



INF-traktaten - og hvorfor USA trækker sig

USA vil træde ud af INF-traktaten om begrænsning af atommissiler. Det sagde præsident Donald Trump over for journalister i forbindelse med sin afrejse fra Elko, Nevada, den 20. oktober 2018. USA mener, at Rusland ikke har overholdt Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (herefter INF-traktaten). Udtalelsen affødte en øjeblikkelig frygt for et fornyet våbenkapløb mellem USA, Rusland og Kina.

Hvad er INF-traktaten?

- INF-traktaten hedder principielt "Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles" og er en bilateral nedrustningsaftale fra den Kolde Krig.
- Efter lang tids forhandling underskrev USA's præsident Ronald Reagan og generalsekretær for Sovjetunionens Centralkomité Mikhail Gorbatsjov den 8. december 1987 INF-traktaten.
- INF-traktaten betød, at USA og USSR skulle destruere og afstå fra at ville anvende atom- og konventionelle landbaserede ballistiske og krydsermissiler med en rækkevidde på mellem 500 km og 5.500 km.
- Traktaten medførte, at man skulle gennemføre et effektiv inspektions- og våbenkontrolprogram.

Baggrund for INF-traktaten

- Våbenkapløbet tog for alvor fart i 1970'erne, hvor USSR med sine SS-20-missiler med forskellige atomspræghoveder kunne ramme mål i hele Europa, Nordafrika, Mellemøsten, Asien og Alaska.
- NATO's modsvar blev den såkaldte dobbeltbeslutningsaftale fra 1979, hvor man gav USSR fire år til at trække de nyopstillede missiler tilbage og dermed indgå en reel nedrustningsaftale. I modsat fald ville NATO reagere ved at opstille 572 atommissiler.

Resultatet af INF-traktaten

- Frem til dagen for implementeringen af INF-traktaten, hvis dato var sat til den 1. juni 1991, destruerede USA og USSR 2.692 kort-, mellem- og langdistancemissiler.

Kritikken af INF-traktaten

- Kritikken af INF-traktaten er ikke af nyere dato.
- I 2008 kritiserede præsident George W. Bush Rusland for at have overtrådt INF-traktaten med testprogrammerne for SSC-8-missilerne.
- Præsident Barack Obama kritiserede i juli 2014 Rusland for at overtræde INF-traktaten.



INF-traktaten står ikke alene

- INF-traktaten har skabt rammerne for efterfølgende nedrustningsaftaler. Det drejer sig om START-I (Strategic Arms Reduction Treaty) fra 1991, der reducerede antallet af nukleare missiler med 80 %, og den nuværende New START fra 2010.
- Det kan frygtes, at New START vil blive taget som gidsel, hvis præsident Donald Trump trækker USA ud af INF-traktaten.

Hvorfor nu?

- Præsident Donald Trump handler strategisk, og agerer lige inden midtvejsvalget.
- Overordnet har der fra amerikansk side være en støt skepsis over, hvorvidt Rusland har overholdt sine traktatretslige forpligtelser.
- At udfordre INF-traktaten vil stemme overens med USA's nationale sikkerhedsstrategi fra 2017, hvor der tale om behovet for at genoprette og forny USA's sammenlignelige fordele (i.e. competitive advantages) over for Rusland og Kina.
- Kina – er den nye militære og handelspolitiske modstander, og Kina skal inddæmmes.
- Præsident Barack Obama fik indskrevet den potentielle trussel baseret på kinesisk oprustning i USA's nationale sikkerhedsstrategi fra 2015.

Frygten for Kina

- Både USA og Rusland ser med bekymring på Kinas udvikling af ballistiske missilprogrammer, idet begge nationer er bekymret for, hvorvidt man kan forsvare sig mod et kinesisk angreb, hvor sandsynligt/usandsynligt dette så end måtte være.
- Der er utilfredshed med, at Kina ikke er en del af INF-traktaten
- Skulle Kina deltage i en INF-traktat II, må det sandsynligvis kræve store indrømmelser fra USA og givet vis også fra Rusland.
- Et af USA's argumenter for at træde ud af INF-traktaten er, at Kina ikke er en del af traktaten, hvorfor Kina har haft mulighed for at udvikle sine missilprogrammer uden begrænsninger.
- Dette synes at være et centralt strategisk problem for USA, idet det må konstateres, at Kina har investeret i anti-skibs-kapaciteter, som i tilfælde af en konflikt kan forhindre amerikanske fartøjer i at bevæge sig i Det sydkinesiske Hav.
 - Disse anti-skibs-kapaciteter er kendt som A2/AD-systemer (i.e. Anti-Access/Area Denial systems), hvis rækkevidde er på op til 4.000 km.
 - Et givent amerikansk modsvar i form af fx Tomahawk-missiler har kun en rækkevidde på op til 2.500 km.

- Amerikanske hangarskibe, der traditionelt anses som et symbol på USA's magt og dermed et af de primære sikkerhedspolitiske midler, har kun en flykapacitet med en rækkevidde på op til 800 km. Derfor skal den amerikanske flåde i tilfælde af en konflikt bevæge sig inden for de kinesiske A2/AD-systemer, for at kunne udøve nogen virkning på kinesiske fastlandsmål.
- USA har længe forsøgt at balancere sin militære underlegenhed ved udvikling af anti-missil-systemer, men med Kinas nyudviklede hypersoniske Mach5⁺-missiler, som kan omgå de traditionelle anti-missil-systemer, står USA endnu engang i en ufordelagtig position.
- Det vurderes, at USA ved at træde ud af INF-traktaten dermed kan udvikle missilsystemer med fornøden rækkevidde end Kinas A2/AD-systemer, hvilket dermed kan genoprette magtbalancen.
 - Denne tankegang er dog afvist af viceformanden for USA's Joint Chiefs of Staff, general Paul Selva, idet den officielle militære holdning er, at USA allerede har kapacitet til at ramme mål i Kina.

Den russiske reaktion

- De russiske medier har ikke i synderlig omfattende grad dækket præsident Donald Trumps udmeldinger om at ville træde ud af INF-traktaten. Enkelte udtalelser er dog set, idet Ruslands udenrigsminister Sergej Lavrov har påpeget, at såfremt

»...amerikanerne fortsat handler klodset og uforskammet, som vi ser i mange eksempler, hvis de fortsat ensidigt forlader alle mulige aftaler...så vil vi ikke kunne gøre andet end at tage foranstaltninger med henblik på gengældelse, også af militærteknisk karakter, men jeg ønsker ikke at bringe dette på banen...«¹

- Medunderskriveren af INF-traktaten Mikhail Gorbatsjov udtalt, at gamle

»...nedrustningsaftaler under ingen omstændigheder må brydes. Er det virkelig så svært at forstå, at afvisningen af disse aftaler er uklogt?«²

INF-traktaten?

- Der er høj risiko for et nyt våbenkapløb imellem USA, Rusland og Kina.
- NATO er ikke af præsident Donald Trump taget med på råd. Det giver følgende problemer og muligheder:
 - De enkelte NATO-stater vil skulle tage stilling til deployering af nye missilsystemer på deres jord. Det kan give anledning til en ny krise i NATO og i de enkelte NATO-stater.

¹ jf. РБК "МИД предупредил США о готовности России ответить на разрыв договора РСМД" af 21. oktober 2018.

² jf. РБК "Горбачев прокомментировал отказ США от ДРСМД словами «не от большого ума»" af 21. oktober 2018.



- Alternativt kunne USA vende NATO-landene ryggen for i stedet at fokusere på egen sikkerhed - eventuelt i samarbejde med sine asiatiske allierede - genopstår.
- De enkelte NATO-stater bør overveje deltagelse i områdeluftforsvar og ballistisk missilforsvar (BMD).

Kan en præsident trække USA ud af en traktatretslig forpligtelse?

- Den amerikanske forfatnings artikel II, sektion 2, bemyndiger præsidenten til - med Senatets rådgivning og tiltrædelse (i.e. to concur) i form af 2/3 flertal - at indgå internationale traktater. Der gives således en statsforfatningsmæssig forhåndsgodkendelse til præsidenten, idet tanken bag den amerikanske forfatning er, at præsidenten handler i overensstemmelse med folkets vilje, hvor folket er repræsenteret af Senatet.
- Der er historisk sædvane for, at Senatet tiltræder præsidentens ønske om at indgå internationale traktater, idet Senatet kun modsætter sig i ganske få tilfælde.
- Kan USA statsforfatningsretligt træde ud af en international traktat? Dette er ikke beskrevet i den amerikanske forfatning, og United States Supreme Court har ikke haft mulighed for at vurdere problemstillingen, fordi der ikke har været behov herfor.
 - Man kan hér vælge at fortolke den amerikanske forfatning således, at præsidenten har en mere eller mindre ubegrænset ret til ageren på den udenrigspolitiske scene inden for diplomatiets rammer. Dette skal ses i lyset af den amerikanske forfatning, hvilket skal sammenholdes med tanken om, at præsidenten er den udøvende magt, jf. magtadskillelæsen (den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt), som fører tilsyn med bl.a. udenrigsministeriet, og derfor vil man kunne mene, at præsident Donald Trump kan trække USA ud af en international traktat. Omvendt er det muligt, at en sådan beslutning kræver Senatets godkendelse.
- Fire senatorer - heriblandt afdøde senator John McCain - fremsatte i 2018 et lovforslag, som skulle gøre det umuligt for præsident Donald Trump at beslutte, at USA skulle træde ud af NATO-traktaten, idet en sådan beslutning skulle kræve Senatets godkendelse (tiltrædelsesbestemmelsen blot med omvendt fortegn). Dette illustrerer til dels Senats bekymring for, hvor langt en præsident kan agere.

Kontaktperson

Generalsekretær, Ph.D. Lars Bangert Struwe

Mob 3059 1944 / mail lars@atlant.dk