Idén om en ”det enda syftets” kärnvapendoktrin

Konsekvenser för USA:s allierade, för Nato och den nukleära delaktigheten

av Dirk Roland Haupt

Résumé

President Biden is considering changing the United States' policy on nuclear deterrence. Since the beginning of the nuclear age, Washington has always declared that it could respond with nuclear retaliation not only to attacks with nuclear weapons, but also to non-nuclear aggression. That declaratory policy may soon be tightened: Biden would like to reduce the role of nuclear weapons, through a ”sole purpose (SP)” declaration. Under such policy, the sole purpose of U.S. nuclear arsenal should be deterring and, if necessary, retaliating against nuclear attacks. Against conventional aggression, the U.S. would never use nuclear weapons. Contrary to expectations, however, this would hardly reduce the nuclear risks the U.S. faces today. Moreover, the United States' allies in Europe and Asia already fear that SP would compromise their security. In Europe, for France and the United Kingdom as nuclear-weapon States as well as for NATO's nuclear-sharing Nations Belgium, Germany, Italy, the Netherlands and – to a lesser degree – Turkey, the question arises as to the political and military consequences of a ”sole purpose policy.”

PRESIDENT BIDEN ÖVERVÄGER att ändra USA:s politik för kärnvapenavskräckning. Sedan kärnvapenepokens början har Washington alltid förklarat att man kan svara med kärnvapen som vedergällning, inte bara på anfall med kärnvapen, utan även på icke-nukleära aggressioner. Denna uttalade politik kan snart komma att skärpas: Biden skulle vilja minska kärnvapnens roll genom en deklaration om att de får användas endast mot andra kärnvapeninnehavare. Det enda syftet (sole purpose; SP) med USA:s kärnvapenarsenal ska således vara att avskräcka från, och vid behov vedergälla, ett kärnvapenanfall mot Förenta staterna och dess allierade; däremot ska USA aldrig bruka kärnvapen mot konventionell aggression. Såsom kommer att framgå av den efterföljande analysen vore ett dylikt paradigmskifte, i motsats till vad man kan förvänta sig, dock knappast ägnat att minska de kärnvapenrisker som USA står inför i dag. Dessutom befarar USA:s allierade i Europa och Asien att SP äventyrar deras säkerhet. För de Natostater som tillämpar den nukleära delaktighetens strategi, d v s Belgien, Italien, Nederländerna, Turkiet och Tyskland, uppstår frågan om de politiska och militära konsekvenserna av en SP-politik.

Bidenadministrationens översyn av kärnvapenberedskapen

I juli 2021 inledde Bidenadministrationen en översyn av kärnvapenberedskapen (Nuclear Posture Review, NPR), vilket är obliga-

toriskt för nytillträdda amerikanska regeringar.[1] Processen beräknas vara avslutad i början av år 2022.

NPR innehåller bland annat USA:s deklaratoriska kärnvapenpolitik.[2] På det viset meddelar Washington motståndarna och de allierade vilka politiskt-strategiska mål som USA:s kärnvapenarsenal tjänar och vilken militär förmåga som är nödvändig för att uppnå dem. I samband med detta måste varje administration också förklara under vilka omständigheter USA skulle kunna använda sina kärnvapen. Att besvara dessa frågor ställer Biden-administrationen inför en prioriteringskonflikt. Detta är ytterligare ett skäl till att den pågående verksamheten avseende en ny översyn av kärnvapenberedskapen är omtvistad.[3]

Bidens konkurrerande mål

Å ena sidan vill presidenten minska kärnvapnens roll i USA:s säkerhetspolitik. Vita huset meddelade detta i sin ”Interim National Security Strategic Guidance”[4] i mars 2021. Biden har länge hållit fast vid ståndpunkten att en minskad roll för kärnvapen tjänar USA:s säkerhetsintressen. Därför föreslog han redan år 2017 som vicepresident och återigen år 2020 under valkampanjen att göra ”det enda syftets” kärnvapendoktrin till USA:s deklaratoriska politik, även om han aldrig preciserade fördelarna med SP.[5]

Å andra sidan har president Biden sagt att han vill stärka USA:s allianser igen, delvis för att bryta med Trumps politik. De flesta allierade förlitar sig på USA:s utökade kärnvapenavskräckning och är säkerhetsmässigt beroende av Washingtons löfte att vid behov försvara allierade med kärnvapen. Då SP hotar att begränsa detta nukleära ”paraply” är många allierade mycket kritiska till denna försvagning av USA:s deklaratoriska kärnvapenpolitik. Det finns alltså en bristande koppling mellan Bidens mål att använda SP för att minska kärnvapnens betydelse i USA:s strategi och samtidigt stärka USA:s allianser som bygger på kärnvapen som strategisk återförsäkring.[6] Under vissa omständigheter går det att lösa spänningen mellan dessa mål: Om hotet mot allierade, och därmed deras behov av USA:s kärnvapenskydd, är förhållandevis lågt, kan USA minska kärnvapenarsenalens roll utan att anstränga sina allianser. Detta var president Obamas tanke år 2009, i en period när Ryssland och Nato fortfarande upprätthöll ett strategiskt partnerskap.[7]

Sedan dess har dock säkerhetssituationen försämrats märkbart. Flera Natostater och USA:s allierade i Stilla havsregionen känner sig hotade av Ryssland och Kina, deras omfattande militära utbyggnad (för att inte säga upprustning) och deras, som aggressiv upplevda, utrikespolitik. Därför betonar de hur viktig USA:s utvidgade kärnvapenavskräckning är för deras säkerhet. Även bland de andra kärnvapenstaterna (Ryssland, Kina, Indien, Pakistan, Nordkorea, Frankrike, Storbritannien, Israel) minskar inte kärnvapenarsenalernas betydelse utan ökar nästan överallt.[8]

Förväntningar hos förespråkarna

Det enda syftet är inte bara en deklaratorisk kärnvapenpolitik utan en avgörande beståndsdel av en integrerad avskräckningspolitik. Det bygger på övertygelsen att om man ger ytterligare klarhet om när och varför Förenta staterna kan överväga att använda kärnvapen, kan man minska risken för en nukleär upptrappningsspiral och öka USA:s trovärdighet när det gäller avskräckning. För att uppnå fördelarna med en kärnvapendoktrin som definieras av det enda syftet bör tvetydighet i definitionen vara ett medvetet

beslut, inte ett sätt att skapa byråkratiska kompromisser eller bevara status quo. Mot denna bakgrund är Bidens SP-idé kontroversiell i Washington. Republikanska kongressledamöter kritiserar förslaget.[9] Oro kommer också från USA:s utrikes- och försvarsdepartement.[10] Förespråkare och anhängare håller ändå fast vid SP-idén. När de gör det betonar de särskilt tre argument:

För det första utgår de från att SP ökar krisstabiliteten.[11] Hittills har USA tillämpat en deklaratorisk politik av strategisk tvetydighet.[12] Handlingsoptionen att vara först med att använda kärnvapen i en kris utesluts avsiktligen inte av den amerikanska regeringen; uttalandet att USA inte antagit en ”no first use” (NFU)-politik är legio i amerikanska och allierade säkerhetspolitiska kretsar. Detta grundar sig på beräkningen att oförutsägbarheten i den amerikanska strategin stärker avskräckningen gentemot andra stater: om motståndarna inte känner till definitionen av den tröskel, vid vars överskridande USA kan komma att reagera med kärnvapenbruk, kommer de att undvika att närma sig denna tröskel.[13]

SP-förespråkarna anser dock att motståndarna i händelse av en kris fruktar inte bara en begränsad första användning (first use) utan snarare ett omfattande första slag (first strike).[14] I det senare fallet skulle USA i förebyggande syfte förstöra motståndarens hela kärnvapenarsenal för att sedan dominera konflikten med hjälp av sina egna kärnvapen. För att förhindra detta kan USA:s motståndare i kriser se sig tvingade att använda sina kärnvapen i ett tidigt skede innan USA:s missiler förstör dem, d v s att försöka förekomma den amerikanska insatsprincipen ”bruka dina [markbaserade] kärnvapen eller förlora dem” (”use them or lose them”),[15] trots vetskap om att USA aldrig tummat på grundregeln att kunna fatta beslut om att använda kärnvapenarsenalen under största möjliga tidspress (”prompt launch”), om systemen för tidig varning skulle rapportera att fientliga missiler avfyras,[16] och enligt en målplanering som styrs av den s k counterforce-strategi[17] som går ut på att neutralisera framför allt motståndarens nukleära förmågor. Med SP skulle sådana upptrappningsspiraler kunna undvikas, eftersom utmanarna vet i förväg att USA ser poängen med sina kärnvapen endast i att avskräcka från eller vedergälla kärnvapenanfall.[18] USA:s större förutsägbarhet gör att motståndares förhastade användning av kärnvapen i krissituationer blir onödig och kärnvapenkrig därmed mindre sannolika.

För det andra hävdar SP-förespråkarna att förutsägbarheten i USA:s agerande gör kärnvapenanfall mindre sannolika, även utanför kriser. Vissa kritiker av ”den strategiska tvetydigheten” gör gällande att missuppfattningar av vad denna amerikanska politik innebär oavsiktligt kan utlösa kärnvapenkrig, exempelvis till följd av feltolkningar av radarsignaler.[19] Om felaktiga signaler antyder ett amerikanskt första anfall av en storleksordning som uppfattas vara ägnad att slå ut målets andraslagsförmåga – och detta intryck inte avfärdas eller förkastas eftersom det skulle kunna vara förenligt med USA:s deklaratoriska politik, kan det falska larmet sätta igång ett massivt kärnvapenmotangrepp. Det kan, påstås det, leda till ett kärnvapenkrig på grund av ett misstag, d v s till ett oavsiktligt kärnvapenkrig. Med SP är risken för en sådan händelseutveckling mindre, anser dess tillskyndare.[20] Alla tecken som pekar på ett helt oväntat första anfall från USA skulle nu ifrågasättas dubbelt och tredubbelt, eftersom de motsäger USA:s uttalade politik att använda sina egna kärnvapen endast för att avskräcka från kärnvapenanfall från andra. En sådan granskning antas avslöja de flesta misstag

och göra felaktiga upptrappningar mindre sannolika.

För det tredje förväntar sig förespråkarna framgångar i nedrustningsdiplomatin tack vare SP:[21] Att minska betydelsen av USA:s kärnvapen innebär att Förenta staterna betonar den folkrättsliga förpliktelsen att fullgöra artikel VI i 1968 års icke-spridningsfördrag (NPT).[22] Denna bestämmelse ålägger fördragets parter att ”fortsätta förhandlingar i uppriktig avsikt om effektiva åtgärder” för att avsluta kärnvapenkapprustningen och uppnå kärnvapennedrustning.[23] SP skulle rentav gynna den tionde NPT-översynskonferensen i januari 2022.[24] Många länders missnöje över bristen på framsteg i uppfyllandet av artikel VI hotar att återigen förhindra att konferensen kan komma att enas om ett substantiellt slutdokument. Det hävdas att med SP blir ett positivt resultat mer sannolikt, vilket skulle stabilisera NPT som helhet.[25]

Scenarier för SP:s genomförande

Huruvida dessa effekter uppstår beror på hur SP genomförs. I princip kan man tänka sig två scenarier: (1) en rent deklaratorisk förändring av USA:s kärnvapenpolitik eller (2) en SP-deklaration som understöds av motsvarande styrkejusteringar.

I själva verket kan de förväntade fördelarna med SP endast uppnås om USA i grunden ändrar strukturen på sina kärnvapenstyrkor.[26] Man kan dock förvänta sig att president Bidens regering kommer att begränsa ett eventuellt SP till en deklaratorisk förändring.[27] Ett sådant SP kommer sannolikt att göra sina anhängare och förespråkare besvikna. Detta beror på att motståndarregeringar ger liten trovärdighet åt enbart en amerikansk presidents ord. Tvivel om allvaret i ett amerikanskt SP kan höras i Ryssland och Kina,[28] men också i t ex Australien.[29]

Mot denna bakgrund måste en strategi som ämnar övergå till en deklaratorisk politik inriktad på ”det enda syftet” tydligt redogöra för skälen och fördelarna, samtidigt som USA försäkrar sina allierade om dess bestående och pålitliga engagemang för deras säkerhet. Narrativet om en förändring av den deklaratoriska politiken skulle, ensamt eller tillsammans med andra åtgärder, behöva klargöra att det är en brådskande prioritering för Förenta staterna att minska kärnvapnens roll i den nationella säkerhetsstrategin och att denna förändring lägger en solid grund för en ny inriktning på den amerikanska kärnvapenpolitiken. En ny deklaratorisk politik skulle kunna bli upprinnelsen till en ny process, riktad främst mot Ryssland och Kina, som styrs av målsättningen att uppmuntra och anta en säkrare politik för användning av kärnvapen.

Att tillkännage att det enda syftet med USA:s kärnvapen är att avskräcka från kärnvapenanfall mot USA och dess allierade och partner skulle signalera en politisk kursändring från USA:s sida i riktning mot ett minskat beroende av kärnvapen och, beroende på processens utveckling och resultat, kunna leda till en återgång till den negativa säkerhetsgaranti som USA lämnat under president Obamas ämbetsperiod,[30] d v s att ”USA inte kommer att använda eller hota med att använda kärnvapen mot icke-kärnvapenstater som är parter i icke-spridningsfördraget och som uppfyller sina skyldigheter i fråga om icke-spridning av kärnvapen”.[31] Men mot bakgrund av det faktum att USA hittills konsekvent invänt mot en folkrättsligt bindande verkan av sin negativa säkerhetsgaranti, skulle ett försiktigt avsteg från den för närvarande gällande negativa säkerhetsgaranti, som lämnades under Donald Trumps presidentskap och som sammanställs med de öv-

riga P5-staternas negativa säkerhetsgarantier i nedanstående översikt, samt ett försök till återställande av sakernas tidigare tillstånd numera vara kopplade till en beredvillighet att göra en nygammal negativ säkerhetsgaranti folkrättsligt bindande.[32]

Negativa säkerhetsgarantier är garantier från kärnvapenstaterna att inte använda eller hota att använda kärnvapen mot stater som formellt har avstått från dem. Åtgärden avseende juridiskt bindande negativa säkerhetsgarantier till icke-kärnvapenstaterna har i viss mån konkretiserats genom NPT-parternas beslut. Folkrättsligt bindande negativa säkerhetsgarantier återfinns i huvudsak endast i protokollen till fördragen som kärnvapenfria zoner. Med hänvisning till att Internationella domstolen åberopade ”särskilda skyldigheter enligt fördrag och övriga åtaganden” i sitt rådgivande yttrande om lagligheten av hot om eller bruk av kärnvapen[33] har det hävdats att de negativa säkerhetsgarantier, som Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien och USA lämnade i april 1995 till förmån för NPT:s icke-kärnvapenstater och som noterades med uppskattning av FN:s säkerhetsråd i den enligt kapitel VI i FN-stadgan antagna resolutionen 984 (1995), är att anse som folkrättsligt bindande. Frånsett de specifika omständigheter som råder i Frankrikes fall[34] måste denna åsikt dock på folkrättsliga grunder hänföras till garantigivarnas bristande bindningsvilja och garantiernas bindningsverkan ifrågasättas.[35]

Kärnvapenstaternas vilja att binda sig går inte längre än åtagandet i handling 8 i slutdokumentet till 2010 års NPT-översynskonferens,[36] i enlighet med vilken ”[a]lla kärnvapenstaterna åtar sig att fullt ut följa sina befintliga åtaganden med avseende på säkerhetsgarantier [;] de kärnvapenstater som ännu inte har gjort [sådant åtagande] uppmuntras att lämna säkerhetsgarantier till fördragsparter som är icke-kärnvapenstater.” Av detta följer att ett lämnande eller en utvidgning av bindande negativa säkerhetsgarantier inte utgör en skyldighet enligt artikel VI i NPT. Kärnvapenstaterna har därför en vidsträckt rätt att samtycka till att lämna negativa säkerhetsgarantier och, om så sker, att göra det på det sätt de anser lämpligt. Följaktligen framstår det som ogrundat att sluta sig till att den nuvarande situationen beträffande negativa säkerhetsgarantier skulle innebära en kränkning av artikel VI.[37]

Översikt över P5-staternas negativa säkerhetsgarantier

P5-stat	Negativa säkerhetsgarantier (i den senast förklarade versionen vid utgången av år 2021)
Frankrike	Kommer inte att använda eller hota med att använda kärnvapen mot icke-kärnvapenstater som uppfyller sina skyldigheter enligt icke-spridningsfördraget; skulle endast använda kärnvapen i extrema självförsvarssituationer.
Förenta staterna	Kommer inte att använda eller hota med att använda kärnvapen mot icke-kärnvapenstater som uppfyller sina skyldigheter enligt icke-spridningsfördraget, dock med följande förbehåll: ”Med tanke på risken för betydande icke-nukleära strategiska anfall förbehåller sig Förenta staterna rätten att göra de justeringar av garantin, som kan vara påkallade av utvecklingen och spridningen av icke-nukleära strategiska anfallstekniker och Förenta staternas förmåga att bemöta detta hot”.
Kina	Förbehållslöst ingen första användning av kärnvapen.

Ryssland	Kommer inte att använda eller hota med att använda kärnvapen mot icke-kärnvapenstater som är parter i icke-spridningsfördraget, utom i händelse av en invasion eller ett anfall mot Ryssland eller mot dess allierade av en stat som agerar i samverkan med en kärnvapenstat, eller ”när statens själva existens är i fara”.
Storbritannien	Kommer inte att använda eller hota att använda kärnvapen mot icke-kärnvapenstater som uppfyller sina skyldigheter enligt icke-spridningsfördraget, dock med rätt att se över politiken om ett framtida hot som härrör från massförstörelsevapen, såsom exempelvis kemisk eller biologisk förmåga eller ny teknik med jämförbar verkan, gör det nödvändigt.

För att USA:s motståndare ska tro att USA endast ser kärnvapen som ett sätt att hantera kärnvapenaggression måste Washington kraftigt minska sin förmåga att använda kärnvapen på andra sätt. Förenta staterna måste göra det trovärdigt att man har gett upp viktiga militära optioner som man annars skulle kunna använda för att avsevärt begränsa en motståndares förmåga att svara med kärnvapen. För detta räcker det inte att avskaffa enskilda kategorier av kärnvapen, särskilt markbaserade interkontinentala ballistiska missiler (ICBM). Även om USA gav upp alla sina ICBM skulle motståndare till USA frukta att Washington fortfarande förfogar över förmågan att inleda ett första anfall i en kris eller åtminstone har militära incitament till ett första anfall.[38] Detta stöds av det stora antalet ubåtsburna missiler, i kombination med missilförsvarsförmågan och precisa konventionella offensiva vapen med lång räckvidd. Som ett resultat av detta skulle USA:s motståndare nästan säkert förbereda sig för ett värsta scenario snarare än att enbart lita på Washingtons ord.[39]

För att övertyga motståndarna om att Förenta staterna konsekvent kommer att tillämpa NFU måste Washington alltså avstå från viktiga strategiska resurser, både kärnvapen och icke-nukleära, och i slutändan från den amerikanska militärens världsledande roll. Det finns inget som tyder på att detta är avsikten. För USA:s motståndare skulle Bidens SP därför inte vara mycket mer än en obetydlig markering med liten strategisk konsekvens.

Första posten i SP:s saldo: För USA knappast någon förändring alls

Om Ryssland och Kina anser att ett amerikanskt SP är opålitligt kan denna politik inte bidra till att minska risken för förhastade kärnvapenattacker i krissituationer eller en felaktigt utlöst kärnvapenexplosion. Eftersom Moskva och Peking fortfarande inte kan utesluta ett amerikanskt första anfall, vore risken för upptrappning i kriser samt felaktiga kärnvapeninsatser fortfarande inte eliminerad.

Det är inte heller klart varför ett rent deklaratoriskt SP skulle ge USA avgörande fördelar inom NPT-regimen och vid 2022 års översynskonferens. Nedrustningsanhängare kommer sannolikt att välkomna ett sådant SP, men kritisera bristen på militärt genomförande.[40] Historiska erfarenheter ger ingen anledning att förvänta sig att ett amerikanskt SP skulle kunna förändra konferensens förlopp på ett avgörande sätt. Likafullt är det P5-staterna som har huvudansvaret för att ge NPT:s fördragssystem den stabilitet som deras handlingars förenlighet med konceptet för ”fördragets ikraftblivande på obestämd tid, på villkor att P5-staterna uppfyller sär-

skilda redovisningsskyldigheter" ("permanence with accountability")[41] skulle innebära. Om USA, såsom åtskilliga gånger förr, som enda P5-stat tog ett proaktivt initiativ och SP skulle bidra till att konferensen kan nå samförstånd om att anta ett substantiellt slutdokument, vore det åtminstone enklare, i synnerhet efter 2015 års resultatlösa översynskonferens – att framhålla att det finns ett samband mellan översynskonferensers utfall och NPT:s stabilitet. Det saknas bevis för att stödja tesen att icke-kärnvapenstater kommer att dra sig ur NPT och sträva efter egen kärnvapenförmåga om kärnvapennedrustningen vacklar.

Men om Moskva och Peking inte anser att USA:s SP är trovärdigt, skulle detta också motverka den ofta förekommande kritiken att SP undergräver avskräckningen av massiva icke-nukleära aggressioner. Om Ryssland och Kina kommer att fokusera på militär förmåga snarare än på uttalade ord, kan USA även med SP komma att fortsättningsvis behöva förlita sig på sin kärnvapenpotential som avskräckningsmedel. Detta innebär inte att avskräckning genom strategisk tvetydighet, som trots allt praktiskt taget fortbestår i händelse av ett icke trovärdigt SP, vore riskfri. Varje kärnvapenpolitik med en förstaslagsoption medför en ökad risk för oavsiktlig upptrappning.[42] När motståndarna försöker bedöma USA:s kärnvapentröskel kan de göra felbedömningar och därigenom oavsiktligt överskrida den. Dessutom kan man inte utesluta en olycka så länge kärnvapen existerar.[43] Dessa risker är reella, även om de är extremt små i USA:s fall. Ett rent deklaratoriskt SP eliminerar inte dessa risker.

När det gäller de positiva effekter som man hoppas på är SP alltså inte betydelsefullt för USA. Det skulle inte heller ske några större förändringar när det gäller avskräckning. Politiskt sett blir dock SP:s balans sämre, särskilt för USA:s allierade i Asien. Detta kan i sin tur få negativa konsekvenser för USA, Europa och upprätthållandet av den USA-ledda internationella ordningen.[44]

Andra posten i SP:s saldo: För USA:s asiatiska allierades vidkommande desto större förändringar

Som ett resultat av Kinas upprustning har den amerikansk-kinesiska maktbalansen när det gäller konventionella vapen förändrats i regionen.[45] Pentagon kan inte längre vara säker på att vinna ett begränsat krig mot Kina där kärnvapen inte spelar någon roll.[46] Följaktligen är USA:s överlägsna kärnvapenarsenal av central betydelse. Den gör det möjligt för Washington att effektivt avskräcka Peking från att överhuvudtaget igångsätta en väpnad konflikt och i slutändan att ha det militära övertaget i en konfrontation med Kina.

USA:s förmåga att avskräcka Kina från konventionell aggression påverkas inte av ett rent deklaratoriskt SP, eftersom Peking skulle misstro ett sådant. Däremot finns det skäl att anta att även en rent deklaratorisk förändring kommer att påverka USA:s asiatiska allierade som ser sig hotade av Kina. Dessa skulle förmodligen tvivla på USA:s vilja att stå upp för dem. På grundval av ett rent deklaratoriskt SP skulle Washington acceptera ett konventionellt nederlag snarare än en nukleär upptrappning,[47] eftersom USA inte längre kan avskräcka Kina enbart med konventionella medel. Detta skulle lämna de allierade i händerna på ett överlägset Kina. Som en följd av detta kommer trycket sannolikt att öka i dessa länder för att antingen söka en politisk uppgörelse med Peking[48] eller att bygga upp en egen avskräckningsförmåga, eventuellt även av nukleär karaktär.[49]

Tredje posten i SP:s saldo: Europa skulle beröras – dock ej på enahanda sätt

Konsekvenserna i Europa kan bli lika destabiliserande. Under det kalla kriget var den konventionella maktbalansen där visserligen ännu mer ogynnsam för USA:s allierade än vad den är i dag i Asien. Den sovjetiska armén tycktes kunna avskräckas av väst endast med hjälp av kärnvapen. Följaktligen hade kärnvapnen under många år stor betydelse för Natos strategi. Européernas militära beroende av USA finns fortfarande kvar. Den konventionella maktbalansen har dock förskjutits. I konventionellt hänseende är Nato idag överlägset Ryssland totalt sett, även om bilden ser annorlunda ut i regionala sammanhang och i vissa konfliktscenarier.[50] Ur den synvinkel som förespråkarna av Bidens idé väljer, öppnar detta ett manöverutrymme för USA till förmån för SP.

Europas relativa betydelse i USA:s globala strategi har minskat efterhand.[51] Washington sätter nu främst rivaliteten med Kina och därmed i ett utvidgat perspektiv Asien i sin strategiska fokus.[52] Denna förändring i prioriteringarna ger näring åt tvivel om USA:s beslutsamhet att gå in i en militär konflikt med Ryssland för att bevara den europeiska säkerheten, samtidigt som européerna å sin sida måste ännu komma till rätta med tanken att den kinesisk-amerikanska rivaliteten mycket väl kan bli den internationella politikens styrande princip.[53] Detta medför med viss sannolikhet att eventuella politiska eller militära förluster, som skulle stå på spel i plausibla konfliktscenarier i Europa i dag, kan mycket väl bli mindre viktiga ur maktpolitisk synvinkel än de var under det kalla kriget. Då kunde den europeiska maktbalansen ha tippat om den västliga alliansen hade förlorat Västtyskland.[54] I dag däremot skulle sådana förluster, till exempel i Östeuropa, utmana Nato i dess kärnuppgift,[55] men möjligen vara mindre relevanta för USA:s globala intressen.[56]

Ur de europeiska allierades perspektiv är frågan i dag därför inte så mycket om alliansen har *förmågan* att vinna en icke-nukleär konflikt med Ryssland, för det har den. Det är snarare tveksamt om Förenta staterna, som tillhandahåller de kritiska militära resurserna, skulle ha *viljan* att använda dem. Denna fråga är avgörande eftersom de konventionella styrkor *som Nato* har stationerat i potentiella konfliktområden (t ex i Östersjö- eller Svartahavsregionen) i händelse av rysk aggression är underlägsna de ryska förbanden på marken. För att Nato ska kunna utnyttja sin totala styrka måste den (och i stor utsträckning Förenta staterna) först sätta in ytterligare styrkor i konfliktområdet. Detta kan ta flera dagar till veckor, varför Ryssland skulle ha ett incitament att satsa på en snabb militär framgång som åstadkommer fullbordade fakta.[57] Emellertid råder ingen enighet kring hur Washington kommer att reagera politiskt och militärt i ett sådant läge. Därför är Bidens SP-planer minst sagt besvärliga för Europa, troligen till och med högt laddade.

Dilemman för Nato i Europa

I likhet med situationen i Östasien försvagas den faktiska avskräckningen av rysk aggression inte av ett rent deklaratoriskt SP. Moskva skulle knappast tro på detta SP. Däremot skulle SP skapa intrycket hos vissa allierade att tillförlitligheten i USA:s löfte om skydd minskar och att Moskva fäster sig vid uppfattningen att en dylik minskning faktiskt ägt rum. SP vore nämligen ett avsteg från en decennier gammal politik: Även i mycket mer gynnsamma hotsituationer vidhöll Washington tidigare alltid att optionen att kunna tillgripa ett kärnvapenbaserat första

anfall var en nödvändig grundbult för Nato för att avskräcka motståndarna från konventionella anfall.[58] Nu överväger USA att överge denna politik och att förklara att dess kärnvapen endast var ett medel för att motverka nukleär aggression.

Denna effekt avspeglas redan i de aktuella debatterna inom Nato.[59] Kärnvapenstaterna Frankrike och Storbritannien samt en rad andra allierade kritiserar SP-planerna.[60] Särskilt de stater som ligger geografiskt nära Ryssland och känner av dess politisk-militära tryck, fruktar att de kommer att bli utsatta för rysk utpressning utan en pålitlig amerikansk garanti.[61] Enligt deras åsikt gör SP konventionella krig i Europa möjliga igen, vilket leder dessa stater till förstärkta konventionella ansträngningar, bland annat genom egenutveckling av vapensystem.

Ett SP-beslut som USA fattar mot de allierades vilja kommer därför sannolikt att väcka kontroversiella debatter inom Nato. Ur ett politiskt perspektiv, med tanke på det ökande antalet USA-skeptiska röster i Europa, skulle SP kunna tolkas som ytterligare ett bevis på USA:s minskande tillförlitlighet. Ur ett militärt perspektiv kan man anta att vissa allierade kommer att framföra krav på kompensation för den upplevda säkerhetsbristen.[62] De kommer att begära fullödiga svar på frågan, om och hur den lucka i återförsäkringen, och i européernas ögon även i avskräckningen, som skapats av SP kan fyllas på ett konventionellt sätt. För att neutralisera Rysslands förmåga att utöva påtryckningar kan allierade komma att argumentera för drastiska åtgärder. De måste antas efterlysa förmåga för att slå tillbaka rysk aggression på marken som högsta prioritet.[63] Detta skulle kräva enorma investeringar i till exempel luft- och cyberförsvar.[64] Krav på stationering av större Natoenheter i potentiella konfliktområden är också tänkbara. Ny forskning understryker att enbart små truppförstärkningar inte ändrar en angripares kalkyl.[65]

Men kärnvapnens avskräckande effekt på Moskva är också att hota med skador på ryskt territorium. Därför räcker det inte att bygga upp en starkare försvarsförmåga för att fylla luckor i tryggheten. För att återupprätta den risk för Rysslands territorium som minskas av SP, skulle offensiva förmågor, till exempel inom områdena cyber- och luftmakt, också behöva skapas eller stärkas. Innan en sådan förstärkning av de konventionella styrkorna kan ske måste svåra frågor besvaras: Vem ska tillhandahålla trupperna? Många allierade måste alltjämt bemästra omfattande utmaningar i samband med Natos omkonfigurering som inleddes 2014.[66] Var kommer trupperna att stationeras? Om det ska vara i Östeuropa: accepterar alla allierade att 1997 års grundakt om ömsesidiga förbindelser, samarbete och säkerhet mellan Nato och Ryska federationen[67] upphävs för detta? Slutligen, vem kommer att bära kostnaderna, som tankesmedjan RAND uppskattar till 8–14 miljarder dollar som startfinansiering för den skisserade försvarskontingenten enbart för de baltiska staterna och till 3–5 miljarder dollar årligen därefter?[68]

På kort sikt torde USA:s allierade troligen motvilligt acceptera ett okompenserat SP. På medellång och lång sikt kommer dock trycket på militär kompensation sannolikt att öka, liksom risken för politisk splittring av alliansen. Frågan kvarstår således om mer säkerhet faktiskt skulle uppnås med konventionell substitution, vilket innebär att Nato sätter in förmåga med defensiv funktion. För Natos motparter och deras underrättelsetjänster kan det dock vara svårt att skilja mellan defensiva och offensiva konventionella förmågor, vilket skulle kunna leda till ett säkerhetsdilemma.[69] Det är osäkert om en upprustningsspiral kan undvikas.[70]

Moskvas känsla av hot kommer sannolikt att öka till följd av sådana åtgärder. Detta skulle förmodligen intensifiera spänningarna.

Dessutom talar mycket för att SP stärker de kritiska rösterna i den nuvarande debatten om nukleär delaktighet i Nato.[71] Om kärnvapnens betydelse ska minska, verkar till och med en översyn av den nukleära delaktigheten logisk för vissa. Dessutom skulle kärnvapnens politiskt-institutionella kopplingar förlora i vikt. Om den amerikanska regeringen inte längre offentligt kopplar sina kärnvapen till konventionella scenarier, varför skulle t ex Italien eller Tyskland då fortsätta att förbereda sig för dem? En dylik kritik bygger dock på missuppfattningar. I Natos strategi påverkar SP inte de taktiska kärnvapnens funktion, lika lite som de i Europa stationerade amerikanska systemen, nämligen att kunna reagera proportionerligt på ett begränsat ryskt förstaslagsanfall och på så sätt avskräcka Ryssland från att företa det.[72]

Slutligen skulle SP leda till oenighet bland Natos tre kärnvapenstater om kärnvapenstrategin, vilket måste tas på stort allvar.[73] Frankrike[74] och Storbritannien[75] förlitar sig på hotet om första användning och förkastar ett amerikanskt SP. En tvist mellan dessa tre skulle påverka förhandlingsprocessen rörande Natos nya strategiska koncept, som ska antas i juni 2022,[76] och ytterligare komplicera sökandet efter samförstånd.

Berlin, Bryssel, Haag och Rom är troligen inte redo för SP:s följdeffekter

Ett SP måste visserligen mätas mot de nukleärt delaktiga staternas – d v s Belgien, Italiens, Nederländernas, Turkiets och Tysklands – intressen som har varit centrala i kärnvapenstrategin sedan öst-västkonfliktens början. Men detta har bäring framför allt på Tyskland. Förutom målet att förebygga och avsluta konflikter försökte i synnerhet Västtyskland att säkerställa att USA, med sitt löfte om skydd, också tog risker för sitt eget territorium och därmed visade ett starkt intresse av att undvika en rent europeisk konflikt.[77] Vidare ville Bonn skapa institutionella ramar för att få inflytande över användningen av kärnvapen i Europa.[78] Slutligen ville Tyskland bevara USA:s roll som garant för den europeiska säkerheten och förhindra att USA:s löfte om skydd ersätts av ett franskt alternativ.[79] Det finns mycket som tyder på att dessa intressen kvarstår. Därför skulle eventuella konsekvenser av SP för Nato också påverka de Natomedlemsstater som är nukleärt delaktiga, framför allt avseende de tre följande aspekterna:

För det första uppstår frågan, om och hur den klyfta i uppfattningen om återförsäkring som uppstår till följd av SP kan fyllas med nya konventionella möjligheter. För mätt i förhållande till sin ekonomiska styrka är Tysklands, Italiens, Nederländernas och Belgiens bidrag till Natos militära kapacitet alldeles för små.[80] Om den europeiska andelen av alliansens konventionella stridsförmåga ska ökas, behöver Tyskland ge det största bidraget jämfört med de andra Natopartnerna och Italien betydligt förhöja sitt bidrag jämfört med vad som har åstadkommits fram till nu.[81] Om SP antas, kan förväntningarna på Berlin och Rom öka påtagligt. Framför allt i den nya tyska regeringen kommer dock nödvändigheten av sådana åtgärder sannolikt att ifrågasättas.

För det andra förutsätter ett större bidrag från de nukleärt delaktiga Natostaterna (med undantag av Turkiet) till Europas militära säkerhet ett trovärdigt politiskt stöd från regeringar och parlament. Först då skulle det vara möjligt att lugna de östliga allierade. Detta är i sin tur sannolikt en större utmaning för

regeringarna i Belgien, Nederländerna och Tyskland än vad det verkar vara i Italien.[82]

För det tredje kan SP återigen väcka frågan om hur viktig Frankrikes kärnvapenarsenal är för Europas säkerhet, just eftersom Paris kommer att hålla fast vid en nukleär förstaslagsoption. Under Trumps presidentskap hade Frankrike försökt främja berättelsen om strategisk autonomi, enligt vilken Europa behövde stärka sin egen förmåga att agera,[83] med tanke på de tvivel på USA:s tillförlitlighet som var påtagliga på många håll. I februari 2020 bjöd president Macron in intresserade partner till en dialog om de franska kärnvapnens roll för Europas säkerhet.[84] Paris vill dock föra denna dialog utanför Natos strukturer. Medan detta ligger i vissa östeuropeiska staters intresse, strider denna utgångspunkt mot de nukleärt delaktiga Natostaternas önskan att förankra frågor om kärnvapenavskräckning institutionellt inom Natos ram. Berlin, Bryssel, Haag och Rom är oroliga för att flytta debatten utanför Nato, eftersom de inte endast betraktar en sådan utveckling som säkerhetspolitiskt destabiliserande, utan befarar dessutom att den underlättar för en framtida isolationistisk amerikansk president att minska det nukleära skyddsansvaret för Europa bortom SP.[85]

Rekommendationer för åtgärder

Många Natostater, framför allt Frankrike, Storbritannien och Tyskland, har på olika sätt gjort det otvetydigt klart för Biden-regeringen att de ogillar SP. Så länge beslutsprocessen i Washington inte är avslutad, fortsätter de att förmedla detta budskap.

De nukleärt delaktiga staterna skulle här kunna följa en dubbel strategi. Bilateralt med Washington bör de fortsätta att sträva efter ett intensivt utbyte om SP och be den amerikanska regeringen, särskilt Vita huset och utrikesdepartementet, att förklara vilken förändring i säkerhetsmiljön som motiverar en ändring av den deklaratoriska politiken med eventuellt långtgående konsekvenser, och vilka fördelar som följer av SP. Berlin, Bryssel, Haag och Rom bör å sin sida beskriva, vilka politiska och militära problem som SP skulle skapa i alliansen. De öst- och centraleuropeiska allierade kan förväntas kräva konventionella ersättningar, vilket ger upphov till svåra följdfrågor. Dessutom bör de nukleärt delaktiga Natomedlemmar (i förekommande fall utan Turkiets medverkan) förklara hur SP kan skada USA:s kärnvapenintressen i Europa om det europeiska stödet för den nukleära delaktigheten försvagas på grund av detta. USA:s kärnvapen stationerades i Europa även i det syfte att de allierade är medansvariga för den riskdelning som ligger i den nukleära delaktighetens strategi.[86] Dessutom värdesätter USA sina kärnvapen som ett instrument, med vilket man kan signalera sin vilja att i grunden förändra förloppet av en begränsad konflikt och därmed avskräcka en motståndare. Båda dessa intressen kommer USA inte att kunna fullfölja om SP ger näring åt en utveckling som leder till att den nukleära delaktigheten ifrågasätts.

För att bemöta det försvar av SP som är att vänta från amerikanskt håll när väl ett beslut till dess förmån har tagits, kan det tänkas ligga i Natos europeiska kärnvapen- och nukleärt delaktiga staters gemensamma intresse att utveckla ett paket av uttalanden som tar sikte på att

- alla Natostaterna bör offentligt förklara att konventionell förmåga är av största vikt, men att den inte är det enda sättet att avskräcka och vid behov stoppa icke-nukleära anfall samt
- på nytt bekräfta målet att säkerställa Natos konventionella överlägsenhet så

att tröskeln för ett nukleärt förstaslagsanfall från alliansen förblir så hög som möjligt och risken för bruk av kärnvapen därmed kan minskas på längre sikt.

För detta ändamål kan det vara nyttigt att lansera ett nytt, kompletterande samrådsformat som inkluderar alla allierade som känner sig berörda av Bidens SP-idé.[87] Detta avser särskilt Frankrike, som inte deltar i överläggningarna i den nukleära planeringsgruppen och högnivågruppen, samt Italien och Polen, som inte är representerade i den euro-atlantiska ”fyrklövern” (”Quad”,[88] d v s USA, Storbritannien, Frankrike, Tyskland). Detta nya format kunde vara till hjälp när det gäller att ta upp de känsliga frågor som SP ger upphov till för alliansen. Målet bör vara att skapa en bättre förståelse bland de allierade för de problem som enskilda stater har med olika kärnvapenstrategier. Det måste förbli en öppen fråga, vilka villkor som måste uppfyllas för att SP ska vara förenligt med USA:s och alla dess allierades säkerhetsintressen. Det skulle redan vara en vinst om dessa samråd successivt kunde stärka förtroendet för att det utöver den militära förmågan också finns en tillräckligt stark politisk vilja att garantera Europas säkerhet.

Författaren är jur lic.

Noter

1. Systemet att nytillträdda amerikanska regeringar ska företa en översyn av kärnvapenberedskapen infördes i oktober 1993, Målsättningen med denna process är att fastställa eller justera den roll som kärnvapen ska spela i USA:s säkerhetsstrategi. De rättsliga bestämmelserna avseende dessa översyner finns i Förenta staternas författningssamlings (United States Code) 10 titels 24 kapitel: *10 USC Ch. 24 Nuclear Posture Review, https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title10/subtitleA/part1/chapter24&edition=prelim,* (2021-12-21). Dess 491 § om ”Förenta staternas strategi för användning av kärnvapen: rapporter om ändring av strategin” föreskriver att senast 60 dagar före det datum då presidenten genomför en strategi för USA:s kärnvapenanvändning som innebär avsteg från eller skillnader till den då gällande strategin, ska presidenten överlämna en rapport till kongressen med följande innehåll:
   (1) En beskrivning av de ändringar av Förenta staternas strategi för kärnvapenanvändning, planer och alternativ som görs genom den strategi som utfärdas på detta sätt.
   (2) En bedömning av effekterna av sådana ändringar för USA:s kärnvapenställning.
   (3) En beskrivning av konsekvenserna av sådana ändringar för flexibiliteten och motståndskraften hos USA:s strategiska styrkor och förmågan hos dessa styrkor att stödja Förenta staternas mål när det gäller kärnvapenavskräckning, utökad avskräckning, säkerhet och försvar.
   (4) En analys av i vilken utsträckning sådana ändringar innefattar ett ökat beroende av konventionella eller icke-nukleära globala anfallsförmågor eller USA:s missilförsvar.
2. Med ”deklaratorisk kärnvapenpolitik” förstås en uppsättning offentliga uttalanden om de omständigheter under vilka en stat, en grupp av stater eller en försvarsallians skulle överväga att använda kärnvapen. I den senaste översynen av kärnvapenberedskapen för år 2018 definieras fyra roller för USA:s kärnvapen: (1) avskräckning av nukleära och icke-nukleära attacker, (2) skydd av eller återförsäkring till allierade och partner, (3) uppnående av USA:s mål för den händelse att avskräckningen misslyckas samt (4) förmåga att skydda sig mot en osäker framtid. *Nuclear Posture Review 2018*, U.S. Department of Defense, Washington DC 2018, s vii, *https://media.defense.gov/2018/*

Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF, (2021-12-21).

3. Mount, Adam och Vaddi, Pranay: *An Integrated Approach to Deterrence Posture: Reviewing Conventional and Nuclear Forces in a National Defense Strategy,* Federation of American Scientists, Washington DC 2020, s 3 och 11-13, *https://fas.org/wp-content/uploads/2020/12/An-Integrated-Approach-to-Deterrence-Posture.pdf,* (2021-12-21).
4. *Renewing America's Advantages: Interim National Security Strategic Guidance,* U.S. National Security Council, The White House, Washington DC 2021, s 13, *https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf,* (2021-12-21).
5. Biden, Joseph R: "Why America Must Lead Again: Rescuing US Foreign Policy after Trump", *Foreign Affairs,* band 99 häfte 2, 2020, s 64, *https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again,* (2021-12-21).
6. Smith, Adam: "Rethinking U.S. and International Nuclear Policies: Are Current Practices Including Threats of Nuclear Strikes Legal and Morally Justified?", University of Pennsylvania Center for Ethics and the Rule of Law 2021-04-21, *https://youtu.be/Y_gaKQnwAgc?t=1164,* (2021-12-21). Adam Smith är kongressledamot (D-WA).
7. Sanger, David E och Shanker, Thom: "White House Is Rethinking Nuclear Policy", *New York Times,* 2010-02-28, *https://www.nytimes.com/2010/03/01/us/politics/01nuke.html,* (2021-12-21). Jfr också Einhorn, Robert och Pifer, Steven: *Meeting U.S. Deterrence Requirements: Toward a Sustainable National Consensus,* The Brookings Institution, Washington DC 2017, s 18, *https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/fp_20170920_deterrence_report.pdf,* (2021-12-21).
8. Kristensen, Hans M och Korda, Matt: "World Nuclear Forces" i *SIPRI Yearbook 2021. Armaments, Disarmament and International Security,* Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI, Oxford University Press, Oxford 2021, s 333 f.
9. Miller, Franklin C: "Sole Purpose: A Policy Without a Purpose", *RealClearDefense,* 2020-09-19, *https://www.realcleardefense.com/articles/2020/09/19/sole_purpose_a_policy_without_a_purpose_577999.html,* (2021-12-21).
10. Einhorn, Robert: *No First Use of Nuclear Weapons Is Still A Bridge Too Far, But Biden Can Make Progress Toward That Goal,* The Brookings Institution, Washington DC 2021, s 8, *https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/10/FP_20211020nfu_einhorn.pdf,* (2021-12-21).
11. Gerson, Michael S: "The Future of U.S. Nuclear Policy: The Case for No First Use", Policy Brief, *Quarterly Journal: International Security,* feb 2011, s 3 och 4, *https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/gerson_policy_brief_Feb_2011.pdf,* (2021-12-21).
12. Perkovich, George och Vaddi, Pranay: *Proportionate Deterrence: A Model Nuclear Posture Review,* Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC 2021, s 32, *https://carnegieendowment.org/2021/01/21/proportionate-deterrence-model-nuclear-posture-review-pub-83576,* (2021-12-21).
13. Priebe, Miranda; O'Mahony, Angela; Frederick, Bryan; Demus, Alyssa; Lin, Bonny; Grisé, Michelle; Eaton, Derek och Doll, Abby: *Operational Unpredictability and Deterrence: Evaluating Options for Complicating Adversary Decisionmaking,* RAND Corporation, Washington DC 2021, s 2 och 5-11, *https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA400/RRA448-1/RAND_RRA448-1.pdf,* (2021-12-21).
14. Under valkampanjen har Biden ibland uttalat sitt stöd för en doktrin som går ut på att USA borde tillämpa insatsprincipen om NFU. Dessa uttalanden har dock snarare varit av spontan karaktär; jfr Union of Concerned Scientists, "Why the US Needs a No First Use Policy", *https://www.youtube.com/watch?v=p2A70cBaoYk*. Både i medierapporteringen och i uttalanden av demokratiska kongressledamöter tas detta emellertid som intäkt för att Biden stödjer grundsatsen att ingen första användning av kärnvapen får förekomma, även om detta ibland blandas ihop med hans idé om "det enda syftet". Se, å ena sidan, Burns, Robert: "Biden Would Push for Less US Reliance on Nukes for Defense", *Associated Press,* 2020-09-19, *https://apnews.com/article/election-2020-nuclear-weapons-elections-joe-biden-russia-1299ae16f3f21db12e4a41ce2392a0f7* och, å andra sidan, den

amerikanske kongressledamoten Donald s Beyer (D-VA), medordförande i kongressens arbetsgrupp för kärnvapen och vapenkontroll: ”Special Briefing for Members of the Arms Control Association 2021-12-09”, *https://www.youtube.com/watch?v=TIStgkpLlF4&t=12s* (12:30–15:20, 33:45–39:00 samt fr o m 48:10), (samtliga 2021-12-21).

15. Denna insatsprincip gäller för markbaserade kärnvapen som avfyras från fasta anläggningar, vilkas geografiska positioner är stabila i en motståndares operativsystem för målfastställande. För kärnvapen som avfyras från rörliga plattformar såsom strategiska ubåtar eller flygplan gäller den, när det blir uppenbart att motståndare verkar förfoga över underrättelser om de rörliga plattformarnas positioner.
16. Rudolf, Peter: *US Nuclear Deterrence Policy and Its Problems,* Stiftung Wissenschaft und Politik/German Institute for International and Security Affairs, Berlin 2018, s 9, *https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2018RP10_rdf.pdf,* (2021-12-21).
17. I *Doctrine for Joint Nuclear Operations,* Joint Chiefs of Staff, Washington DC 1995, s II-5, *http://www.nukestrat.com/us/jcs/JCS_JP3-12_95.pdf,* (2021-12-21) definieras ”Counterforce Targeting” på följande sätt:
”Counterforce targeting is a strategy to employ forces to destroy, or render impotent, military capabilities of an enemy force. Typical counterforce targets include bomber bases, ballistic missile submarine bases, ICBM silos, antiballistic and air defense installations, C2 centers, and WMD storage facilities. Generally, the nuclear forces required to implement a counterforce targeting strategy are larger and weapon systems more accurate than the forces and weapons required to implement a countervalue strategy, because counterforce targets generally tend to be harder, more protected, difficult to find, and more mobile than countervalue targets.”
18. Cooper, David A: *Arms Control for the Third Nuclear Age: Between Disarmament and Armageddon,* Georgetown University Press, Washington DC 2021, s 54.
19. Barrett, Anthony M: ”False Alarms, True Dangers? Current and Future Risks of Inadvertent U.S.–Russian Nuclear War”, *Perspective,* häfte 191, RAND Corporation, Washington DC 2016, s 2-6, *https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE100/PE191/RAND_PE191.pdf,* (2021-12-21).
20. Mount, Adam: *What Is the Sole Purpose of US Nuclear Weapons?,* Federation of American Scientists, Washington DC 2021, s 4, *https://s3.amazonaws.com/uploads.fas.org/2021/08/25092950/FAS-SPNW.pdf,* (2021-12-21).
21. Davis Gibbons, Rebecca: ”Nuclear Diplomacy in the Biden Administration”, *European Leadership Network Commentary* 2021-01-06, *https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/nuclear-diplomacy-in-the-biden-administration/,* (2021-12-21).
22. Op cit, Einhorn, Robert, se not 10, s 15.
23. Om artikel VI i NPT se Haupt, Dirk Roland: ”Förhandla om kärnvapennedrustning: Skyldighet enligt 1968 års icke-spridningsfördrag”, *KKrVAHT,* 2. häftet 2015, s 114-130.
24. Rusten, Lynn: ”Next Steps on Strategic Stability and Arms Control With Russia” i Moniz, Ernest J och Nunn, Sam (red): *U.S. Nuclear Policies for a Safer World,* Nuclear Threat Initiative, Washington DC 2021, s 16, *https://media.nti.org/documents/NTI_Paper_U.S._Nuclear_Policies_for_a_Safer_World.pdf,* (2021-12-21).
25. Se Pollack, Joshua H: ”How the Biden Administration Can Restore the Balance in Nuclear Policy”, *Research,* 2021-12-06, Middlebury Institute of International Studies at Monterey – James Martin Center for Nonproliferation Studies, *https://nonproliferation.org/wp-content/uploads/2021/12/how-the-biden-administration-can-restore-the-balance-in-nuclear-policy.pdf,* (2021-12-21).
26. Op cit, Perkovich och Vaddi, se not 12, s 51-72.
27. Hersman, Rebecca K C och Rodgers, Joseph: *Reading the Nuclear Tea Leaves: Policy and Posture in the Biden Administration,* Center for Strategic and International Studies, Washington DC 2021, s 8, *https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210614_Hersman_Reading_Nuclear.pdf?YRncXslVQDwVKu3i8.pkp3fDlBgl7cd8,* (2021-12-21).
28. Op cit, Perkovich, George och Vaddi, Pranay, se not 12, s 9 och 75.
29. Davis, Malcolm: ”Sustaining Extended Nuclear Deterrence and the Bad Idea of Sole Purpose Declarations”, Australian Strategic Policy

Institute, 2014-06-30, *https://www.aspistrategist.org.au/sustaining-extended-nuclear-deterrence-and-the-bad-idea-of-sole-purpose-declarations/,* (2021-12-21).

30. Andreasen, Steve: ”Declaratory Policy: Advancing Sole Purpose” i op cit, Moniz, Ernest J och Nunn, Sam, se not 24, s 10 f.
31. *Nuclear Posture Review Report,* April 2010, U.S. Department of Defense, Washington DC 2010, s ix, 15 och 17, *https://dod.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf,* (2021-12-21).
32. Haupt, Dirk Roland: ”Nuclear Nonproliferation Objectives of Permanence with Accountability at Stake: The Role of International Law in the Interlude Between the Tenth and the Eleventh Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons” i Black-Branch, Jonathan L och Fleck, Dieter (red): *Nuclear Nonproliferation in International Law. Volume VI: Nuclear Disarmament and Security at Risk – Legal Challenges in a Shifting Nuclear World,* T M C Asser Press, Haag/Springer, Berlin och Heidelberg 2021, s 99 f.
33. ”Advisory Opinion of July 8, 1996, on ’Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons’” i *ICJ Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders 1996,* International Court of Justice (ICJ), s 266 § 105(2)(D): ”specific obligations under treaties and *other undertakings*” (min kursivering), *https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf,* (2021-12-21).
34. För en utförlig redogörelse för Frankrikes vidgående att dess negativa säkerhetsgarantier är folkrättsligt bindande se op cit, Haupt, Dirk Roland, se not 32, s 99 f inklusive noterna 286 och 289.
35. Fry, James D: *Legal Resolution of Nuclear Non-Proliferation Disputes,* Cambridge University Press, Cambridge 2013, s 93-95.
36. *NPT/CONF.2010/50 (Vol. I),* ”2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons Final Document. Volume I, Part I: Review of the Operation of the Treaty, as Provided for in Its Article VIII(3), Taking into Account the Decisions and the Resolution Adopted by the 1995 Review and Extension Conference and the Final Document of the 2000 Review Conference”, 2010 års NPT-översynskonferens slutdokument, s 20, *https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50%20(VOL.I)&Lang=E,* (2021-12-21).
    Handling 8 i slutdokumentets del I har följande ordalydelse: ”Action 8: All nuclear-weapon States commit to fully respect their existing commitments with regard to security assurances. Those nuclear-weapon States that have not yet done so are encouraged to extend security assurances to non-nuclear-weapon States parties to the Treaty.”
37. Op cit, Haupt, Dirk Roland se not 23, s 122.
38. Op cit, Gerson, Michael S, se not 11, s 3 f.
39. Se Panda, Ankit och Narang, Vipin: ”Sole Purpose is not No First Use: Nuclear Weapons and Declaratory Policy”, Commentary, *War on the Rocks* 2021-02-22, *https://warontherocks.com/2021/02/sole-purpose-is-not-no-first-use-nuclear-weapons-and-declaratory-policy/,* (2021-12-21).
40. Jfr Kimball, Daryl G: ”NPT States Prepare for a Critical Conference”, *Arms Control Today,* band 51, häfte 10 2021, s 23-25.
41. Närmare om detta koncept se op cit, Haupt, Dirk Roland, se not 32, s 47-56.
42. Kroenig, Matthew: *The Logic of American Nuclear Strategy. Why Strategic Superiority Matters,* Oxford University Press, New York NY/Oxford 2018, s 22-27.
43. Futter, Andrew: *The Politics of Nuclear Weapons,* Sage Publications, Los Angeles CA/Thousand Oaks CA/London/New Delhi NCT/Singapore/Washington DC 2015, s 198 f.
44. Se op cit, Einhorn, Robert, se not 10, s 8.
45. Heginbotham, Eric, m fl: *The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996–2017,* RAND Corporation, Santa Monica CA 2015, s 45, 93, 149 f, 171, 317, 321-342 samt 353 f, *https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR300/RR392/RAND_RR392.pdf,* (2021-12-21).
46. Cimbala, Stephen J: *The New Nuclear Disorder. Challenges to Deterrence and Strategy,* Routledge, Abingdon/New York NY 2015, s 146-151.
    Om betydelsen av begreppet ”begränsat krig” i Kinas militära strategier se Haupt, Dirk Roland: ”Att förstå Kinas nutida militära strategier”, *KKrVAHT,* 1. häftet 2019, s 160.

47. Se Roberts, Brad: *The Case for U.S. Nuclear Weapons in the 21st Century,* Stanford Security Studies, Stanford CA 2016, s 201 och 205-206.
48. Se McKeon, James och Melamed, Mark: ”Engaging China to Reduce Nuclear Risks” i op cit, Moniz, Ernest J och Nunn, Sam, se not 24, s 35-45.
49. Dalton, Toby: ”Between Seoul and Sole Purpose: How the Biden Administration Could Assure South Korea and Adapt Nuclear Posture”, *War on the Rocks,* 2021-02-09, *https://warontherocks.com/2021/02/ between-seoul-and-sole-purpose-how-the-biden-administration-could-assure-south-korea-and-adapt-nuclear-posture/,* (2021-12-21).
50. Frederick, Bryan; Povlock, Matthew; Watts, Stephen; Priebe, Miranda och Geist, Edward: *Assessing Russian Reactions to U.S. and NATO Posture Enhancements,* RAND Corporation, Santa Monica CA 2017, s 26, *https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1800/RR1879/RAND_RR1879.pdf,* (2021-12-21).
51. Silove, Nina: ”The Pivot before the Pivot: US Strategy to Preserve the Power Balance in Asia,” *International Security,* band 40, häfte 4 2016, s 59 f, *https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/152707/2/01_Silove_The_Pivot_before_the_Pivot_US_2016.pdf,* (2021-12-21).
52. Simón, Luis; Desmaele, Linde och Becker, Jordan: ”Europe as a Secondary Theater? Competition with China and the Future of America’s European Strategy”, *Strategic Studies Quarterly,* band 15, häfte 1 2021, s 90 f, *https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/SSQ/documents/Volume-15_Issue-1/Simon.pdf,* (2021-12-21).
53. Ibid, s 107 f.
54. Gavin, Francis J: *Nuclear Weapons and American Grand Strategy,* Brookings Institution Press, Washington DC 2020, s 109-126.
55. Kühn, Ulrich: *Preventing Escalation in the Baltics. A NATO Playbook,* Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC 2018, s 28, *https://carnegieendowment.org/files/Kuhn_Baltics_INT_final_WEB.pdf,* (2021-12-21).
56. Kofmann, Michael: ”Fixing NATO Deterrence in the East or: How I Learned to Stop Worrying and Love NATO’s Crushing Defeat by Russia”, *War on the Rocks,* 2016-05-12, *https://warontherocks.com/2016/05/fixing-nato-deterrence-in-the-east-or-how-i-learned-to-stop-worrying-and-love-natos-crushing-defeat-by-russia,* (2021-12-21).
57. Brauß, Heinrich och Rácz, András: ”Russia’s Strategic Interests and Actions in the Baltic Region”, *DGAP Report* 2021:1, s 9-11, *https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/210107_Report-2021-1-EN.pdf,* (2021-12-21).
58. Chalmers, Malcolm: ”Words That Matter? NATO Declaratory Policy and the DDPR” i Anderson, Steve och Williams, Isabelle (red): *Reducing Nuclear Risks in Europe: A Framework for Action,* Nuclear Threat Initiative, Washington DC 2011, s 64, *https://media.nti.org/pdfs/NTI_Framework_Chpt2.pdf,* (2021-12-21).
59. Gerhardt, Laurence: *NATO Needs a Declaratory Policy,* The British American Security Information Council, London 2018, s 3 f och 6, *https://basicint.org/wp-content/uploads/2019/01/Gerhardt-NATO-Report-2018-WEB.pdf,* (2021-12-21).
60. Chambers, William A; Milne, Caroline R; Hutton, Rhiannon T och Williams, Heather W: No-First Use of Nuclear Weapons: A Policy Assessment, Institute for Defense Analyses, Alexandria VA 2021, s 21-25, *https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep29560.8.pdf?refreqid=excelsior%3A7dab72ceca7c3752123865o3d37079b2,* (2021-12-21).
61. För en redogörelse av kritiken från Polen se Kulesa, Łukasz: ”Polish Deterrence with Russia in the Line of Sight”, *Institut Montaigne – Weapons of Mass Debate,* 2021-07-06, *https://www.institutmontaigne.org/en/blog/weapons-mass-debate-polish-deterrence-russia-line-sight,* och från Litauen se Chuvakinas, Olegas: ”JAV branduoliniai ginklai: Ar bus sumažinta suma?”, *Magazine Online,* 2021-11-06, *https://lt.ww2facts.net/22396-us-nuclear-weapons-will-there-be-a-reduction.html,* (båda 2021-12-21).
62. Op cit, Chambers, William A, m fl, se not 60, s 25 f.
63. Ibid, s 26.
64. Op cit, Perkovich, George och Vaddi, Pranay, se not 12, s 21.

    En noggrann undersökning av de roller kärnvapen kan spela för att avskräcka från ryska hot mot de baltiska staterna och av de olika rolldefinitionernas kostnads- och förmågeimplikatio-

ner för Nato återges i Davis, Paul K; Gilmore, J Michael; Frelinger, David R; Geist, Edward; Gilmore, Christopher K; Oberholtzer, Jenny och Tarraf, Danielle C: *Exploring the Role Nuclear Weapons Could Play in Deterring Russian Threats to the Baltic States,* RAND Corporation, Santa Monica, CA 2019, s 46-58 och 105-118, *https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2700/RR2781/RAND_RR2781.pdf,* (2021-12-21).

65. Reiter, Dan och Poast, Paul: "The Truth About Tripwires: Why Small Force Deployments Do Not Deter Aggression", *Texas National Security Review,* band 4, häfte 3 2021, s 33-53, *http://dx.doi.org/10.26153/tsw/13989,* (2021-12-21).
66. I och med de förändringar i den säkerhetspolitiska omgivningen som Rysslands maktpolitik och konflikten i Ukraina har medfört beslöt Nato att förstärka det gemensamma försvaret och att framhäva avskräckningens betydelse. Toppmötet i Warszawa år 2016 var en fortsättning på den anpassning till förändringen i den säkerhetspolitiska omgivningen som inleddes vid Natos toppmöte i Wales år 2014. I Warszawa godkändes beslut om att utöka den militära närvaron i de östliga medlemsländerna och höja avskräckningens verkan. I en mera omfattande helhet bestående av avskräckning och försvar ingår utöver konventionella trupper också kärnvapen och missilförsvar. Se närmare härom Dahl, Ann-Sofie: *NATO. Historien om en försvarsallians i förändring,* Historiska Media, Lund 2019, s 180-189.
67. "Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France, on May 27, 1997", *https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm,* (2021-12-21).
68. Op cit, Davis; Gilmore, m fl, se not 64, s 45 och 110.
69. Op cit, Futter, Andrew, se not 43, s 71 f.
70. Jfr Kuusi, Osmo; Smith, Hanna och Tiihonen, Paul (red): *Russia 2030 Based on Contracts,* The Parliament of Finland Committee for the Future, Helsingfors 2010, s VIII f, *https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/tuvj_6+2010.pdf,* (2021-12-21).
71. Becker, Sophia och Suh, Elisabeth: "How Biden's Plan to Limit the Role of Nuclear Weapons Challenges NATO", *DGAP Online Commentary,* 2021-12-17, *https://dgap.org/en/research/publications/how-bidens-plan-limit-role-nuclear-weapons-challenges-nato,* (2021-12-21).
72. Se Rühle, Michael: "The Problem with Sole Purpose and No First Use", *RealClearDefense* 2021-06-24, *https://www.realcleardefense.com/articles/2021/06/24/the_problem_with_sole_purpose_and_no_first_use_782720.html,* (2021-12-21).
73. Op cit, Chambers, William A, se not 60, s 23.
74. Tertrais, Bruno: *La France et la dissuasion nucléaire: concept, moyens, avenir,* La documentation Française, Paris 2017, s 117-119.
75. *Global Britain in a Competitive Age: Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty,* HM Government, Controller of Her Majesty's Stationery Office, London 2021, s 76 f, *https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/969402/The_Integrated_Review_of_Security__Defence__Development_and_Foreign_Policy.pdf,* (2021-12-21).
76. Se närmare härom "NATO 2022 Strategic Concept", *https://www.nato.int/strategic-concept/,* (2021-12-21).
77. Alberque, William: *The NPT and the Origins of NATO's Nuclear Sharing Arrangements,* Institut français des relations internationals, Paris 2017, s 17-35, h*ttps://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/alberque_npt_origins_nato_nuclear_2017.pdf,* (2021-12-21).
78. Lutsch, Andreas: *Westbindung oder Gleichgewicht? Die nukleare Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland zwischen Atomwaffensperrvertrag und NATO-Doppelbeschluss,* de Gruyter Oldenbourg, Berlin/Boston MA 2020, s 753-765.
79. Khalessi, Daniel: "Strategic Ambiguity: Nuclear Sharing and the Secret Strategy for Drafting Articles I and II of the Nonproliferation Treaty", *The Nonproliferation Review,* band 22, häften 3-4 2015, s 421-439, *https://doi.org/10.1080/10736700.2016.1155865.*
Se också Cunningham, Jack: *Nuclear Sharing and Nuclear Crises. A Study in Anglo-American Relations, 1957–1963,* University of Toronto Department of History, Toronto ON 2010, s 393 f, *https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/24467/1/Cunningham_Jack_*

201003_PhD_thesis.pdf.pdf, (båda 2021-12-21).

80. *PR/CP(2019)069 Defence Expenditure of NATO Countries (2012–2019),* North Atlantic Treaty Organization, Communiqué 2019-06-25, NATO Public Diplomacy Division, Bryssel 2019, *https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_06/20190625_PR2019-069-EN.pdf,* (2021-12-21).
81. Jfr den interaktiva statistiken "NATO Spending by Country", *World Population Review,* Walnut CA 2021, *https://worldpopulationreview.com/country-rankings/nato-spending-by-country,* (2021-12-21).
82. Bunde, Tobias: "Germany and the Future of NATO Nuclear Sharing", *War on the Rocks* 2021-08-25, *https://warontherocks.com/2021/08/the-risks-of-an-incremental-german-exit-from-natos-nuclear-sharing-arrangement/,* (2021-12-21).
83. Se Direction de l'information légale et administrative: "Entretien de M. Emmanuel Macron, président de la République, avec le think tank américain " Atlantic Council " le 4 février 2021, sur les relations entre l'Union européenne et les Etats-Unis et le multilatéralisme", *Vie publique,* Ressources – discours 2021-02-04, *https://www.vie-publique.fr/discours/278499-entretien-emmanuel-macron-04022021-ue-etats-unis,* (2021-12-21).

    Sedan Emmanuel Macron tillträdde som Frankrikes president år 2017 har han varit den främsta förespråkaren för utvecklingen av "europeisk strategisk autonomi", som syftar till att stärka Europeiska unionens (EU) geostrategiska oberoende. Denna önskan att hävda EU:s roll på den internationella scenen, med början i det närmaste grannskapet, står inte bara i direkt motsats till Rysslands expansiva strategi på flera områden, utan ifrågasätts också, eller betraktas åtminstone avvaktande, i flera europeiska huvudstäder – framför allt i Warszawa – samt i Washington och London.
84. Présidence de la République: "Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27ème promotion de l'école de guerre", *Élysée,* Actualités 2020-02-07, *https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-15162-fr.pdf,* (2021-12-21).
85. Se dels Yost, David S: "Assurance and US Extended Deterrence in NATO", *International Affairs,* band 85, häfte 4 2009, s 772, dels op cit, Rudolf, Peter, se not 16, s 27.
86. Op cit, Lutsch, Andreas, se not 78, s 416-432.
87. Detta förslag bygger löst på Michael Krepons idé om ett forum, sammansatt av de sju staterna Frankrike, Indien, Kina, Pakistan, Ryssland, Storbritannien och USA, vars främsta syfte är att på nytt bekräfta normerna om dels icke-tillämpning av insatsprincipen om första användning av kärnvapen, dels avstående från kärnvapenprov samt dels nukleär icke-spridning; Krepon, Michael: *Winning and Losing the Nuclear Peace. The Rise, Demise, and Revival of Arms Control,* Stanford University Press, Stanford CA 2021, s 523 f.
88. Denna informella formation bör särskiljas från den s k femklövern – "NATO Quint" – som, förutom de nämnda fyra staterna, inkluderar Italien. Se närmare om skillnaden mellan fyrklövern och femklövern Mouritzen, Hans: "Atlantic Reform. A Euro-Atlantic and a Danish Perspective", DIIS Report 2006:3, Danish Institute for International Studies, Köpenhamn 2006, s 21, *https://www.files.ethz.ch/isn/19016/Atlantic_Reform.pdf,* (2021-12-21).