CTBT – av central roll utan att ha trätt i kraft

av Nils Daag och Erik Lindfors †

"Using my name "Ban", spelled B-A-N, I'm determined to ban any nuclear tests," (FN:s generalsekreterare vid den nionde artikel XIV-konferensen till stöd för provstoppsavtalet CTBT).

Résumé

The Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty (CTBT) was signed twenty years ago but has still not formally entered into force. Despite this, it does represent a major achievement for non-proliferation and disarmament and a barrier against new nuclear weapon states and the further development of nuclear weapons. Only the Democratic Republic of Korea keeps testing and is universally condemned. A global system of monitoring stations provides data. Sweden offers strong technical and political support. There is a connection between CTBT and Nuclear-Weapons-Free-Zones. Manifestations are planned in 2016 for further universalization and ratification. The USA and China play key roles.

NORDKOREAS PROVSPRÄNGNING PÅ trettondagen underströk än en gång vikten av att förbjuda kärnvapenprov – en dominerande fråga i nedrustningsdebatten under hela efterkrigstiden. Efter flera multilaterala, men begränsade, provstoppsavtal undertecknades 1996 the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT). Avtalet utgör ett mycket viktigt steg mot kärnvapennedrustning och ickespridning. Det är en barriär mot nya kärnvapenstater och det försvårar utvecklingen mot mer avancerade kärnvapen. Samtliga EU-medlemstater har ratificerat CTBT och ger detta sitt starka stöd. Sverige engagerar sig såväl politiskt för ikraftträdandet som tekniskt för att stärka verifikationssystemet.

I dagsläget har 164 länder anslutit sig till CTBT. Men för att detta ska träda i kraft krävs att en grupp av stater med kärnkraftskapacitet, de s k Annex II-länderna, tillträder avtalet. Av de 36 Annex II-staterna saknas idag ratifikationer från åtta: Egypten, Indien, Iran, Israel, Kina, Nordkorea, Pakistan och USA. Indien, Nordkorea och Pakistan står utanför avtalet medan övriga har undertecknat det. Det kan noteras att Indien och Pakistan ingått ett ömsesidigt moratorium av kärnvapenprov sedan de provsprängde 1998.

Bara genom att studera denna länderlista, förstår man vidden av de utmaningar som återstår, innan avtalet blir formellt bindande. Men trots att vi ännu inte är där, måste CTBT anses som en stor framgång. Sedan avtalet kom till stånd, har kärnvapenproven i det närmaste upphört. Under 2000-talet har endast Nordkorea genomfört provsprängningar – 2006, 2009, 2013, och nu senast i januari 2016. Nordkoreas agerande har

mötts av globala fördömanden och enhälliga beslut i FN:s säkerhetsråd.

Administration

Provstoppsavtalet administreras av en förberedande kommission (Preparatory Commission) där besluten fattas av CTBT:s 183 signatärer (tillika medlemsstater i kommissionen) samt av det tekniska sekretariatet (Provisional Technical Secretariat, PTS, med c:a 250 anställda). Det betraktas som interimistiskt intill dess att avtalet trätt ikraft men fungerar i praktiken som en fullödig organisation. PTS uppgift är att främja avtalet och se till att det träder ikraft och blir allomfattande samt att bygga upp och underhålla CTBT:s globala övervakningssystem och verifikationsteknologier. I få andra internationella sammanhang är vetenskap, teknologi och politik så intimt förenade som under CTBT.

Globalt nätverk av mätstationer

Som stöd för PTS' verifikationsarbete finns numera ett väl utvecklat globalt system med över 300 stationer runtom i världen för att mäta seismik, infraljud, hydroakustik, radionukleider samt ädelgas. I Sverige finns två stationer, en vid FOI i Solna samt en i Hagfors, Värmland. Det är viktigt att notera att det finns fungerande stationer även i stater som inte ratificerat avtalet, t ex Iran, Israel och Kina. Flest stationer har USA, 40 stycken.

Stationernas mätdata levereras till CTBT-organisationens, CTBTO:s, datacenter där de bearbetas. FOI är världsledande inom ädelgasdetektion (nobel gas), en teknik som annars bara utvecklas av Frankrike och Ryssland. Det svenska "SAUNA-systemet" installeras vid många av CTBTO:s stationer och ska användas vid inspektioner i fält. Ett SAUNA-system flögs också över till Sydkorea 2006 för att spåra Nordkoreas första provsprängning. UD har gett FOI uppdrag att under tre år vidareutveckla SAUNA.

I december 2014 deltog Sverige i CTBTO:s hittills största övning av inspektioner i fält (International field exercise-IFE-14). Övningen genomfördes i Jordanien med betydande medverkan från FOI.

Provstoppsavtalet stipulerar att statsparterna ska mötas regelbundet för att överväga åtgärder för att avtalet ska kunna träda i kraft. Detta sker vid den s k artikel XIV-konferensen som äger rum i New York vartannat år, senast september 2015. För att upprätthålla trycket mellan konferenserna finns två s k artikel XIV-samordnare, för närvarande Japan och Kazakstan.

Svenska insatser

Åren 2011–2013 innehade Sverige och Mexiko uppdraget. Vi fokuserade då särskilt på de sydostasiatiska stater som ännu inte ratificerat, i synnerhet den återstående Annex II-staten Indonesien som ratificerade i februari 2012. Det är inte minst i den regionala kontexten som CTBT får särskild relevans. Om samtliga stater ratificerar, kan detta bidra till att förstärka andra säkerhets- och nedrustningsåtgärder.

Koppling till kärnvapenfria zoner

Ett tydligt exempel är komplimentariteten mellan CTBT och kärnvapenfria zoner. Det bästa exemplet på svårigheterna, men också vinsterna, är ambitionen att etablera en zon fri från massförstörelsevapen i Mellanöstern. Inriktningen är att hålla en särskild konferens. Men denna har, av lätt insedda skäl, hittills inte kunnat genomföras. Det är emellertid självklart så, att ratifikation av CTBT av

nyckelstaterna i regionen – Egypten, Israel och Iran – skulle kunna bana väg för en sådan zon.

USA och Kina nyckelländer

När det gäller de återstående Annex II-ratifikationerna, anses framför allt USA och Kina sitta inne med nyckeln. De flesta bedömare menar att om USA tillträder, så kommer Kina att följa efter. President Clinton var en av de stats- och regeringschefer, inklusive representanter för samtliga P5-(kärnvapen) länder, som undertecknade provstoppsavtalet när det först lades fram i september 1996. Det visade sig snart att det fanns ett betydande internt amerikanskt motstånd mot ratifikation. Belackarna menade att avtalet inte kunde verifieras, samt att det skulle försvåra för USA att upprätthålla kvalitén i den nukleära arsenalen. När avtalet lades fram i senaten för ratifikation drev republikanerna igenom en tidig omröstning, vilket ledde till röstsiffrorna 51 – 48 emot ett tillträde. 67 röster för (två tredjedels-majoritet) hade krävts för ratifikation. Nu fick Clinton således inte ens en enkel majoritet på sin sida.

Under George W Bush blev frågan liggande. Barack Obamas tillträde väckte nya förhoppningar. I sitt linjetal i Prag 2009 var Obama mycket tydlig med sitt stöd för en amerikansk anslutning till CTBT. Men, som på så många andra områden har den politiska verkligheten på Capitol Hill förhindrat framsteg. Administrationen har nu satt igång en utbildningskampanj av senatorer, kongressledamöter och gräsrötter, men ingenting talar för någon verklig rörelse före höstens presidentval.

Det finns dock en intressant paradox i det amerikanska agerandet. USA är nämligen den absolut största givaren till CTBTO:s verksamhet. Detta finansiella, personella och tekniska stöd har varit avgörande för utvecklingen av verifikationssystemet. USA drar givetvis nytta av detta för sin egen säkerhet.

Det politiska ledarskapet i Kina förefaller ha en positiv inställning till ratifikation. Man har ingått ett avtal med CTBTO om leverans av mätdata från kinesiska stationer. Det mesta talar för att Kina vore berett att ratificera om USA gör det. Ett brett tekniskt samarbete sker också länderna emellan. Det kan f ö noteras att Kina är ett av de länder som hårdast har kritiserat Nordkorea i samband med dess senaste provsprängningar. Detta berodde nog åtminstone delvis på att man inte "förvarnats".

Doktor Lassina Zerbo från Burkina Faso är exekutivsekreterare i CTBTO sedan augusti 2013. Vid sitt tillträde tog han initiativ till en "Group of Eminent Persons (GEM)". GEM har till uppgift att på ett innovativt sätt främja CTBT:s ikraftträdande. Från Sverige deltar Hans Blix. GEM hade sitt första möte i Stockholm i april 2014. I somras hölls GEM-möten i Seoul och Tokyo.

Förhoppningar har grusats, men nya möjligheter uppstår

2016 är det tjugo år sedan avtalet undertecknades. De förhoppningar om genombrott som väcktes under Obamas första år vid makten har grusats. Inget pekar på att avtalet kommer att träda i kraft formellt under de närmaste åren. Utgången av president- och kongressvalen i USA kan bli av avgörande betydelse. Betydelsefullt blir också utvecklingen i Mellanöstern, inte minst kärnteknologiavtalet med Iran. En ytterligare lärdom inför framtiden torde vara att undvika alltför komplicerade procedurer för ikraftträdande.

Samtidigt är det viktigt att notera och värna om de stora framsteg som gjorts. Det gäller såväl de kontrollmöjligheter som de

över 300 mätstationerna ger som det faktiska moratorium som finns. Och i avsaknad av framsteg beträffande de åtta kvarvarande Annex II länderna kan noteras den positiva psykologiska effekten av att andra stater fortsätter att ratificera.

För att påminna om dessa framsteg och för att upprätthålla trycket på ratificering planeras diverse manifestationer i samband med 20-årsjubileet. Lassina Zerbo spelar en central roll i detta sammanhang. Det praktiska nedrustningsarbete som CTBT representerar ligger i högsta grad i linje med svensk utrikes-och säkerhetspolitik. Vårt politiska och tekniska engagemang har under senare år manifesterats mycket konkret genom vår roll som Art XIV samordnare, stödet till GEM samt SAUNA.

Nils Daag är ambassadör och ledamot av KKrVA. Erik Lindfors, ministerråd vid ambassaden i Wien, efterlämnade vid sin död i maj 2015 ett utkast till denna artikel. Den har sedan kompletterats och uppdaterats av Nils Daag.