

Är en kärnvapenfri värld möjlig?

*Inträdesanförande i KKrVA avd VI den 6 december 2011
av Henrik Salander*

JAG KOMMER FÖRST att ta en hastig överblick över några teman i den internationella diskussionen om avskaffande av kärnvapnen. Därefter tar jag upp några argument som anförts emot kärnvapneliminering, vilket bland annat leder oss in på kärnvapenavskräckningens politik och sambandet mellan vissa länders kärnvapeninnehav och spridning till andra länder. Sedan kommer jag att diskutera ett antal svårlösta frågor som uppstår om världen skulle börja anträda vägen till ett tillstånd utan kärnvapen – problem som rör både vägen dit och sluttillståndet. Avslutningsvis ska jag försöka besvara frågan ”Är en kärnvapenfri värld möjlig?”

Ämnet är kanske mer spekulativt än normalt för Akademiens inträdesanföranden. Det får motiveras med att det idag faktiskt finns en seriös internationell diskussion, bland forskare, tankesmedjor, politiker, diplomater och militärer, om möjligheterna att eliminera eller förbjuda kärnvapen. För trettio eller femtio år sedan diskuterades främst huruvida ett globalt kärnvapenkrig gick att undvika. Nu dryftas andra nukleära risker, och även möjligheten av en kärnvapenfri värld. Den diskussionen ska jag alltså försöka belysa och systematisera något.

Jag kommer inte idag att gå närmare in på om det är angeläget av *etiska* eller *rätts-*

liga skäl att avskaffa kärnvapnen. Rättsligt kan saken hävdas vara avgjord av International Court of Justice¹ och i ickespridningsavtalet, NPT, som båda fastslår att kärnvapenstaterna ska slutföra en förhandling om nedrustning av sina arsenaler. Vad gäller den etiska aspekten anser många att kärnvapen av humanitärrettsliga och etiska skäl knappast kan tas i bruk av ansvarsfulla regeringar – på grund av deras unika destruktivitet, disproportionalitet, och potential att starta en för mänskligheten katastrofal sekvens av händelser. Mot denna åsikt står den lika vanliga, och kanske lika rationella, som finner kärnvapen vara just en ansvarsfull och nödvändig beredskap mot en farlig och delvis kärnvapenbeväpnad omvärld.

Om vi således bortser från rättsliga och etiska aspekter är den mer begränsade uppgiften idag att söka besvara frågan ”är det möjligt för världens länder att göra sig av med befintliga kärnvapen, respektive avstå från att skaffa sig nya?” Eller mer drastiskt uttryckt: ”Är det möjligt att skapa och vidmakthålla ett internationellt system där staterna vet hur man konstruerar och använder kärnvapen, men ingen gör det?”

Om svaret ska bli jakande, så står det redan från diskussionens början klart att kärnvapenstaterna måste övertalas. De kan ju inte tvingas, just på grund av sina kärn-

vapen. De måste alltså själva dra slutsatsen att de kommer att vinna mer än de förlorar om kärnvapnen skulle försvinna. Och för att komma till den slutsatsen måste de själva vara med och utforma balanserade internationella maktrelationer som inte är beroende av kärnvapen.

En värld fri från kärnvapen har ansetts eftersträvansvärd så länge de har funnits. Redan *innan* de första amerikanska kärnvapnen färdigställdes i slutskedet av andra världskriget ansåg några få fysiker och politiker en sådan värld nödvändig, och de ansåg att världen förr eller senare skulle förintas om många länder lyckades framställa kärnvapen. Deras råd klingade ohörda, och de två bomberna över Hiroshima och Nagasaki i augusti 1945 har präglat världshistorien sedan dess.

Jag behöver inte inför läsekretsen beskriva kärnvapnets destruktivitet närmare – endast påminna om att bomberna över Japan jämförda med dagens kärnvapen var små (nyligen skrotade USA sina B53-stridsspetsar som var 600 gånger starkare än Hiroshimabomben; den starkaste idag är 80 gånger Hiroshima; de ryska siffrorna anges vara högre). I början av 2011 fanns det åtminstone 20 500, mer troligt cirka 22 400 användbara kärnvapen, möjligen något fler; ingen vet exakt.² Om en halv procent av dessa vapen avfyrades i ett regionalt krig (exempelvis Indien-Pakistan), skulle cirka 20 miljoner människor avlida och delar av jorden bli obeboeliga för lång tid. Vid ett fullskaligt kärnvapenkrig skulle enbart klimateffekterna hota mänsklighetens fortlevnad. Dessa kalkyler, till en del baserade på den amerikanska rymdstyrelsens dataprogram, har ifrågasatts på marginalen men inte till sin huvudinnebörd.³

När kärnvapnets verkan hade demonstrerats, höjdes under 40-talets andra hälft allt flera röster för att de borde bli en pa-

rentes i mänsklighetens utveckling. Bland rösterna fanns president Truman, som presenterade den s k Baruch-planen inför FN 1946.⁴ Men när det amerikanska monopolet på vapnet försvunnit, och i takt med att nya kärnvapenländer uppstod, kom den politiska diskussionen istället mer att handla om förhindrandet av fortsatt spridning till nya länder. (Låt mig tillägga att för vår diskussion spelar det ingen roll om världen idag har åtta eller nio kärnvapenstater: förutom de av NPT definierade USA, Ryssland, Kina, Frankrike och Storbritannien är Indien, Pakistan och Israel säkra kärnvapenstater. Nordkorea har detonerat primitiva kärnladdningar men har ingen transporterbar arsenal; så låt oss säga att världen just nu har åtta, gränsande till nio, kärnvapenstater.)

Kärnvapensituationen under det kalta kriget är välkänd: kapprustningen, den ömsesidiga garanterade totalförstörelsen, Kubakrisen etc. Men en avvikande händelse var när Reagan och Gorbatsjov i Reykjavik 1986, till sina rådgivares häpnad och bestörtning, var nära att komma överens om en ömsesidig skrotning av kärnvapnen, först med 50 procent inom fem år, och sedan alla vapen 1996.⁵ Deras analys var överrumplande och slagkraftig – ett kärnvapenkrig kan inte vinnas av någon och får inte utkämpas, som Reagan sade – men ett sådant steg visade sig vara för stort för att ta så snabbt, och vid den här tiden.

Debatten tar fart

I den mer avspända atmosfären under 1990-talet utvecklades en livaktigare debatt. En av Australien sponsrad internationell kommission, den s k Canberra-kommissionen, lade 1996 fram det dittills bäst förankrade förslaget om eliminering av kärnvapen. Samma år kom ett sensationellt utspel av

den amerikanske generalen Lee Butler, tidigare chef för de strategiska kärnvapenstyrkorna, som pläderade för vapnens utfasning. 1999 skrev Paul Nitze, ”hökarnas hök”, en artikel rubricerad ”A Threat Mostly to Ourselves”, där han argumenterade inte bara för kärnvapenedrustning utan t o m unilateral sådan av USA.⁶

Med Bush-administrationens tillträde i januari 2001 och senare samma år 11 september-attentaten förändrades situationen och debatten återigen. Kärnvapnen tilldelades i amerikansk doktrin en mer operativ roll, som tänkbart militärt användbara, inte bara som avskräckning mot andras kärnvapen. Rysk doktrin gick i liknande riktning. Den internationella debatten blev mer konfrontatorisk. Washingtons gradvis ökande betoning av unilateralism, och andra länders reaktioner på detta, ledde till att flera förhandlingsprocesser i rustningskontrollsfären körde fast eller övergavs.⁷

I detta klimat bad utrikesminister Anna Lindh strax före sin död 2003 Hans Blix att leda en ny internationell kommission om både kärnvapen och andra massförstörelsevapen. Den lade fram sin rapport 2006, med 60 rekommendationer stödda av samtliga medlemmar, bland dem förre amerikanske försvarsministern Perry, ryske parlamentarikern Arbatov, samt en kinesisk och en indisk general. En riktning, om än inte detaljerade steg, mot en värld utan kärnvapen pekades där ut.⁸

I januari 2007 publicerade *Wall Street Journal* den berömda artikel, ”A World Free of Nuclear Weapons”,⁹ där fyra amerikanska statsmän (Henry Kissinger, George Schultz, William Perry och Sam Nunn) förklarade att terrorbalansen mellan USA och Ryssland var obsolet, att spridning till stater och terrorister var det avgörande kärnvapenproblemet, och att en värld utan kärnvapen var både eftersträfvansvärd, säk-

rare än dagens värld, och möjlig att uppnå. Artikeln följdes av ytterligare två i vilka kvartetten förfinade sitt resonemang.¹⁰ Det underliggande temat var att en eliminering av kärnvapen ligger i USA:s nationella intresse.

Vid ett närstudium av de tre artiklarna går det att hitta viss bristande konsistens och motsägande punkter. Den tredje artikeln tycks delvis avvika från de två första genom att betona behovet av en fortsatt amerikansk avskräckningspotential, åtminstone temporärt. Men huvudbudskapet från 2007 utlöste förvåning, rentav chock, hos berörda experter över hela världen.

En explosion av politisk och akademisk debatt följde. De fyra fick stöd av en lång rad amerikanska f d utrikes- och försvarsministrar. Uttrycket ”Global Zero” spreds. En välfinansierad kampanj på detta tema lanserades av amerikanska icke-statliga organisationer i december 2008, och en uppmärksammasamtidig studie i *Foreign Affairs* av USA:s Nato-ambassadör hette ”The Logic of Zero”. Avskaffande av kärnvapen började bli ”mainstream” som analys- och diskussionsobjekt.

Storbritanniens utrikesminister Margaret Beckett hade redan i juni 2007 hållit ett tal som var det dittills mest långtgående ställningstagandet för en kärnvapenfri värld från en västlig kärnvapenstat.¹¹ Premiärminister Gordon Brown endoserade talet. Kulmen på denna utveckling kom med president Obamas tal i Prag i april 2009,¹² då han sade: ”Som den enda kärnvapenmakt som använt kärnvapen, har USA ett särskilt moraliskt ansvar. Vi kan inte ensamma klara att göra världen fri från kärnvapen, men vi kan leda kampen. Vårt mål är en värld fri från kärnvapen.” Han lade till att det var osäkert hur lång tid det kunde ta: ”kanske inte i min livstid”.

President Obama har alltså hållit fram visionen om en kärnvapenfri värld till allmän internationell beskådan. Men till vardags arbetar Pentagon och de nukleära laboratorierna vidare som vanligt. Anslagen för underhåll av kärnvapenstridsspetsar och vapenbärare är fortsatt stora, och moderniseringar planeras fortlöpande. Pentagon föreslår nya ubåtar med kärnvapenplattformar till en kostnad av 29 miljarder USD per styck, historiens dyraste kärnvapenprogram.

Moderniseringsplanerna är inte förvånande. Så länge kärnvapnen är en del av försvars- och säkerhetsdoktrinen måste de hållas i skick och eventuellt också förbättras. Likadant agerar de övriga kärnvapenstaterna. Samtidigt kan dock noteras att president Obama har reviderat den av Bush utvidgade användningsdoktrinen, tillbaka till en mer begränsad avskräckningsroll för kärnvapnen.

Teman i debatten

De nya nedrustningstankarna kommer främst från västligt håll; USA, Storbritannien, Tyskland och Japan (dock inte Frankrike). Ryssland, Kina och Indien bugar visserligen åt själva retoriken om kärnvapeneliminering, men inget av dessa länder har givit några signaler som tyder på att de skulle kunna förväntas ta täten i en process (vilket i strikt mening inte heller västländerna gjort). I den icke-statliga sfären har reaktionerna ofta varit positiva men också tvivlande. I bloggar och på websites florerar som så ofta olika konspirationsteorier. Ibland spinner de på temat att de västliga förslagen är till för att säkra en framtida amerikansk hegemoni genom konventionella vapen. Andra gånger framförs tesen att de är en dimridå för att dölja att man

i tysthet permanentar kärnvapeninnehavet och moderniseringen av sina arsenaler.

Jag vill lyfta fram tre större teman som genomsyrat många av de debattexempel jag nämnt. Det första är en övertygelse att spridning av kärnvapen till nya länder blir oundviklig, om inte kärnvapenstaterna gör uppriktiga försök att minska sina arsenaler och den roll de spelar i den internationella maktbalansen. Det andra temat är att kärnvapenavskräckningen inte fungerar som tidigare. I en värld med nio kärnvapenstater, engagerade i minst tre permanenta regionala kriser (Mellersta Östern, Indien/Pakistan, koreanska halvön), är avskräckningen annorlunda och mer svårkalkylerad än jämfört med den säkerhet som terrorbalansen mellan två supermakter upplevdes ge under flera decennier.

Det tredje större temat kan i stark sammanfattning uttryckas så här: "Kärnvapnen medför ett antal oundvikliga och delvis nya risker, som blivit viktigare än den möjliga men högst osäkra avskräckningsnyttan. Dessa risker är exempelvis nukleär terrorism, nya vapenländer i Mellersta Östern och Asien, krig av misstag, användning i regionalt krig, och ytterligare andra." Enligt detta vanliga resonemang kostar alltså vapnen mer än de smakar.

Dessa teman har dock knappast satt några tydliga avtryck i den internationella politiska verkligheten. Avskräckning gäller fortfarande. Rysslands kärnvapenprogram är ett svar på USA:s arsenal, dess missilförsvarsplaner och överlägsna konventionella kapacitet, och även på Kinas konventionella förmåga. Kinas kärnvapen är en varning till främst USA och Indien, men förmodligen även Ryssland; Indiens är riktade mot Kina och Pakistan; och Pakistans mot den indiska konventionella överlägsenheten. Fransk modernisering rättfärdigas med att andras kärnvapenlager "fortsätter att vä-

xa”; och så vidare. Likaså befinner sig ett antal länder under så kallad ”extended deterrence”, det amerikanska kärnvapenparaplyet. Dit hör Japan och Sydkorea, liksom de europeiska Natostaterna utan kärnvapen.

Vad är en kärnvapenfri värld?

Debatt och internationell politisk verklighet går alltså i otakt. Här skulle jag vilja tydliggöra rubrikens fråga (Är en kärnvapenfri värld möjlig?) genom två påståenden. De låter som varandras motsatser, men båda kan vara rimliga bedömningar (här uttryckta som ett slags sammanfattande schabloner). Det första påståendet lyder i korthet: ”det är troligt att kärnvapnen kommit för att stanna för evigt”. Instämmer man i detta så kommer man vid en närmare analys att inse att det inte kommer att vara ett permanent tillstånd att världen har nio kärnvapenstater. Det är troligen oundvikligt i detta scenario att fler länder skaffar sig kärnvapen. Att antalet skulle stanna för alltid vid just nio är osannolikt, för att inte säga omöjligt.

Det andra påståendet kan uttryckas så här: ”det är troligt att kärnvapnen faktiskt går att avskaffa; det är mycket svårt, men inte principiellt omöjligt”. Man inser då, och erkänner, att svårigheterna vore enorma, och att en kärnvapenfri värld på vissa punkter vore fundamentalt olik dagens – inte vår egen nutida värld minus kärnvapen, utan en i säkerhetspolitiska och strategiska avseenden annorlunda värld.

Även om båda påståendena kan låta rimliga idag, kommer bara ett av dem att te sig träffsäkert om låt säga 200 eller 300 år. Men de alternativa scenarierna på lång sikt är enligt min mening inte en kärnvapenfri värld å ena sidan och dagens nio vapenstater å den andra, utan snarare en kärnva-

penfri värld kontra en framtida värld med ett dussin eller ett tjug kärnvapenstater, och med tiden sannolikt ytterligare ett antal.

Nu måste vi ställa oss frågan: exakt vad konstituerar en kärnvapenfri värld? Är det en värld utan ett enda kärnvapen? En med några få vapen under internationell kontroll? En värld där inte bara vapnen utan alla deras produktionsanläggningar förstörts? Där alla uran- och plutoniumanläggningar står under internationell kontroll dygnet runt? Eller en värld där det finns kärnvapen kvar, men ett globalt förbud att använda dem, tills alla förstörts? Analytiker i olika länder ger vitt skilda svar på dessa frågor.¹³ Själv tror jag att svaren inte kommer förrän mycket sent i processen, när kärnvapnens militära värde har minskat ytterligare och avgörande delfrågor, främst frågorna om transparens och verifikation, är på väg mot sin lösning, eller kanske redan avtalsbundna.

Det är inte heller klart vad som skulle komma först om projektet lyckades: fysisk skrotning av vapnen eller avtalsfäst förbud mot tillverkning, lagring och användning. Detta kan låta egendomligt, men kemiska vapen förbjöds för 19 år sedan och skrotningen av dem är inte på långa vägar klar ännu.

Snarare än ett exakt svar på frågan om vad som konstituerar en kärnvapenfri värld vill jag framhäva vad jag tror är en central insikt: att en kärnvapenfri värld är kärnvapenfri endast i nuet. Den kan när som helst gå tillbaka till sitt gamla tillstånd och åter bli beväpnad med kärnvapen. Världens stater måste alltså först nå målet kärnvapenfrihet (svårt nog) och sedan stanna där för alltid (ännu svårare). Verifikation, kontroll, åttlydnad och genomdrivande (”compliance enforcement”) kommer att bli avgörande. Men vägen mot målet är på sätt och vis en del av målet självt, eftersom många

av problemen inte kommer att kunna lösas förrän slutmålet tycks inom räckhåll för de dominerande staterna.

Argument mot eliminering

Låt oss nu granska några argument riktade *mot* önskvärdheten av en kärnvapenfri värld. Det äldsta och fortfarande vanligaste är att kunskapen om kärnvapnets tillverkning inte går att omintetgöra; anden är ute ur flaskan. Detta är givetvis korrekt. Men människan är inte dömd att använda allt hon kan tillverka. Sydafrika hade sex kärnvapen, egentillverkade, men är nu en icke-kärnvapenstat. Också kunskapen om biologiska och kemiska vapen finns kvar, men dessa vapen har förbjudits i globala avtal. Vi vet hur man bygger gaskamrar – men vi gör det inte. Så det är inte självklart att ”anden ur flaskan”-problemet omöjliggör en kärnvapenfri värld. Dock ställer kärnvapenteknologins tillgänglighet extrema krav på verifikationen av ett tillstånd utan kärnvapen och på kraftfulla åtgärder mot hemlig vapenframställning och eventuella utbrytare från förbudsregimen.

Ett annat tidigt framfört argument var att en kärnvapenfri värld kräver en världsregering med överväldigande militär styrka, och av det skälet är orealistisk. Ja, det är säkert korrekt att en världsregering är orealistisk. Men om en kärnvapenfri värld någonsin realiseras så kommer det säkerligen inte att ske genom en världsregering som med tvång genomdriver den, utan genom en kooperativ, ömsesidig och långvarig process som drivs av målmedvetna regeringar.

Ett tyngre motargument kan i korthet formuleras så här: ”Kärnvapenavskräckningen har fungerat länge. Att överge den vore enormt riskabelt. Storskaliga konventionella krig vore värre än det visserligen labila

men ändå effektiva status quo vi har idag.” Resonemanget är vanligt i litteraturen och utgör ett slags ständig undertext i kärnvapenstaternas säkerhetspolitiska doktriner av idag.

Men motfrågan måste ställas: har kärnvapenavskräckningen verkligen fungerat? Det givna preliminära svaret är ”ja, kanske”. Det är inte osannolikt att kärnvapnen avhöll stormakterna från att råka i fullt krig, även om saken är livligt omdebatterad bland historiker och analytiker. Rent förnuftsmässigt förefaller ju tesen högst rimlig. Men kärnvapnen har inte förhindrat andra stora krig; inte stoppat hänsynslösa diktatorer; inte förhindrat övergreppen på Ungern 1956 och Tjeckoslovakien 1968; och inte räddat det sovjetiska imperiet, eller det engelska eller franska.

För det andra: om avskräckningen har fungerat väl borde världen bli ännu säkrare om fler stater hade kärnvapen.¹⁴ Detta vill dock inte de flesta stater, och flertalet bedömare anser att världen istället skulle bli osäkrare. Om detta är korrekt, försvagas avskräckningsargumentet allteftersom fler kärnvapenstater tillkommer. När de var bara två var det giltigt, men i en värld med säg 20 eller 30 kärnvapenrustade regimer blir avskräckningsanalysen så full av okända parametrar att den bryter samman. Vi ser alltså en inbyggd motsägelse här: om kärnvapenavskräckningen är fungerande och pålitlig, varför är då de flesta så oroliga för spridning av kärnvapen till fler länder?

För det tredje kan man hävda att klyftan har blivit för stor mellan avskräckningspsykologin och den risk politiker faktiskt vågar ta. Enligt detta resonemang går vapnen inte att använda, på grund av att riskkalkylen inte kan genomföras på ett tillförlitligt sätt. Få beslutsfattare vågar lita på

att en akut kris idag skulle lösas på samma rationella sätt som Kubakrisen 1962.

Sist men inte minst hävdas ofta att tilltron till kärnvapenavskräckning får som nödvändig följd att kärnvapenstaterna blir fler – det vill säga, det är osannolikt att civilbefolkningarna i alla länder utom de nio skulle i längden acceptera att hållas som gisslan, utan att själva kunna hota tillbaka med samma mynt. Som synes liknar alla dessa invändningar mot avskräckningsdoktrinen varandra: de landar oftast i att den bär fröet till sin egen undergång genom att den kommer att generera nya kärnvapenstater, utöver de nio.

Nya argument mot nedrustning

Jag kommer nu till olika argument som framförts mer nyligen, efter det kalla krigets slut och efter attentaten 11 september 2001. De har ett samband med den minskade risken för ett globalt krig, men även med problematiken rörande internationell terrorism och stater som Nordkorea och Iran; stater som antas utmana status quo i världens kärnvapenordning.

Det första kan illustreras med vad Tony Blair sade 2006 i diskussionen om nya strategiska ubåtar: framtiden är osäker, och därför måste Storbritannien behålla användbara kärnvapen.¹⁵ Brittiska strategiska läroböcker resonerar likartat: det är inte främst ett visst hot idag som gör att Storbritannien behåller kärnvapnen, utan möjligheten av ett nytt i morgon.¹⁶

Liknande uppfattningar, att kärnvapen är bra att ha i en osäker värld, finns i alla kärnvapenstaters ledningar. Nordkorea finner vapnen bra inte bara som avskräckning utan även för internationell utpressning. Indien och Pakistan upplever dem som nödvändiga för att avskräcka gran-

nen. För Israel är de den ultimata livförsäkringen gentemot regionala grannar. För Frankrike, förklarade försvarsministern Alliot-Marie öppenhjärtigt 2005, utgör de en försäkring för bibehållen stormaktsstatus och säte i FN:s säkerhetsråd med vetorätt, och Francois Hollande stödde nyligen (december 2011) uttryckligen samma synsätt.

Föreställningarna är alltså landspecifika, men de lider liksom Blairs argument av svagheten att de kan anföras av de flesta länder. Om Storbritannien finner kärnvapen bra att ha för att framtiden är osäker, så kan rimligen nästan alla länder hävda samma sak.

Det finns en ganska omfattande forskning om varför länder skaffar sig kärnvapen, och även om varför vissa valt att inte göra det. I det senare fallet har bland andra Jan Prawitz bidragit genom att skriva om Sveriges vägval.¹⁷ Sådana analyser har onekligen bäring på vårt ämne, men utrymmet räcker inte för att gå igenom dem här. I notapparaten nämner jag några intressanta studier om detta.¹⁸

Nedrustning och icke-spridning

Det mest komplicerade argumentet mot eliminering av kärnvapnen rör relationen mellan dagens vapeninnehav och den framtida spridningen av kärnvapen. Det säger i korthet att kärnvapenstaternas uppträdande inte har någon betydelse för vad staterna utan kärnvapen gör eller vill göra. Om kärnvapenstaterna nedrustade, skulle då risken för efterföljare till Nordkorea eller Iran minska? Eller omvänt, är vapenstaternas innehav en drivande faktor bakom tendenserna till vidare spridning av kärnvapen? För att kommentera detta behöver

vi göra en kort utveckling om NPT, icke-spridningsfördraget mot kärnvapen.

Enligt NPT är bara de fem tidigare nämnda länderna legitima kärnvapenstater. Alla andra avtalsparter (alla länder utom Indien, Pakistan och Israel) förbinder sig att inte skaffa kärnvapen, någonsin, mot att de fem åtar sig att avrusta sina vapen, på sikt, utan fast tidsangivelse. I gengäld erkänns att länderna utan vapen har behov av och rätt till kärnkraftsanvändning för icke-militärt bruk, mot att de låter sig inspekteras och kontrolleras att användningen är enbart civil.

Redan när avtalsförhandlingen slutfördes 1968 var det tydligt att det avgörande problemet med NPT är att kärnvapen definieras som en legitim form av nationellt försvar, men endast för fem länder. När avtalet förlängdes på obestämd tid 1995 blev kärnvapenstaterna tvungna att konkretisera och tydliggöra löftena i det ursprungliga avtalet; annars hade det inte blivit någon förlängning. De lovade därför avtalat stopp för kärnvapenprover, förhandling om förbud mot uran- och plutoniumtillverkning för vapenändamål, och kontinuerliga nedrustningsåtgärder.¹⁹ Fem år senare preciserades löftena, i de s k tretton stegen.²⁰

Men de har inte infriats. Även om antalet vapen har minskat, har de övriga åtgärderna inte påbörjats. Provstoppet har förhandlats men inte trätt i kraft, uran- och plutoniumförhandlingarna har inte börjat 17 år senare, och alla konkreta planer visar att vapenstaterna tänker ha kvar sina arsenaler under överblickbar tid. Därmed har frustrationen stigit bland staterna utan kärnvapen, som allt oftare resonerar: "Om de här vapnen är så viktiga för *er* säkerhet, varför skulle då *vi* inte ha dem?" Många av dem vänder sig emot att behöva acceptera allt hårdare icke-spridningskrav och

kontroller samtidigt som kärnvapenstaterna inte tycks hålla sin del av överenskomsten. Om några av dessa länder går från ord till handling kan NPT rämna.

Vilket är då sambandet (om det går att fastställa) mellan de få ländernas vapeninnehav och spridningsriskerna? Svaret, säger alltså detta argument ur vår katalog, är att Nordkorea och Iran skulle uppträtt likadant som nu även om vapenstaterna uppfyllt NPT-löftena. Det kan vara korrekt, men är givetvis svårt eller omöjligt att bevisa. Försöken att hindra spridning till nya länder skulle dock få större kraft om vapenstaterna själva föregick med gott exempel. Historiskt är det nämligen tydligt att innehav föder innehav. Exempelvis säger Kissinger-kvartetten att kärnvapenstaternas innehav uppmuntrar, eller åtminstone ursäktar, spridning till nya länder.

Omvänt kan vi göra tankeexperimentet att några asiatiska länder skaffat kärnvapen men inte USA. Skulle USA då varit opåverkat? Svaret ger sig självt. Det är knappast heller möjligt för nio länder att i längden behålla det monopol på ultravåld som kärnvapeninnehavet i praktiken är. Det verkar vara denna insikt om det troliga men svårbevisade sambandet mellan nedrustning och icke-spridning som är drivande bakom flertalet av dagens förslag om kärnvapeneliminering.

Ytterligare ett par motargument vill jag kort nämna: först ett udda, som i sammanfattning säger att aktiva försök att avskaffa kärnvapen är onödiga, därför att vapnen är oanvändbara och aldrig kommer att avfyra. En mer extrem och samtidigt något komisk variation på detta tema mötte jag nyligen i en debatt i Washington: kärnvapen är överdrivna, osmakliga, dyra och gör grannarna förbannade. Därför är de värdelösa, men bör behållas.

Slutligen det motargument som möjligen är det tyngsta. Det hävdar att en kärnvapenfri värld skulle vara väldigt nervös. Varje kris vore en tänkbar återupprustning. Många krig vore potentiella kärnvapenkrig, om än med fördröjning. Detta argument förefaller inte orimligt, men en sådan värld skulle knappast vara mera nervös än dagens. Det är emellertid svårt att motbevisa påståendet. Det leder oss naturligen vidare till frågorna om hur det internationella säkerhetssystemet kan komma att se ut på vägen mot färre kärnvapen, och om vilka krav som måste ställas på sluttillståndet för att det ska vara hållbart.

Strategisk stabilitet

Avgörande är givetvis hur stormaktsrelationerna utvecklas under de närmaste decennierna, främst i triangeln USA/Ryssland/Kina, men även Indien/Kina och Indien/Pakistan. Ett rimligt antagande kan vara att kärnvapenelementet blir mindre framträdande och att i stället avancerad konventionell teknologi, inklusive rymd- och cyberkrigföring, intar en mer dominant plats. Just nu är det osäkert vad som kommer efter START-avtalet, den senaste ömsesidiga kärnvapenreduceringen mellan Ryssland och USA. Men det troligaste är att kärnvapens roll som militärt verktyg fortsätter att minska, medan rollen som sista avskräckning finns kvar.²¹

Den tidiga fasen i en elimineringsprocess (d v s nya amerikansk-ryska nedskärningar och lösning av missilförsvarsproblemet) både förutsätter och underbygger befintlig strategisk stabilitet, och betyder inte att ett nytt internationellt säkerhetssystem fötts. Ett sådant behövs däremot när antalet kärnvapen kommer ner i hundratal, och de övriga sju kärnvapenländerna är med i processen. Då börjar man skönja

en värld utan kärnvapenavskräckning. Vad ska då en framväxande icke-antagonistisk stormaktsdynamik baseras på? Äldre tiders stormaktskonserter och andra jämviktskoncept fungerar troligen inte i globaliseringsåldern, så basen måste antas vara gemensamma normer, konsensus och ömsesidig nytta (vilket givetvis var fallet även på stormaktskonserternas tid, även om det inte visade sig hålla).

Är detta möjligt? På mycket lång sikt skulle jag tro det, på grund av det ständigt ökande ömsesidiga beroendet mellan stater, som gör det irrationellt för dem att gå i krig med varandra. Å andra sidan har vi lärt oss att stormaktskrig tenderar att förr eller senare inträffa. Det är drygt 60 år sedan Korea. Om världen klarar några decennier till utan krig mellan de tre stora, kan en ny och annorlunda stabilitet få fäste och en nukleär avvecklingsprocess eventuellt påbörjas. Annars blir det omöjligt för överblickbar tid.

Låt oss för diskussionens skull (alltså ingen sannolikhetskalkyl) visualisera en situation om fyrtio eller femtio år, där en kooperativ process i riktning mot en kärnvapenfri värld har påbörjats. Provstoppsavtalet är i kraft och förbudet mot tillverkning av fissilt vapenmaterial likaså. I Iran och Nordkorea har regimskiften ägt rum, och alla kärnvapenstater har ledare som idag givetvis är okända, kanske inte ens födda. Nordkorea är kärnvapenfritt och övriga vapenstater har slutit en principöverenskommelse om att inte utveckla nya vapen och att dra ner de befintliga till 300 vardera för USA och Ryssland, och 40 vardera för övriga länder. Israel förhandlar med sina grannar om en Mellanösternzon fri från massförstörelsevapen. Samtidigt misstänks Saudiarabien, Egypten och Turkiet ha fortsatta ambitioner att nå kapacitet för kärnvapentillverkning. IAEA:s resurser och kon-

trollkapacitet har stärkts avsevärt men anses fortfarande otillräckliga för ett tillstånd av få eller inga kärnvapen. Fysisk nedmontering pågår kontinuerligt, och det finns sammanlagt i världen ungefär 2 400 vapen, 1/30-del av när de var som flest 1986.

Så skulle början av en process kunna se ut. Ska den nå målet finns några oavvisliga krav. Processen måste vara *multilateral*, *parallell* och *universell*. Samtliga kärnvapenstater måste alltså vara överens om dess värde, ungefärliga takt och principiella slutmål. *Transparensen* om innehav och anläggningar måste utvecklas till att bli nära nog total. *Verifikationen* måste vara pålitlig och ha långtgående befogenheter. Kontrollen av åttlydnaden, och eventuella tvångsåtgärder, måste fungera genom förutsebara och kraftfulla rutiner som har förhandlats fram och avtalsfästs. Det så kallade ”*breakout*”-problemet, kärnvapenuppbyggnad i löndom, måste betraktas som åtminstone hanterbart. Kontrollen av världens uran och plutonium måste vara mycket mer utvecklad än idag.

Innan jag kommenterar dessa krav vill jag först ta upp fyra ytterligare områden som måste ha genomgått avgörande förändringar jämfört med dagens värld. Det gäller 1) regionala kriser; 2) missilförsvar; 3) konventionella vapen; och 4) den civila kärnbränslecykeln.

De svåra förutsättningarna

De tre *regionala kriser* som idag inbegriper kärnvapenhot måste vara antingen lösta eller på väg mot en acceptabel situation, utan våldsanvändning. Det gäller Mellersta Östern, koreanska halvön, och Indien/Pakistan; även en fjärde om man räknar med Taiwan/Kina. Det låter svårt, men på femtio år kommer mycket att hända. Om vi blickar lika långt bakåt hade

dåförtiden dessa fyra problem förvisso likheter med dagens, men det förefaller osannolikt att ytterligare femtio år skulle förflyta utan betydande förändringar. I fallen Indien/Pakistan och Mellersta Östern är det uppenbart att ingen kärnvapenavveckling kommer att ske förrän de underliggande konflikterna dämpats på ett avgörande sätt.

För det andra behövs en global enighet om *missilförsvar*. Det är troligt att ett eller flera missilförsvarssystem som täcker nästan alla länder har förhandlats fram under reduktionsfasen ner till få vapen. Men det paradoxala är att på den tidiga vägen dit är missilförsvar ett hinder, eftersom det kan omintetgöra den avskräckning som fortfarande upplevs som nödvändig i reduktionsfasen. (Vi minns den ryska upprördheten när president Bush Jr sade upp ABM-avtalet för att få frihet att bygga ut det missilförsvar som ursprungligen var president Reagans ”stjärnornas krig”). Däremot kan missilförsvar bli en nödvändighet i slutfasen, när alla länder vill ha ett skydd mot breakout-risken. Hur detta efterhand kan lösas i samarbete är oklart, särskilt som heltäckande missilförsvar för närvarande inte finns och kanske aldrig någonsin kan färdigställas (inte minst avskräckande är den enorma prislappen).

Men att ett sådant samarbete är en nödvändig förutsättning för eliminering av kärnvapen framgår av Rysslands nuvarande nervositet och motvilja mot de amerikanska planerna – redan inledningsskedet i en missilförsvarsuppbyggnad kan enligt Rysslands synsätt vara ett hot mot dess avskräckningsförmåga. Moskva vill ha legala garantier för att amerikanska missilförsvarselement inte hotar Ryssland, och man vägrar diskutera nedskärningar av taktiska kärnvapen så länge USA och Ryssland inte nått fram till en överenskommelse om mis-

silförsvarsutformningen (medan Washington vill föra in de taktiska kärnvapnen i nästa förhandlingsrunda).

Här finns ett direkt samband med det tredje problematiska ämnesområdet, nämligen att det behövs en samsyn om vilka nivåer av *konventionella* vapensystem som är oundgängliga i slutskedet och hur konventionell strategisk stabilitet mellan Ryssland, USA och Kina då ska säkras.²² Detta kan komma att bli en av de svåraste frågorna, på grund av USA:s nuvarande konventionella överlägsenhet och kärnvapnens roll som ”equalizer” för Ryssland och Kina. Om ett par decennier finns det troligen hyperavancerade konventionella vapen som både är interkontinentala och har hög beredskap (Prompt Global Strike). Det är svårt att veta om detta blir ett hinder eller en tillgång, kanske rentav förutsättning, för en eliminering av kärnvapnen.

Men problemen blir hursomhelst avsevärda. Erik Lindmark har nyligen visat (*KKrVAHT*, 1. häftet 2012) hur besvärlig konventionell rustningskontroll ter sig redan idag, när kärnvapnen tjänstgör som utjämnare. Hur komplicerat ska det då inte bli om förhandlingarna dessutom måste kompensera Ryssland och Kina för deras *kvalitativa* konventionella underlägsenhet om kärnvapnen är på väg bort? USA och Ryssland har viss erfarenhet av liknande förhandlingar, men den amerikanska viljan att tillmötesgå Kina är hittills oprövad.

Vi kan ännu inte säkert veta om en internationell säkerhetsordning baserad på bara konventionella vapen vore mindre orolig än dagens. När vi dit har aktörerna genomgått djupgående förändringar och satt sin tilltro till dessa. Men åtminstone för processens början är den strategiska stabiliteten ett problem. Natosammanhållningen och dagens amerikanska kärnvapenparaply över andra länder gör ekvationen än-

nu mer komplicerad. Många USA-allierade kommer inte att känna sig trygga utan en försäkran om att den konventionella avskräckningen är lika effektiv som man upplevde att kärnvapenavskräckningen var.

Den något ironiska situationen är alltså att missilförsvar, icke-nukleära globala vapen, cyberkrigföring och andra avancerade teknologier möjligen kan underlätta skapandet av en kärnvapenfri värld – men så länge endast en stat, USA, sitter på merparten av de nya teknologierna tenderar de övriga stora aktörerna att dra motsatt slutsats.

För det fjärde, slutligen, är tillgången till och kontrollen av *kärnbränslecykeln* ett svårlost problem, på grund av att den civila kärnkraftens bränsleframställning är så likartad den för vapenändamål. Det faktiska sambandet ”på marken” mellan civil och militär kärnteknologi ser idag ut så här: 31 länder har kärnkraftverk, däribland alla kärnvapenstater utom Israel och Nordkorea. Ytterligare ett trettiotal länder har uttryckt intresse för civil kärnkraft. Åtminstone sex länder med civil teknologi har haft militära program i det förflutna: Argentina, Brasilien, Sverige, Sydafrika, Sydkorea och Taiwan.

Länder intresserade av civil kärnkraft måste kunna lita på att bränsle finns tillgängligt på säkra villkor. Om inte, så kommer många att skaffa sig egen bränsletillverkning, och då kommer det ibland att vara svårt att lita på att civila kärnprogram inte omvandlas till begynnande militära. Någon form av internationalisering eller multilateralisering av kärnbränslecykeln blir förmodligen nödvändig, med insyn för alla berörda i allt utom kommersiella hemligheter.

Problemet känslighet beror på att det berör staternas djupaste intressen både ekonomiskt och säkerhetsmässigt. I den

enklare delen, säker bränsletillgång, har mer än ett dussin lösningsförslag tagits fram, och några har påbörjats. En djupare multilateralisering av hela bränslecykeln är svårare. Den måste ske på ett sätt som inte permanentar dagens diskriminering (i fråga om kontroll och insyn) mellan länder med militära anriknings- och separationsanläggningar och övriga länder. Detta i sin tur kräver en skarpare åtskillnad och bättre ”brandväggar” mellan civil och militär bränsleproduktion.

Förslag finns framtagna av både kärnkraftsindustrin och regeringar, men ännu har inga konkreta försök startats. Det är dock att vänta relativt snart. De flesta experter anser att problemet i princip är lösbart, men på kort sikt kommer de få länder som idag behärskar hela kärnbränslecykeln kanske inte vara särskilt angelägna att hjälpa till (eftersom en egen bränslecykel ofta ses som en nationell suveränitetsfråga).

Plutonium skulle i en kärnvapenfri värld vara en snabbare väg till ”breakout” än uran, för länder som har eller haft separationsteknologin. Storskalig urananrikning är långsammare. Eftersom världen under överblickbar tid kommer att ha kvar civil kärnkraft måste detta vägas in när kontrollsystemet för kärnvapenfrihet utformas. Det är tänkbart att den effektivaste, rentav nödvändiga, lösningen till slut blir att fasa ut plutonium för gott.

De absoluta kraven

Idag har en målmedveten och tydlig process för kärnvapeneliminering inte ens några förutsättningar att starta. Men om vi antar att alla länder om några decennier bedömt den vara i deras intresse, och att den kommit en bit på väg, så stöter vi på de krav jag tidigare nämnde; främst *verifikation* av

icke-förekomst av kärnvapen. Att bevisa frånvaro är mycket svårt utan samarbetsvilja från den ifrågasatta staten, som Hans Blix beskrivit,²³ och då aktualiseras tvångsåtgärder; men med samarbete är det fullt möjligt.

Det grundläggande nödvändiga elementet är *transparens*. Det måste finnas pålitliga utgångsvärden och historiska data över alla länders kärnvapen, produktionsanläggningar, anrikat uran, och plutonium. Att bygga ömsesidigt förtroende för denna transparens kommer att ta åtskilliga år. Samtidigt behöver man bygga upp identifieringssystem för vapen, teknik för att följa fysiska flyttningar och rörelser, och vattentät bekräftelse av fysisk nedmontering. (Delvis finns detta redan gjort under de bilaterala rysk-amerikanska avtalen.)

Därefter måste allt detta kontrolleras med en unik grundlighet, som innebär oanmälda inspektioner, ständig realtidsövervakning med sensorer, kameror och nya känsliga teknologier, hanterade av en struktur som vi kan kalla ”IAEA plus” – alltså en som har mycket långtgående befogenheter och kontrollmöjligheter, uppbackade av hårda internationella avtal utan gummiparagrafer, plus stöd av whistleblowers, satellitövervakning och underrättelsetjänster. Stormakterna kommer givetvis att ha noggrann uppsikt över varandra, både kooperativt och hemligt. Sammantaget kommer allt detta att innebära ett internationellt övervakningssystem vars like aldrig tidigare funnits.

Metoderna liknar i princip dem som IAEA idag använder vid de civila anläggningarna, men de måste vara mycket mer utvecklade och aggressiva, och ha väldiga resurser. Enighet råder i stort om att verifikation av icke förbandslagda (undeployed) kärnvapenstridsspetsar är det svåraste.

Enstaka vapen kan gömmas, men inte bärarna, dvs missiler, flygplan och ubåtar.

Anläggningarna för vapenproduktion är något mindre komplicerade. Att montera ner dem är ett stort och riskabelt arbete, men de kan inte tillåtas stå kvar, färdiga för omedelbar igångsättning. Det förefaller möjligt att man skulle kunna förhandla fram ett mellanting, där man låter anläggningarna finnas kvar i malpåse, ständigt övervakade; troligen i ett antal decennier som en ”virtuell” resurs och garantering mot breakout.²⁴ Sedan får nya förhandlingar vidta när man vet mer om hur nära kärnvapenfrihet världen har kommit. Men det har också förespråkats att man borde börja med att eliminera alla produktionsanläggningar och allt fissilt material, och först därefter gå till noll vapen. Vilken av dessa vägar som vore mest realistisk är omöjligt att avgöra redan nu.

De absoluta kraven på transparens och verifikation medför enligt min mening att alla stater som i en kärnvapenfri värld har civil kärnkraft, och/eller har haft kärnvapen, behöver vara demokratiskt styrda – annars kan de knappast vara tillräckligt transparenta och tillåta en tillräckligt inträngande verifikation.

Breakout – kärnvapen i lönndom

Ett tillstånd utan kärnvapen är naturligtvis ytterst känsligt för om någon stat skulle gömma vapen eller framställa nya i hemlighet – *breakout*. Problemet har analyserats från många vinklar utan att någon given lösning utkristalliserat sig. Efterlevnad (compliance) och tvångsåtgärder (enforcement) kan ju tyckas vara nästan oöverstigeliga problem, när det redan idag är så svårt att få bukt med Nordkorea och Iran. Ändå anser de flesta analytiker att breakout-prob-

lemet skulle vara hanterbart.²⁵ Man bör komma ihåg dels att det kommer att handla om mycket få stater, och framförallt att incitamentsstrukturen skulle vara helt annorlunda än idag. Intoleransen mot icke-efterlevnad skulle vara enorm och egenintresset i efterlevnad starkare än dagens. En stat som övervägde breakout skulle i själva verket stöta på väldiga svårigheter – oöverstigliga sådana, förutsatt att resten av världen uppträdde enigt mot försöket.

Staterna måste mellan sig fördela ansvaret för eventuella tvångsåtgärder. Dagens huvudansvariga, staterna i FN:s säkerhetsråd, kommer inte att tillåtas ha exklusivt hand om tvångsåtgärder och breakout-försök, om säkerhetsrådet vore sammanställt som idag. Det är ju NPT:s fem kärnvapenstater som har vetorätt i rådet. Med ett oförändrat säkerhetsråd skulle alltså de fem kunna vetera ingripanden mot sig själva och samtidigt vara både åklagare och domare gentemot andra stater. Det vore oacceptabelt för de flesta (eller i varje fall många) andra, så antingen måste FN:s säkerhetsråd reformeras (vilket försökts i drygt 30 år), eller så måste ett eller flera nya övervaknings- och efterlevnadsorgan skapas (kanske samordnade med det eventuella ”IAEA plus”).

Jag håller det senare alternativet för troligast. FN:s säkerhetsråd kommer visserligen att finnas kvar länge än. Skulle reformförsöken mot förmodan lyckas och rådet få ökad trovärdighet kan det ha en roll även i en eventuell kärnvapenfri värld, men troligast har det då en starkt reducerad roll. Klart är i alla händelser att det kommer att krävas ett system av kontroll- och tvångsåtgärder som har dramatiskt större resurser och styrka än dagens NPT. Inte bara kärnvapenstaterna utan alla länder måste vara beredda att genomdriva internationel-

la bestämmelser mycket mer kraftfullt än hittills.

Att skapa nya kontroll- och tvångsorgan låter nästan oöverstigligt, men man bör observera att efterlevnads- och breakout-problemen är mer politiska än tekniska. Således bör de vara möjliga att lösa. En kärnvapenfri värld går inte att upprätthålla om den inte ligger i staternas klara och absoluta intresse. Om alla vet att breakout kan resultera i krig och att världen efteråt kan vara ödelagd, även för angriparen, bör det rimligen ligga i allas rationella egenintresse att inte överväga utbrytning. Men rationalitet kan givetvis åsidosättas för en frestelse till utpressning eller dominans. En fullbordad breakout skulle innebära en återgång till en kärnvapenrustad värld, men med en eller flera stater som paria i dess mitt.

Flera överlappande avtal eller konvention?

Hur ska de överenskommelser som leder till en kärnvapenfri värld avtalsfästas? Icke-statliga debattörer förespråkar ofta en förbudskonvention, som för kemiska och biologiska vapen, och att man bör gå direkt till en sådan, utan att ta omvägen över redan använda eller påbörjade processer (NPT, provstopp, etc). Utkast till en Nuclear Weapons Convention med totalförbud finns framtagna i flera versioner men har ännu inte formellt diskuterats mellan regeringar. En lika vanlig åsikt är att ett flertal överlappande avtal vore naturligare, just för att man då kan bygga på vad som redan finns, som NPT och IAEA:s regelverk. Både regeringar och icke-statliga organisationer har diskuterat frågeställningen i ”white papers” och andra studier.²⁶

Jag lutar själv mot att processens tröghet kommer att döma av denna fråga. Det

kommer att vara så mödosamt bara att få förbudet mot kärnvapenprov i kraft och avtalet mot vapenuran och vapenplutonium i hamn, att en konvention sannolikt skjuts på framtiden. Men det är också tänkbart att en konvention skulle kunna bli slutpunkten i en process där NPT lyfts åt sidan och de olika stegen har kodifierats i varandra kompletterande avtal som provstopp, förbud mot fissilt material, om transparens och verifikation, och ytterligare andra; och även i fördjupade avtal om konventionella vapen. Slutpunkten med en konvention kan i detta fall eventuellt sättas redan innan all fysisk nedmontering av vapen, vapenbärare och anläggningar är färdig.

Mycket kan även åstadkommas innan olika avtalsförhandlingar närmar sig resultat. Exempelvis förbereddes provstoppsavtalet i flera decennier, bland annat genom tekniska processer där Sverige var ledande (idag finns tack vare detta nära 300 mätstationer jorden runt för detektion av kärnvapenprover). Forskning och annat samarbete kring verifikation, transparens, fysiska uran- och plutoniumräkenskaper, samt policy- och doktrinanalyser kommer att bli betydande inslag i den förtroendeskapande processen, sannolikt under åtskilliga decennier. Norge och Storbritannien har sedan några år tillbaka visat vägen genom forskningssamarbete om hur förstörelsen av vapen kan verifieras utan att andra hemliga försvarsdata röjs.

Processens möjligheter att lyckas

USA är det enda land som kan ta ledningen för en kooperativ process mot eliminering. Detta beror dels på dess militära styrkeposition, som även efter en eventuell relativ försvagning kommer att vara dominant,

och dels på att Nato-alliansens doktrin skulle behöva omstöpas, vilket kräver att alliansledaren har bestämt sig.

Visserligen har USA och Ryssland tillsammans fortfarande 94 procent av världens kärnvapen, men Ryssland kan och vill inte ta ledningen eftersom man är underlägsen både konventionellt och i kärnvapen, och även uppfattar sig självt så. (Dagens ryska betoning av kärnvapenstyrkornas vikt får främst ses som en retorisk kompensation för den relativa konventionella svagheten. Ryska beslutsfattare vet lika väl som amerikanska att kärnvapnen i praktiskt militärt hänseende är oanvändbara.)

Vad gäller de övriga kärnvapenstaterna tar jag risken att framföra ett par spekulationer baserade på samtal med militärer och diplomater från länderna ifråga. Den första är att redan på vägen mot få kärnvapen kommer två länder att få det svårare än andra: Ryssland och Frankrike. Skälet är att de i sina egna ögon kommer att förlora status. USA, Storbritannien och Kina ser främst instrumentellt och praktiskt på problemet. Kina har inte tävlat med USA och Ryssland utan nöjt sig med en tillräcklig avskräckning. Indien och Pakistan är fixerade vid varandra, och i Indiens fall även Kina. Israel kommer att göra en osentimental bedömning av regionens hot innan man avvecklar några vapen. Men för fransk och rysk del är stormaktsstatusen i fara och därför kommer de att bli sena i en process.

Den andra spekulationen är att det finns en enda möjlighet att ett land på egen hand avvecklar sina kärnvapen, utan multilateral process: Storbritannien. Det är en tänkbar utveckling inom 30-40 år (trots att kopplingen av stormaktsstatus till kärnvapeninnehav naturligtvis förekommer även i Storbritannien). Den främsta drivkraften

i riktning mot unilateral avveckling skulle i så fall vara den brittiska ekonomin. Man skjuter nu delbesluten om de fyra nya kärnvapenubåtarna framåt. De måste ersättas senast 2028 och kommer att kosta många tiotals miljarder pund. Men det finns också mer diskreta skäl: att kärnvapnen är omöjliga för Storbritannien att använda, och att man vid behov ändå kommer att skyddas av USA. Alla övriga länder (utom möjligen specialfallet Nordkorea) kommer att avveckla endast inom en multilateral process.

Om jag skulle göra en personlig värdering av möjligheterna att uppnå en kärnvapenfri värld, så skulle jag dela frågan i tre: huruvida det är principiellt, praktiskt respektive politiskt möjligt. Det är bara en sak vi vet om vapenslagets livslängd, och det är att det har funnits i snart 67 år, inte finns i naturen och är konstruerat av människan. Alltså torde det vara i princip möjligt att avskaffa. Praktiskt är detta med säkerhet mycket svårt, som nog framgått av min korta genomgång. Problemen är dock tekniskt överkomliga, om den politiska viljan är tillräckligt kraftfull – vilket naturligtvis är en helt öppen fråga.

Så, återigen, hindren för en kärnvapenfri värld är inte tekniska utan politiska. Det har ofta visat sig att enorma politiska skeenden kan utvecklas mycket snabbt. För drygt tjugo år sedan hann vi knappt förstå vad som hände förrän Sovjetunionen var försvunnet och Tyskland enat. Några av oss levde också under delar av de (endast tre!) decennier på 1900-talet då två världskrig inträffade och två världsorganisationer bildades, av vilka den ena gick under. Det oväntade kan alltid väntas. Men vi får ändå vara inställda på att det eventuella avskaffandet av kärnvapnen kommer att bli en mycket lång process, där framgången kommer att vara oviss också nära målet. Det finns ingen tydlig och logisk väg mot

noll kärnvapen, det måste även en optimistiskt lagd bedömare erkänna.

Jag slutar med ett spekulativt påstående: om vi ska värdera sannolikheten för vilken sorts värld våra barnbarns barnbarns barnbarn och andra efterträdare kommer att leva i år 2150 (för att gripa ett godtyckligt årtal som åtminstone går att föreställa sig), då är risken 50 procent att de lever i en värld med cirka 15 kärnvapenstater; risken

30 procent att de lever i en värld med 25 eller fler kärnvapenstater; och möjligheten 20 procent att de lever i en värld utan kärnvapen. Vi kan inte idag veta hur sannolik en framtida kärnvapenfri värld är. Men vi kan enligt min mening veta att den inte är helt omöjlig; och således är den möjlig.

Författaren är konsult, ambassadör och ledamot av KKrVA.

Noter

1. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ, 1996-07-08, www.icj-cij.org/docket/files; Moxley, Charles: *Nuclear Weapons and International Law in the Post Cold War World*, Austin & Winfield 2000; Moxley, Charles; Burroughs, John och Granoff, Jonathan: "Nuclear Weapons and Compliance with International Humanitarian Law and the Nuclear Non-Proliferation Treaty", *Fordham International Law Journal*, vol 34, 2011.
2. *Nuclear Weapon and Fissile Material Stockpiles and Production, Sixth Annual Report 2011*, International Panel on Fissile Materials (IPFM), Princeton 2012; Norris, Robert och Kristensen, Hans: "Bulletin of the Atomic Scientist, Country-Specific Reports 2006-2012". *SIPRI Yearbook 2011*, Stockholm, www.sipri.org.
3. Glasstone, Samuel och Dolan, Philip J: *The Effects of Nuclear Weapons, 3rd Edition*, Washington 1977; Riordan, Michael: *The Day After Midnight: The Effects of Nuclear War*, Cheshire Books, Fort Bragg 1982; *Effects of Nuclear War on Health and Health Services*, WHO, Genève 1984; Helfand, Ira: *An assessment of the extent of projected global famine resulting from limited, regional nuclear war*, Royal Society of Medicine 2007; Toon, Owen Brian m fl: "The Environmental Consequences of Nuclear War", *Physics Today*, nr 12, 2008; Robock, Alan och Toon, Owen Brian: "Local Nuclear War, Global Suffering", *Scientific American Magazine*, januari 2010.
4. Bernard Baruch, Speech to the UN Atomic Energy Commission, June 14, 1946, [www.w.w.atomicarchive.com](http://www.atomicarchive.com). Planen var djärv men alltför svårsmält för främst Sovjetunionen, eftersom den skulle givit USA ett långvarigt övertag inom både civil kärnteknologi och kärnvapen.
5. Se t ex Rhodes, Richard: *Arsenals of Folly: The Making of the Nuclear Arms Race*, Knopf, New York 2007; Drell, Sidney och Shultz, George: *Implications of the Reykjavik Summit on its Twentieth Anniversary*, Hoover Institution Press, Stanford 2007; *Reykjavik Revisited*, Nuclear Threat Initiative 2008.
6. *Report of the Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons*, Commonwealth of Australia, Canberra 1996; Butler, Lee, flera versioner, se exempelvis: *Erich Geiringer Memorial Oration*, Wellington, NZ 1997-10-01, "Ending the Nuclear Madness", Booklet 40, Waging Peace Series, Nuclear Age Peace Foundation, New York september 1999, samt *Zero Tolerance*, The Bulletin of the Atomic Scientist, January/February 2000; Nitze, Paul: "A Threat Mostly to Ourselves", *New York Times*, 28 oktober 1999.
7. Bland många exempel kan nämnas att de mångåriga förhandlingarna om ett kontroll- och verifikationsystem för förbudet mot biologiska vapen kraschade när USA lämnade dem i november 2001.
8. *Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms*, Blixkommissionens slutrapport, WMDC/ United Nations, juni 2006.
9. Kissinger, Henry; Nunn, Sam; Perry, William och Shultz, George: "A World Free of

- Nuclear Weapons”, *Wall Street Journal*, 2007-01-04.
10. Kissinger, Henry; Nunn, Sam; Perry, William och Shultz, George: ”Toward a Nuclear-Free World”, *Wall Street Journal*, 2008-01-15, samt ”How to Protect Our Nuclear Deterrent”, *Wall Street Journal*, 2010-01-19.
 11. Beckett, Margaret: Keynote Address, Carnegie International Non-Proliferation Conference, Washington, 2007-06-25, UK Foreign & Commonwealth Office, *w.u.w.fc.gov.uk*.
 12. Remarks April 5, 2009, by President Barack Obama, Hradcany Square, Prague. <http://w.u.w.whitehouse.gov>.
 13. Diskussioner av dessa frågor återfinns i exempelvis Blechman, Barry och Bollfrass, Alexander: *Elements of a Nuclear Disarmament Treaty*, Stimson, Washington 2010, och i Perkovich, George och Acton, James: *Abolishing Nuclear Weapons*, Adelphi Paper 396, IISS, London 2008.
 14. Så argumenteras i Waltz, Kenneth: *The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better*, Adelphi Paper 171, IISS, London 1981; Waltz, Kenneth och Sagan, Scott: *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed*, 2nd Edition, W.W.Norton, New York 2002. Andra välformulerade argument mot kärnvapenavveckling är exempelvis Joffe, Josef och Davis, James: ”Less Than Zero: Bursting the Disarmament Bubble”, *Foreign Affairs* jan/feb 2011, New York, och David, Jack: ”*The Dangerous Fantasy of a Nuclear-Free World*”, *Wall Street Journal*, 2010-03-29.
 15. Blair, Tony: *Parliamentary Statement on Trident*, 4 december 2006, *w.u.w.number-10.gov.uk*.
 16. Se exempelvis Baylis, John och Smith, Steve: *The Globalization of World Politics*, kapitel 17, Oxford University Press 1997.
 17. Jan Prawitz har skrivit flera studier och uppsatser om Sveriges vägval, exempelvis ”Non-Nuclear Is Beautiful; Why and How Sweden Went Non-Nuclear”, *KKrVAHT*, 6. häftet 1994; *From Nuclear Option to Non-Nuclear Promotion: The Sweden Case*, Utrikespolitiska Institutet, Stockholm 1995, och *Svensk kärnvapenpolitik under 50 år*, The Olof Palme International Center, Stockholm 2000.
 18. För utförliga diskussioner av dessa ställningstaganden, se Reiss, Mitchell: *Bridled Ambition, Why Countries Constrain Their Nuclear Capabilities*, Woodrow Wilson Center Press, Washington 1995, och Campbell, Kurt; Einhorn, Robert och Reiss, Mitchell: *The Nuclear Tipping Point: Why States Reconsider Their Nuclear Choices*, Brookings, Washington 2004.
 19. Dhanapala, Jayantha och Rydell, Randy: *Multilateral Diplomacy and the NPT: An Insider’s Account*, UNIDIR 2005; Graham, Thomas: *Disarmament Sketches: Three Decades of Arms Control and International Law*, University of Washington Press, Seattle 2002.
 20. Ibid, Dhanapala/Rydell. De tretton stegen finns återgivna på de flesta webbsites som behandlar nedrustningsfrågor och NPT, t ex w.u.w.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/2000-NPT.
 21. Arbatov, Alexei och Dvorkin, Vladimir: *Beyond Nuclear Deterrence: Transforming the US-Russian Equation*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington/Moscow 2006; Trenin, Dmitri; Blechman, Barry; Bollfrass, Alex och Valliere, Frank: *Unblocking the Road to Zero: Perspectives of Advanced Nuclear Nations*, Volume V: United States and Russia, Stimson Center, Washington 2009.
 22. Ibid, Arbatov/Dvorkin; *Unblocking the Road to Zero: Perspectives of Advanced Nuclear Nations* (sex separata skrifter), Stimson Center, Washington 2009.
 23. Blix, Hans: *Disarming Iraq*, Pantheon Books, New York 2004; Duelfer, Charles: *Hide and Seek: The Search for Truth in Iraq*, Public Affairs Press, New York 2009.
 24. Drell, Sidney och Goodby, James: *A World Without Nuclear Weapons: End-State Issues*, Hoover Institution Press, Stanford 2009.
 25. Op cit, Blechman/Bollfrass, se not 13.
 26. Se bl a *Securing Our Survival: The Case for a Nuclear Weapons Convention*, International Physicians for the Prevention of Nuclear War, 2007, w.u.w.icanw.org/securing-our-survival; Op cit, Blechman/Bollfrass, se not 13; *Lifting the Nuclear Shadow: Creating the Conditions for Abolishing Nuclear Weapons*, London 2008, w.u.w.fc.gov.uk/resources; *Norwegian White Paper on Disarmament and Nonproliferation*, Oslo 2008-05-30, w.u.w.norway-un.org/Selected+Topics/Disarmament.