



FORSVARET
Forsvarets høgskole

Tilbake til New «START»

Rustningskontroll under Obama og Trump

Erlend Hammervik-Elvenes

Masteroppgave

Forsvarets høgskole

vår 2021

Forord

Studieåret på Forsvarets Stabsskole startet med emnet Politikk, strategi og militærmakt (PSM), hvor professor Øystein Tusjø var emneansvarlig. Emnet ga perspektiver på internasjonal politikk, sikkerhetspolitikk og strategi og deres sammenheng. Videre hadde emnet søkelys på sentrale internasjonale utviklingstrekk og de viktigste stormaktenes atferd og strategier, noe som innebar innføring i ulike amerikanske tilnærminger til utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det ga meg inspirasjon til valg av tema for masteroppgaven, selv om det endelige valget først ble tatt under vårsemesteret i 2020.

Selve arbeidet med oppgaven har funnet sted i perioden fra 28. august til 6. desember 2021. Det innebærer at Trump-administrasjonen fortsatt har vel en måned igjen før embetsperioden deres avsluttes, og eventuelle endringer tilknyttet oppgavens tema vil dermed ikke dekkes.

Å skrive masteroppgave har vært en betydelig utfordrende øvelse. I den anledning er det flere som fortjener en stor takk. Først og fremst vil jeg takke min veileder, førsteamanuensis Johannes Gullestad Rø, for dyktig rettleiding, grundige tilbakemeldinger og gode råd underveis i arbeidet. Ikke minst i utarbeidelsen av problemstillingen, som la grunnlaget for videre fremgang for oppgaven, og ga håp om at prosjektet kunne gjennomføres.

En takk må også rettes til Luftforsvaret og Luftvern bataljon Ørland som la til rette for at jeg kunne skrive sammenhengende gjennom hele høsten 2021. Dette skapte forutsigbarhet, ro og ikke minst tid og mulighet til å fordype meg ved kun å fokusere på masteroppgaven i perioden.

Sist, men absolutt ikke minst, vil jeg takke min nærmeste familie, Emil, Leo og Lise, og for deres tålmodighet gjennom dette prosjektet. Dere har fungert både som klagemur og heiagjeng, og har hjulpet meg til å se ting i perspektiv og forstå hva som virkelig er av betydning.

Sammendrag

Bakgrunnen for oppgaven er amerikansk rustningskontroll, og spesielt USAs holdning og bidrag til regulering av atomvåpen. Denne studien setter søkelyset på nedrustningsavtalen New Strategic Arms Reductions Talks (New START) mellom USA og Russland, og antakelsen om at det har skjedd en holdningsendring til avtalen mellom Obama- og Trump-administrasjonen. Problemstillingen er: *Hvordan begrunnet Obama- og Trump-administrasjonen sin New START-politikk? Og hva kan forklare forskjellene?*

Studien baserer seg på New START-avtalen som en case-studie, og danner grunnlag for å identifisere politikken til de respektive administrasjonene innenfor et enkelt tilfelle i amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Dette gjøres ved å gjennomgå Obama- og Trump-administrasjonens begrunnelse for deres New START-politikk i tre sekvenser: Hva har president sagt, hva har administrasjonen sagt, og hva har blitt sagt i den offentlige debatten. De tre mest påtakelige forskjellene som peker seg ut er endringen i det internasjonale sikkerhetsmiljøet, betraktninger omkring verdien av avtalens direkte effekter, og betraktninger av verdien av avtalens bi-effekter.

I den påfølgende analysen ses det på hva som kan være årsaken til administrasjonenes forskjellige holdning til New START-avtalen. Tre mulige kandidater diskuteres i lys av realistteori hvor det overordnede målet med utenrikspolitikken til USA er å gi en sterkest mulig maktposisjon. De tre kandidatene er: Rasjonell tilpassing til endrede betingelser, forskjellig strategisk filosofi og presidentens personlighet. Analysen antyder at rasjonell tilpasning av endrede betingelser og forskjeller i strategisk filosofi har større påvirkningskraft enn presidentens personlighetstrekk for endringen i administrasjonenes New START-politikk. Den store forskjellen ligger i administrasjonenes metode for å sikre amerikanske egeninteresser, spesielt amerikansk sikkerhet, og kan knyttes til ulike strategiske filosofier. Analysen viser at Obama-administrasjonen la betydelig mer vekt på verdien av avtalens bi-effekter enn Trump-administrasjonen.

Summary

American arms control forms the background for this thesis, particularly circumstances related to the U.S.'s postures and contributions to the regulation of nuclear weapons. This study focuses on the disarmament nuclear treaty between the U.S. and Russia called New Strategic Arms Reductions Talks (New START) and the assumption that the U.S.'s approach to the treaty has shifted between the Obama and the Trump administrations. The issue that this thesis will explore is asked thus: *How did the Obama and the Trump administrations justify their New START-politics? And what could explain these differences?*

The New START treaty is used as a single case study and forms the foundation for identifying the respective administrations' approaches to foreign affairs and security policies. This will be done by examining each administration's justifications for their New START politics through three distinct stages: What has the president stated, what has the administration stated, and what has been stated in public debate. The three most tangible differences observed through this lens are changes in the international security sector, the value of the treaty's direct effects, and the value of the treaty's side effects.

The following analysis takes a closer look at feasible reasons for the different postures of the New START treaty by the Obama and Trump administrations. Three possible candidates are discussed through the perspective of realism theory, which asserts that the ultimate goal of U.S. foreign policy is to attain the strongest possible position of power. The three candidates are: rational adjustments to changing conditions, differing strategic philosophies, and the personality of the president. The analysis indicates that rational adjustments to changing conditions and differing strategic philosophies have greater impact than the president's personality regarding policy changes in the New START treaty. The most important disparity lies in the administrations' methods for securing U.S. interests, in particular U.S. security. This can be tied to differing strategic philosophies. The analysis reveals that the Obama administration focused noticeably more on the value of the treaty's side effects than the Trump administration.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 BAKGRUNN	1
1.2 PROBLEMSTILLING	1
1.3 AVGRENSNINGER	2
1.4 TIDLIGERE STUDIER	2
1.5 STUDIENS STRUKTUR	2
2 Teori og metode	4
2.1 OPPGAVENS TEORETISKE RAMMEVERK	4
2.2 STRATEGISK STABILITET	5
2.3 PROBLEMSTILLINGENS TILBLIVELSE	6
2.4 METODE OG KILDER	6
3 Redegjørelse av de ulike begrunnelsene	8
3.1 OBAMA-ADMINISTRASJONENS BEGRUNNELSE	8
3.1.1 OBAMA	8
3.1.2 ADMINISTRASJONEN	10
3.1.3 DEN OFFENTLIGE DEBATTEN	15
3.2 TRUMP ADMINISTRASJONENS BEGRUNNELSE	20
3.2.1 TRUMP	20
3.2.2 ADMINISTRASJONEN	23
3.2.3 DEN OFFENTLIGE DEBATTEN	26
4 Oppsummering og analyse – Hva forklarer forskjellene?	31
4.1 OPPSUMMERING AV ADMINISTRASJONENES BEGRUNNELSER	31
4.2 ANALYSE: HVA KAN FORKLARE DISSE FORSKJELLENE?	32
4.2.1 RASJONELL TILPASSING TIL ENDREDE BETINGELSER	33
4.2.2 STRATEGISK FILOSOFI	36
4.2.3 PRESIDENTENS PERSONLIGHETSTREKK	41
5 Konklusjon	45
Litteraturliste	47

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Nedrustningsavtalen New Strategic Arms Reductions Talks (New START) mellom USA og Russland utløper i februar 2021, dersom den ikke forlenges. Donald J. Trump har siden han ble president i 2017 vært usikker på om han ønsker å forlenge avtalen. I den første offisielle samtalen med Putin nevnte Trump blant annet at New START var en av flere dårlige avtaler som ble inngått av Obama (Landay & Rohde, 2017).

Dette står i kontrast til da Barack Obama ble president i 2009. Noe av det første Obama gjorde var å starte forhandlinger med Russland om en ny nedrustningsavtale. Den opprinnelige avtalen, START I, utløp i 2009. En ny avtale ble fremforhandlet på kort tid, og statene inngikk New START-avtalen i 2010. For Obama ble avtalen sett på som en viktig del i hans mål om en sikker og fredfull verden fri for atomvåpen (The White House, Office of the Press Secretary, 2010b).

Den brå holdningsendringen til New START-avtalen er slående. Hvordan ble det tenkt om saken i de to administrasjonene? Hvilke begrunnelser ble gitt for de ulike posisjonene? Hva forklarer forskjellene? Denne typen undring er bakgrunnen for denne oppgaven.

1.2 Problemstilling

Formålet med denne oppgaven er å analysere tenkningen som lå til grunn for Obama- og Trump-administrasjonens ulike holdninger til New START-avtalen. Det er i all hovedsak Trump og Obamas begrunnelser som vil kartlegges og granskes. Den overordnede problemstillingen for denne oppgaven er:

Hvordan begrunnet Obama- og Trump-administrasjonen sin New START-politikk? Og hva kan forklare forskjellene?

Hensikten med denne oppgaven er å forstå hvordan USA tenker om strategisk stabilitet og rustningskontroll og å få frem ulikheter i amerikansk atomvåpenpolitikk. I den anledning fremstår New START-avtalen som en god case-studie for å få synliggjøre disse ulikhetene. Avtalen danner grunnlag for å identifisere presidentene med deres respektive administrasjoners politikk, herunder begrunnelser og holdninger, av et enkelt tilfelle innenfor en viktig del av amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk, nemlig rustningskontroll.

Atompolitikk er en viktig del av amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk, og politikkkutforming vil være med å påvirke internasjonal politikk. På samme måte vil endringer i det internasjonale politikk være en sentral drivkraft for kursjustering i amerikansk atompolitikk. En sammenligning av Obama- og Trump-administrasjonens begrunnelser, og en analyse av forskjeller i deres politikk er derfor interessant.

1.3 Avgrensninger

Vurderinger og argumenter knyttet til sensitive politiske beslutninger som omhandler strategier for å ivareta nasjonal sikkerhet, er normalt unntatt offentligheten og vil ofte være gradert. Amerikansk sikkerhets- og utenrikspolitikk vil åpenbart inngå i en slik kategori. Denne oppgaven avgrenses til å se på den politiske begrunnelsen som har kommet frem i det offentlige rom. Denne avgrensningen er nødvendig på grunn av tilgjengelig dokumentasjon.

Oppgaven har en naturlig avgrensning i tid, fra Obamas innsettelse januar 2009 til Trumps avgang januar 2021. Imidlertid var Obama aktiv i atompolitikken også som senator fra januar 2005 og frem til han ble president i 2009, og han brukte mye tid under valgkampen i 2008 på temaet. I redegjørelsen av Obamas begrunnelse vil derfor også denne perioden inkluderes i oppgavens tidsperiode.

1.4 Tidligere studier

Det finnes betydelig mengde litteratur som sammenligner politikken til Obama og Trump, men det er ikke funnet forskningsbasert litteratur som sammenligner Obama- og Trump-administrasjonenes New START-politikk. Det kan imidlertid ikke utelukkes at dette finnes. Det er derimot rikholdig litteratur som dekker begge administrasjoners strategidokumenter av typen Nuclear Posture Review (NPR), National Security Strategy (NSS) og utenrikspolitiske strategier. Det samme er tilfellet for New START-avtalen som eget tema. I tillegg finnes det mye litteratur som omfatter presidentenes personlighet, lederegenskaper og strategier i internasjonal politikk. Samlet sett kan denne litteraturen bidra til å forstå helheten med politikken, og dermed skape innsikt i tenkningen til Obama- og Trump-administrasjonen.

1.5 Studiens struktur

Denne oppgaven er delt inn i fem kapitler. Etter innledningskapittelet kommer kapittel to som gir en kort beskrivelse av oppgavens teoretiske rammeverk og problemstillingens tilblivelse. I tillegg diskuteres de metodiske valgene og utfordringene knyttet til oppgaven. Kapittel tre er en gjennomgang av Obama- og Trump-administrasjonens begrunnelse for deres New START-politikk. Redegjørelsen til de forskjellige administrasjonene deles opp i tre: Hva har president sagt, hva har

administrasjonen sagt, og hva har blitt sagt i den offentlige debatten. Kapittel fire inneholder studiens analyse. Kapitlet starter med en kort oppsummering av de mest påtakelige forskjellene mellom administrasjonene. Deretter følger en analyse av hva som kan være årsaken til administrasjonenes forskjellige holdning til New START-avtalen. Det diskuteres tre mulige kandidater i lys av realistteori hvor det overordnede målet med utenrikspolitikken til USA er å gi en sterkest mulig maktposisjon. De tre kandidatene er: Rasjonell tilpassing til endrede betingelser, forskjellig strategisk filosofi og presidentens personlighet. Kapittel fem samler trådene og gir svar på problemstillingen.

2 Teori og metode

2.1 Oppgavens teoretiske rammeverk

Utgangspunktet for denne undersøkelsen er klare indikasjoner på at det har skjedd en holdningsendring til New START-avtalen. Sett i lys av realismeteorien virker antakelsen i første omgang noe overraskende siden avtalen tilsynelatende skal gi USA økt sikkerhet, men allikevel er gjenstand for diskusjon og uenighet i amerikansk politikk. Gjennom å undersøke begrunnelsene til de forskjellige administrasjonene foretas det en vurdering av om det faktisk har skjedd en holdningsendring. Eventuelle observasjoner av endring(er) i administrasjonenes New START-politikk søkes forklart ved hjelp av teori. Det teoretiske rammeverket for denne oppgaven er realismeteorien, et klassisk perspektiv i amerikansk utenrikspolitikk.

I henhold til realismeteorien vil en realist først og fremst være opptatt av USAs egeninteresser. Den viktigste egeninteressen vil alltid være statens sikkerhet, og makt er den viktigste måten å sikre amerikansk sikkerhet på. Ifølge John J. Mearsheimer er kalkuleringer om makt den dominerende tenkningen i alle stater, og det er en pågående konkurranse mellom statene i verden som handler om den totale gevinsten eller tapet mellom dem. Selv om stater ofte kan samarbeide, er opphavet at de har motstridende interesser, ikke sammenfallende interesser. I den anledning vil konflikt være en naturlig og uunngåelig del av det internasjonale systemet (Mearsheimer, 2002).

Videre peker Mearsheimer på at statene er de viktigste aktørene i det internasjonale politiske systemet. Siden det ikke finnes noen autoritet over statene, er systemet et anarki hvor statene er suverene politiske enheter (Mearsheimer, 2002). De formodes dessuten å opptre som rasjonelle aktører, uavhengig av statens styrelsesform. Årsaken er at føringene fra det internasjonale systemet er så sterke at de begrenser enhver statsleders fra å gjøre noe som undergraver statens sikkerhet. Derfor er det stor grad av kontinuitet i den gjennomførte politikken.

Obamas svar i 2016 på spørsmålet om Trump virkelig kunne gjennomføre de radikale endringene i amerikansk utenrikspolitikk som han hadde lovet under valgkampen, synliggjør denne rasjonalitetsforutsetningen på en god måte. Ifølge Robert Jervis var Obamas svar, om at interaksjon med andre ledere og komplekse utfordringer former tenkningen til presidenten, en refleksjon over de mange hindringene fra en motstridende verden som begrenset Obamas visjoner. I forlengelsen av dette mente Jervis at de neste årene ville bli en test på om det er den byråkratiske staten som regjerer, eller i det minste har enorm innflytelse, eller den idiosynkratiske lederen – Donald J. Trump (Jervis, 2017).

Kjernen i realismen kan ut fra dette kort oppsummeres med at staten er den rasjonelle aktøren i internasjonal politikk og styres av sine egeninteresser, hvor sikkerhet er viktigste. Det er med dette perspektivet som utgangspunkt, at jeg med denne analysen vil prøve å forklare observerte forskjeller i New START-politikken til Obama- og Trump-administrasjonen.

2.2 Strategisk stabilitet

Strategisk stabilitet er et nøkkelbegrep i oppgaven, og en kort utdypning anses som nødvendig for å skape forståelse av begrepet. Strategisk stabilitet ble opprinnelig definert av USA og Sovjetunionen som fravær av insentiver for noe stat for å lansere et første atomangrep, og kan forenklet settes likhetstegn med atombalansen mellom statene. I boken *Strategy and Arms Control* fra 1961 definerte Thomas Schelling og Morton Halperin strategisk stabilitet med noe som inneholdt våpenkappløp-stabilitet og krisestabilitet. Kort oppsummert trakk de frem to forhold som skapte strategisk ustabilitet, og førte til økt risiko for å iverksette et forkjøpsangrep for å få overtaket på motstanderen. Det var manglende symmetri i statenes atomvåpen (mengde og kapabiliteter), og mangel på en robust andreslagsevne. Schelling og Halperin pekte i den anledning på rustningskontrollavtaler som et verktøy for å administrere rustningskappløp og unngå kriser og konflikt mellom USA og Sovjetunionen. Reguleringer i slike avtaler ga større åpenhet, noe som reduserte feiltolkninger gjennom farlige kriser, og dermed styrket den strategiske stabiliteten mellom statene (Schelling & Halperin, 1985, s. 49–61).

Begrepet og betingelsene for strategisk stabilitet har imidlertid endret seg, herunder instrumentene for å forhindre atomkonflikt, og det geopolitiske, teknologiske og psykologiske landskapet som bidro til å forhindre krig mellom verdens atommakter (Trenin, 2019, s. 1).

I dag mener derfor flere at begrepet strategisk stabilitet bør ses i en større sammenheng enn kun likestilling av atombalansen. Utvikling av sofistikerte konvensjonelle våpen, våpenisering av verdensrommet og i cyberspace er elementer som påvirker den strategiske stabiliteten i betydelig grad (Rogov & Squassoni, 2017, s. 61). I den konteksten vil strategisk stabilitet innebære mer enn å fjerne insentiver for å iverksette et første atomangrep, som for eksempel gjennom en rustningskontrollavtale, hvor hensikten er å bevare likheten i mengden antall atomvåpen. Det innebærer å fjerne insentiver for bruk av atomvåpen på alle nivå, både i globale og regionale konflikter, og inkluderer bruk av alle nasjonale maktinstrumenter for å hindre angrep på statens atomvåpenarsenaler og infrastruktur (som eksempelvis forbud om antisatellittvåpen til lammende cyberangrep) (Trenin, 2019, s. 7). Denne oppgaven tar utgangspunkt i det bredere synet av begrepet strategisk stabilitet.

2.3 Problemstillingens tilblivelse

Utgangspunktet for denne oppgaven var interesse for amerikansk rustningskontroll, og spesielt USAs holdning og bidrag til regulering av atomvåpen. Som en del av stormaktspolitikken var den generelle oppfattelsen at rustningskontrollavtaler har vært en viktig del i å skape avspenning i internasjonal politikk, spesielt mellom USA og Sovjetunionen/Russland. Nettopp av den grunn virker det å ha vært relativt bred enighet i betydningen av å opprettholde slike avtaler, noe inngåelse av New START-avtalen i 2010 kan sies å være et eksempel på.

Imidlertid virker denne holdningen å ha endret seg siden da, spesielt etter Trumps innsettelse som president. Under Trump har USA trukket seg fra flere rustningskontrollavtaler, herunder Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (INF) og Open Skies-avtalen, noe som har ført til at New START-avtalen er den siste atomvåpenrustningskontrollavtalen mellom USA og Russland. Trump har i tillegg truet med å trekke USA fra denne avtalen. Dersom New START-avtalen opphører, vil det være første gang siden 1970-tallet at det ikke fins noen bilateral atomrustningskontrollavtale mellom verdens to største atomvåpenmakter.

Når slike endringer observeres, vekker det interesse og skaper grunnlag for å stille spørsmål om årsakssammenhengen. Omstendighetene rundt USAs holdningsendring til New START-avtalen er et godt case for å analysere, og potensielt forstå, hva som kan være årsaken til endringen i amerikansk rustningskontrollpolitikk, i skiftet mellom Obama- og Trump-administrasjonen.

Rustningskontroll debatteres også i andre fora enn amerikansk utenrikspolitikk og stormaktspolitikk. Det er også et tema som jevnlig er oppe til diskusjon her i Norge. Blant annet kommenterte utenriksminister Ine Eriksen Søreide i 22. september 2020 en kronikk og et opprop hvor det ble tatt til ordet for at Norge burde slutte seg til Forbudstraktaten mot kjernevåpen (Søreide, 2020). Rustningskontroll er i så måte et aktuelt tema som har bredt nedslagsfelt, noe som gjør at det egner seg godt som tilfelle å studere nærmere.

2.4 Metode og kilder

Å fremstille et helhetlig bilde av begrunnelsene til de forskjellige administrasjonene er svært krevende. Det er derfor fullt mulig at jeg ikke har fanget opp alle synspunkter, noe som kan gjøre bildet ufullstendig. For å motvirke dette benytter oppgaven kilder i både bredde og dybde. Det innebærer blant annet taler fra presidentene, uttalelser og strategidokumenter fra administrasjonene, høringer fra Kongressen, artikler fra media og tankesmier, og faganalyser fra forskningsmiljøer inkluderes. Gjennom bruken av et variert kildegrunnlag er vurderingen at dette

bidrar til å fange det vesentlige i begrunnelsene, samtidig som det korrigerer og justerer eventuelle ensidige observasjoner.

Det er samtidig forskjell i når administrasjonene har vært i embetet, noe som kan påvirke antall tilgjengelige kilder og faganalyser. Mens New START-avtalen ble inngått i starten av Obamas presidentperiode i 2009-2010, har spørsmålet om avtalen foregått i hele presidentperioden til Trump. Denne forskjellen fører til at analytikere har hatt bedre tid til å se på politikken til Obama enn til Trump. Samtidig er det ofte enklere å forklare hendelser som har foregått i fortiden enn hva tilfellet er med samtiden. I tillegg vil administrasjonene ha forskjellige prioriteringer av hvilken politikk som settes øverst på agendaen. Disse faktorene innebærer at det er flere analyser av Obama-administrasjonens atompolitikk enn av Trumps. Imidlertid har New START-avtalen vært gjenstand for diskusjon helt siden Trump inntok Det hvite hus i 2017. Samtidig er atomvåpen en viktig pilar i landets forsvarsstrategi, noe som medfører at atompolitikk alltid vil være høyt prioritert i USA - uavhengig av hvilken administrasjon som til enhver tid er i embetet. I tillegg anses mengden faganalyser av politikken til Trump-administrasjonen å være tilstrekkelig for å sammenligne de ulike administrasjonenes holdning til avtalen.

Siden oppgaven tar utgangspunkt i åpne kilder er en av de største utfordringene å fortolke det som har blitt sagt til det som har blitt tenkt. Min tolkning av hva som har blitt skrevet og sagt trenger ikke være korrekt. Samtidig er det ikke nødvendigvis et en-til-en-forhold mellom hva som ligger i en begrunnelse og tenkningen bak denne. En uttalelse gjenspeiler ikke nødvendigvis bare holdningene til en person. Det kan forventes at politikere benytter media, offentlige dokumenter og egne uttalelser for å presentere et budskap eller en agenda som ikke nødvendigvis gir fullt innblikk i alt som er tenkt. Hovedformålet kan være å overbevise et bestemt publikum, noe som innebærer at det som sies ikke nødvendigvis reflekterer det personen mener. I tillegg har hver administrasjon forskjellig syn på graden av åpenhet til sin politikk (Coglianese, 2009). Det er imidlertid grunn til å tro at uttalelser og strategidokumenter i stor grad benyttes til å dele presidentens og administrasjonens grunnsyn på verden, og dermed også hva de selv mener (Lundberg, 2011, s. 7). I tillegg benyttes faganalyser for å korrigerer fortolkningen min og dermed øke gyldigheten av analysen.

Gyldigheten av oppgaven søkes også økt ved å vurdere administrasjonenes tenkning fra tre forskjellige vinkler, hvor begrunnelsene til presidenten og administrasjonen ses opp mot den offentlige debatten. Den offentlige debatten vil dermed fungere som en slags korrigerende «rettesnor» for å se om det er parallellitet mellom administrasjonene og deres kritikere.

Realismeteorien benyttes som grunnlag for å analysere mulige årsaker til forskjellene mellom administrasjonene tilnærming til New START-avtalen.

3 Redegjørelse av de ulike begrunnelsene

3.1 Obama-administrasjonens begrunnelse

3.1.1 Obama

Obama-administrasjonens begrunnelse for New START-avtalen kan oppsummeres i tre distinkte hensyn. Det var hensyn til endring i sikkerhetsmiljøet, avtalens bi-effekter og direkte effekter av avtalen. Obama gikk til valg i 2008 med en detaljert strategi for atomvåpenreduksjon (Kimball & Reif, 2017, s. 25), og kjernen i Obamas begrunnelse for amerikansk tilslutning til New START-avtalen var nasjonal sikkerhet (The White House, Office of the Press Secretary, 2010c).

Den første komponenten i Obamas begrunnelse var hensynet til endring i sikkerhetsmiljøet. Obama pekte på terrorisme, atomvåpen, klimaforandringer, fattigdom, folkemord og sykdommer som de største truslene i det 21.-århundret (Obama, 2008). I Praha-talen fra 2009 beskrev Obama endringen i trusselbilde for atomvåpen. Obama mente faren for global atomkrig var blitt mindre, men risikoen for nukleære angrep hadde økt. Han hevdet årsaken til den økte atomtrusselen var spredningen av atomvåpen og nukleære materialer til røverstater og terrorister (The White House, Office of the Press Secretary, 2009).

Den andre komponenten i Obamas begrunnelse, var hensynet til avtalens bi-effekter. Obama så på New START-avtalen som en viktig del for å kunne regulere internasjonal atompolitikk. Det var spesielt rettet mot USAs forpliktelser til ikkespredningsavtalen av atomvåpen (NPT)¹. Obama ønsket å søke fred og sikkerhet gjennom en verden uten atomvåpen, og han mente ved å følge NPT-avtalen så ville det styrke USAs globale forsøk på å stoppe spredning av slike våpen. For å nå målet benyttet Obama en helhetlig tilnærming, noe som innebar å stoppe spredningen av slike våpen, sikre nukleære materialer fra terrorister og redusere nukleære beholdninger. I tillegg ønsket Obama å benytte flere forskjellige virkemidler for å utøve makt i internasjonal politikk. For Obama var New START-avtalen med Russland en viktig del av denne tilnærmingen. (The White House, Office of the Press Secretary, 2010b).

Ved å inngå New START-avtalen med Russland reduserte det ca 1/3 av amerikanske og russiske utplasserte atomvåpen (The White House, Office of the Press Secretary, 2010b). I talen under Nobelprisen i 2009 presiserte Obama at å etterfølge NPT var en grunnstein i hans utenrikspolitikk (Obama, 2009). Dersom USA forholdt seg til internasjonale avtaler, så ville det legge press på andre stater til å gjøre det samme. For Obama viste inngåelsen av New START-avtalen at USA evnet å gjøre

¹ Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT).

ord om til handling, det viste amerikansk lederskap og partnerskap med andre stater. Gjennom tilslutning av nedrustningsavtalen ville USA lede verden i ikkespredning av atomvåpen gjennom eksemplets makt (The White House, Office of the Press Secretary, 2010b).

Landau hevder en av årsakene til Obamas ønske om nedrustning handlet om USAs legitimitet til å stille krav til andre stater som brøt deres forpliktelser om ikke å erverve seg atomvåpen. Obama ønsket å ta bort brodden fra anklagene om amerikansk «dobbelstandard» som de hadde fra mange av ikke-atomvåpenstatene tilsluttet NPT (Landau, 2011, s. 16). Obama så i den sammenheng på New START-avtalen som en måte å øke innsatsen for å oppnå suksess i å hindre spredning av atomvåpen. En annen bi-effekt Obama trakk fram i sin begrunnelse var forholdet til Russland. I 2009 var det økte spenninger i forholdet mellom USA og Russland, og Obama ønsket å utvikle et bedre forhold til Russland. Obama presiserte at New START-avtalen var en grunnstein i USAs forhold til Russland, og hadde større nedslagsfelt enn kun atomsikkerhet. Han mente at et effektivt samarbeid mellom USA og Russland ville skape sikkerhet og forutsigbarhet i hele verden. Obama viste til eksempler som militært samarbeid med Russland (inkludert transitt av amerikanske styrker og materiell gjennom Russland til Afghanistan), og økt sikkerhet i Europa (The White House, Office of the Press Secretary, 2010c).

Som senator pekte Obama på to fordeler med å ha et godt forhold med Russland i atompolitikken. Han mente Russland spilte en viktig rolle i å håndtere to av de største utfordringene i spredning av atomvåpen, Iran og Nord Korea. For Obama var Russland en mulig samarbeidspartner i å løse disse utfordringene gjennom diplomati og sanksjoner. Samtidig har Russland veto i FNs sikkerhetsråd (Obama, 2005a).

Den andre fordelen med et godt samarbeid med Russland var begrensnig i spredning av atomvåpen til terrorister. Obama pekte på utfordringen med å sikre nukleære sårbare materialer rundt i verden. Mye av dette materialet har sin tilstedeværelse innenfor grensene til tidligere Sovjetunionen. Obama så på Russland som en viktig deltaker i å få kontroll og tilintetgjøre dette materiellet (Obama, 2005b). Maltz-Gizburg hevder at Obamas argumenter som omhandler forholdet til Russland er mer i tråd hva en forbinder med en rustningskontrollavtale enn en nedrustningsavtale. Mens nedrustningsavtaler i hovedsak har som formål å ødelegge spesielle kategorier våpen, har rustningskontrollavtaler som formål å stabilisere forholdet mellom stater. Maltz-Gizburg peker i den anledning på to forbindelser. Det ene var at Obama så på signeringen av avtalen som et verktøy i å rehabilitere det bilaterale forholdet mellom USA og Russland. Det andre var at avtalen i større grad svarte på USA og Russlands gjensidige trusseloppfatning enn dens bidrag til global nedrustning (Malz-Ginzburg, 2011).

Den tredje komponenten i Obamas argumentasjon handlet om hensynet til avtalens direkte effekter. For det første pekte Obama på at New START-avtalen ville bidra til økt strategisk stabilitet. USA og Russland innehar over 90 % av verdens atomvåpen. Tidligere nedrustningsavtaler hadde gitt USA innsikt i Russlands strategiske våpenbeholdning, og var med å skape åpenhet, stabilitet og tillit mellom partene. Disse elementene bidro til økt trygghet og sikkerhet og dannet samtidig grunnlag for økt samarbeid mellom USA og Russland.

Videre viste Obama til at New START-avtalen ville opprettholde et gjensidig monitorerings- og verifikasjonsregime mellom USA og Russland. Siden den opprinnelige START-avtalen utgikk i 2009 mente Obama det var behov for en ny avtale som fortsatte å redusere antall atomvåpen, og ikke minst opprettholdt monitorerings- og verifikasjonsregimet mellom USA og Russland. Obama viste til tidligere president Ronald Reagans uttalelser om amerikansk-sovjetiske relasjoner hvor han sa at USA måtte ha tillit, men også verifisere. Uten New START-avtale pekte Obama på at USA ikke lengre ville kunne sende inspektører til Russland. Ingen avtale, ingen verifikasjon (The White House, Office of the Press Secretary, 2010c).

Den siste direkte effekten Obama pekte på i sin begrunnelse for inngåelse av New START-avtalen handlet om frykten for begrensninger av amerikansk forsvarsevne. Obama var klar over at atomvåpen sannsynligvis ikke vil forsvinne i hans levetid. I Praha-talen presiserte han at så lenge atomvåpen eksisterer så skulle USA inneha en trygg, sikker og effektiv våpenbeholdning av atomvåpen for å avskrekke motstandere og garantere for sikkerheten til allierte (The White House, Office of the Press Secretary, 2009). I forkant av Senatets ratifisering av New START-avtalen fremhevet Obama at USAs gjenværende atomvåpenbeholdning skulle moderniseres, og at den ville opprettholde fleksibiliteten til å forsvare og øke nasjonens sikkerhet (The White House, Office of the Press Secretary, 2010b, 2010c).

I dette perspektivet mente Obama at det var fornuftig å tilslutte seg New START-avtalen siden USA ikke kunne risikere å miste muligheten til å verifisere Russlands strategiske atomvåpen. I tillegg mente Obama at USA ikke hadde råd til å stoppe arbeidet med å sikre nukleære materialer som var dårlig beskyttet eller å opprettholde sterke sanksjoner mot Iran (The White House, Office of the Press Secretary, 2010c).

3.1.2 Administrasjonen

Det var stort samsvar i Obama uttalelser og administrasjonens atomvåpenpolitikk. Nuclear Posture Review Report (NPR) fra 2010 viste at en av de store prinsipielle holdningene til Obama-administrasjonen var målet om å stoppe spredning av atomvåpen og til slutt fjerne atomvåpen i

verden. I den anledning mente Obama-administrasjonen at det var behov for bred konsensus og koordinerte tiltak for å lykkes med å nå målet.

NPR 2010 viste en mer helhetlig tilnærming til atomvåpenutfordringene enn Bush-administrasjonen, som i større grad kun handlet om militære evner (Kristensen, 2010). Obama-administrasjonen søkte å gjennomføre dette ved bruk av eksemplets makt, partnerskap og tro på det internasjonale systemet. New START-avtalen var en del av denne helhetlige strategien (U.S. Department of Defense, 2010, s. i).

En annen viktig prinsipiell holdning til Obama-administrasjonen var bruken av gulrot istedenfor pisk. NPR 2010 forenklet og tydeliggjorde USAs negative sikkerhetsgaranti² hvor gulroten var ment å overbevise andre stater fra å erverve seg atomvåpen (Kristensen, 2010). «... the United States will not use or threaten to use nuclear weapons against non-nuclear weapons states that are party to the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) and in compliance with their nuclear non-proliferation obligations.» (U.S. Department of Defense, 2010, s. 15).

Obama-administrasjonens begrunnelse og tenkning rundt New START-avtalen understøttet presidentens begrunnelse om nasjonens sikkerhet, og benyttet i stor grad samme argumentasjon. I tillegg ga Obama-administrasjonen noe mer dybde i begrunnelsen gjennom deres deltakelse i høringer og pressekonferanser, utgivelser av strategidokumenter og avisartikler tilknyttet New START-avtalen. Siden Obama ønsket en helhetlig tilnærming i utarbeidelsen av New START-avtalen, førte det til at flere forskjellige nivåer, departementer og representanter møtte sine respektive russiske kollegaer i utformingen av avtalen (The White House, Office of the Press Secretary, 2010a). I begrunnelsen som omhandlet hensynet til endring i sikkerhetsmiljøet, pekte Obama-administrasjonen på endringene som hadde skjedd mot slutten av presidentperioden til George W. Bush. Under Bush hadde trusselen mot USA først og fremst vært terrorisme. National Security Strategy (NSS) fra 2010 beskrev hovedtrusselen på følgende måte: «The gravest danger to the American people and global security continues to come from weapons of mass destruction, particularly nuclear weapons.» (The White House, 2010, s. 8).

I 2010 hevdet Obama-administrasjonen at den største trusselen mot det amerikanske folket var terrorangrep med bruk av atomvåpen. I tillegg pekte de på økningen av nasjoner som fikk tak i atomvåpen, og da spesielt stater som ikke fulgte spillereglene i det internasjonale samfunnet og

² Negative security assurances (NSAs) and positive security assurances (PSAs) are statements by nuclear powers intended to reassure non-nuclear weapon states that they will not be the victims of nuclear attack. An NSA is a declaration that a country will not use nuclear weapons against a non-nuclear weapon state. A PSA declaration is one in which a nuclear weapon state pledges that it will come to the aid of a non-nuclear weapon state if that state is the victim of a nuclear attack. (Nuclear Threat Initiative, 2003).

hadde en mindre god dialog med USA. Eksempler på dette var Iran og Nord Korea. Deres aggressive oppførselen ga ifølge administrasjonen økte sikkerhetsimplikasjoner for USA og det internasjonale samfunnet (U.S. Department of Defense, 2010, s. 3–4).

Mot disse truslene pekte administrasjonen på atomvåpnenes begrensning som strategisk virkemiddel for avskrekking. Om USA hadde ti eller 1550 strategiske atomvåpen spilte ingen rolle mot disse aktørene på grunn av det asymmetriske styrkeforholdet. Samtidig ga den regionale trusselen, som blant annet Iran og Nord Korea skapte, utfordringer for USAs forsikringer til sine allierte og partnere. Dersom denne forsikringen ble opplevd som dårlig, kunne det føre til at flere stater prøvde å erverve seg atomvåpen (U.S. Department of Defense, 2010, s. 3–4). For å møte disse utfordringene ønsket Obama-administrasjonen å forsterke ikke-spredningsregimet i den globale verden, et regime som de mente hadde forvitret da flere aktører brøt reglene.

Denne tilnærmingen var et ønske om å distansere seg fra Bush-administrasjonens politikk, som i stor grad hadde vært basert på hard makt og unilateralisme. Det var samtidig en erkjennelse fra Obama-administrasjonen om reele begrensninger i hva USA kunne oppnå alene i internasjonal politikk. Dette kan speiles tilbake til lærdommene politikere og teoretikere satt igjen med etter det første ti-året av 2000-tallet. Cimbala hevder en av disse lærdommene var at selv om USAs hadde en enestående økonomisk kapasitet og global militær rekkevidde, så hadde USA behov for å samarbeide med allierte og andre for å oppnå de viktige amerikanske målene i verdenspolitikken. Dette inkluderte også Russland. Innenfor atompolitikk mener Cimbala samtidig at det er svært begrenset hva USA og Russland kan få til uten samarbeid fra de andre atomvåpenmaktene, spesielt de fem permanente medlemmene i FNs Sikkerhetsråd (P-5) (Cimbala, 2010, s. 273).

Dette førte til den andre komponenten i Obama-administrasjonenes argumentasjon, hensynet til avtalens bi-effekter. Den første bi-effekten var hensynet til reguleringen av internasjonal atompolitikk. Utenriksminister Hillary Clinton pekte på NPT og de tre pilarene som denne avtalen bygger på, nedrustning, ikkespredning og tilgang til fredfull bruk av atomenergi, og pilarenes sammenkobling. NPT pålegger stater som har atomvåpen å inngå avtaler og tiltak for nedrustning. Dersom slike nedrustningsavtaler ikke finner sted, mener mange at støtten til NPT fra stater som ikke har atomvåpen vil forsvinne. Clinton mente i den anledning at New START-avtalen kombinert med ytterligere nedrustninger og anstrengelser for ikkespredning av atomvåpen ville styrke NPT. NPT ville dermed forbli den prinsipielle lovlige barrieren for ikkespredning av atomvåpen (U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, 2010a, s. 128).

Videre mente Obama-administrasjonen at New START-avtalen forsterket USAs evne til å lede og fornye den globale innsatsen med å hindre spredning og styrke NPT. Obama-administrasjonen

begrunnet dette med at avtalen viste at verdens to største atommakter tok konkrete steg mot å redusere deres atomvåpenbeholdninger. Clinton (2010, s. 5) mente dette viste at Obama-administrasjonen og USA ledet gjennom gjerninger, og ikke bare gjennom ord. Dette poenget ble understøttet av den amerikanske sjefsforhandleren Rose Gottemoeller i senatshøringen til avtalen. Hun mente inngåelse av New START-avtalen ville skape økt stabilitet og gjennomsiktighet mellom USA og Russland, samtidig som det viste USAs etterfølgelse av artikkel 6 i NPT. Etterfølgelsen ville øke USAs kredibilitet til å overbevise andre myndigheter om å hjelpe med å styrke det internasjonale ikkespredningsregimet og konfrontere spredning av atomvåpen (U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, 2010a, s. 219).

Disse argumentene kan ses i sammenheng med signaleffektene som Obama-administrasjonen ønsket å oppnå innen atomnedrustning. For det første viste det at USA kunne inngå avtaler rundt temaer som var vanskelige å bli enige om. Det viste også at USA tok nedrustning på alvor og ønsket å følge internasjonale lover og avtaler. I tillegg ville mangel på inngåelse av en nedrustningsavtale med Russland skape negativ signaleffekt for administrasjonens agenda om nedrustning og Obamas visjon om en verden uten atomvåpen.

Forholdet til Russland var en annen bi-effekt som Obama-administrasjonen brukte i sin begrunnelse til inngåelsen av New START-avtalen. Clinton mente forholdet til Russland var en av de viktigste delene for å opprettholde den nasjonale sikkerheten til USA. Clinton viste til forhenværende strategiske nedrustningsavtaler som hadde vært med på å bygge tillit og fjerne feilberegninger mellom de to statene, og mente det samme ville være tilfelle for New START-avtalen (U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, 2010a, s. 38).

Administrasjonen så samtidig på bedringen i forholdet til Russland som en brikke i puslespillet til USAs problemer og utfordringer i verden, spesielt innenfor atompolitikken. Clinton mente New START-avtalen var med på å skape bedre forståelse blant beslutningstakere i USA og Russland slik at de kunne jobbe mot spredning av atomvåpen. Samtidig pekte Clinton på at en bedring av forhold til Russland ville gi signaleffekt til motstandere og allierte av USA. Økt samarbeid mellom USA og Russland ville skape utfordringer for USAs motstandere, da de i større grad møtte en felles front i internasjonale fora som FN. En annen var signaleffekten ved at USA og Russland klarte å inngå en slik avtale. Det ville være med å skape tro på at andre avtaler kunne inngås i fremtiden (U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, 2010a, s. 51–52).

Denne begrunnelsen støttes av McCormick som hevder New START-avtalen var den viktigste brikken i Obama-administrasjonens politikk for å reetablere forholdet til Russland. Videre mener McCormick

at Obama-administrasjonen så på avtalen som et viktig ledd i både å forbedre forholdet til Russland og som et steg for å nå målet om ikkespredning av atomvåpen (McCormick, 2011, s. 256–257).

Den siste komponenten i begrunnelsen til Obama-administrasjonen var hensynet til avtalens direkte effekter. Obama-administrasjonens første argument i den anledning var at avtalen var med på å styrke den strategiske stabiliteten i verden. Strategisk samarbeid med verdens ledende atomvåpenstater kunne være med å stoppe videre spredning av atomvåpen som ble sett på som en av de største truslene til USA. Økt strategisk stabilitet ville bidra til å beskytte USA og deres allierte og partnere fra atomtrusselen, samtidig som det kunne redusere allierte og partners ønsker om å erververe egne atomvåpen for avskrekking (U.S. Department of Defense, 2010, s. v).

New START-avtalen ble betraktet å styrke den strategiske stabiliteten på to måter. For det første innebar det at Russland kunne opprettholde atomvåpenbalansen med USA. Sieg hevder Russland hadde utfordringer med å opprettholde atomvåpenbeholdningen på grunn av foreldelse, og manglende økonomi noe som hindret dem fra å erstatte nåværende antall våpensystemer med nye våpensystemer (Sieg, 2010, s. 93–94). Inngåelsen av avtalen innebar dermed at begge stater hadde like beholdninger av strategiske atomvåpen, noe som førte til at andreslagsevnen og troverdigheten til statenes avskrekking ble opprettholdt.

I tillegg hevder Cimbala at avtalen innebar symbolske fordeler for Russland. Ved å behandle Russland som en likeverdig forhandlingspartner etablerte Obama-administrasjonen et hierarki av atomvåpenstater med USA og Russland på toppen. Å beholde Russland på toppen av hierarkiet ble betraktet som en del av administrasjonens strategi for å gjøre russerne ansvarlige til å delta mer i det internasjonale arbeidet mot spredning av atomvåpen. Samtidig lå det en tanke bak at jevnbyrdigheten mellom USA og Russland kunne være med å påvirke andre sikkerhetspolitiske utfordringer, som å dempe russiske styresmakters følsomhet for trusselen NATO utgjør. Dette kunne videre bidra til å redusere amerikanske taktiske atomvåpen utplassert i Europa, et initialt ønske fra Obama-administrasjonen (Cimbala, 2010, s. 264).

Et annet argument som Obama-administrasjonen benyttet i forbindelse med hensynet til avtalens direkte effekter var at New START-avtalen opprettholdt et gjensidig monitorerings- og verifikasjonsregime mellom USA og Russland. Det ville skape åpenhet, forutsigbarhet og kontroll på motpartens våpenbeholdning. Bilaterale avtaler mellom Russland og USA var med på å hindre et nytt farlig atomvåpenkappløp (U.S. Department of Defense, 2010, s. 5). Obama-administrasjonen pekte på at atomnedrustingsavtaler hadde foregått i over 40 år, og manglende ratifisering av New START-avtalen ville redusere tiltroen og tilliten som var bygd opp mellom USA og Russland. I tillegg hevdet forsvarsminister Robert Gates at for første gang vil denne avtalen gi USA tilgang til å inspisere

russiske våpen, ikke bare fasiliteter som ved tidligere avtaler (U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, 2010a, s. 50).

Obama-administrasjonens ønske om opprettholdelse av monitorerings- og verifikasjonsregime hadde også sammenheng med kostnadene for å verifisere russisk etterlevelse av avtalen ved kun bruk av etterretning. Pifer hevder blant annet at «Getting the information provided under New START by other means would cost billions of dollars.» (Pifer, 2018).

Et tredje argument som Obama-administrasjonen brukte i hensynet til avtalens direkte effekter var at New START-avtalen på ingen måte ville begrense det amerikanske forsvaret. Avtalen ble av Obama-administrasjonen betegnet som fleksibel, den fjernet ingen elementer i atomvåpentriaden, og ga heller ingen begrensninger i hvordan USA og Russland organiserte atomvåpenstyrkene sine (U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, 2010a, s. 110).

Administrasjonen pekte videre på at New START-avtalen heller ikke begrenset utvikling og bruken av det amerikanske missilforsvaret eller konvensjonelle langtrekkende presisjonsvåpen (prompt global strike) (U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, 2010a, s. 110).

I analysene som lå til grunn for NPR 2010 hevdet Obama-administrasjonen at atomvåpenreduksjonen i New START-avtalen var tilpasset dagens trusselbilde. Den amerikanske atomvåpenbeholdningen var stor nok til å avskrekke Russland og regionale aktører, som Iran og Nord Korea. «A key focus of the 2010 NPR was therefore to bring our nuclear weapons policies and force posture into better alignment with today's national security priorities.» (U.S. Department of Defense, 2010, s. 45).

Dette argumentet viser at Obama-administrasjonen også så på inngåelsen av New START-avtalen ut over kun økt sikkerhet og nedrustning. Opprettholdelse og modernisering av store atomvåpenbeholdninger er kostbart. «Clearly, the costs associated with the nuclear modernization program are skyrocketing. An original outside estimate that the programs might cost \$1 trillion over 30 years now appears to significantly underestimate the costs.» (Wolfsthal, 2017, s. 9). Ved å nedjustere antall strategiske atomvåpen kunne Obama-administrasjonen friggi kapital til å modernisere det aldrende amerikanske atomvåpenprogrammet.

3.1.3 Den offentlige debatten

En gjennomgang av hvordan den offentlige debatten utspilte seg, viser stor grad av samsvar mellom administrasjonens bekymringer og de som var skeptiske til avtalen. Diskusjonen fikk fram at det var stor likevekt med administrasjonen tenkning, og god balanse i fremstillingen av Obama-administrasjonens begrunnelse. Den offentlige debatten viste også tydeligere hvordan tilhengere og kritikere av avtalen drev selektiv argumentasjon.

Den offentlige debatten rundt New START-avtalen omfattet mange momenter, og kom godt til syne i den avsluttende rapporten fra Senatets Committee of Foreign Affairs. Komiteen konkluderte med at avtalen som ble inngått mellom president Obama og president Medvedev i Praha 8. april 2010 burde ratifiseres, men inneholdt i tillegg 10 forhold, 3 forståelser og 13 deklarasjoner som president Obama måtte ta hensyn til når skulle avtalen ratifiseres³. Samtidig presenterte rapporten syv motargumenter fra minoritetsstemmene tilknyttet spesifikke utfordringer for USA og deres allierte (U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, 2010b).

Selv om den offentlige debatten var omfattende, hevder Lebovic (2013, s. 216) at den i hovedsak handler om en ting, tap av amerikanske privilegier under avtalen. Et godt eksempel var da senator Mitt Romney hevdet at USA måtte redusere antall utskyttingsplattformer drastisk mens Russland allerede var innenfor avtalens begrensninger. «Put another way: We give, Russia gets.» (Romney, 2010).

Debatten kan videre sies å være sentrert rundt fem temaer. Debattens første tema handlet om avtalens betydning for det amerikanske missilforsvaret. Her hevdet kritikere at New START-avtalen la begrensninger på det amerikanske missilforsvaret. Russland så på det amerikanske missilforsvaret som en trussel i balanseforholdet og avskrekkingen mellom statene, og ønsket en begrensning i New START-avtalen.

Kritikere hevdet blant annet at avtalen la begrensning på test-mål missiler og allokerte utskyttingsplattformer som blir brukt til å teste amerikanske Ballistic Missile Defenses-systemer (BMD-systemer). Det ble videre pekt på at avtalen eksplisitt forbød USA å konvertere interkontinentale ballistiske missil (ICBM) siloer til BMD-siloer (Romney, 2010). I tillegg hevdet kritikere at avtalen skapte uønskede bindinger og dermed begrenset dagens og fremtidens amerikanske missilforsvar. Kritikere begrunnet dette med Russlands trussel om å trekke seg fra avtalen dersom USA ikke avstod fra å utvikle missilforsvar, samt avtaleteksten som satte statenes offensive og defensive våpen i sammenheng (Bruno, 2010a).

Tilhengere mente at det ikke lå noen begrensninger tilknyttet USAs utplassering av BMD-systemer og pekte på at det er billigere å bygge nye siloer til BMD enn å konvertere gamle ICBM-siloer (Talbot & Pifer, 2010b). Videre ble det argumentert med at kritikere tolket avtaleteksten feil. Avtaleteksten var kun en naturlig beskrivelse av sammenhengen mellom offensive og defensive våpen. Intensjonen var

³ Conditions traditionally have been categorized as amendments, reservations, understandings, declarations, and provisos. Whatever they are called, however, conditions generally are binding on the President, and the President cannot proceed to ratify a treaty without giving them effect. Because not all conditions necessarily affect the substance of a treaty, not all are necessarily communicated to the other party or parties to an agreement. (Congressional Research Service Library of Congress, 2001, s. 124).

en ikke-bindende gest mot Russlands bekymring siden amerikanske forhandlere avsto alle begrensninger om missilforsvar i avtalen (Baker, 2010a). I tillegg pekte tilhengere på at russerne hadde truet med å trekke seg under forhandlinger ved tidligere nedrustningsavtaler på grunn av amerikanske missilforsvarsplaner, men dette hadde ennå ikke vært tilfelle.

Debatten om avtalens betydning for det amerikanske missilforsvaret illustrerer hvordan frykten for tap av privilegier arter seg. Bekreftelsen fra president Obama om at avtalen ikke ville legge bindinger på det amerikanske missilforsvaret, var et av de viktigste argumentene som beroliget tilstrekkelig antall kritikere i Senatet til å stemme for ratifisering av avtalen (Baker, 2010b).

Det andre temaet i debatten handlet om avtalens verdi ved kun å fokusere på strategiske atomvåpen. Kritikere hevdet at taktiske atomvåpen måtte inkluderes i avtalen siden Russland hadde et betydelig høyere antall enn USA, noe som påvirket den amerikanske utvidede avskrekkingen. Selv om Russland ikke ville nå USA med sine taktiske atomvåpen, hadde de mulighet til å nå amerikanske allierte som stoler på den amerikanske atomvåpenparaplyen (Romney, 2010). Kritikere pekte videre på det gjensidige forholdet mellom strategiske og taktiske atomvåpen, og den ensidige reduseringen av strategiske atomvåpen kunne skape ubalanse i avskrekkingforholdet mellom USA og Russland.

Tilhengere av avtalen mente på sin side at det ikke var nok tid tilgjengelig til å inkludere taktiske atomvåpen i New START-avtalen da temaet var for komplisert. Avtalen skapte imidlertid mulighet til å starte forhandlinger om taktiske atomvåpen ved neste prosess. Det ble argumentert med at sannsynligheten for å få til en avtale om taktiske atomvåpen var ikke-eksisterende dersom New START-avtalen ikke blir ratifisert. I tillegg mente tilhengere at det var viktigere å få i stand en avtale som opprettholdt et monitorerings- og verifikasjonsregimet med Russland (Bruno, 2010a). Noe av årsaken til dette var at tilhengere mente trusselen fra taktiske atomvåpen var liten på grunn av våpnenes manglende rekkevidde til å nå fastlandet til USA. Pifer og Talbott pekte i tillegg på at USAs allierte som grenser til Russland støttet avtalen (Talbott & Pifer, 2010b).

Debatten om avtalens verdi ved kun å fokusere på strategiske atomvåpen viser en klar prioritering fra Obama-administrasjonens side. Ved å ratifisere New START-avtalen godtok USA en avtale som ikke var perfekt, men som opprettholdt monitorerings- og verifikasjonsregimet med Russland. Dette har sammenheng med Obama-administrasjonens ønske om å øke den russiske deltakelsen i det internasjonale samfunnet for å begrense spredning av atomvåpen til stater som Iran (Malz-Ginzburg, 2011, s. 45).

Debattens tredje tema handlet om avtalens begrensninger av USAs konvensjonelle våpen. Kritikere mente New START-avtalen begrenset den amerikanske fleksibiliteten og valgmuligheter for avskrekking ved bruk av konvensjonelle styrker. Bakgrunnen var at avtalen inkludere konvensjonelle

ICBM og Submarine-Launched Ballistic Missile (SLBM) i partenes strategiske totalvåpenbeholdning. Kritikere hevdet samtidig at den teknologiske utviklingen hadde forandret situasjonen. USA har siden starten av 2000-tallet ønsket å utvikle konvensjonelle langtrekkende våpensystemer som kan benyttes til å avskrekke regionale aktører over hele verden. Begrensningene knyttet til konvensjonelle våpen i New START-avtalen hindret utviklingen av slike våpensystemer (U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, 2010b, s. 114).

Tilhengere pekte på at START I-avtalen fra 1991 heller ikke gjorde forskjell på ballistiske missiler med atom- og konvensjonelle stridshoder. Formålet var å redusere risikoen for feiltolkning, siden missilene oppfører seg likt. I tillegg mente Obama-administrasjonen at avtalen ikke inneholdt noen form for begrensninger på testing, utvikling og utplassering av dagens og fremtidens Prompt Global Strike-systemer. De pekte på at konvensjonelle våpensystem som ikke benyttet en ballistisk bane eller begrenses av avtalens retningslinjer rundt ICBM og SLBM, ikke ville være en del av New START-avtalen (Collina, 2011).

Debatten om avtalens begrensninger av USAs konvensjonelle våpen underbygger på en god måte frykten for tap av privilegier under New START-avtalen.

I debattens fjerde tema som omhandlet avtalens pålitelighet, diskuterte kritikere og tilhengere monitorerings- og verifikasjonsregime av avtalen, samt russisk etterlevelse. Kritikere hevdet at New START-avtalen ikke hadde et like omfattende verifikasjonsregime som den opprinnelige START I-avtalen, noe som medførte at USA ikke ville klare å detektere juks fra Russland. (The New START Working Group, 2010).

Tilhengere på sin side mente avtalen ga et mer effektivt og mindre omfattende monitorerings- og verifikasjonsregime enn tidligere. Samtidig mente de det var feil å sammenligne New START-avtalen med START I-avtalen da denne ikke lengre var gjeldende. Sammenligningen måtte derfor være mellom det å ha et verifikasjonsregime mot mangel på verifikasjonsregime. Tilhengere pekte videre på at Russland ikke lengre var ansett som en fiende eller trussel, men en samarbeidspartner og dermed var det naturlig å inngå andre typer avtaler (Lebovic, 2013, s. 215).

Debatten om avtalens pålitelighet viser en avtale som i større grad ble bygd på samarbeid mellom statene, enn hva tilfellet var under START I-avtalen. For Obama-administrasjonen var hensikt med avtalen å øke tilliten og minske mistankene mellom USA og Russland (Woolf, 2020, s. 36). Samtidig opprettholdt avtalen begge siders fleksibilitet til å beskytte deres sikkerhet (Bruno, 2010b). For Obama-administrasjonen var det også et betydelig fokus på å endre monitorerings- og verifikasjonsregimet for å redusere kostnader og begrensninger som dette systemet la på amerikanske operative styrker som skulle inspiseres i henhold til avtalen.

Debattens siste tema var amerikanske utfordringer i den internasjonale atomvåpenpolitikken som følge av avtalen. Kritikere hevdet at den amerikanske atomvåpenbeholdningen var utdatert, noe som påvirket styrkeforholdet til andre stater. Russland, Kina, Frankrike og Storbritannia hadde allerede iverksatt oppdatering av sine atomvåpen. (U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, 2010b, s. 117–118). Samtidig pekte kritikere på faren med å redusere den amerikanske atomvåpenbeholdningen mens andre stater utenfor Russland fortsatte å øke.

I det strategiske forholdet til Russland hevdet kritikere at Russland mest sannsynlig ville redusert atomvåpenbeholdningen sin uansett om det forelå en nedrustningsavtale eller ikke. Samtidig spurte kritikere om det var nødvendig med en nedrustningsavtale, da det var et symbol på kald krig, og slik situasjonen var i 2010 ikke burde måle forholdet til Russland på den måten (Woolf, 2020, s. 35).

Kritikere hevdet videre at Obama-administrasjonen oversolgte fremgangen med Russland, og skapte urealistiske håp om at Russland ville bidra til å håndtere faren med Iran. New START-avtalen var dermed ikke med på å skape økt sikkerhet for USA slik Obama-administrasjonen hevdet (Simes, 2010).

Tilhengere av avtalen viste til Obama-administrasjonens økte bevilgninger til modernisering og utvikling av amerikanske atomvåpen de neste 10 årene, samtidig som avtalen ikke la noen bindinger på hvordan USA organiserte sin atomvåpenstyrke. Videre hevdet tilhengere at avtalen ikke påvirket styrkeforholdet til andre atomvåpenstater. Avtalens begrensninger med totalt 1550 deployerte strategiske stridshoder var mange ganger større enn stat nummer tre på listen (Talbot & Pifer, 2010a).

Halperin hevder at New START-avtalen ikke ga Russland noen strategisk fordel. Han mente i tillegg at avtalen var i felles interesse for partene og store deler av verden, og i tråd med deres forpliktelser til NPT-avtalen. New START-avtalen ville styrke den strategiske stabiliteten mellom USA og Russland, og hjelpe USA i det internasjonale arbeidet med ikke-spredning av atomvåpen (Bruno, 2010a).

Debattens siste tema viste utfordringene for USA i internasjonal atomvåpenpolitikk, og spesielt usikkerheten rundt oppfatningen av Russlands intensjoner. Både kritikere og tilhengere benyttet seg av motstridende logiske argumenter da de begrunnet Russlands mål med avtalen (Lebovic, 2013, s. 226–227). Malz-Ginzburg hevder at uenigheten i den amerikanske debatten var knyttet til utfordringene med det usikre fryktnivået og trusseloppfatningen av Russland. Selv om debatten var sentrert rundt frykten for Russland og behovet for å ratifisere avtalen for å gjenopplive monitorerings- og verifiseringsregimet, var kjernen i problemet forholdet mellom USA og Russland. Intensjonen med avtalen var først og fremst å øke stabiliteten mellom de to statene, ikke bidra til reduksjon av verdens atomvåpenarsenal (Malz-Ginzburg, 2011, s. 45–46).

Obamas lovnad om en betydelig modernisering av USAs atomvåpenbeholdning var dermed for å vinne støtte for New START-avtalen fra republikanere i Senatet (Baker, 2010b). Selv om Obama ikke likte det, hevder Thompson at det var helt nødvendig med fornyelse av USAs atomvåpenbeholdning. Etter flere tiår med minimale investeringer var moderniseringen av den amerikanske atomvåpenbeholdningen uunngåelig (Thompson, 2018). Likevel underbygger diskusjonen rundt moderniseringen poenget med at den offentlige debatten handlet om hvilke tap av privilegier USA fikk under avtalen. Samtidig viste debatten at det manglet en klar oppfatning rundt forutsetningene for amerikansk sikkerhet og omstendigheter hvor mer eller mindre kjernefysiske evner var hjemlet (Lebovic, 2013).

3.2 Trump administrasjonens begrunnelse

3.2.1 Trump

Trump hadde til forskjell fra Obama i mindre grad presentert en detaljert strategi for reduksjon av atomvåpen. Snarere kom han med en rekke kontroversielle, tilsynelatende impulsive, og noen ganger motstridende kommentarer om atomvåpen (Kimball & Reif, 2017, s. 25). Påstandene til Trump var i tillegg kjent for å være vanskelige å verifisere og var i stedet erstattet med tåkeprat og tomme ord, noe som gjorde argumentasjonen slurvet og upresis (Bergvad, 2017). Dette førte til at det var færre og mindre detaljerte uttalelser fra Trump rundt New START-avtalen, og flere av hans argumenter var også hentet i forbindelse med andre taler og pressekonferanser.

Disse elementene gjør det utfordrende å sette sammen en helhetlig vurdering av Trump sin begrunnelse og tenkning for New START-avtalen. Noen komponenter var imidlertid mer gjennomgående enn andre, og en grov kategorisering av disse kan oppsummeres på følgende måte; statuere eget politisk ståsted, avtalens dårlige vilkår for USA, Kinas tilslutning til avtalen og skape pressmiddel i forhandlinger.

Den første komponenten i Trump sin begrunnelse, var hensynet med å statuere eget politisk ståsted. En av årsakene til at Trump ikke ønsket å forlenge New START-avtale, kan være at han i liten grad er interessert til å inngå avtaler som ikke har sitt navn på papiret. Trump har brukt hele sin politiske karriere på å prøve å være senter for oppmerksomhet (Rovner, 2020). Alme (2018, s. 243) hevder at Trump sin politikk var gjennomsyret av at han gjorde og tok alt personlig, og dermed utfordret antakelsen om at statlige ledere handlet ut fra det som anses som nasjonens interesse.

En annen årsak til at Trump ikke ønsket å forlenge New START-avtalen kan være at han ønsket å vise avstand til Obamas politikk, en politikk han mente var feilslått. Trump uttalte blant annet at New

START-avtalen var en av flere dårlige avtaler forhandlet av Obama-administrasjonen (Landay & Rohde, 2017).

Imidlertid virket Trumps oppfatning av hvilken trussel atomvåpen utgjør å være lik med Obama. Under en pressekonferanse med den britiske statsministeren i 2018 fikk Trump spørsmål om nedrustningsavtaler og hans forventninger til de forestående samtalene med Putin. Der nevnte Trump blant annet:

It's the biggest problem, in my opinion, this world has. Nuclear weapons. So if we could do something to substantially reduce them — I mean, ideally, get rid of them. Maybe that's a dream. But certainly it's a subject that I'll be bringing up with him. And it's also a very expensive thing. But that's the least important. So if we can — if we can do something. (The White House, 2018).

Uttalelsen viste at Trump også så på atomvåpen som den største trusselen og ønsket dem fjernet, men at det var vanskelig, kanskje umulig å få til. I tillegg pekte Trump på de økonomiske fordelene med å begrense atomvåpenbeholdningen, men sa samtidig at dette ikke hadde noen betydning. Det er et godt eksempel på Trumps tvetydige uttalelser.

Økonomi virket imidlertid å være en av årsakene til Trumps ønske om å forlenge eller fornye New START-avtalen. I en seinere uttalelse trakk nemlig Trump fram utgiftene med å opprettholde den amerikanske atomvåpenbeholdningen som en motiverende faktor for å ønske å begrense antall deployerte atomvåpen (Holland, 2019).

Den andre komponenten i Trump sin begrunnelse, var hensynet til avtalens dårlige vilkår for USA. Han sa blant annet at Russland hadde overlistet USA med avtalen (Politico Staff, 2016), og at det var en ensidig avtale som ga Russland ting som USA aldri skulle ha tillatt (Reuters Staff, 2017). Trump pekte flere ganger på avtalens dårlige vilkår som et argument for ikke å forlenge avtalen.

Utfordringen i denne sammenheng var at Trump bare ga generelle uttalelser. Han nevnte i liten grad hvilke vilkår som var dårlige eller begrunnet hvorfor de var dårlige, noe som har gjort det vanskelig å tyde hva Trump egentlig mente om avtalens dårlige vilkår.

Den tredje komponenten i Trump sin begrunnelse, var hensynet til Kina. Trump ønsket en trilateral nedrustningsavtale mellom USA, Russland og Kina. Han begrunnet det med at Kina søkte å fordoble størrelsen på atomvåpenbeholdningen de neste ti årene, og Russland utviklet nye typer våpen (Reif & Bugos, 2020, s. 25). Trump argumenterte blant annet med at han ønsket å unngå et farlig og kostbart våpenkappløp mellom USA og Russland, og hindre en ny med Kina, og derfor vil fremforhandle en ny trilateral avtale (Burt & Wolfsthal, 2019).

Enkelte forkjempere for atomvåpennedrustning lurte på om den underliggende motivasjonen ved å ta med Kina var basert på å sikre avtalens bortgang, da mulighetene for å få med Kina ble ansett som

minimal (Cicurel, 2019). Trump hadde i over et år sagt at han ikke vil fornye New START-avtalen dersom ikke Kina ble med (Sanger, 2020).

I juli 2020 foreslo imidlertid Trump at USA skulle åpne en prosess i to steg, hvor USA begynte samtaler med Russland, og inkluderte Kina i en treveis avtale seinere. Burt og Wolfsthal (2019) mente denne endringen var en forståelse for at konseptet med en trilateral avtale innebar for mye på for kort tid og dermed ikke lot seg gjøre. Andre pekte på at denne endringen også var et ledd i Trumps valgkampstrategi for presidentvalget i 2020. En forlengelse av New START-avtalen ville være med på å demonstrere en utenrikspolitisk bragd for Trump (Gordon, 2020).

Den siste komponenten i Trump sin begrunnelse, var hensynet til å skape pressmiddel i forhandlinger, og var basert på Trumps foretrukne forhandlingstaktikk. Bakgrunnen er at Trump anser seg selv som en dyktig forhandler til å inngå tilfredsstillende avtaler, hvor fleksibilitet og forhandlingsstyrke er to av de viktigste elementene. I den anledning mener Trump at villigheten til å gå fra avtaler er det som skaper størst pressmiddel i forhandlinger. Det fører til at Trump i forhandlinger viser tydelig at han er villig til å gå fra avtaler, men samtidig avventer for å kunne fornye diskusjonene med motparten for å oppnå bedre avtaler (Rovner, 2020). Denne forhandlingstaktikken kom godt til syne i forhandlingene av New START-avtalen. Trump argumenterte både for og imot å forlenge, fornye eller la avtalen forfalle, og ventet samtidig i det lengste med å starte forhandlinger med Russland.

Samlet sett har ofte Trumps særegne retorikk og hensynet med å statuere eget politisk ståsted fått mye oppmerksomhet, noe som kan være med på å skjule kontinuiteten i amerikansk utenrikspolitikk under Trump. Rovner peker på at det først og fremst er innholdet i de tre andre komponentene som var bakgrunnen for Trumps begrunnelse til New START-avtalen. Trump fulgte i stor grad tidligere presidenters politikk innen rustningskontroll, hvor USA konsekvent har forsøkt å ligge foran andre atomvåpenland, og presset på rustningskontrollavtaler som gir amerikanske fordeler (Rovner, 2020). «Under my administration, we will never apologize for advancing America's interests.» (The White House, 2019).

En påtakelig kontrast mellom Obama og Trump var detaljgraden i begrunnelsene deres. Mens Obamas begrunnelse var bygd på en veloverveid argumentasjonsrekke, var Trumps begrunnelse mer diffus og argumentene gikk mindre i dybden. Noe overraskende manglet også Trumps begrunnelse hensynet til mulige bi-effekter som avtalen kunne gi, slik tilfellet var med Obama. Det virket som Trump kun så på direkte effekter til New START-avtalen og vurderte at avtalen hadde få positive resultater for USA. Noe av årsaken til dette kan vies Trumps perspektiv på at alt skal ses i lys av et «kjøp og salg»-forhold.

3.2.2 Administrasjonen

Sammenlignet med sin president, presenterte Trump-administrasjonen i større grad en detaljert strategi for atomvåpenpolitikken til USA gjennom en rekke dokumenter som omtalte amerikanske strategier og utfordringer med atomvåpen. Blant annet beskrev NPR fra 2018 på en god måte Trump-administrasjonens prinsipielle holdninger til atomvåpen, og viste at det var både forskjell og likheter i atompolitikken til Obama.

Trump-administrasjonen så på verden som en mye farligere plass enn det Obama-administrasjonen gjorde i 2010. NPR 2018 pekte på tilbakekomsten av stormaktsrivaliseringen med Russland og Kina, i tillegg til Nord Koreas utvikling av missiler som kunne treffe det amerikanske fastlandet (U.S. Department of Defense, 2018, s. 6–12). Videre mente Trump-administrasjonen at Obama var for idealistisk med sin «moralske forpliktelse»-tilnærming til nedrustning, noe som førte til økning og ikke reduksjon i atomvåpenkapasitetene til Russland, Kina og Nord Korea (Sonne, 2018).

Endringene i trusselbildet førte til at Trump-administrasjonen ønsket å utvikle flere taktiske atomvåpen med mindre sprengkraft for å opprettholde kredibiliteten til den amerikanske avskrekkingen (U.S. Department of Defense, 2018, s. XII).

Trump-administrasjonens NPR 2018 beskrev den negative sikkerhetsgarantien lik som Obama-administrasjonens NPR 2010. Imidlertid avviste Trump-administrasjonen eksplisitt ikke-første-bruk politikken av atomvåpen i ekstreme situasjoner for å beskytte USA. Slike ekstreme situasjoner kunne inkludere signifikante strategiske ikke-atomvåpen angrep (U.S. Department of Defense, 2018, s. 21). Dette stod i motsetning til NPR 2010 hvor Obama-administrasjonen prøvde å redusere rollen amerikanske atomvåpen skulle ha som avskrekking i ekstreme situasjoner hvor atomvåpen ikke ble benyttet av motstanderen (U.S. Department of Defense, 2010, s. 15).

Samtidig opprettholdt Trump-administrasjonen elementer fra Obama-administrasjonens atompolitikk i NPR 2018. Begge administrasjonene fulgte den langvarige atompolitikken til USA om, herunder moderniseringen av den amerikanske atomtriaden. Selv om Trump ønsket å finansiere de amerikanske atomstyrkene kraftig og Obama bare gjorde det motvillig, så hevder Thompson at det kun var snakk om mindre endringer fra planene som Trump arvet. Det var først og fremst et utfyllende tillegg av Obamas planer (Thompson, 2018).

Trump-administrasjonens begrunnelse og tenking rundt New START-avtalen var imidlertid mer utydlig. I over tre år var Trump-administrasjonens tilnærming til avtalen basert på skiftende mål, maksimale krav og minimalt tverretatlig samarbeid. Det fikk enkelte til å lure på om Trump-administrasjonen faktisk prøvde å forlenge avtalen, eller om de ønsket at avtalen skulle forfalle (Gramer & Detsche, 2020).

En gjennomgang av begrunnelsene til Trump-administrasjonen kan grovt oppsummeres i følgende komponenter, hensynet til endring i sikkerhetsmiljøet, etterlevelse av internasjonale avtaler, og av avtalens betingelser.

Den første komponenten i Trump-administrasjonens begrunnelse til New START-avtalen, var hensynet til endringen i sikkerhetsmiljøet. Trump-administrasjonen mente at USA var nødt til å revurdere politikken fra de siste to tiår på grunn av den økende konkurransen fra Kina og Russland som utfordret amerikansk makt, innflytelse og interesser, og prøvde å utfordre amerikansk sikkerhet og velstand. Denne politikken hadde vært basert på antakelsen om at engasjement med rivaler og deres inkludering i internasjonale institusjoner og global handel ville gjøre dem til godartede aktører og troverdige partnerer. For det mest hadde dette premisset vist seg å være falsk (The White House, 2017, s. 2–3).

Videre mente Trump-administrasjonen at Russland og Kinas atomvåpenmodernisering hadde ført til økende strategiske press på USAs allierte i Europa og Asia. I tillegg fortsatte regionale stater som Iran og Nord Korea å videreutvikle masseødeleggelsesvåpen og leveringssystemer, noe som økte presset på spredning av atomvåpen blant nabostatene.

Trump-administrasjonen pekte videre på at overskuddet i atomvåpenlagrene fra den kalde krigen i hovedsak er borte. Assisterende direktør i byrået for internasjonal sikkerhet og ikke-spredning, Christopher A. Ford, hevdet dette medførte at det er færre atomstridshoder og bæresystemer som uten videre kunne inkluderes i forhandlinger uten at det påvirker dagens amerikanske atomvåpenbeholdning. Kombinert med endringen i sikkerhetsmiljøet mente han at dette gjorde det vanskeligere å fremforhandle videre nedrustningsavtaler enn hva tilfellet hadde vært tidligere (Ford, 2018).

Ut fra disse faktorene argumentert Trump-administrasjonen med at de var villig til å la New START-avtalen forfalle siden den ikke opprettholdt USAs nasjonale sikkerhetsinteresser. «Progress in arms control is not an end in and of itself, and depends on the security environment and the participation of willing partners» (U.S. Department of Defense, 2018, s. 73). Uttalelsen i NPR 2018 pekte på at det var sikkerhetsmiljøet og villigheten til deltakelse fra andre parter som dannet grunnlaget for rustningskontrollavtaler.

Endringen i sikkerhetsmiljøet truet blant annet troverdigheten til USAs evne til avskrekking, og omhandlet også USAs forpliktelse til å opprettholde en utvidet avskrekking for sine allierte og partnere. Perkovich (2020) hevder endringen med nye aktører og bruk av ny teknologi har økt den totale mengden våpen, noe som har gjort det vanskeligere å balansere statenes asymmetriske våpen mot hverandre.

Den andre komponenten i Trump-administrasjonens begrunnelse, var hensynet til etterlevelse av internasjonale avtaler. Trump-administrasjonen pekte på Russlands brudd på Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (INF-avtalen) og dens mer generelle tilnærming til rustningskontroll, noe som hadde undergravd USAs tillit til rustningskontrollprosessen (Woolf, 2020, s. 45). Disse bruddene førte til stor usikkerhet i Trump-administrasjonen om Russland ville følge betingelsene i New START-avtalen, og ble brukt som et argument for å la avtalen forfalle.

Dette kan ses i sammenheng med ulike retninger i amerikansk politikk i synet på rustningskontroll. Trump hadde omringet seg med rådgivere⁴ som historisk sett hadde vist avsky mot rustningskontroll, og som så på avtaler som juridiske begrensinger på det som burde være USAs totale frihet til å utøve makt på den måten den så det som hensiktsmessig (Giacomo, 2020).

Dette førte blant annet til to ting. For det første inntok Trump-administrasjonen en avventende holdning med å starte forhandlinger med Russland om en forlengelse av New START-avtalen. Det andre var en oppfattelse blant analytikere om at tilnærmingen til forhandlingene var basert på en overdreven og naiv tro på at «tøff tale» og trusler på en eller annen måte ville tvinge Russland og Kina til å gjøre ensidige innrømmelser (Kimball, 2020). Et godt eksempel var uttalelsen til den amerikanske forhandlingslederen Billingslea, som i en pressekonferanse mente at Kina hadde en *forpliktelse* til å forhandle med USA og Russland (Pifer, 2020).

Den siste komponenten i Trump-administrasjonens begrunnelse, var hensynet til avtalens betingelser. For det første argumenterte Trump-administrasjonen med at det var endring i den strategiske stabiliteten. James Anderson, fungerende viseminister for forsvarspolitik, pekte på økningen til Kinas atomvåpenbeholdning og mente dette førte til at rustningskontroll av atomvåpen var ved et veiskille. Kinas økning truet atomvåpenstabiliteten mellom USA og Russland. Å fornye New START-avtalen uten betingelser for å bringe inn Kina i en bredere rustningskontrollprosess ville føre til risiko for fremtidig sikkerhet (Anderson, 2020).

I tillegg oppfattet Trump-administrasjonen Kina som USAs store strategiske rival. Ved å inkludere Kina i New START-avtalen håpet Trump-administrasjonen å binde Kina til en avtale som opprinnelig var bilateral (Gramer & Detsche, 2020).

Det kan virke som Trump-administrasjonen i stor grad kun så på New START-avtalen som en rustningskontrollavtale, hvor formålet er å stabilisere forholdet mellom stater, og i liten grad en avtale for videre nedrustning av atomvåpen. Noe som underbygger dette, var Trump-administrasjonens tanker om rustningskontroll i NPR fra 2018 som sa følgende:

⁴ Eksempelvis tidligere nasjonal sikkerhetsrådgiver John Bolton og nåværende forhandlingsleder for New START-avtalen Marshall Billingslea.

The United States is committed to arms control efforts that advance U.S., allied, and partner security; are verifiable and enforceable; and include partners that comply responsibly with their obligations. Such arms control efforts can contribute to the U.S. capability to sustain strategic stability. (U.S. Department of Defense, 2018, s. 73).

Beskrivelsen viser at Trump-administrasjonen forpliktet seg til rustningskontroll som fremmet USA, allierte og deres partners sikkerhet, og at slike avtaler kunne bidra til å opprettholde strategisk stabilitet.

Trump-administrasjonen pekte videre i hensynet til avtalens direkte effekter på at en av betingelsene for å forlenge New START-avtalen var at verifikasjonsregimet måtte forbedres (Pifer, 2020). Blant annet argumenterte Billingslea med at monitoreringsbestemmelsen var annerledes enn i den opprinnelige START-avtalen, og dermed ikke tilstrekkelige til å oppdage russiske brudd på avtalen (Woolf, 2020, s. 36). Det kan knyttes til Trump-administrasjonens lavere tillit til Russland basert på blant annet manglende russisk etterlevelse av INF- og Open Skies-avtalen.

Det siste argumentet Trump-administrasjonen benyttet i sin begrunnelse i hensynet til avtalens direkte effekter var hvilke typer atomvåpen som skulle inkluderes i New START-avtalen. Trump-administrasjonen mente at alle russiske atomvåpen måtte inkluderes for at USA skulle forlenge avtalen (The World Staff, 2020). Trump-administrasjonen hadde tidligere uttalt bekymringer for Russlands store beholdning av taktiske atomvåpen og indikerte at dette skulle adresseres som en bekymring før USA var villig til å forhandle frem videre reduksjoner i strategiske atomvåpen (Woolf, 2020, s. 41–42). I starten av forhandlingene med Russland uttalte Billingslea at russiske taktiske atomvåpen måtte inkluderes for at USA skulle forlenge New START-avtalen (Pifer, 2020).

I tillegg hadde Trump-administrasjonen tidligere kritisert avtalen for ikke å begrense nye våpensystemer som russerne hadde truet med å bruke mot USA. Utviklingen av russiske presisjonsvåpen hadde ført til en økning i Russlands førsteslagsevne (Gottemoeller, 2019).

3.2.3 Den offentlige debatten

Den offentlige under Trump-administrasjonens tid i embetet handlet i stor grad om endringene som hadde skjedd i internasjonal politikk siden 2010, og hvilke påvirkninger dette hadde for New START-avtalen. Kjernen i debatten handlet om amerikansk nasjonal sikkerhet og synet på avtalens verdi for USA i det endrede sikkerhetspolitiske bilde. Diskusjonen fikk videre fram at det var godt samsvar mellom administrasjonens tanker og det som ble tenkt utenfor og min fremstilling av dens begrunnelse. Den offentlige debatten viste samtidig at tilhengere og kritikere fortsatt drev selektiv argumentasjon.

Debatten kan sies å være sentrert rundt tre temaer, hvor det første tema omhandlet avtalens mangler. Det henviste for det første til Trump-administrasjonens bekymring for at New START-

avtalen ikke dekket alle russiske atomvåpen kapabiliteter som truer USA og dets allierte. Kritikere hevdet blant annet at New START-avtalen hadde tillatt Russland å bygge opp styrkene sine uten å bryte avtalen, siden Russland i 2010 allerede var under nivået på 1550 strategiske stridshoder. I tillegg pekte kritikere på bekymringen med den taktiske atomvåpenbeholdning til Russland. New START-avtalen begrenset ikke denne typen våpen, og størrelsesforholdet var fortsatt ujevnt i favør Russland (Geller, 2020, s. 2–3).

Samtidig viste kritikere til utfordringene med den russiske utviklingen av nye destabiliserende våpensystemer som ikke inngikk i New START-avtalen. Disse inkluderte den nye kraftige ICBM Sarmat, undervannsdronen Poseidon som er armert med et atomstridshode, det atomdrevne missilet Burevestnik, det hypersoniske glideflyet Avangard og det luftbåret ballistiske missilet Kinzhal. Kritikere og enkelte amerikanske tjenestemenn argumenterte med at manglende inkludering av disse nye våpentypene som en årsak til ikke å forlenge avtalen (Vaddi, 2019).

Tilhengere hevdet på sin side at det var nødvendig å forlenge New START-avtalen for å beholde et stabilt miljø mens USA moderniserte atomvåpenbeholdningen sin. Russland var i stor grad ferdig med moderniseringen, og uten avtalens begrensninger kunne Russland raskt utkonkurrere USA med å deployere flere atomstridshoder på deres missiler. Samtidig hadde russiske missiler økt evnen til å utføre høyst nøyaktige angrep. Gottemoeller (2019) mente disse faktorene kun fristet Russland til å prøve å slå ut det amerikanske strategiske kommando og kontrollsystemet.

I tillegg pekte tilhengere på at New START-avtalen presenterte et rammeverk for å begrense de nye strategiske våpnene som Russland utvikler (Vaddi, 2019). Flere av de nye våpnene møtte allerede kravene i New START-avtalen og vil derfor naturlig inngå i avtalen uten videre forhandlinger.

Russland har sagt seg enig i at glideflyet Avangard og ICBM Sarmat inngår i avtalen, og i tillegg kan også Kinzhal bli det dersom det inkluderes i våpenlasten til strategiske bombefly (Baklitskiy, 2020, s. 3).

Den andre bekymringen som omhandlet avtalens mangler var at New START-avtalen ikke begrenset Kinas økende atomvåpenkapabiliteter som truer USAs styrker, hjemland og allierte. Kritikere hevdet Kinas endrede atomvåpenambisjon, med økende antall og kvalitet, utfordret styrkeforholdet til USA og Russland. Utfordringen var at New START-avtalen begrenset USA, men ikke Kina, og derfor burde fornyes eller forfalle. (Anderson, 2020).

Tilhengere var enige i at Kina på et tidspunkt burde inkluderes i en rustningskontrollavtale, men at forholdene ikke lå til rette for deltakelse i New START-avtalen. Bakgrunnen for dette var tid tilgjengelig til forhandlinger, Kinas manglende deltakelse i tidligere forhandlinger om begrensninger i atomvåpen og den store forskjellen i statenes atomvåpenbeholdning (Gottemoeller, 2019). Enkelte

hevdet at dette kunne være med å forklare hvorfor Trump-administrasjonen oppfattet å ikke ha noe forslag, skisse eller til og med prinsipper for en trilateral avtale (Pifer, 2020).

Debatten om avtalens mangler illustrerte på en god måte forskjellene mellom tilhengere og kritikeres syn på amerikansk nasjonal sikkerhet og verdien av avtalen. Begge var enige i Trump-administrasjonens bekymringer rundt de nye russiske strategiske systemene og hastigheten på den kinesiske moderniseringen av atomvåpenbeholdningen (Gottemoeller, 2019). Forskjellene lå mer i hvordan amerikansk nasjonal sikkerhet ville bli påvirket av om New START-avtalen skulle forlenges, fornyes eller forfalle. Om dette var meningene i den offentlige debatten delte.

Debattens andre tema handlet om avtalens pålitelighet, og da først og fremst monitorerings- og verifikasjonsregimet til New START-avtalen. Kritikere hevdet at inspeksjonene ikke var i stand til å bevise brudd på avtalen, og dermed hadde en tendens til å gi politikere en falsk sikkerhetsfølelse (Dodge, 2019, s. 4).

Videre hevdet kritikere at New START-avtalen ikke var nødvendig for å forstå Russlands moderniseringsprogram for atomvåpen og dets atomvåpenkapabiliteter. Selv uten avtalen vil USA fortsette å bruke sine nasjonale tekniske midler (NTM⁵) samt andre etterretningskilder og metoder for å vurdere Russlands modernisering av atomvåpen, produksjonsfasiliteter og kapabiliteter (Dodge, 2019, s. 5).

Tilhengere mente at verifikasjonsregimet var godt nok, og pekte på at Russland aldri hadde blitt anklaget for å bryte vilkårene i New START-avtalen (Atwood, 2020). Dette ble underbygd med at verifikasjonsregimet inneholdt detaljerte prosedyrer som gjorde inspeksjonene pålitelig med å bekrefte informasjonen som Russland ga USA. Det amerikanske utenriksdepartementets årlige rapport om overholdelse bekreftet at Russland etterfulgte New START-avtalen (Gottemoeller, 2020).

Tilhengere pekte videre på uttalelser fra ledere i den amerikansk etterretningstjeneste som mente at NTM alene ikke fullt ut kunne erstatte innsikten i den russiske atomvåpenbeholdningen som USA fikk fra informasjonsinnmeldingene i New START-avtalen. Avtalen hadde gitt USA et betydelig bedre bilde på russiske strategiske kapabiliteter enn ved kun å benytte det nasjonale etterretningsverktøy (Countryman, 2019, s. 8, 10).

Golby pekte på at forfallet av New START-avtalen ville føre til økt behov for innhenting av etterretning, noe som ville medføre omdisponering av innsamlingsressurser fra andre områder (Kina, Iran, Nord Korea mm). Det ville resultere i dyrere og mindre troverdig verifikasjon av Russland (Golby, 2020).

⁵ Med nasjonale tekniske midler menes en kombinasjon av satellitter, bakkebaserte radarer og fly som USA benytter for å monitorerer den russiske atomvåpenbeholdningen (Gottemoeller, 2020).

Debatten om avtalens pålitelighet illustrerte ulike oppfatninger av troverdigheten til monitorerings- og verifikasjonsregimet i New START-avtalen, og hva den amerikanske etterretningen kunne bidra med. Samtidig viste diskusjonen at det økonomiske aspektet var noe politikerne måtte forholde seg til. Imidlertid viste denne delen av debatten først og fremst en klar endring i den amerikanske tilliten til Russland og dens etterlevelse av internasjonale avtaler.

Debattens tredje tema tok for seg utfordringer i internasjonal atomvåpenpolitikk, og handlet i hovedsak om to ting. Det første var verdien av rustningskontrollavtaler. Kritikere pekte på forverringen av forholdet til Russland under New START-avtalen som bevis på at rustningskontrollavtaler verken støttet eller styrket strategisk stabilitet (Woolf, 2020, s. 35). Dette kunne videre ses i sammenheng med synet på Russland som en upålitelig avtalepartner. Rustningskontrollavtaler skal bidra til internasjonal stabilitet og kritikere pekte på Russlands manglende vilje til å etterfølge disse. New START-avtalen hadde ikke makten til å moderere Russlands omfattende atomvåpenprogram eller dets aggressive oppførsel og kunne derfor forfalle (Dodge, 2019, s. 6).

Golby hevdet imidlertid at utløp av New START-avtalen ville gi USA mindre fleksibilitet til å tilpasse seg det strategiske miljøet, ikke mer. Begrunnelsen var at monitorerings- og verifikasjonsregimet forsvant, noe som ga Russland en fordel i et mulig våpenkappløp. Denne endringen skapte uroligheter i den skjøre innenrikspolitiske konsensusen til fordel for modernisering av amerikanske atomvåpen, og den reduserte antall strategiske valg som var tilgjengelig for amerikanske ledere (Golby, 2020).

Det andre var New START-avtalen som en forhandlingsbrikke i et stadig mer konkurrerende internasjonalt miljø. Kritikere hevdet blant annet at Russland hadde forbedret sin forhandlingsposisjon på grunn av den asymmetriske tilstand på dagens atomvåpen. Det førte til usikkerhet i hva USA kunne tilby i forhandlingene med Russland for å få gjennom sine krav. Kritikere mente derfor at USA burde trekke seg fra avtalen for å legge press på Russland i forhandlinger av en ny avtale (Geller, 2020, s. 3–5). Utfordringen med en slik tilnærming var imidlertid at den innebar en mer komplisert avtale som vil ta år å fremforhandle. Denne tilnærmingen fikk kritikk for å ikke ta høyde for den korte tiden før avtalen utløp i starten av februar 2021 (Woolf, 2020, s. 46).

Enkelte tilhengere mente at New START-avtalen ikke burde ses på som en forhandlingsbrikke da det påvirket utfallet med å forlenge avtalen. Countryman (2019, s. 8) hevdet at det hadde utviklet seg en myte blant flere i Washington om at Russland «trengte» avtalen mer enn hva USA gjorde, og at det kunne utnyttes for å prøve å få noe mer fra Russland. «The Trump administration assesses that

Russia is "desperate" to uphold New START, and that they will be willing to make concessions in order to keep it in place.» (Atwood, 2020).

Debatten om New START-avtalen som en forhandlingsbrikke kunne videre ses i sammenheng med frykten for begrensninger av det amerikanske forsvaret. Det var økende bekymringer for moderniseringen og intensjonene til Russland og Kina. Denne bekymringen fikk enkelte til å stille spørsmål om USA skulle forlenge avtalen da de trodde det ville legge begrensninger på den pågående amerikanske moderniseringen. Andre hevdet at det ikke var en faktor siden de nye atomvåpensystemene til USA først ville være klare i slutten av 2020-tallet og dermed var utenfor avtaletiden (Woolf, 2020, s. 47).

Flere i Kongressen viste bekymring for om USA vil akseptere reduksjoner i det amerikanske missilforsvaret for å begrense russiske taktiske atomvåpen og utvikling av nye våpen. I høringer forsikret imidlertid Trump-administrasjonen Senatet om at dette ikke ville skje (Woolf, 2020, s. 38).

Debatten om utfordringer i den internasjonale atomvåpenpolitikken, viste tilhengere og kritikerer forskjellige syn på verdien av rustningskontrollavtaler og hvordan disse burde fremforhandles. Squassoni (2020) hevdet uenigheten kunne ses i kontekst med Trump-administrasjonens beskrivelse av stormaktskonkurransen og ønske om å reetablere amerikansk overlegenhet, hvor utvikling av rustningskontrollavtaler fikk mindre plass.

Debatten underbygget også Trump-administrasjonens ønske om en større og mer omfattende avtale, og viste hvordan forhandlingsteknikker ble tenkt brukt for å oppnå ønsket politiske resultater. Trump-administrasjonen kunne enkelt forlenge New START-avtalen, men prøvde å få til den «perfekte» rustningskontrollavtalen gjennom trusler om å trekke seg fra den (Griffith, 2020). Kimball pekte i den anledning på Trump-administrasjonens risikable «chicken game» med New START-avtalen, hvor de stilte krav om russisk svar på det amerikanske tilbudet før presidentvalget 3. november. Imidlertid mente Kimball logikken kunne virke feilslått siden russerne også fulgte med på meningsmålingene og viste at Trump kunne være ute av embetet, samtidig som Biden-administrasjonen allerede hadde sagt at de ville godta en forlengelse av New START-avtalen som den var (Atwood, 2020).

4 Oppsummering og analyse – Hva forklarer forskjellene?

4.1 Oppsummering av administrasjonenes begrunnelser

Forrige kapittel redegjorde på ulikt vis for Obama- og Trump-administrasjonenes holdning til New START-avtalen og kartla hovedtrekkene i den offentlige diskusjonen om saken. Dette kapittelet tar utgangspunkt i redegjørelsen og starter med en kort oppsummering av de mest påtakelige forskjellene. Tre forskjeller peker seg ut: For det første, endringen i det internasjonale sikkerhetsmiljøet, for det andre, betraktninger omkring verdien av avtalens direkte effekter og, for det tredje, betraktninger av verdien av avtalens bi-effekter.

Den første store forskjellen var endringen i det internasjonale sikkerhetsmiljøet. I 2010 virket scenarioet fra 2014 med Russlands annektering av Krim og den påfølgende konflikten i Ukraina som svært usannsynlig, og både USA og Russland betraktet rustningskontroll for å være i deres felles interesser (Williams, 2018, s. 46). Vurderingen var at den største trusselen mot USA var terrorangrep med bruk av atomvåpen. Det var basert på faren med spredning av atomvåpen og nukleære materialer til røverstater og terrorister. Som Obama bemerket var faren for global atomkrig blitt mindre, men risikoen for nukleære angrep hadde økt.

Til forskjell, da Trump-administrasjonen inntok embetet i 2017 var den geopolitiske usikkerheten blitt betydelig større, og Williams hevder en stor del av årsaken kan tilegnes de russiske handlingene i Øst-Ukraina og Krim (Williams, 2018, s. 47). En annen årsak til denne usikkerheten var Kinas vekst, noe som førte til at Kina utfordret styrkeforholdet til USA og Russland. Kinas endring medførte at Trump-administrasjonen pekte på Kina som USAs store strategiske rival. Selv om atomvåpentrusselen fortsatt ble ansett som stor, og det var utfordringer med Nord Koreas utvikling av missiler som kunne treffe det amerikanske fastlandet, var vurderingen at den største trusselen i 2017 var tilbakekomsten av stormaktsrivaliseringen med Russland og Kina.

Den andre store forskjellen var verdien av New START-avtalens direkte effekter. Obama-administrasjonen argumenterte med at opprettholdelsen av monitorerings- og verifikasjonsregimet var med på å skape åpenhet, forutsigbarhet og kontroll på Russlands våpenbeholdning. Samtidig ble det gjort endringer i verifikasjonsregimet for å skape større effektivitet, mindre kostnader og lette forstyrrelsene som ble forårsaket av monitoreringen av de militære styrkene. I tillegg mente Obama-administrasjonen at det var bedre å ha en suboptimal avtale som tross alt verifiserte og begrenset russiske strategiske atomvåpen, enn å mangle en avtale fordi taktiske atomvåpen ikke ble inkludert i den. Ved å inngå avtalen mente Obama-administrasjonen at taktiske atomvåpen kunne inkluderes i

neste forhandlingsrunde. Med dette viste Obama-administrasjonen at de godtok en avtale som ikke var perfekt, men som var god nok.

Trump-administrasjonen mente på sin side at New START-avtalen burde dekke alle russiske atomvåpenkapabiliteter som truet USA og dets allierte, og at det var en forutsetning for amerikansk forlengelse av avtalen. I tillegg mente Trump-administrasjonen at Kina burde inkluderes i New START-avtalen siden avtalen ikke begrenset Kinas økende atomvåpenkapabiliteter. Trump argumenterte blant annet med at han ønsket å unngå et farlig og kostbart våpenkappløp mellom USA og Russland, og hindre en ny med Kina, og derfor ville fremforhandle en ny trilateral avtale. Betingelsene som ble fremsatt var imidlertid såpass krevende å imøtekomme at flere analytikere har stilt spørsmålsteget ved hvor reelt Trump-administrasjonen ønsket en forlengelse, eller om det var en forhandlingstaktikk for å faktisk oppnå mer. Videre mente Trump-administrasjonen at monitorerings- og verifikasjonsregimet ikke var tilstrekkelig siden de var annerledes enn den opprinnelige START-avtalen. Trump-administrasjonen brukte Russlands brudd på andre rustningskontrollavtaler som argument for manglende tillit til russisk etterlevelse av New START-avtalen og dermed årsak til å la avtalen forfalle.

En tredje forskjell mellom administrasjonene var synet på verdien av avtalens bi-effekter. Obama-administrasjonen argumenterte med at inngåelse av New START-avtalen ville bedre det strategiske forholdet til Russland. Et godt forhold vil bidra til økt samarbeid mellom USA og Russland i internasjonal politikk, noe som ble sett på som viktig for å begrense spredning av atomvåpen i verden. Samarbeidet mellom statene kunne skape en felles front for å hindre terrorister å få tak i nukleært materiale og legge begrensninger på stater som ikke fulgte NPT, eksempelvis Iran og Nord Korea. I tillegg argumenterte Obama-administrasjonen med at inngåelse av New START-avtalen viste at USA fulgte internasjonale regler, noe som ville gi USA større legitimitet i verdenspolitikken. Denne legitimiteten kunne brukes til å regulere internasjonal atompolitikk, blant annet legge press på andre stater som ikke fulgte reguleringene i NPT.

I motsetning viste begrunnelsen til Trump-administrasjonen få tegn til å legge noe spesiell vekt på verdien av avtalens mulige bi-effekter. Argumentasjonen til Trump-administrasjonen var først og fremst rettet mot verdien av de direkte effektene til New START-avtalen.

4.2 Analyse: Hva kan forklare disse forskjellene?

Det analytiske utgangspunktet for denne analysen, redegjort for i kapittel tre, er at Obama- og Trump-administrasjonene har et samsvarende målhierarki. I tråd med realistteori er det overordnede målet med utenrikspolitikken å ivareta USAs sikkerhetsinteresser, og dette gjøres gjennom å søke en sterkest mulig internasjonal maktposisjon. Dette utgangspunktet leder til en forventning om at det

ikke er særlig stor forskjell på hva presidentene syn utgjør, siden staten betraktes som den rasjonelle aktøren. I tillegg begrenses presidentens evne til å gjøre radikale endringer på grunn av de sterke kreftene fra innenriks- og internasjonal politikk.

Ut fra dette betraktes staten som den rasjonelle aktøren, uavhengig av statens styrelsesform.

Årsaken er at føringene fra innenrikspolitik og internasjonal politikk er så sterke at de begrenser enhver amerikansk presidents evne til å gjennomføre en politikk som bryter kraftig med fortiden.

Hva forklarer da at holdningene til administrasjonene er forskjellige? Jeg skal i det følgende diskutere tre mulige kandidater, disse er: Rasjonell tilpassing til endrede betingelser, forskjellig strategisk filosofi og presidentens personlighet.

4.2.1 Rasjonell tilpassing til endrede betingelser

Rasjonell tilpassing til endrede betingelser er den første kandidaten som kan forklare administrasjonens forskjellige New START-politikk, ettersom det er grunn til å tilpasse amerikansk atompolitikk ut fra endringer i internasjonal politikk. Dueck (2006, s. 34–36) hevder den relative internasjonale maktfordeling og det sikkerhetspolitiske trusselbilde er sentrale drivkrefter for kursjustering i amerikansk utenrikspolitik. Thompson peker på «The simple truth is that America's nuclear strategy is dictated by geopolitical and technological circumstances rather than deep reflection on various courses of action» (Thompson, 2018). Som redegjørelsen og sammenligningen av administrasjonenes begrunnelser viser, endret den relative internasjonale maktfordelingen seg, likeså det sikkerhetspolitiske trusselbildet.

I 2010 var hverken Russland eller Kina betegnet som klare motstandere av USA. Selv om det strategiske forholdet til Russland var utfordrende, ble Russland av mange amerikanere sett på som en samarbeidspartner i internasjonal politikk. I forholdet mellom Kina og USA var det riktignok en økende tendens til friksjon. Obama-administrasjonens rebalanseringspolitikk, den såkalte «Pivot Asia», bar bud om steilere motsetninger både økonomisk og militært. Rivaliseringen har imidlertid tiltatt markant etter Obamas avgang.

Øystein Tunsjø mener fremveksten av Kina har endret maktfordelingen i verden, noe som har ført til en maktkamp mellom USA og Kina i det internasjonale systemet. Mens maktavstanden mellom USA og Kina stadig blir mindre, blir maktavstanden til enhver tredje-ranket stat større. Endringen i maktavstanden har medført tilbakekomst av et bipolar system i verden hvor USA og Kina er supermaktene (Tunsjø, 2018).

Trenin understøtter denne vurderingen når han hevder Kinas økende maktstilling i den globale verdensorden har vært den viktigste geopolitiske utviklingen i det tidlige tjuetførste århundre. Mens Russland stadig sakter akterut, både økonomisk og militært, seiler Kina frem som USAs største rival

og utfordrer USA innen både økonomi, teknologi, militærmakt og diplomati. Dette har ført til endringer i forbindelsene mellom USA, Russland og Kina, og i dag er disse forbindelsene preget av ubalanse. Dette har skapt slitasje i den bilaterale strategiske relasjonen mellom Russland og USA, noe som medfører en stadig mer sannsynlig ødeleggelse av det tidligere grunnlaget for global stabilitet (Trenin, 2019, s. 1–3).

Binnendijk (2020) hevder i tillegg at Russland og Kina i dag samarbeider tettere enn noen gang, og målt i form av sammenligning i kjøpekraft er deres militære utgifter nesten lik USAs militærbudsjett. Blant annet ga Kina og Russlands presidenter i 2016 en felles erklæring om global strategisk stabilitet. Innholdet i erklæringen kan på mange måter ses på som en kritikk av USAs utenrikspolitikk, og samtidig presiserte erklæringen Kina og Russlands økende samarbeid om internasjonal lov og verdensorden (The State Council Information Office of the People's Republic of China, 2016).

Endringene i maktbalansen tilbyr en plausibel forklaring på administrasjonenes ulike tilnærminger. Obama-administrasjonen kunne fremforhandle New START-avtalen med en klar maktfordel i favør USA hvor verken Russland eller Kina ble sett på som likeverdige motstandere. Den drivende kraften var først og fremst bekymringene rundt mangel på monitorering og verifikasjon av den russiske atomvåpenbeholdningen for å beholde den strategiske stabiliteten mellom USA og Russland.

For Trump-administrasjonen har USAs maktfordel vært mye mindre. Russland har lagt større press på USA gjennom deres atomvåpenmodernisering og aggressive utenrikspolitikk i Europa. Samtidig har Kinas vekst og inntog som USAs største rival har helt klart endret dynamikken i stormaktpolitikken. Roberts (2017, s. 58) hevder det fra et militærperspektiv er vanskelig for USA å innta en «la det skure»-holdning til utviklingen av Kinas strategiske militære holdning. Et viktig element i den anledning er at en forlengelse av New START-avtalen fortsetter å legge begrensninger på USA og Russland, men ikke Kina. «Washington wants Beijing involved because it says China is secretly racing to increase the size and reach of its nuclear arsenal, but Moscow favors a multilateral accord, possibly including France and Britain, Billingslea said.» (The World Staff, 2020).

Kina og Russlands økende samarbeid og felles front mot USA har i tillegg skapt en helt annen situasjon enn hva tilfellet var for Obama i 2010. Utfordringene for Trump-administrasjonen består derfor ikke kun med å justere atompolitikken for å bevare den strategiske balansen med Russland, eller Kina, men med begge to. For USA og Trump-administrasjonen er det derfor en klar interesse i å skape større splid mellom Kina og Russland for å prøve å opprettholde maktbalansen i favør USA. Siden rustningskontrollavtaler ofte brukes til å forbedre staters geopolitiske situasjon, ser enkelte på New START-avtalen som et verktøy for å skape denne spliden (Crawford & Vu, 2020).

Også endringene i det sikkerhetspolitiske trusselbilde støtter forklaringen om en rasjonell tilpasning. Obama-administrasjonen snakket om begrensningene antall amerikanske strategiske atomvåpen hadde som virkemiddel for avskrekking mot terrorister og spredning av atomvåpen. Trump-administrasjonen har i sine argumenter flere ganger pekt på mulighetene for et våpenkappløp med Russland og Kina dersom de ikke blir med i avtalen. Dette kan ses i sammenheng med hvilke typer kriger administrasjonene så for seg å skulle utkjempe. I krigene som Obama-administrasjonen forestilte seg ville neppe antall missiler være avgjørende. I Trump-administrasjonens «verden» er disse våpnene et relevant virkemiddel. Det kan forklare forskjellen på hvorfor Trump-administrasjonen har ytret et klart større ønske om at alle typer atomvåpen skal inngå i New START-avtalen, mens for Obama-administrasjonen var det nok å regulere de strategiske.

Dette kan også ses i lys av utvikling og modernisering av andre staters atomvåpen og strategi for bruk av atomvåpen. Obama-administrasjonen så ikke behovet for å utvikle nye våpen da de inngikk New START-avtalen, men kun modernisere gjeldende atomvåpenbeholdning for å beholde balansen med Russland. Dette synet har endret seg med Trump-administrasjonen. Spesielt frykten for motstanderens bruk av taktiske atomvåpen i en begrenset konflikt har ført til ønske om å produsere flere små taktiske atomvåpen. I en begrenset konflikt anses sannsynligheten for å ta i bruk strategiske atomvåpen mindre på grunn av våpnenes store skadeomfang.

Endringene i det sikkerhetspolitiske trusselbilde gir seg også utslag i administrasjonenes ulike bruk av amerikanske atomvåpen som avskrekking. Obama-administrasjonen beskrev i sin NPR fra 2010 at USA ikke ville bruke atomvåpen mot stater som ikke hadde atomvåpen og som fulgt reglene i NPT (den negativ sikkerhetsgaranti). Til forskjell presenterte Trump-administrasjonen i sin NPR fra 2018 at amerikanske atomvåpen kan benyttes i ekstreme situasjoner ut over strategiske atomvåpenangrep på USA eller deres allierte. Selv om forskjellene kan tilegnes administrasjonenes ulike syn på atompolitikk, er det grunn til å mene at mye av årsaken også er endringene i det sikkerhetspolitiske trusselbilde.

Rasjonell tilpasning kan i noe grad også tilskrives endring i amerikansk oppfattelse av russisk pålitelighet. Golby hevder at USA aldri har stolt fullstendig på Russland. Han peker på at rustningskontrollavtaler som er basert på tillit med en pålitelig parter ikke ville krevd verifiseringer eller avtaler i det hele tatt (Golby, 2020).

Ingen av administrasjonene kan sies å ha hatt fullstendig tillit til Russland, men det kan hevdes at Obama-administrasjonen i sin tid stolte mer på Russland enn hva Trump-administrasjonen har gjort. En av årsakene kan være administrasjonenes forskjellige oppfattelse av russisk etterlevelse av internasjonale avtaler.

Under høringen om New START-avtalen i Representantens hus i 2019 argumenterte McKeon nettopp med endringen i tilliten til Russland for hvorfor Trump-administrasjonen burde forlenge avtalen og ikke innta en «go big or go home»-tilnærming. I en ideell verden ville USA kunne følge sin agenda sammen med Russland om ytterligere fremgang i deres mål om rustningskontroll. Imidlertid har Russlands deltakelse i Ukraina og Syria, brudd på internasjonale avtaler og innblanding i valg i USA og Europa ført til en forverring i det bilaterale forholdet mellom USA og Russland. «Unfortunately, we live in a world where distrust between the United States and Russia is high.» (McKeon, 2019, s. 6). Endringen i russisk selvhevdelse i internasjonal politikk fra 2010 til 2018 gir dermed god grunn til å tilpasse egen opptreden, og bør anses som en medvirkende forklaring på administrasjonene ulike holdninger til New START-avtalen. Siden Obama-administrasjonen virket å mene at Russland i stor grad fulgte internasjonale avtaler, kunne de inngå en avtale som innebar et mindre strengt monitorerings- og verifikasjonsregime. For Trump-administrasjonen har synspunktet vært at Russland i liten grad følger internasjonale avtaler og følgelig er det behov for et strengere monitorerings- og verifikasjonsregime.

Lodgaards vurdering av rustningskontrollavtaler i en uforutsigbar verden synliggjør administrasjonenes ulike tilnærming til New START-avtalen på en god måte når han sier:

In an unpredictable world of suspicions and distrust, states address their perceived security needs by enhancing their own relative strength. Cooperative arms control draws little attention, for such policies depend on a businesslike atmosphere in which mutual understandings can be developed in good faith. (Lodgaard, 2019).

Ut fra dette er det god grunn til å hevde at en av årsakene til forskjellene mellom Obama- og Trump-administrasjonen er en rasjonell tilpassing til endrede betingelser.

4.2.2 Strategisk filosofi

Forskjellig politisk vurdering av atomvåpen, rustningskontroll og internasjonale avtaler er den andre kandidaten som kan forklare administrasjonenes forskjellige New START-politikk. Dette kan ses i sammenheng med den offentlige debatten som under begge administrasjonene handlet om amerikansk nasjonal sikkerhet og synet på avtalens verdi for USA.

Ulikt syn på amerikansk lederskap og håndtering av internasjonale avtaler er den første store forskjellen i administrasjonenes strategiske filosofi, og bør tillegges betydelig vekt når årsaken til administrasjonenes ulike New START-politikk skal forklares. Lodgaard hevder USA brukte å være en forkjemper for liberal internasjonalisme i prinsippet, men i praksis ble verdiene som underbygget dette ofte satt til side. Under Trump-administrasjonen har USA også forlatt prinsippet (Lodgaard, 2019, s. 6).

Trump-administrasjonen viste mindre ønske om å binde seg til internasjonale avtaler som legger juridiske begrensninger på USAs mulighet til å utøve makt på den måten den ser det som hensiktsmessig. «Multilateral leadership is downplayed in favour of a more unilateral posture, one with little outward concern for the institutions of the liberal order.» (Biegon, 2019, s. 526–527).

I motsetning har Kissinger beskrevet Obama-administrasjonens tilnærming å peke i retning mot et slags konsertdiplomati⁶. Med konsertdiplomati mener Kissinger at grupperinger av stormakter arbeidet sammen for å håndheve internasjonale normer. I det perspektivet er amerikansk lederskap et resultat fra viljen til å lytte og gi inspirerende bekreftelser (Kissinger, 2009). Det kan ses i sammenheng med Obama-administrasjonens syn på amerikanske begrensninger i internasjonal politikk, hvor USA har behov for å samarbeide med andre for å oppnå de virkelige målene. I tillegg mente Obama-administrasjonen at inngåelse og etterfølgelse av internasjonale avtaler ville øke troverdigheten til det amerikanske lederskapet.

Administrasjonenes ulike syn på amerikansk lederskap og håndtering av internasjonale avtaler viser en klar forskjell med hensyn til hva slags opptreden de tror vil gi størst effekt for å oppnå sine politiske mål. Det viser også en klar forskjell på hvordan administrasjonene mener USA skal benytte sin posisjon og makt i verden. Noe forenklet kan en si at Obama-administrasjonen mente veien gikk gjennom multilateralt samarbeid og eksempelets makt, mens Trump-administrasjonen på sin side virket å mene det best lot seg gjennomføre ved bruk av den sterkeste rett.

Selv om de ulike synene for å oppnå sine politiske mål er satt på spissen, tilfører det et troverdig element i forklaringen om administrasjonenes ulike tilnærming til New START-avtalen. Ønske om å øke den amerikanske troverdigheten gjennom deltakelse i internasjonale avtaler forklare hvorfor Obama-administrasjonen prioriterte inngåelsen av New START-avtalen så høyt som den gjorde. Samtidig kan det være med å forklare Trump-administrasjonens noe mer tilbakeholdenhet for inngåelse av avtalen, kombinert med deres betydelig mer konfronterende retorikk i dialogen med Russland og Kina.

Ulikhetene i administrasjonenes syn på amerikansk lederskap og håndtering av internasjonale avtaler kan også ses på som en «nødvendig» pågående justering av amerikansk utenrikspolitikk. Politikken til de foregående administrasjonene har feilet, og det er derfor nødvendig å byttes ut med en annen retning. Denne justeringen kan knyttes til ulikheter i amerikansk strategi, hvor verdien av bi-effekter vektlegges forskjellig i utforming av politiske mål. Obama-administrasjonen så på Bush-

⁶ Opphavet til begrepet konsertdiplomati kommer fra freden i Westfalen hvor det i 1648 ble gjennomført en serie bilaterale forhandlinger, hvor statene ble erklært som likeverdige, og var starten på en tid med samarbeid mellom statene da det var med å skape en mer effektiv forhandlingsprosess og et alternativ til krigføring (Meerts, 2019).

administrasjonens manglende etterlevelse av internasjonale avtaler og aggressive utenrikspolitikk som ødeleggende for amerikansk troverdighet i internasjonal politikk. Da Obama inntok embete ønsket han blant annet å redde kjernen i den liberale internasjonale orden som han mente hadde forvitret etter åtte år med amerikansk alenegang i internasjonal politikk (Rose, 2015).

Trump-administrasjonen på sin side så på Obama-administrasjonenes manglende vilje til å engasjere seg i Midtøsten som en svekkelse av USAs troverdighet. For Trump handlet den nasjonale interessen først og fremst om at USA skulle bli den ubestridte «nummer en» igjen, herunder bli behandlet med respekt, ikke først og fremst å bli målt gjennom materiell rikdom eller fysisk overlevelse. Trumps syn står dermed i sterk kontrast med liberale internasjonister (Wolf, 2017, s. 99–101).

Administrasjonenes syn på sikkerhetstenkning er en annen forskjell innen strategisk filosofi som gir en plausibel forklaring på de ulike tilnærmingene til New START-avtalen. Mens Obama-administrasjonens virket å følge tanken om felles sikkerhet i internasjonal politikk, virket Trump-administrasjonen i større grad å følge tanken om amerikansk unilateralisme. Obama-administrasjonens NSS 2010 understreket behovet for å samarbeide med venner og allierte, samt sterke nasjoner som Russland, Kina og India om sikkerhetsutfordringer (The White House, 2010). Lebovic (2013, s. 211) peker på at Obama-administrasjonen gjennom strategisk rustningskontroll forsøkte å vist at USA faktisk var villig til å begrense sine egne privilegium og koordinerte amerikansk innsats med andre stater for å løse globale sikkerhetsproblemer.

I motsetning viste Trump-administrasjonen en stridende tilnærming til sikkerhetsspørsmål og en mer proteksjonistisk handelspolitikk (Biegon, 2019, s. 533). Jervis hevder at Trump ser på alle relasjoner, inkludert allierte, som et null-sum-spill. I enhver forhandling er det vinnere og tapere (Jervis, 2018, s. 5).

Trump-administrasjonens forhandlingsteknikk under New START-avtalen synliggjør dette på en god måte. Rovner (2020) hevder Trump-administrasjonen førte argumenter som bare ga amerikanske gevinster, som for eksempel at fremtiden til avtalen var avhengig av å inkludere Kina. Et annet eksempel var trusselen til Billingslea om manglende deltakelse fra Kina og Russland vil føre til et omfattende våpenkappløp, et våpenkappløp som USA ville vinne til slutt. «We know how to win these races. And we know how to spend the adversary into oblivion. If we have to, we will, but we sure would like to avoid it.» (Morrison, 2020).

Tanken på at alt er et null-sum-spill kan også være årsaken til hvorfor Trump-administrasjonen ønsket å forfølge en New START-avtale som inkluderer mer, mot en situasjon hvor det ikke foreligger noen avtale mellom USA og Russland. En avtale hvor begge parter må gi og ta strider nettopp mot dette prinsippet.

I motsetning virket Obama-administrasjonens syn å tendere mer mot det som kan kalles en vinn-vinn-tilnærming. Roberts (2017, s. 54) hevder Obama-administrasjonen opprettholdt tidligere amerikanske administrasjoners form for «la det skure»-holdning til Russland og Kinas tilpasninger av strategisk avskrekking i bytte mot USAs tilpasning for å avskrekke regionale utfordrere. Utvikling av det amerikanske missilforsvaret mot Iran og Nord-Korea var viktigere enn å begrense utviklingen av våpen og strategier som Russland og Kina anså som nødvendige for å opprettholde deres avskrekkingstroverdighet.

Noe som underbygger administrasjonens ulike sikkerhetstenkning, er deres toleranse for russisk manglende etterlevelse av internasjonale avtaler. Det kan være en av flere forklaringer på hvorfor Obama-administrasjonen kan ha vært villig til å godta mer «juks» fra Russland enn hva tilfellet er med Trump-administrasjonen. Muligens anså ikke Obama-administrasjonen det som så alvorlig siden fordelene med avtalen veide opp for ulempene som «jukset» representerte. Blant annet tonet Obama-administrasjonen ned den russiske invasjonen av Georgia i 2008. Signaleffekten og troen på at New START-avtalen ville skape klima for videre nedrustning og følge Obamas visjon om en verden fri for atomvåpen hang høyere enn Russlands brudd på internasjonal lov. Nettopp Russlands annektering av Krim i 2014 ble brukt som argument fra Trump-administrasjonen mot amerikansk forlengelse av New START-avtalen.

Administrasjonenes ulike sikkerhetstenkning kommer i så måte godt til syne gjennom Haass sin beskrivelse av forhandlinger om internasjonale avtaler:

But any agreement negotiated with others is inevitably imperfect. The question to ask is not whether an arrangement is flawed, but whether it is less flawed than an alternative arrangement that could be negotiated, or preferable to living with no agreement and acting unilaterally. (Haass, 2020).

Uttalelsen peker på at ingen avtaler er perfekte, og at spørsmålet en må stille seg ikke er om ordningen er feil, men om den er mindre feil enn den alternative ordningen som kan fremforhandles. Sett i dette perspektivet kan en si at Obama-administrasjonen mente New START-avtalen inneholdt mindre feil som i det store bildet ga mer nytte enn hva den kostet, og som ønsket å samarbeide med andre stater for å nå sitt politiske mål. For Trump-administrasjonen virket den alternative ordningen til New START-avtalen å være foretrukket, eventuelt å leve uten en avtale dersom de ikke opplevde å vinne forhandlingene, og var ikke redd for å opptre ensidig dersom det er nødvendig. Bruken av rustningskontrollavtaler i amerikansk utenrikspolitikk bør også tilegnes en del av årsaken til administrasjonens ulike tilnærming til New START-avtalen. Rovner (2020) hevder amerikanske ledere har favorisert slike avtaler når de kunne bruke dem til å oppnå en amerikansk fordel. Brown støtter dette og hevder rustningskontrollavtaler mellom Russland og USA ikke primært har blitt

signert for normative grunner. Rustningskontrollavtaler har blitt benyttet som et middel for å fremme konkurranse og motvirke en motstanders fordeler i bestemte sektorer. Avtalene har blitt inngått når det var forskjell i kapabilitetene til å dempe konkurransen, og forlatt når de strategiske betingelsene for avtalen ikke lengre var gunstige (Brown, 2020).

Obama-administrasjonen begrunnet inngåelsen av New START-avtalen med at den ville styrke den strategiske stabilitet med Russland, noe som videre ville øke Russlands engasjement og forpliktelser i den internasjonale atompolitikken. Trump-administrasjonen brukte New START-avtalen som forhandlingskort for å begrense russisk og kinesisk modernisering og utvikling av atomvåpen og andre strategiske våpen. I den sammenheng kan det argumenteres med at begge administrasjonene benytter New START-avtalen til å oppnå amerikanske fordeler, herunder opprettholde forpliktelsen til å forsvare amerikansk atomoverlegenhet, men gjør det ut fra forskjellig politisk rasjonell tankegang.

Trolig er dette viktig. Ulikheten mellom Obama- og Trump-administrasjonen på dette punkt, koker ned til forskjellige forventinger knyttet til gevinstene av rustningskontroll som politisk verktøy.

Obama-administrasjonen later til å ha betraktet rustningskontrollsregimer, herunder New START-avtalen, som et middel til å etablere en symmetri i våpenbalansen som bidrar til både strategisk stabilitet og forutsigbarhet. Samtidig virket den også å være av den oppfatning at avtaleinngåelsen og det tilhørende monitorerings- og verifikasjonsregimet kunne gi opphav til tillitsskapende bi-effekter. Dette kunne gjøre det enklere å enes om ytterligere reguleringer og kanskje til og med øke den gjensidige velvilje mellom landene. Nettopp forventingen om slike bi-effekter, gjorde at nyttevurderingene av avtalen fikk en tilleggsdimensjon.

For Trump-administrasjonen later denne tilleggsdimensjonen ikke til å bli tillagt samme vekt. Snarere fremstår det som om Trump vurderer avtalen som et mulig verktøy i et pågående stormaktsspill.

Begges tilnærminger lar seg begrunne rasjonelt. Men forskjellen i vurderingen av hva rustningskontroll kan utrette, kan bidra til å forklare hvorfor de to administrasjonene tenkte ulikt om New START-avtalen.

Diskusjonen om strategisk filosofi viser på en god måte administrasjonenes ulike politiske syn som omhandler atomvåpen, rustningskontroll og internasjonale avtaler i tilfellet New START-avtalen. Den viser at Obama-administrasjonen hadde en klar vekting mot et liberalistisk syn, mens Trump-administrasjonen tenderte sterkt mot et realistisk syn. En stor del av forskjellen kan tilegnes administrasjonenes vektlegging av verdien til avtalens effekter. Analysen viser at Obama-administrasjonen i mye større grad var opptatt av både avtalens bi- og direkte effekter, og trodde bi-effektene kunne bidra til en større absolutt gevinst. I motsetning virker Trump-administrasjonen kun

å tillegge de direkte effektene verdi, og dermed kun tenkte på den relative gevinsten New START-avtalen kunne gi.

4.2.3 Presidentens personlighetstrekk

Personlighetstrekkene til Obama og Trump er den tredje kandidaten som kan forklare administrasjonenes forskjellige tilnærminger. Presidentens lederskap trekkes ofte frem som en av de viktigste faktorene i utforming av amerikansk overordnet strategi, Grand Strategy⁷ (Dueck, 2006, s. 167–168). Obama og Trumps fremtoning og retorikk blir ofte stilt opp mot hverandre.

Forskjellen i personlige egenskaper kunne heller ikke vært større. Mens den avtroppende presidenten utstråler personlige egenskaper par excellence, fremstår den innkommende presidenten som en ignorant klovn som fullstendig mangler personlige kvaliteter for å fylle jobben som USAs øverstkommanderende. (Løkke, 2017).

Andre mener imidlertid at presidentens handlingsrom til å endre landets strategi er begrenset. Dombrowski og Reich hevder blant annet at selv om Trump benytter en polariserende og direkte retorikk, så er politikken i mindre grad i brudd med tradisjonelle strategier og på langt vei følger hans forgjengere (Dombrowski & Reich, 2017). Blant annet viste kapittel tre at Trump i stor grad følger tidligere presidents politikk innen rustningskontroll. Obama har også blitt beskylt for å ha en skiftende og tvetydig utenrikspolitisk doktrine (Crowley, 2013). Forskjellen er dermed ikke nødvendigvis så stor mellom Obama og Trump som en til tider kan få inntrykk av.

Imidlertid hevder Cottam at det varierer drastisk hvordan individuelle beslutningstakere oppfatter sine sikkerhetsmiljø. Hun mener det vil være tåpelig å anta at statsledere oppfatter verden, behandler informasjon, har belief-systems⁸, møter politiske begrensninger eller tar beslutninger på samme måte (Cottam, 2016, s. 414). Ut fra dette perspektivet vil det være rimelig å anta at Obama og Trumps personlighet kan være en medvirkende årsak til å forklare forskjeller – også i deres holdning til New START-avtalen.

Presidentenes personlighetstrekk er vanskelig å dokumentere, og en fullstendig gjennomgang vil være en studie i seg selv. Dette kapittelet vil derfor kun fokusere på tre trekk som ofte tas med i analyser som omhandler personlighet og utenrikspolitisk beslutningstaking. Selv om disse tre trekkene er beslektet med analysene om rasjonell tilpassing og strategisk filosofi, anses likevel presidentens personlighetstrekk å være av en slik betydning at det bør inkluderes som en relevant

⁷ Grand Strategy involves the prioritization of foreign policy goals, the identification of existing and potential resources, and the selection of a plan or road map that uses those resources to meet those goals (Dueck, 2006, s. 1).

⁸ Kognitive grunnstrukturer i personligheten inkluderer både spesifikke og generelle beliefs. Beliefs som er av politisk betydning involverer forestillinger om den menneskelige natur, moral, samfunnet og verdensordenen så vel som forestillinger om en selv, andre mennesker, nasjoner og det internasjonale system. (Neset, 2015).

kandidat i å forklare hva som er årsakene til administrasjonenes ulike holdninger til New START-avtalen.

Det første personlighetstrekket er hvordan aktører oppfatter den politiske verden. Er den fiendtlig og konfliktfylt, eller vennlig og samarbeidsvillig? (Dyson & Parent, 2018, s. 87). Fitzsimmons hevder blant annet at personer som har relativt høyt nivå av mistro til andre har større sannsynlighet til å utfordre begrensninger enn ledere med lavere nivå av mistro til andre. Internasjonale avtaler trekkes frem som eksempler på slike begrensninger som kan utfordres (Fitzsimmons, 2020, s. 4).

Selv om analysen av rasjonell tilpassing har vist at verden har endret seg, kan det argumenteres med at Obama og Trump også oppfatter den politiske verden forskjellig, noe som gir utslag i hvordan amerikansk utenrikspolitikk skal føres. Selv om det er flere likheter mellom Obama og Trump oppfatter verden, er vurderingen at Trump i mye større grad enn Obama ser på verden som fiendtlig. Under et intervju med The Atlantic magazine sa Obama følgende: «Look, I am not of the view that human beings are inherently evil,»... «I believe that there's more good than bad in humanity. And if you look at the trajectory of history, I am optimistic.» (Goldberg, 2016). I sterk kontrast hevder Fitzsimmons at Trump er en ekstremt mistroisk person. Han begrunner dette blant annet med analyser som hevder Trumps mistro til andre er betydelig høyere enn alle andre presidenter etter 2. verdenskrig. Videre peker Fitzsimmons på at ledere som har høyt nivå av mistillit til andre mennesker har en tendens til å oppfatte andre som fiendtlige, truende og uærlige. (Fitzsimmons, 2020, s. 8).

Obama og Trumps forskjellige oppfattelse av den politiske verden kan dermed være med å forklare deres vilje/uvilje til å utfordre begrensninger som internasjonale avtaler gir, herunder New START-avtalen. Trumps oppfattelse av en klart fiendtlig politiske verden hvor alle avtaler skal anses som tapgevinst, kan ha motivert Trump til å utfordre internasjonale avtalers pålagte begrensninger (begrensningene pålagt av internasjonale avtaler), herunder gå fra avtalene (Fitzsimmons, 2020, s. 9). På samme måte kan Obamas mer balanserte synet på den politiske verden ha motivert han til å søke å opprettholde og inngå internasjonale avtaler som New START-avtalen.

Det andre personlighetstrekket omhandler hva aktøren anser som den beste strategien for seg selv for å få gjennomført sine mål i den politiske verden. Har aktøren en fiendtlig eller en samarbeidsvillig tilnærming? (Dyson & Parent, 2018, s. 87). Dette trekket er tilknyttet hvordan aktøren oppfatter verden, og vil påvirke hvilken strategi Obama og Trump anser å være den beste. I den anledning er det grunn til å tro at presidentens syn på foretrukne strategi for å oppnå egne politiske mål påvirket administrasjonens holdning til New START-avtalen. Noe som underbygger dette, er poenget med at det er presidenten som utnevner sjefsforhandlere til saker som omhandler nasjonal sikkerhet, noe rustningskontrollavtaler anses å være. Det er grunn til å tro at disse personene har samsvarende

politisk syn som presidenten og i stor grad følger føringene som president gir. Det er en klar forskjell i det politiske synet mellom Obamas forhandlingsleder Rose Goettemoeller, og Marshall Billingslea som var Trumps utpekte forhandler.

Selv om det på mange måter er gitt på hva presidentene tenderer til ut fra deres verdensoppfatning, viser likevel Obama og Trumps tilnærming to distinkt forskjellige metoder for å nå politiske mål i internasjonal politikk. Obamas foretrukne strategi for å oppnå politiske mål, samarbeid gjennom appeller og belønninger (Winter, 2011, s. 1065–1066), medførte i tilfellet New START-avtalen at forhandlingene ble gjennomført som en helhetlig tilnærming hvor store deler av administrasjonen deltok. Videre viste forhandlingene at Obama var villig til å strekke seg relativt langt for å få med Russland i en nedrustningsavtale. Som oppgaven tidligere har vist, godtok Obama begrensninger på 1550 deployerte strategiske atomvåpen, et antall som Russland kunne nå, og som førte til opprettholdelse av atomvåpenbalansen mellom statene. Samtidig godtok Obama en kraftig modernisering av den amerikanske atomvåpenbeholdningen for å få avtalen ratifisert i Senatet.

Trump virker i motsetning å benytte en mer fiendtlig strategi for å oppnå sine politiske mål. Wolf peker på at Trumps hyper-konkurransedyktige verdensbilde førte til et ekstremt fokus på symbolikk, noe som gjorde at innholdet i utenrikspolitikken ble overskygget av en besettelse om status og respekt (Wolf, 2017, s. 99–101). Administrasjonens tilnærming i forhandlingene gjenspeilet på en god måte Trumps null-sum tankegang. Trumps forhandlingsleder Billingslea truet ved flere anledninger Kina og Russland for å få dem til forhandlingsbordet. Samtidig viste kravene som USA framsatte få muligheter som kunne føre til at alle parter ble fornøyde. Nettopp mangelen på slike «gi-og-ta» muligheter har vært trukket frem som en av årsakene til manglende kinesisk deltakelse i forhandlingene. Kinesisk myndigheters opplevelse var at USA kun prøvde å legge begrensninger på kinesiske kapabiliteter (Zhao, 2020).

Det siste er aktørens risiko-orientering. Hvor villig er aktøren til å inngå i høyrisikohandlinger eller ikke? (Neset, 2015). Hughton mener dette i stor grad påvirkes av hvordan aktører oppfatter problemet og deres egen posisjon. I de tilfellene aktørene oppfatter at de er i en tapssituasjon, så vil de ta de større risiko enn hva tilfellet er dersom de står i en situasjon til å vinne. «Individuals will be risk averse (that is, will avoid risky options) when dealing with gains, but they will be risk acceptant when dealing with losses.» (Houghton, 2014).

Obama og Trumps ulike vilje til å ta risiko virker å ha påvirket den amerikanske taktikken i forhandlingene til New START-avtalen. Trump oppfattes å være klart mer risikovillig en Obama, noe som kan basere seg på hans store selvtillit, og hans erfaring om at det som oftest ordner seg. I politikken har Trump overlevd flere risikable trekk enn noen moderne president før han

(Flegenheimer, 2020). Trumps store risikovilje gjenspeiles på en god måte gjennom hans foretrukne forhandlingstaktikk, å forhandle gjennom styrke og makt. «The best thing you can do is deal from strength, and leverage is the biggest strength you have.» (Zakheim, 2020). Trumps strategi har i den anledning vært å skape uforutsigbarhet, og ikke la andre vite nøyaktig hva de kan forvente. Denne taktikken bidro til flere tvetydige signaler og stor usikkerhet om Trump virkelig ønsket å forlenge New START-avtalen. Blant annet kan det forklare hvorfor Trump sa seg villig til å la New START-avtalen forfalle og dermed satt på spill den siste atomvåpennedrustningsavtalen med Russland. Taktikken bidro samtidig til en avventende holdning til å starte forhandlinger med Russland, og kan ses på som en måte for å skape press på Russlands forhandlingsposisjon.

Obama virket i motsetning å velge en mer forutsigbar forhandlingstaktikk under New START-forhandlingene basert på hans mer moderate vilje til å ta risiko. For Obama var det viktigere å få til en avtale og beholde en form for status quo, enn å inkludere russiske taktiske atomvåpen, som kunne medføre økt risiko for USA å gå glipp av New START-avtalen. Dette påvirket forhandlingstaktikken, som i forskjell til Trump var mye mer åpen i hva USA ønsket med avtalen. Mens Trump skapte usikkerhet rundt USAs ønske om å forlenge avtalen, var Obama tydelig på at New START-avtalen var nødvendig for amerikansk sikkerhet og dermed ikke kunne være foruten avtalen. I forhandlingene med Russland virket det tydelig hva det kunne forhandles om og hva som var utenfor rammen fra amerikansk side. Denne tilnærmingen gjorde det enklere for russerne å vite hva de hadde å forholde seg til under forhandlingene. Det medførte også at Russland i større grad viste hvilket forhandlingsrom de hadde og hva de kunne påvirke for å få økt egen gevinst.

5 Konklusjon

Hensikten med denne oppgaven har vært å forstå hvordan USA tenker om rustningskontroll og å få frem ulike synspunkter på amerikansk atomvåpenpolitikk. Utgangspunktet for oppgaven var antakelsen om at det har skjedd en holdningsendring i amerikansk rustningskontroll, spesielt etter Trumps innsettelse som president. I den anledning ble New START-avtalen ansett som et godt case for å undersøke denne antakelsen. En avtale som Obama forhandlet frem i 2010, og som Trump gjennom hele sin presidentperiode truet med å trekke USA ut av. Dette førte til følgende problemstilling: *Hvordan begrunnet Obama- og Trump-administrasjonen sin New START-politikk? Og hva kan forklare forskjellene?*

Fortellingen om Obama og Trump viser at det var likheter i administrasjonenes New START-politikk, og ikke alt ble endret selv om ulike personer satt i Det hvite hus. Redegjørelsen viste at både Obama og Trump-administrasjonen tok utgangspunkt i samme målhierarki for sin New START-politikk, som er å beskytte USAs egeninteresser og hvor den viktigste egeninteressen er amerikansk sikkerhet. Metoden for å sikre amerikansk sikkerhet synes for begge presidenters vedkommende å ha vært å gi USA en sterkest mulig internasjonal maktposisjon. Redegjørelsen viste samtidig at det var flere ulikheter i hvordan administrasjonene begrunnet sin New START-politikk. De mest påtakelige forskjellene var knyttet til endringen i det internasjonale sikkerhetsmiljøet, og administrasjonenes syn på verdien av avtalens bi-effekter og direkte effekter.

Opgavens analysekapittel har lagt fram og begrunnet tre forslag som kaster lys over de mest påtakelige endringene som er observert, og hva som kan forklare forskjellene mellom administrasjonenes New START-politikk. Analysen antyder at rasjonell tilpasning av endrede betingelser og forskjeller i strategisk filosofi har større påvirkningskraft enn presidentens personlighetstrekk for endringen i administrasjonenes New START-politikk. Bakgrunnen for denne slutningen er at både Obama og Trump i stor grad har fulgt de lange linjene i amerikansk atompolitikk. New START-avtalen bør dermed først og fremst anses som en rustningskontrollavtale, hvor formål er å stabilisere forholdet mellom stater, og begge administrasjonene har brukt avtalen for å styrke amerikanske egeninteresser og maksimere disse.

Den store forskjellen ligger i administrasjonenes metode for å sikre amerikanske egeninteresser, spesielt amerikansk sikkerhet, og kan knyttes til ulike strategiske filosofier. Analysen viser at Obama-administrasjonen la betydelig mer vekt på verdien av avtalens bi-effekter enn Trump-administrasjonen. Spesielt var dette tydelig i administrasjonens ulike syn på amerikansk lederskap og håndtering av internasjonale avtaler. Obama-administrasjonen virket å tro at avtalens bi-effekter kunne gi en større absolutt gevinst. Trump-administrasjonen virket på sin side kun å tenke på den

relative gevinsten, siden de i stor grad bare la vekt på verdien av avtalens direkte effekter.

Administrasjonenes ulike strategiske filosofi viser at Obama-administrasjonen hadde et klart mer liberalistisk syn på verdien av mellomstatlig interaksjon, mens Trump-administrasjonen hadde et tydelig realistisk syn tilknyttet deres respektive New START-politikk.

Til tross for alt så er internasjonal politikk en sentral drivkraft for kursjustering i amerikansk atompolitikk. Tilbakekomsten av stormaktsrivalisering og Kinas vekst som USAs største utfordrer har medført mindre handlingsrom for Trump-administrasjonen enn hva tilfellet var for Obama-administrasjonen. I tillegg har endring i russisk selvhevdelse medført en betydelig svekkelse i den amerikanske tilliten til Russlands etterlevelse av internasjonale avtaler. Dette har skapt økt frykt for amerikansk nasjonal sikkerhet og tap av privilegier.

Dersom Obama hadde stått ovenfor samme utfordringer som Trump har gjort med Russland og Kina under sin tid i presidentembetet, er det grunn til å tro at også Obama hadde tenkt seg om flere ganger og justert sin New START-politikk for å sikre amerikansk sikkerhet. Det er rimelig å anta at blant annet verdien av avtalens bi-effekter ville fått mindre fokus enn hva som var tilfellet i 2010. Noe som underbygger dette, er at heller ikke Obama-administrasjonen så noen mulighet for å få inkludert taktiske atomvåpen i neste mulige forhandlingsrunde med Russland. Obama ytret også økende bekymring over Kinas vekst da han var president og prøvde også å påvirke Kinas økende innflytelse i Asia gjennom økt samarbeid med naboetatene til Kina.

Avslutningsvis viser oppgaven alt i alt at det stort sett var de samme elementene som var drivende for de ulike administrasjonenes New START-politikk. Førende for begge var kontinuiteten og de lange linjene i amerikansk atompolitikk. I tillegg en rasjonell tilpasning til forholdene i internasjonal politikk og ønske om å beskytte amerikanske egeninteresser. Presidentenes personlighetstrekk kan sies å ha påvirket politikken noe, men var ikke den utslagsgivende faktoren.

Litteraturliste

- Alme, V. (2018). Når alt blir personlig. Trump i internasjonal politikk. *Internasjonal Politikk*, 76, 241–249. Hentet fra <https://tidsskriftet-ip.no/index.php/intpol/article/view/1436>
- Anderson, J. (2020, juli 29). China's Arms Buildup Threatens the Nuclear Balance. *The New York Times*. Hentet fra <https://www.nytimes.com/2020/07/29/opinion/russia-china-nuclear-weapons.html>
- Atwood, K. (2020, september 18). US seeks to pressure Russia into nuclear weapons treaty concessions before election. Hentet 21. september 2020, fra <https://www.cnn.com/2020/09/18/politics/us-russia-nuclear-treaty/index.html>
- Baker, P. (2010a, desember 18). Senate Rejects Amendment Blocking New Start Treaty. *The New York Times*. Hentet fra <https://www.nytimes.com/2010/12/19/us/politics/19start.html>
- Baker, P. (2010b, desember 22). Senate Passes Arms Control Treaty With Russia, 71-26. *The New York Times*. Hentet fra <https://www.nytimes.com/2010/12/23/world/europe/23treaty.html>
- Baklitskiy, A. (2020). *The Prospects for U.S.-Russian Arms Control* (s. 29). Washington DC: Center for Strategic & International Studies. Hentet fra Center for Strategic & International Studies website: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/Baklitskiy_FullReport_v2.pdf
- Bergvad, A. (2017, februar 22). Hvor retorisk god er Trump? Hentet 6. oktober 2020, fra Dagens Perspektiv website: <https://www.dagensperspektiv.no/synspunkt/anne-bergvad/hvor-retorisk-god-er-trump>
- Biegon, R. (2019). A populist grand strategy? Trump and the framing of American decline. *International Relations*, 33(4), 517–539. <https://doi.org/10.1177/0047117819852399>
- Binnendijk, H. (2020, oktober 17). America Is Clearly in Decline. But It Can Be Reversed. Hentet 23. oktober 2020, fra <https://nationalinterest.org/blog/politics/america-clearly-decline-it-can-be-reversed-170926>
- Brown, G. C. (2020, april 20). Deterrence, Norms, and the Uncomfortable Realities of a New Nuclear Age. Hentet 18. oktober 2020, fra <https://warontherocks.com/2020/04/deterrence-norms-and-the-uncomfortable-realities-of-a-new-nuclear-age/>
- Bruno, G. (2010a, juli 21). Debating the New START Treaty. Hentet 4. september 2020, fra <https://www.cfr.org/expert-roundup/debating-new-start-treaty>
- Bruno, G. (2010b, november 10). Foreign Policy and the 2010 Midterms: New START and Arms Control. Hentet 28. september 2020, fra <https://www.cfr.org/background/foreign-policy-and-2010-midterms-new-start-and-arms-control>

-
- Burt, R., & Wolfsthal, J. (2019, mai 10). How Trump Can Transform Nuclear Arms Control. Hentet 14. oktober 2020, fra <https://nationalinterest.org/feature/how-trump-can-transform-nuclear-arms-control-56892>
- Cicurel, A. (2019, mai 29). Are Russia & China Violating Nuke Test Ban Treaty? Hentet 25. august 2020, fra <https://breakingdefense.com/2019/05/are-russia-china-violating-nuke-test-ban-treaty/>
- Cimbala, S. J. (2010). New START or Not? U.S.-Russian Nuclear Arms Reductions in Perspective. *Comparative Strategy*, 29(3), 260–277. <https://doi.org/10.1080/01495933.2010.492196>
- Clinton, H. R. (2010). Remarks at the Review Conference of the Nuclear Nonproliferation Treaty. *General Debate*. Presentert på 2010 Review Conference of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, New York. Hentet fra https://www.un.org/en/conf/npt/2010/statements/pdf/usa_en.pdf
- Coglianesi, C. (2009). The Transparency President? The Obama Administration and Open Government. *Governance*, 22(4), 529–544. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01451.x>
- Collina, T. Z. (2011). U.S. Alters Non-Nuclear Prompt-Strike Plan. *Arms Control Today*, 41(3), 27–29. Hentet fra <https://www.armscontrol.org/act/2011-04/us-alters-non-nuclear-prompt-strike-plan>
- Congressional Research Service Library of Congress. (2001). *Treaties and other international agreements: The role of the United States senate* (Congressional Research Service). Congressional Research Service, Washington DC. Hentet fra <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0277939085900731>
- Cottam, M. L. (2016). *Introduction to political psychology* (3rd ed.). New York: Psychology Press.
- Countryman, T. *Testimony of the Honorable Thomas Countryman: Russia, China, Arms Control, and the Value of New START*. , § Committe on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives (2019). Washington DC: Committe on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives.
- Crawford, T., & Vu, K. (2020, november 4). Arms Control and Great-Power Politics. Hentet 7. november 2020, fra <https://warontherocks.com/2020/11/arms-control-and-great-power-politics/>
- Crowley, M. (2013, september 23). A Unifying Theme for Obama’s Foreign Policy. Hentet 21. august 2020, fra <https://swampland.time.com/2013/09/23/barack-obama-and-the-wmd-threat/>
- Dodge, M. (2019). New START and the Future of U.S. National Security. *Heritage Foundation Backgrounder*, (3407), 10. Hentet fra https://www.heritage.org/sites/default/files/2019-05/BG3407_0.pdf

-
- Dombrowski, P., & Reich, S. (2017). Does Donald Trump have a grand strategy? *International Affairs*, 93(5), 1013–1037. <https://doi.org/10.1093/ia/iix161>
- Dueck, C. (2006). *Reluctant crusaders: Power, culture, and change in american grand strategy*. Princeton: University Press. Hentet fra <http://web.b.ebscohost.com/ehost/ebookviewer/ebook/ZTAwMHh3d19fMjczMDMzX19BTg2?sid=745cf7f9-4e50-45d9-a1ee-eb8ca6e603f1@pdc-v-sessmgr02&vid=0&format=EB&rid=1>
- Dyson, S. B., & Parent, M. J. (2018). The operational code approach to profiling political leaders: Understanding Vladimir Putin. *Intelligence and National Security*, 33(1), 84–100. <https://doi.org/10.1080/02684527.2017.1313523>
- Fitzsimmons, S. (2020). Personality and adherence to international agreements: The case of President Donald Trump. *International Relations*, 1–21. <https://doi.org/10.1177/0047117820965656>
- Flegenheimer, M. (2020, oktober 4). Trump Confronts a New Form of Risk, More Personal and Perilous. *The New York Times*. Hentet fra <https://www.nytimes.com/2020/10/04/us/politics/trump-covid-risk.html>
- Ford, C. A. (2018). Nonproliferation Policy and Priorities: A United States Perspective. *United States Department of State*. Presentert på European Union Nonproliferation and Disarmament Conference, Brussel. Hentet fra <https://www.state.gov/nonproliferation-policy-and-priorities-a-united-states-perspective/>
- Geller, P.-J. (2020). New START: The U.S. Should Not Extend the Dangerously Flawed Treaty for Five More Years. *Heritage Foundation Backgrounder*, (5043), 8. Hentet fra <https://www.heritage.org/defense/report/new-start-the-us-should-not-extend-the-dangerously-flawed-treaty-five-more-years>
- Giacomo, C. (2020). Getting Back on Track to Zero Nuclear Weapons. *Arms Control Today*, 50(6). Hentet fra <https://www.armscontrol.org/act/2020-07/features/getting-back-track-zero-nuclear-weapons>
- Golby, J. (2020, september 23). Rearming Arms Control Should Start with New START Extension. Hentet 22. oktober 2020, fra <https://www.csis.org/blogs/post-soviet-post/rearming-arms-control-should-start-new-start-extension>
- Goldberg, J. (2016). The Obama Doctrine. *The Atlantic*, (April). Hentet fra <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>
- Gordon, M. R. (2020, august 18). Trump Administration Shifts Course on Russian Arms Talks, Easing Insistence China Join Now. *Wall Street Journal*. Hentet fra

-
- <https://www.wsj.com/articles/trump-administration-shifts-course-on-russian-arms-control-talks-easing-insistence-china-join-11597781025>
- Gottemoeller, R. (2019, november 8). Don't Let the New START Treaty Lapse. *The New York Times*. Hentet fra <https://www.nytimes.com/2019/11/08/opinion/dont-let-the-new-start-treaty-lapse.html>
- Gottemoeller, R. (2020, mai 21). The New START verification regime: How good is it? Hentet 21. september 2020, fra <https://thebulletin.org/2020/05/the-new-start-verification-regime-how-good-is-it/>
- Gramer, R., & Detsche, J. (2020). U.S. Allies Worry Trump Administration Might Let Key Nuclear Treaty With Russia Die. Hentet 30. september 2020, fra <https://foreignpolicy.com/2020/09/24/trump-putin-russia-new-start-nuclear-arms-control-u-s-allies-worry-trump-administration-might-let-key-nuclear-treaty-with-russia-die/>
- Griffith, L. (2020, juli 1). Take the Bird in the Hand. Strike a Nuclear Weapons Deal with Russia. Hentet 25. august 2020, fra <https://www.rand.org/blog/2020/07/take-the-bird-in-the-hand-strike-a-nuclear-weapons.html>
- Holland, S. (2019, mai 4). Trump says he, Putin discussed new nuclear pact possibly including China. *Reuters*. Hentet fra <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-putin-idUSKCN1S91KW>
- Houghton, D. P. (2014). *Political Psychology: Situations, Individuals, and Cases*. Routledge.
- Haass, R. (2020, mai 27). Trump's foreign policy doctrine? The Withdrawal Doctrine. *Washington Post*. Hentet fra <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/05/27/trumps-foreign-policy-doctrine-withdrawal-doctrine/>
- Jervis, R. (2017, februar 2). Policy Series: President Trump and IR Theory. Hentet 2. november 2020, fra <https://issforum.org/roundtables/policy/1-5b-jervis>
- Jervis, R. (2018). 1. President Trump and International Relations Theory. I F. J. Gavin, G. Fujii, R. Jervis, J. Rovner, & D. N. Labrosse (Red.), *Chaos in the Liberal Order: The Trump Presidency and International Politics in the Twenty-First Century* (s. 1–7). Columbia University Press. <https://doi.org/10.7312/jerv18834.4>
- Kimball, D. G. (2020). Begin With New START, Not a New Arms Race. *Arms Control Today*, 50(6). Hentet fra <https://www.armscontrol.org/act/2020-06/focus/begin-new-start-not-new-arms-race>
- Kimball, D. G., & Reif, K. (2017). Trump Questions U.S. Nuclear Policies. *Arms Control Today*, 47(2), 24–25. Hentet fra <https://search.proquest.com/docview/1874616316/abstract/C5641040606B4E33PQ/1>

-
- Kissinger, H. A. (2009, april 22). Obama's Foreign Policy Challenge. Hentet 27. oktober 2020, fra <https://www.henryakissinger.com/articles/obamas-foreign-policy-challenge/>
- Kristensen, H. M. (2010). The Nuclear Posture Review. Hentet 16. juli 2020, fra Federation Of American Scientists website: <https://fas.org/blogs/security/2010/04/npr2010/>
- Landau, E. B. (2011). Obama's Nuclear Disarmament Agenda: Blurred Aims and Priorities. I E. B. Landau & T. Malz-Ginzburg, *The Obama Vision and Nuclear Disarmament* (s. 15–26). Tel Aviv: Institute for National Security Studies. JSTOR. Hentet fra <http://www.jstor.org/stable/resrep08979.4>
- Landay, J., & Rohde, D. (2017, februar 10). Exclusive: In call with Putin, Trump denounced Obama-era nuclear arms treaty - sources. *Reuters*. Hentet fra <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-putin-idUSKBN15O2A5>
- Lebovic, J. H. (2013). *Flawed Logics: Strategic Nuclear Arms Control From Truman to Obama*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. Hentet fra <http://web.a.ebscohost.com/ehost/ebookviewer/ebook/ZTAwMHh3d19fNjAxMjQ5X19BTg2?sid=504458be-bae3-44fc-9b9c-fda5066aca88%40sessionmgr4007&vid=0&format=EB&rid=1>
- Lodgaard, S. (2019). Arms Control and World Order. *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 2(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/25751654.2019.1631243>
- Lundberg, T. B. (2011). *Amerikansk terrorbekjempelse: Fra Bush og idealisme til Obama og realisme?* Hentet fra <https://www.duo.uio.no/handle/10852/13100>
- Løkke, E. (2017, januar 22). Arven etter Barack Obama. Hentet 29. oktober 2020, fra <https://www.civita.no/2017/01/22/arven-etter-barack-obama>
- Malz-Ginzburg, T. (2011). Between Vision and Reality: New START, the Nuclear Posture Review, and the Nuclear Security Summit. I E. B. Landau & T. Malz-Ginzburg, *The Obama Vision and Nuclear Disarmament* (s. 41–54). Tel Aviv: Institute for National Security Studies. JSTOR. Hentet fra <http://www.jstor.org/stable/resrep08979.6>
- McCormick, J. M. (2011). The Obama Presidency: A Foreign Policy of Change? I S. Schier (Red.), *Transforming America: Barack Obama in the White House* (s. 235–266). Rowman & Littlefield Publishers, Inc. Hentet fra https://lib.dr.iastate.edu/pols_pubs/21
- McKeon, B. *Testimony of Brian McKeon: Russia and Arms Control: Extending New START or Starting Over?*, § Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives (2019). Washington DC: Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives.
- Mearsheimer, J. J. (2002). Realism, The Real World and the Academy. I M. Brecher & F. Harvey (Red.), *Realism and Institutionalism in International Studies* (s. 23–33). Ann Arbor: University of

-
- Michigan Press. Hentet fra <https://www.mearsheimer.com/wp-content/uploads/2019/07/A0029.pdf>
- Meerts, P. W. (2019). Concert Diplomacy: Past, Present, Prospects. *Global Policy*, 10(S2), 108–112. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12678>
- Morrison, T. (2020). Transcript: Special Presidential Envoy Marshall Billingslea on the Future of Nuclear Arms Control - by Tim Morrison. Hentet 12. november 2020, fra <http://www.hudson.org/research/16062-transcript-special-presidential-envoy-marshall-billingslea-on-the-future-of-nuclear-arms-control>
- Neset, S. M. (2015). Operasjonell kode som analytisk verktøy: Profilering av politiske eliter. *Internasjonal Politikk*, 72(04), 489–518. Hentet fra https://www.idunn.no/ip/2015/04/operasjonell_kode_som_analytisk_verktoey_profilering_av_pol
- Nuclear Threat Initiative. (2003, september 2). Negative Security Assurances (NSAs) and Positive Security Assurances (PSAs). Hentet 10. november 2020, fra <https://web.archive.org/web/20030902134638/http://www.nti.org/db/china/npsaorg.htm>
- Obama, B. (2005a, mai 26). America`s Nuclear Non-Proliferation Policy. Hentet 7. september 2020, fra <http://obamaspeeches.com/017-America-Nuclear-Non-Proliferation-Policy-Remarks-Obama-Speech.htm>
- Obama, B. (2005b, november 1). Non-Proliferation and Russia. Hentet 7. september 2020, fra <http://obamaspeeches.com/036-Non-Proliferation-and-Russia-The-Challenges-Ahead-Obama-Speech.htm>
- Obama, B. (2008, februar 5). Night of Super Tuesday. Hentet 7. september 2020, fra <http://obamaspeeches.com/E02-Barack-Obama-Super-Tuesday-Chicago-IL-February-5-2008.htm>
- Obama, B. (2009, desember 10). Nobel Lecture by Barack H. Obama. Hentet 7. september 2020, fra The Nobel Prize website: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2009/obama/26183-nobel-lecture-2009/>
- Perkovich, G. (2020, september 9). Reinventing Nuclear Arms Control. Hentet 11. september 2020, fra <https://carnegieendowment.org/2020/09/09/reinventing-nuclear-arms-control-pub-82500>
- Pifer, S. (2018, februar 5). New START at 7. Hentet 31. august 2020, fra <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/02/05/new-start-at-7/>

-
- Pifer, S. (2020, juli 1). Unattainable conditions for New START extension? Hentet 7. september 2020, fra <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/07/01/unattainable-conditions-for-new-start-extension/>
- Politico Staff. (2016, oktober 20). Full transcript: Third 2016 presidential debate. Hentet 7. oktober 2020, fra <https://www.politico.com/story/2016/10/full-transcript-third-2016-presidential-debate-230063>
- Reif, K., & Bugos, S. (2020). Trump Still Wants Multilateral Arms Control. *Arms Control Today*, 50(3), 25–26. Hentet fra <https://search.proquest.com/docview/2386936590/abstract/AC5D60D79E614492PQ/1>
- Reuters Staff. (2017, februar 24). Highlights of Reuters interview with Trump. *Reuters*. Hentet fra <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-interview-highlights-idUSKBN1622RG>
- Roberts, B. (2017). Strategic Stability Under Obama and Trump. *Survival*, 59(4), 47–74. <https://doi.org/10.1080/00396338.2017.1349780>
- Rogov, S., & Squassoni, S. (2017). *Strategic Stability in the Twenty-first Century* (s. 49–61). Center for Strategic and International Studies (CSIS). Hentet fra Center for Strategic and International Studies (CSIS) website: <https://www.jstor.org/stable/resrep23179.11>
- Romney, M. (2010, juli 6). Mitt Romney—Obama’s worst foreign-policy mistake. *Washington Post*. Hentet fra <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/07/05/AR2010070502657.html>
- Rose, G. (2015). What Obama Gets Right. *Foreign Affairs*, 94(5). Hentet fra <https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-07-05/what-obama-gets-right>
- Rovner, J. (2020, juni 2). Has the United States Abandoned Arms Control? Hentet 21. august 2020, fra <https://warontherocks.com/2020/06/has-the-united-states-abandoned-arms-control/>
- Sanger, D. E. (2020, mai 21). Trump Will Withdraw From Open Skies Arms Control Treaty. *The New York Times*. Hentet fra <https://www.nytimes.com/2020/05/21/us/politics/trump-open-skies-treaty-arms-control.html>
- Schelling, T. C., & Halperin, M. H. (1985). *Strategy and arms control*. Washington D.C: Pergamon.
- Sieg, H. M. (2010). A Nuclear-Weapon-Free World? President Obama’s Initiative for Nuclear Disarmament. *KAS International Reports*, (7), 80–109. JSTOR. Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/resrep09993>
- Simes, D. (2010, april 27). Is Obama Overselling His Russia Arms Control Deal? Hentet 21. august 2020, fra <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1984882,00.html>
- Sonne, P. (2018, februar 2). Pentagon unveils new nuclear weapons strategy, ending Obama-era push to reduce U.S. arsenal. *Washington Post*. Hentet fra

-
- https://www.washingtonpost.com/world/national-security/pentagon-unveils-new-nuclear-weapons-strategy-ending-obama-era-push-to-reduce-us-arsenal/2018/02/02/fd72ad34-0839-11e8-ae28-e370b74ea9a7_story.html
- Squassoni, S. (2020, mars 2). Trump appointee wants “arms control for adults.” Experts couldn’t agree more. Hentet 21. oktober 2020, fra <https://thebulletin.org/2020/03/a-top-us-officials-straw-man-critique-of-arms-control-experts-explained/>
- Søreide, I. E. (2020, september 22). Kjernevåpenstatene må engasjeres i nedrustning. Forbudstraktaten bidrar ikke til det. Hentet 1. desember 2020, fra <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/R9xX42/ingen-nedrustning-uten-kjernevaapenstatene>
- Talbott, S., & Pifer, S. (2010a, mars 29). Judging the New START Treaty. Hentet 7. september 2020, fra <https://www.brookings.edu/opinions/judging-the-new-start-treaty/>
- Talbott, S., & Pifer, S. (2010b, juli 7). New START Is No Mistake. Hentet 7. september 2020, fra <https://www.brookings.edu/opinions/new-start-is-no-mistake/>
- The New START Working Group. (2010). New START: Potemkin Village Verification. *Heritage Foundation Backgrounder*, (2428), 9. Hentet fra <https://www.heritage.org/arms-control/report/new-start-potemkin-village-verification>
- The State Council Information Office of the People`s Republic of China. (2016, juni 27). China, Russia sign joint statement on strengthening global strategic stability. Hentet 17. november 2020, fra <http://www.scio.gov.cn/32618/Document/1481826/1481826.htm>
- The White House. (2010). *National Security Strategy 2010*. Hentet fra https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf
- The White House. (2017). *National Security Strategy 2017*. Hentet fra <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- The White House. (2018, juli 13). Remarks by President Trump and Prime Minister May of the United Kingdom in Joint Press Conference. Hentet 5. oktober 2020, fra <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-may-united-kingdom-joint-press-conference/>
- The White House. (2019, februar 15). Remarks by President Trump in State of the Union Address. Hentet 15. januar 2020, fra <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-state-union-address-2/>
- The White House, Office of the Press Secretary. (2009, april 5). Remarks By President Barack Obama In Prague As Delivered. Hentet 28. august 2020, fra

-
- <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered>
- The White House, Office of the Press Secretary. (2010a, mars 26). Briefing by Secretary Clinton, Secretary Gates, Admiral Mullen on the announcement of the new START treaty. Hentet 3. september 2020, fra <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/briefing-secretary-clinton-secretary-gates-admiral-mullen-announcement-new-start-tr>
- The White House, Office of the Press Secretary. (2010b, mars 26). Remarks by the President on the Announcement of New START Treaty. Hentet 31. august 2020, fra <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-announcement-new-start-treaty>
- The White House, Office of the Press Secretary. (2010c, november 18). Remarks by the President at a Meeting on the New START Treaty. Hentet 4. september 2020, fra <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2010/11/18/remarks-president-a-meeting-new-start-treaty>
- The World Staff. (2020, juni 24). A key nuclear-weapons treaty may not survive «the most hostile and dangerous US-Russian relations in decades». Hentet 25. august 2020, fra <https://www.businessinsider.com/new-start-nuclear-arms-control-treaty-talks-us-russia-tension-2020-6>
- Thompson, L. (2018, januar 22). Trump's Nuclear Strategy Is Basically The Same As Obama's. Hentet 7. september 2020, fra <https://www.forbes.com/sites/lorenthompson/2018/01/22/trumps-new-nuclear-strategy-is-basically-the-same-as-obamas/>
- Trenin, D. (2019). Strategic Stability in the Changing World. *Carnegie Moscow Center*, 12. Hentet fra <https://carnegie.ru/2019/03/21/strategic-stability-in-changing-world-pub-78650>
- Tunsjø, Ø. (2018). *The Return of Bipolarity in World Politics: China, the United States, and Geostructural Realism*. New York: Columbia University Press.
- U.S. Department of Defense. (2010). *Nuclear Posture Review Report*. Hentet fra <https://dod.defense.gov/News/Special-Reports/NPR/>
- U.S. Department of Defense. (2018). *Nuclear Posture Review*. Hentet fra <https://www.defense.gov/News/Special-Reports/NPR-2018>
- U.S. Senate, Committee on Foreign Relations. *S. Hrg. 111-738: The New START Treaty*. , Pub. L. No. 111–5, § Committee on Foreign Relations, 448 (2010). Washington DC: Government Printing Office.

-
- U.S. Senate, Committee on Foreign Relations. (2010b). *Treaty with Russia on Measures for Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (The New START Treaty)* (Nr. 111–6). Hentet fra <https://www.congress.gov/111/crpt/erpt6/CRPT-111erpt6.pdf>
- Vaddi, P. (2019, august 13). Bringing Russia’s New Nuclear Weapons Into New START. *Lawfare*. Hentet fra <https://www.lawfareblog.com/bringing-russias-new-nuclear-weapons-new-start>
- Williams, H. (2018). Strategic Stability, Uncertainty and the Future of Arms Control. *Survival*, 60(2), 45–54. <https://doi.org/10.1080/00396338.2018.1448561>
- Winter, D. G. (2011). Philosopher-King or Polarizing Politician? A Personality Profile of Barack Obama. *Political Psychology*, 32(6), 1059–1081. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2011.00852.x>
- Wolf, R. (2017). Donald Trump’s Status-Driven Foreign Policy. *Survival*, 59(5), 99–116. <https://doi.org/10.1080/00396338.2017.1375260>
- Wolfsthal, J. (2017). How Will Trump Change Nuclear Weapons Policy? *Arms Control Today*, 47(9), 6–12. JSTOR. Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/90015577>
- Woolf, A. F. (2020). *The New START Treaty: Central Limits and Key Provisions* (Nr. R41219; s. 55). Hentet fra <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41219>
- Zakheim, D. S. (2020, februar 17). The Trump Doctrine, Explained. Hentet 30. oktober 2020, fra <https://nationalinterest.org/feature/trump-doctrine-explained-123341>
- Zhao, T. (2020). Opportunities for Nuclear Arms Control Engagement With China | Arms Control Association. *Arms Control Association*, 50(1). Hentet fra <https://www.armscontrol.org/act/2020-01/features/opportunities-nuclear-arms-control-engagement-china>