot ofte, som nevnt over, med henvisning til den tidligere strategien, og at de positive konsekvensene av denne strategien har uteblitt. Videre hevdes det også at de amerikanske atomvåpnene er sentralt for å oppnå at atomvåpen ikke spres videre (DoD, 2018, s. 17). Via internasjonale organisasjoner og samarbeid har de allierte ikke behov for å skaffe seg atomvåpen. De låner sikkerheten fra USA.

Noe av grunnen til at doktrinene er negativ til nedrustning og samarbeid kan være at man finner den direkte motsatte forståelse av Sagan om hvordan militære organisasjoner fungerer. Sagens argument er jo at de militære organisasjonene skiller seg fra den sivile befolkningen, særlig ved at de er mer krigerske, og har blitt sosialisert inn i en annen type mer offensiv kultur.

I NPR 2018 lovprises derimot det amerikanske militære apparatet flere steder. De ansatte i militæret hylles som helter. De arbeider uten offentlige anerkjennelse og fanfare, og fortjener den fulle støtte fra den amerikanske befolkning. Det militære apparatet rundt de

amerikanske atomvåpen trenger folkets støtte, ikke sivil kontroll. Dette er jo tross alt “(...) exceptional men and women (that) are held to the most rigorous standards (...)” (DoD, 2018, s. 42). Når det militære personellet er nærmest ufeilbart, er det heller ikke noe grunnlag for å hevde, slik Sagan gjør, at bare det å inneha atomvåpen vil medføre en økt risiko for en katastrofal krig.

For avtaler om avrustning eller begrensning av atomvåpen er det som nevnt ofte med et stikk til NPR 2010. Men det mest tydelige eksempelet på at doktrinen tar avstand fra avtaler om avrustning/forbud av atomvåpen finner man mot slutten av doktrinen, etter at den kort har redegjort for hvilke type nedrustningsarbeid det faktisk skal legges vekt på: “(...) it is important to recognize that the Nuclear Weapons Ban Treaty, open for signature at the U.N. in 2017, is fueled by wholly unrealistic expectations of the elimination of nuclear arsenals (...)” (DoD, 2018, s. 72). En slik ratifisering vil underminere arbeidet med å sikre avskrekking. Dagens trusselbilde og maktforhold utelukker et atomvåpenforbud.

Sagens teoretiske perspektiv har etter dette fått lite gjennomslagskraft i NPR 2018. Fokuset på ikke-spredning er lite. Doktrinen er også eksplisitt kritisk til internasjonalt samarbeid og diplomati: det er urealistisk og fungerer dårlig. I det følgende vil det vises hvordan atomvåpendoktrinen forholder seg trusler og ustabilitet på lavere nivå.

4.3.3 NPR 2018 analysert ved hjelp av Kissinger og Schelling

Når det kommer til trusler er dette noe som går igjen i store deler av dokumentet, men da ofte implisitt. Bare det å publisere et dokument med oversikt over en stats atomvåpenarsenal kan som tidligere nevnt tolkes som en trussel mot andre stater. Andre steder er trusselen derimot eksplisitt. Eksempelvis finner man i kapittel 6 (DoD, 2018, s. 29-34) skreddersydde offensive atomvåpenstrategier for USAs motstandere. Under avsnittet for Russland uttales det f.eks. at USA er kapabel til å “holding at risk, (...) what Russia’s leadership most values” (DoD, 2018, s. 30). Om Kina trues det med å påføre “intolerable damage” dersom Kina skulle finne på å sende atomvåpen mot USA. For Nord-Korea handler det om muligheten til å “impose intolerable cost” (DoD, 2018, s. 33).

I forlengelse av trusselfokuset kommer teorien om risikomanipulasjon inn. Man må vise at man er *villig* til å angripe, ikke bare at man *kan* angripe. Trumps uttalelser mot Kim Jong-un om størrelse på atomknappen og dens funksjonalitet er et godt eksempel på at en statsleder forsøker å manipulere risikoen for angrep. I tråd med hva Schelling skriver er målet da å fremstå som mer villig til å utløse krig, og dermed få motstanderen til å bukke under for presset.

Generelt sier dokumentet om terskelen for å bruke atomvåpen, her forstått som en trussel om bruk/villighet til bruk, at man bare vil vurdere bruk av atomvåpen i “extreme circumstances”. Men denne uttalelsen er etterfulgt av en viktig presisering: Ekstreme forhold inkluderer også angrep uten atomvåpen på amerikansk jord. I tillegg kan angrep på allierte, sivile populasjoner eller infrastruktur, eller angrep på atomvåpenstyrkene til allierte defineres som ekstreme forhold.

Fokuset på stormaktsrivalisering og terskelen for å benytte seg av atomvåpen er derimot ikke ensidig. I Russlands militære doktrine fra 2014 proklameres det også at Russland forbeholder seg retten til å svare med atomvåpen, selv for angrep utført uten atomvåpen. Men bare når statens eksistens er truet (Sethi, 2018, s. 320). Et annet spørsmål er det om når statens eksistens er truet. Hvor mye er det som skal til før noe faller innenfor dette kriteriet? Gjelder det bare for angrep direkte på staten? Eller er statens eksistens også truet når en stat i den russiske interessesonen vurderer medlemskap i NATO? Poenget er uavhengig av dette at maktforholdet har endret seg, det samme har trusselbildet. Russland har oppgradert sine kapabilitet og fører en mer aggressiv linje internasjonalt.

Den skreddersydde strategien for Iran kommer derimot med en mer implisert form for trussel. Ettersom USA har ratifisert Ikkespredningsavtalen, kan ikke USA uten videre true en stat som ikke har atomvåpen med atomvåpenangrep (Regjeringen, 2018). Dette er også direkte nevnt i NPR 2018: “The United States will not use or threaten to use nuclear weapons against non-nuclear weapons states” (DoD, 2018, s. 21). Med det forbehold om at disse atomvåpenfrie statene må ha ratifisert NTP og etterfølge dets reglement.

Som nevnt over hevder Trump at Iran ikke har oppfylt sine forpliktelser etter Iran-avtalen, slik at Iran antageligvis ville falle utenfor forbeholdet i NPR 2018. For de tre statene Russland, Kina og Nord-Korea etterlater ikke dokumentet noe tvil om at ved et eventuelt atomvåpenangrep vil svares med samme mynt. For Irans del hevdes det at alle ikke-atomvåpenangrep mot USA eller dets allierte vil bli nedkjempet. Men ettersom angrep uten atomvåpen også kan karakteriseres som “ekstreme forhold”, og at Iran hevdes å bryte sine internasjonale forpliktelser, ligger det også en implisert trussel om atomvåpenbruk mot Iran.

NPR 2018 skriver ofte om eskalering, men da ikke som en legitim atomvåpenstrategi. I hovedsak nevnes eskalering i forbindelse med at andre stater ikke kan regne med at en slik strategi vil medføre noen gevinst for motparten. Eksempelvis nevner doktrinen den påståtte russiske strategien om å benytte seg av et begrenset atomvåpenangrep først, for deretter å tvinge USA og NATO til forhandlingsbordet på Russlands vilkår (*escalate to de-escalate*). Men om dette skrives det at det i så fall ville være en grov feilantagelse fra Russlands side å

anta at USA og NATO ville la seg angripe og manipulere på denne måten (DoD, 2018, s. 30). Eskalering, hevdes det i dokumentet, vil bare medføre og øke sannsynligheten for en ødeleggende krig (DoD, 2018, s. 8).

Hvordan skal man så sikre avskrekking også på lavere nivå når man bare har stabilitet på det øverste nivået? En potensiell strategi kan være å satse tungt på det konvensjonelle militæret. Dette momentet vil bli drøftet under, med Mueller som utgangspunkt. En annen strategi kan være å integrere atomvåpen tettere sammen med de konvensjonelle våpnene. Man utvisker skillet mellom dem, for å høste avskrekking også på lavere nivåer. Hva sier så NPR 2018 om integrering av atomvåpen med de konvensjonelle militære kapabilitetene?

Det skrives om integrering av atomvåpen og konvensjonelle våpen flere steder i doktrinen. Eksempelvis uttales det at for å forsterke realismen i militære øvelser burde man integrere begge de to formene for operasjoner (DoD, 2018, s. 36). Andre steder handler det derimot om den militære planleggingen. Dersom kommunikasjonen mellom de ulike delene av militæret skal bedres er det behov for å integrere atomvåpen og konvensjonelle våpen også i planleggingsstadiet (DoD, 2018, s. 57).

Til sist nevnes også integrering av atomvåpen og konvensjonelle våpen som et virkemiddel for å forsterke avskrekking, særlig med tanke på fremmede staters potensielle strategi om eskalering: "U.S. forces will strengthen their ability to integrate nuclear and non-nuclear military operations to deter limited nuclear escalation and non-nuclear strategic attacks" (DoD, 2018, s. 58). Dette er et godt eksempel på det teoretiske utgangspunktet og implikasjonen utledet derfra. Ettersom det bare er stabilitet på øverste nivå, og ustabilitet på nivåene under, forsøker man å motarbeide dette ved å integrere atomvåpen også på lavere nivå. På den måten ønsker man å oppnå avskrekking og stabilitet også her. Byttehandelen blir jo da antageligvis at terskelen for bruk i seg selv også senkes noe, mens usikkerheten økes.

I en forlengelse av denne dynamikken om å ønske avskrekking og stabilitet på lavere nivå kommer også, som nevnt, ønsket om taktiske eller "low-yield" atomvåpen. Det foreligger en egen rasjonalitet blant presidenten når det kommer til ønsket om taktiske våpen. Logikken er at man som president ønsker seg andre alternativer enn en fullt utslettende atomkrig. Man vil kunne eskalere for å kontrollere (Brown, 2018, s. 8).

I NPR 2018 er det mange eksempler på at utvikling taktiske våpen/low yield er et strategisk mål. Ofte forklares det med et behov for fleksibilitet. Men også at det er et strategisk imperativ å utvikle flere av de taktiske våpnene for å korrigere den russiske feiloppfattelsen om at de har en fordel når det kommer til denne type kapabiliteter (DoD, 2018, s. 54). Maktforholdet er dermed en del av begrunnelsen for å utvikle nye taktiske

atomvåpen. Fokuset på taktiske atomvåpen begrunnes også med at man må sikre troverdig avskrekking overfor andre staters aggresjon.

Når det kommer til spørsmålet om dette ikke vil senke terskelen for atomvåpenbruk eller senke terskelen for at det bryter ut en altomfattende atomkrig avfeies dette direkte i dokumentet: “To be clear, this is not intended to enable, nor does it enable, nuclear war-fighting. Nor will it lower the nuclear threshold” (DoD, 2018, s. 54). Argumentet her er at det øker terskelen ettersom det vil avskrekke motstandere fra å tro at de eventuelt har en fordel med å angripe med taktiske atomvåpen.

Ved hjelp av analysen er det dermed tydelig at dette teoretiske perspektivet gjenkjennes i store deler av NPR 2018. Trusselen mot fiendene er tydelig. Som svar på stabilitet-ustabilitet-paradokset velger man offensive og aggressive løsninger: integrasjon og utvikling av taktiske våpen. Dette på tross av at dokumentet også hevder at atomvåpen kan avskrekke mot en lang rekke trusler.

4.3.4 NPR 2018 analysert ved hjelp av Mueller

Som vist over vektlegger NPR 2018 avskrekking tungt. Flere steder står det at atomvåpen avskrekker på flere nivå (eks. DoD, 2018, s. 17). Men hva sier egentlig dokumentet om de konvensjonelle styrkenes viktighet? Og finnes det eksempler på at doktrinen forsøker å spille ned den strategiske viktigheten av atomvåpen? Hva sier doktrinen om pengebruk? Finnes det eksempler på at doktrinen vil bruke mindre penger på atomvåpen? Som det blir vist i det følgende er det korte svaret på dette spørsmålet: nei.

Ingen steder i NPR 2018 har det blitt skrevet at det skal brukes mindre penger på atomvåpen enn hva som har blitt brukt tidligere. Tvert i mot skrives det om modernisering, oppgradering, forbedring og utvikling av både atomvåpen og systemene /strukturene rundt dem. Dette impliserer i seg selv en økt pengebruk. Men det skrives også direkte flere steder at det må investeres mer penger i de amerikanske atomvåpnene: “the United States will target investments in personnel, programs, and technologies (...) in response to emerging challenges” (DoD, 2018, s. 40). Denne forståelsen går også hånd i hånd med Trumps uttalelse om at USA skal “strengthen and expand its nuclear capability”, som en naturlig konsekvens av endrede maktforhold og et nytt trussebilde (Associated Press, 2018).

For den andre kategorien under Mueller (konvensjonelle styrker som avskrekking) er også analysens funn i tråd med det overordnede inntrykket til doktrinen: konvensjonelle våpen er ikke tilstrekkelig i seg selv til å oppnå ønsket avskrekkingseffekt. Det innrømmes derimot at konvensjonelle styrker spiller en avskrekkende rolle, men denne kan ikke

sammenlignes med den effekten atomvåpen har: “Non-nuclear forces also play essential deterrence roles. Alone, however, they do not provide comparable deterrence effects (...)” (DoD, 2018, s. 17).

Når det kommer til kategorien om å spille ned atomvåpens strategiske viktighet er doktrinen også eksplisitt negativ til et slikt utgangspunkt. I dokumentet kritiseres og beskyldes både Barack Obama og NATO for å fokusere for lite på viktigheten av atomvåpen som virkemiddel i internasjonal politikk, og sikkerhet. Det skrives f.eks. om NPR 2010 at den bygget på en feilaktig antagelse om at hvis USA rustet ned og spilte ned den strategiske viktigheten av atomvåpen ville resten av verden følge etter og gjøre det samme (DoD, 2018, s. 6). Men som det påpekes i NPR 2018: “Potential adversaries, however, have expanded and modernized their nuclear forces” (DoD, 2018. s. 6).

Om NATO så hevdes det at USAs støtte til alliansen er urokkelig, men at NATO har fulgt USAs eksempel med å spille ned den strategiske viktigheten av atomvåpen etter den kalde krigens slutt. NATO må nå fokusere på atomvåpen som en av alliansens fundamentale strategier (DoD, 2018, s. 35).

Alt i alt finnes det dermed lite bevis for at Muellers teori om atomvåpenirrelevans har fått gjennomslag i denne doktrinen. I den grad kategoriene fra dette teoretiske perspektivet nevnes er det for å påpeke at det i så tilfelle har vært feilaktig. Eksempelvis som at det å spille ned den strategiske viktigheten av atomvåpen ikke har påvirket motstandere til å gjøre det samme.

4.3.5 Avsluttende kommentar til NPR 2018

NPR 2018 har helt klart et offensivt fokus. Overskriften som brukes over er dekkende: stormaktsrivaliseringen er tilbake, eller i det minste er fokuset på slik rivalisering tilbake. Fiendebildet er klart, det er også det strategiske fokuset. Den strategiske viktigheten av atomvåpen i amerikansk sikkerhetspolitikk skal igjen være i førersetet. Utvikling, modernisering, og opprustning skal sikre tilstrekkelig avskrekking av motstandere. Denne offensive linjen innebærer også et fokus på utvikling av taktiske/low-yield atomvåpen, samt å integrere atomvåpen med resten av de militære kapabilitetene. Selv når det skrives om samarbeid og internasjonale avtaler så påpekes det at dette arbeidet ikke må gå på bekostning av den avskrekking som er nødvendig for å sikre de amerikanske interessene. Nytt trusselbilde, endringer i maktforhold, samt færre deltakere i utarbeidelsen av NPR 2018 kan forklare denne nye offensive linjen. Tabell 4.3 viser en oversikt over hvilke implikasjoner som er vektlagt i NPR 2018.

Tabell 4.3

Teoretiker	Teori	Implikasjoner	Vektlegging
Waltz	Atomvåpenrevolusjon	Avskrekking	I stor grad
		Modernisering, herunder testing og utvikling, og øke pengebruk.	I stor grad
		Spille ned viktigheten av avtaler og samarbeid.	I stor grad
		Gradvis spredning	Ikke
Sagan	Militære organisasjoner og sivil kontroll	Ikke-spredning	En del
		Avrustning/reduksjon av atomvåpen	En del
		Internasjonale avtaler/samarbeid/diplomati	Lite
Kissinger/Schelling	Teori: Risikomanipulasjon, eskalering og trussel	Trusler/eskalering/risikomanipulasjon	I stor grad
		Integrasjon	I stor grad
		Taktiske våpen/low-yield/begrenset skade	I stor grad
Mueller	Teori: Atomvåpenirrelevans	Mindre investeringer i atomvåpen	Ikke
		Konvensjonelle styrker som avskrekking	Lite
		Spille ned den strategiske viktigheten	Ikke

Kapittel 5. Sammenfattende analyse: ett skritt fram, to tilbake

I det følgende vil forskjeller og likheter mellom de tre *Nuclear Posture Reviews* tydeliggjøres og diskuteres. Hvilke likheter og forskjeller finner man eksempelvis i fiendebildet mellom de tre atomvåpendoktrinene?

De to statene som går igjen som antagonister i alle tre dokumentene er Iran og Nord-Korea. I alle dokumentene trekkes de to statenes forsøk med og utvikling av atomvåpen som en potensiell trussel for USAs sikkerhetsinteresser. Det interessante er derimot hvordan man prøver å motarbeide disse tendensene: Er det med pisk eller gulrot?

For Obama og NPR 2010 er det klart at det strategiske sporet for å motvirke disse negative tendensene er multilaterale og bilaterale avtaler. Ved løfte om å lette økonomiske sanksjoner og inngåelse av økonomisk samarbeid søkte Obama å få de to statene til å legge ned sine atomvåpenprogram. Dette ble også forsøkt oppnådd via Iran-avtalen, inngått i 2015 (NTB, 2018).

For NPR 2018 er derimot faktum et annet. Som nevnt over er Trump-doktrinen negativ til de tidligere forsøkene på samarbeid og nedrustning. Dermed trakk også Trump seg ut av Iran-avtalen i 2018 (Ibid.). For Iran og Nord-Koreas del trues det med ytterligere sanksjoner og militær inngripen dersom disse to statene fortsetter å utfordre USAs sikkerhet.

NPR 2002 benytter seg også av samme strategi i sitt forsøk på å kue disse motstanderne. Bush-dokumentet åpner jo først for at man forbeholder seg retten til å svare med atomvåpen, også for angrep med andre masseødeleggelsesvåpen (MØV). Deretter påpeker dokumentet at både Iran og Nord-Korea er fristeder og sponsorer for terrorister, som også har aktive MØV-program og raketter (Stanford University, 2002, s. 5).

Synet på Kina og Russland varierer derimot mellom doktrinene. I både NPR 2002 og NPR 2010 er ikke Russland å anse som en motstander av USA. Men i NPR 2018 er Russland en tydelig motstander, hvor det trues med at man kan angripe det Russland verdsetter høyst (DoD, 2018, s. 30). Dette er klart et resultat av virkeligheten slik den blir beskrevet i 2018-doktrinen. Russland har også gradvis utvidet sine militære budsjetter og ført en mer aggressiv utenrikspolitisk linje. Noe som i sin tur kan forskyve maktforholdet mellom USA og Russland, og dermed må tas høyde for i doktrinen.

For Kinas del er derimot NPR 2018 og NPR 2002 mer samstemt. For begge doktrinene er Kinas handlinger i Sør-kinahavet, sammenholdt med atomvåpenprogram en klar trussel mot USAs interesser. NPR 2010 er derimot mer tilbakeholden i omtalen av Kina. I denne doktrinen trekker man frem den økende gjensidige økonomisk avhengigheten, og

ellers positive utvikling i diplomatiske forbindelser. Men også i NPR 2010 nevnes Kinas modernisering av atomvåpenarsenalet som en bekymring.

Som nevnt over forbeholder Bush og NPR 2002 seg retten til å svare med atomvåpen også ved angrep med MØV. Videre forbeholder doktrinen fra 2002 seg retten til å handle på egenhånd og preventivt mot terrorister. Dette sammenholdt med fokuset på integrasjon og utvikling av nye taktiske våpen, gjør at terskelen for bruk av atomvåpen er senket.

Obamas doktrine reverserer derimot denne utviklingen i atomvåpendoktrinen. NPR 2010 søker seg bort fra å svare med atomvåpen mot kjemiske og biologiske våpen, særlig sett i sammenheng med den negative sikkerhetsgarantien knyttet til NPT: de som etterfølger avtalen skal ikke trues eller angripes med atomvåpen. Det bør nevnes at det er USA selv som unilateralt avgjør om en stat har brutt avtalen eller ikke. Dette har ført til kritikk av sikkerhetsgarantien. Den kan være sårbar for politisk påvirkning (eks. Sagan og Vaynman, 2011). Videre avstår doktrinen fra integrasjon mellom atomvåpen og konvensjonelle våpen. I tillegg til at den proklamerer at det ikke vil bli aktuelt med utvikling av taktiske våpen og testing. Dette sammenholdt med fokuset på diplomati og nedrustning gjør at terskelen for bruk av atomvåpen kan sies å ha økt fra NPR 2002 til NPR 2010.

I Trumps doktrine går man ikke bare tilbake til det terskelnivået som ble hevdet under Bush-administrasjonen. Analysen viser at terskelen senkes ytterligere. For det første forbeholder man seg retten til å svare med atomvåpen også for angrep utført uten atomvåpen på amerikansk jord, og for angrep mot allierte. Dette sammenholdt med 2018-doktrinens store fokus på avskrekking, integrasjon, utvikling av taktiske våpen, nedspilling av den strategiske viktigheten til nedrustning og internasjonale avtaler, i tillegg til en økning av atomvåpens strategiske viktighet, gjør at terskelen for bruk av atomvåpen er lavere enn hva den kan sies å ha vært ved NPR 2002.

Dette forskningsprosjektet har dermed påvist at det er forskjeller mellom de forskjellige atomvåpendoktrinene. Noen utfordringer kan sies å være konstante: f.eks. hva gjør man med troverdighetsproblemet? For Obama og NPR 2010 ble svaret å ruste ned, spille ned strategisk viktighet, internasjonale avtaler, samarbeid og diplomati. For Bush og Trump ble svaret integrasjon, utvikling av taktiske våpen, trussel, og å spille ned viktigheten av internasjonale avtaler.

Men selv om utfordringen om atomvåpens troverdighet er konstant er det ikke sikkert at viktigheten av denne utfordringen er konstant. Samtiden krevde nødvendigvis noe annet av Obama enn av Bush. Det samme kan sies om Trump. Nord-Korea har kommet lenger i sitt atomvåpenprogram, Russland er mer aggressiv på den internasjonale arena med militære

øvelser og annektering av Krim, avtalen med Iran er blitt skrotet av USA, det er handelskrig mellom Kina og USA, etc. Det kan være at forskjellene i doktrinene er like store utslag av omskiftelige tider, som de er utslag av mannen i det ovale kontor.

Det er også mange likheter mellom de forskjellige doktrinene. Alle ser seg nødt til å øke pengebruken, enten grunnet utvikling, modernisering eller livsforlenging. Alle anser ikke-spredning som et gode, selv om dette vektlegges forskjellig i doktrinene. Alle innser at atomvåpen har en viss avskrekkende effekt, de har en sikkerhetspolitisk rolle. I tillegg har de til felles at de hevder at de amerikanske atomvåpnene hindrer ytterligere spredning. En mulig grunn til denne kontinuiteten i doktrinene kan være et ønske om å sikre seg mot framtidige trusler. Dette påpekes også direkte i doktrinene. Man kan ikke med 100 prosent sikkerhet si at man ikke havner i en situasjon som ligner den under den kalde krigen. Da vil man beholde deler av arsenalet utelukkende for å sikre seg mot den uvisse fremtiden.

Et interessant poeng er derimot hvordan man kan forklare at Bush endte opp med å ruste ned mer enn Obama, når fokuset på dette og andre momenter utledet fra Sagan klart var større i Obama-doktrinen.

En av grunnene til at demokraten Obama ikke evnet å redusere mer i atomvåpenarsenalet kan være fordi at kongressen, eller et av kammerne, i store deler av hans to perioder var kontrollert av republikanerne (Kristensen, 2014). Slik sett var selv beskjedne reduksjoner og internasjonale avtaler om reduksjon vanskelig å få godkjent i begge husene.

En annen viktig potensiell grunn til denne forskjellen kan være at Putin i 2013 avviste Obamas ønske om forhandlinger om ytterligere reduksjon i de to statenes atomvåpenarsenal (Weiler og Kimball, 2018). Et interessant perspektiv i denne sammenheng er at fokuset på nedrustning i Obama-doktrinen i seg selv kan ha ført til en slik motvilje i Russland. Med et så klart mål om nedrustning kan dette av en motstander tolkes som et mulig rom for forhandling, og slik sett kreve amerikanske innrømmelser for inngå i et slikt samarbeid (Sagan og Vaynamn, 2011). En motvillig kongress og en opportunistisk russisk statsleder gjorde dermed Obamas visjon om en verden fri for atomvåpen enda litt fjernere

Kapittel 6. Avsluttende kommentar

Om det rent faktisk er best å være grusom fremfor barmhjertig, slik Machiavelli konkluderte, er et åpent spørsmål. Denne analysen av de forskjellige atomvåpenstrategiene har derimot vist at de forskjellige administrasjonene har vektlagt frykt som virkemiddel ulikt. Det er forskjeller mellom doktrinene. Spørsmålet blir hvordan man kan forklare disse forskjellene. Ville eksempelvis en Obama-doktrine forfattet i 2018 vært lik den som ble forfattet av Trump-administrasjonen?

Svaret på dette spørsmålet må nødvendigvis bli nei. Obama hadde riktignok vært stilt ovenfor det samme trusselbildet og de samme maktforholdene som president Trump, men ville valgt andre løsninger. Grunnen til dette er særlig det brede spekteret av statlige aktører Obama potensielt ville inkludert i utformingen av doktrinen. En slik intern drakamp mellom de forskjellige interessene medfører nødvendigvis andre fokusområder, enn hva det ville gjort med færre aktører. Trusselen blir da mindre spisset, doktrinen mindre aggressiv. Det at Obama, foruten allierte, også selv var direkte involvert i prosessen kan også ha bidratt i denne retning.

Et poeng som underbygger dette argumentet er at trusselbildet og oppfattelsen av maktforhold som beskrives i NPR 2002 og NPR 2010 er tilnærmet like. Strategiene som velges i de relativt like omgivelsene er derimot forskjellige. Slik sett velger Bush og Trump relativt like strategier i relativt ulike beskrivelser av maktforhold og trusselbildet.

Det er dermed ikke sagt at trusselbildet og maktforhold er uvesentlig. Det er på det rene at et slikt strategisk dokument må forholde seg til den konteksten det forfattes i. Eksemplene på dette er mange. For NPR 2002 er trusselbildet røverstater og terrorister. Dette nye trusselbildet begrunner deretter bla. utvikling av taktiske våpen, uttrekk av internasjonale avtaler, integrasjon, og fokus på ikke-atomvåpenstyrker.

For maktforholdets del er det også flere eksempler på dette har betydning for å forklare endringer. I NPR 2010 skrives jo det rett ut at utslagsgivende for størrelsen på USAs eget atomvåpenarsenal fremdeles er Russlands atomvåpenkapabilitet (DoD, 2010, s. xi). I NPR 2018 argumenteres det også med å utvikle taktiske atomvåpen nettopp for å hindre at Russland skal dra fordeler av å inneha slike våpen (DoD, 2018, s. 54). Trusselbildet og maktforhold er klart nødvendige faktorer når man skal forklare endringer i doktrinene.

Poenget er at trusselbildet og maktforhold ikke alene kan forklare variasjonen. En medvirkende årsak blir da hvor mange og hvilke aktører som har deltatt i prosessen med å utarbeide dokumentet. For Trump og Bush var dette relativt få aktører (Péczei, 2018).

Dermed får man et ferdig produkt, en doktrine, som blir mer direkte/konsentrert. For Turmps del medførte dette, sammenholdt med trusselbildet og maktforholdene, en mer offensiv doktrine.

Dermed har man en argumentasjon som langt på vei sammenfaller med den Waltz bruker i boka *man, the state and war - a theoretical analysis* (2001: 230): I dette tilfellet er det riktignok ikke krig som skal forklares, men variasjon i doktrinene. Det er derimot sammenfallende at system, stat og person benyttes som forklaringsvariabel. Systemet er i dette tilfellet maktforhold og trusselomgivelser. Stat er Kongressen. Mens person er presidenten som avgjør hvor mang aktører som deltar i arbeidet, og hvor involvert han selv er.

Det som derimot skiller seg ut fra Waltz kategorisering er at staten ikke er en forklaringsvariabel i seg selv. Kongressen er i større grad en begrensende faktor først etter doktrinen er forfattet. Et eksempel på dette er at Bush nedrustet et større antall atomvåpen enn Obama. Dette på tross av at fokuset på nedrustning var større i Obamas doktrine enn i NPR 2002.

Spørsmålet som melder seg er imidlertid hva som vil prege de framtidige doktrinene. Hvordan vil en doktrine forfattet i f.eks. 2026 være utformet? Hvilke strategiske spor kan man da forvente bli vektlagt?

For å svare på dette spørsmålet må man først klargjøre for hvordan trusselbildet kommer til endre seg i framtiden. Dersom de tendensene man ser i dag forsterker seg kan man tenke seg at den framtidige NPR blir ytterligere offensiv. Dersom Russland fortsetter sin offensive linje på den internasjonale arena. Særlig da med tanke på annektering av Krim, øvelser og fiendtlig retorikk. Økende fiendtlighet fra Nord-Korea og Iran, eller andre stater kan også bidra i denne retning. Det er klart at USA ikke er skyldfri i den negative utviklingen. Poenget er derimot at doktrinene kommer til å endre seg dersom man i framtiden får et ytterligere tilspisset trusselbilde.

Det samme kan sies om maktforhold. Det kan fort tenkes framtidige situasjoner hvor f.eks. Kina økonomisk og militært nærmer seg USA i enda større grad enn hva som er tilfellet i dag. Da kan USA søke å kompensere for dette bla. via atomvåpendoktrinen.

Men i hvilke retning vil doktrinene gå? Vil de bli mer offensive? I både situasjoner med forverret trusselbilde og små eller store endringer i maktforhold er det logisk at USA søker å svare på tiltale med en mer offensiv doktrine. Særlig fram til et punkt hvor eskalering i retorikken ikke lenger vil ha noe for seg - man har manipulert risikoen så mye som mulig. Neste steg blir da krig.

Dette bildet modereres derimot av hvor mange og hvilke aktører som er involvert i utarbeidelsen av doktrinen. I Obamas tilfelle medførte jo det store antallet aktører en “mykere” doktrine, som fokuserte på nedrustning og diplomati. Det er klart at endringer i hvem som er med på å utarbeide doktrinene også medfører endringer i doktrinen.

Spørsmålet om flere aktører medfører en mindre offensiv doktrine kunne vært et interessant tema å forske videre på med utgangspunkt i denne studien. Det kunne også vært en fordel om andre forskere hadde anvendt analyseverktøyet på de samme doktrinene. Dersom dette hadde ledet til de samme konklusjonene kunne man økt studiens reliabilitet ytterligere. Det kunne også vært interessant å gjøre en komparativ studie av doktrinene på tvers av landegrenser. Eksempelvis kunne man sett på hvordan den russiske og amerikanske doktrinen korrelerer og påvirker hverandre. Ville man i så fall sett samvariasjon mellom dokumentene?

Kilder

Arms Control Association (2001). President Bush's Speech On Nuclear Strategy. *Arms Control Association*. Hentet fra <https://www.armscontrol.org/print/857>

Arms Control Association (2018). Nuclear Weapons: Who Has What at a Glance. *Arms Control Association*. Hentet fra <https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat>

Associated Press. (2018). Warnings as Trump administration hardens nuclear policy against Russia. *The Guardian*. Hentet fra <https://www.theguardian.com/us-news/2018/feb/03/trump-administration-hardens-nuclear-policy-against-russia>

Banerjee, Devin. (2010). 'Gang of Four' advises spreading awareness for nuclear nonproliferation efforts. Hentet fra <https://www.stanforddaily.com/2010/11/15/gang-of-four-advises-spreading-awareness-for-nuclear-nonproliferation-efforts/>

Borger, J. og Pengelly, M. (2018). Trump says US will withdraw from nuclear arms treaty with Russia. *The Guardian*. Hentet fra <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/20/trump-us-nuclear-arms-treaty-russia>

Breuning, M. og Ishiyama, J.T. (2011). *21st century political science, a reference handbook*. Los Angeles: Thousand Oaks: SAGE Publications. Hentet fra <http://web.a.ebscohost.com/ehost/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzQ4MTEwMV9fQU41?sid=03d433ea-fc7e-4367-b388-9097e5de87ca@fdc-v-sessmgr04&vid=0&format=EK&lpid=ID4&rid=0>

Broad, J.W. (2014). Which President Cut the Most Nukes? *The New York Times*. Hentet fra <https://www.nytimes.com/2014/11/02/sunday-review/which-president-cut-the-most-nukes.html>

Brown, S. (2018). The Trump Administration's Nuclear Posture Review (NPR): In Historical Perspective. I *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 1(2), s. 268-280.

DoD. (2001). Quadrennial Defense Review Report. *Department of Defense*. Hentet fra <https://archive.defense.gov/pubs/qdr2001.pdf>

DoD. (2010). Nuclear Posture Review Report. *Department of Defense* . Hentet fra https://dod.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf

DoD. (2018). Nuclear Posture Review. *Departement of Defense*. Hentet fra <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>

Farley, R. (2016). How the Soviet Union and China Almost Started World War III. *The National Interest*. Hentet fra <https://nationalinterest.org/feature/how-the-soviet-union-china-almost-started-world-war-iii-15152>

Fathi, N. og Stranger, E.D. (2010). Decrying U.S., Iran Begins War Games. *The New York Times*. Hentet fra <https://www.nytimes.com/2010/04/22/world/middleeast/22iran.html>

Freedman, L. (2003). *The Evolution of Nuclear Strategy*. UK: Palgrave Macmillian.

Gambino, L. (2018). Donald Trump boasts that his nuclear button is bigger than Kim Jong-un's. *The Guardian*. Hentet fra <https://www.theguardian.com/us-news/2018/jan/03/donald-trump-boasts-nuclear-button-bigger-kim-jong-un>

Geller, S.D. (2017). Nuclear Weapons and International Conflict: Theories and Empirical Evidence. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Hentet fra <http://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-347?print=pdf>

Gray, C.S. (1999). *The second Nuclear age*. United States: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Hall, M. (2013). By the Numbers: World War II's atomic bombs. *CNN*. Hentet fra <https://edition.cnn.com/2013/08/06/world/asia/btn-atomic-bombs/index.html>

Historical Office. (2019). Robert M. Gates. *Historical Office*. Hentet fra <https://history.defense.gov/Multimedia/Biographies/Article-View/Article/571279/robert-m-gates/>

Holst, J.J. (1982). Domestic Concerns and Nuclear Doctrine: How Should the Nuclear Posture be Shaped? NUPI notat. *Norsk utenrikspolitisk institutt*.

Kissinger, H.A. (1969). *Nuclear Weapons and Foreign Policy*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.

Kuiper, K. (2019). Limited nuclear options. *Encyclopedia Britannica*. Hentet fra <https://www.britannica.com/topic/limited-nuclear-options>

Kristensen, H.M. (2014). How Presidents Arm and Disarm. *Federation of American Scientist*. Hentet fra <https://fas.org/blogs/security/2014/10/stockpiledreductions/>

Landler, M. (2018a). Trump and Kim See New Chapter for Nations After Summit. *The New York Times*. Hentet fra <https://www.nytimes.com/2018/06/11/world/asia/trump-kim-summitmeeting.html>

Landler, M. (2018b). Trump Abandons Iran Nuclear Deal He Long Scorned. *The New York Times*. Hentet fra <https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>

Machiavelli, N. (2003). *Fyrsten*. Cappelen Damm Akademisk.

Mizokami, K. (2017). Obama Administration Cuts Back Size of Nuclear Arsenal. *Popular Mechanics*. Hentet fra <https://www.popularmechanics.com/military/weapons/a24739/obama-administration-unilateral-nuclear-arms-cuts/>

Moses, J.W. og Knutsen, T.L. (2012). *Ways of Knowing*. London: Palgrave Macmillan.

Mueller (1988). The Essential Irrelevance of Nuclear Weapons: Stability in the Postwar World. *Project Muse*. Hentet fra <https://muse.jhu.edu/article/446775/pdf>

Neilan, T. (2001) Bush Pulls Out of ABM Treaty; Putin Calls Move a Mistake. *The New York Times*. Hentet fra <https://www.nytimes.com/2001/12/13/international/bush-pulls-out-of-abm-treaty-putin-calls-move-a-mistake.html>

Norris, S.M, Kristensen, M.H, og Paine, E.C. (2004). Nuclear Insecurity - A Critique of the Bush Administration's Nuclear Weapons Policies. *Natural Resources Defense Council*. <http://www.bits.de/NRANEU/docs/critique.pdf>

NTB. (2018). Fakta om atomavtalen med Iran. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/urix/fakta-om-atomavtalen-med-iran-1.14052274>

NTI. (2002). Tactical Nuclear Weapons. *Nuclear Threat Initiative*. Hentet fra <https://www.nti.org/analysis/articles/tactical-nuclear-weapons/>

Obama White house. (2009). Remarks By President Barack Obama In Prague As Delivered. *The White House President Obama*. Hentet fra <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered>

Payne, B.K. (2005). The Nuclear Posture Review: Setting the Record Straight. *NIPP*. Hentet fra <http://www.nipp.org/wp-content/uploads/2014/11/In-print-WQ1.pdf>

Péczei, A. (2018). The Trum Administration's Nuclear Posture Review: Back to Great Power Competition. *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 1(2), s. 238-255.

Pellerin, C. (2017). Mattis: DoD Lines of Effort Include Building a More Lethal Force. *Department of Defense*. Hentet fra <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1318291/mattis-dod-lines-of-effort-include-building-a-more-lethal-force/>

Perlez, J. (2001). Cordial Rivals: How Bush and Putin Became Friends. *The New York Times*. Hentet fra <https://www.nytimes.com/2001/06/18/world/cordial-rivals-how-bush-and-putin-became-friends.html>

Prior, L. (2014). Content Analyses. I *The Oxford Handbook of Qualitative Research*. (Red. Leavy, P). New York: Oxford University Press.

Regjering. (2018). Utredning om Traktaten om forbud mot kjernevåpen (Forbudstraktaten). *Regjeringen*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utredning_forbudstraktat/id2614520/

Roberts, B. (2016). *The case for U.S nuclear weapons in the 21st century*. California: Stanford Security Studies. Hentet fra <http://web.b.ebscohost.com/ehost/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzEwODAxNDJfX0FO0?sid=fa3baced-1bc7-4944-8ed0-666147ee80f7@pdc-v-sessmgr01&vid=0&format=EK&lpid=nav5&rid=0>

Sagan, S.D og Vaynman, J. (2011). Introduction: Reviewing the Nuclear Posture Review. *The Nonproliferation Review*, 18(1). Hentet fra <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10736700.2011.549169?scroll=top&needAccess=true>

Sagan, S.D og Waltz, K.N(1995). *The Spread of Nuclear Weapons*. New York: W.W. Norton & Company.

Sang-Hun, C. (2017). Kim's Rejoinder to Trump's Rocket Man: "Mentally Deranged U.S. Dotard". *The New York Times*. Hentet fra <https://www.nytimes.com/2017/09/21/world/asia/kim-trump-rocketman-dotard.html>

Schelling, T.C. (1966). *Arms and Influence*. London: Yale University Press. Hentet fra <http://web.b.ebscohost.com/ehost/detail/detail?vid=0&sid=1800546e-6a0a-4caf-99cb-7d494ff28aec%40sessionmgr103&bdata=JnNpdGU9ZW9vc3QtbG12ZQ%3d%3d#AN=642447&db=nlebk>

Schwartz, S.I. (2012). Unaccountable: Exploring the Lack of Budgetary Transparency for U.S. Nuclear Security Spending. *Nuclear Threat Initiative*. Hentet fra <https://www.nti.org/analysis/articles/transparency-us-nuclear-security-budget/>

Sethi, M. (2018). US Nuclear Posture Review 2018: Unwisely Re-opening Settled Nuclear Issues. *India Quarterly*, 74(3). Hentet fra <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0974928418785456>

Spulak, G.R. (1997). The Case in Favor of US Nuclear Weapons. *Parameters*. Hentet fra <https://search.proquest.com/docview/198027830/abstract/CB143EE5598E49B6PQ/1?accountid=12870>

Stanford University. (2002). Nuclear Posture Review (Excerpts). *Stanford University*. Hentet fra <https://web.stanford.edu/class/polisci211z/2.6/NPR2001leaked.pdf>

Strøm, K. O. (2018). Putin har bygd mur mot Ukraina på Krim. *VG*. Hentet fra: <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/BJL8vl/putin-har-bygd-mur-mot-ukraina-paa-krim>

Waltz, K.N. (2001). *man, the state and war - a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press.

Watkins, E. og Vazquez, M. (2018). Trump threatens nuclear buildup until other nations come to their senses. *CNN*. Hentet fra <https://edition.cnn.com/2018/10/22/politics/donald-trump-russia-china-inf/index.html>

Weiler, L. og Kimball, D.G. (2018). It's Time for Trump and Putin to Talk About Nukes. *Fortune*. Hentet fra <http://fortune.com/2018/07/13/trump-putin-meeting-nuclear-weapons/>

White House. (2002). The National Security Strategy of the United States of America. *The White House*. Hentet fra <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>

White house. (2018). Remarks by President Trump and Prime Minister May of the United Kingdom in Joint Press Conference. *The White House*. Hentet fra <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-may-united-kingdom-joint-press-conference/>

White house. (2017). Remarks by President Trump to the 72nd Session of the united Nations General Assembly. *The White House*. Hentet fra <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/>

Profesjonsrelevans

“For studenter på lektorutdanningen i samfunnsfag: Masteroppgaven skal være profesjonsrelevant og kan være både disiplinlig og/eller fagdidaktisk rettet. En skal selv beskrive profesjonsrelevansen.” (NTNU, 2019).

<https://www.ntnu.no/studier/emner/POL3901?fbclid=IwAR0-KAPzd68XTIxfiyTmrdbHXa7UhQUa7bQr0MBmmM2vHsWqW5gufUfKdT8#tab=omEmnet>

Først og fremst er denne masteroppgaven profesjonsrelevant i den forstand at man som forsker får fordype seg i et spesifikt samfunnsfaglig tema. Et slikt konsentrert fokus på ett område, i dette tilfellet amerikansk atomvåpenstrategi, gir dypere forståelse for også andre samfunnsfaglige temaer. Det handler om å utvikle evnen til å se sammenhenger og systematisere en stor mengde informasjon.

Videre er den også direkte relevant for samfunnsfagsundervisning i den forstand at USAs politikk i høy grad påvirker andre stater i verden, herunder Norge. Slik sett kan man forstå også norske politiske avgjørelser i lys av politiske strategier vedtatt i USA. Dette er klart en fordel dersom man skal undervise på alle nivåer i den norske skole.

Internasjonale politiske forhold er tydelige formulerte mål i læreplanen. Eksempelvis skal elevene kunne definere begrepet makt og gi eksempler på hvordan makt blir brukt i verdenssamfunnet. I denne sammenheng kan man diskutere hvordan styrende politiske strategier i USA (les: atomvåpenstrategi) påvirker andre staters handlinger.

Videre er det et klart mål i kompetansemålene etter Vg1/Vg2 at elevene skal kunne “*formulere ei aktuell samfunnsfagleg problemstilling og skrive ein drøftande tekst*” (Udir, 2019). En forutsetning for at man skal være i stand til å videreføre slik kunnskap til elever er at man som lærer også har gjennomført slike prosjekt selv.

<https://www.udir.no/kl06/SAF1-03/Hele/Kompetansemaal/kompetansemaal-etter-vg1-vg2>

