

KUNGL KRIGSVETENSKAPS-
AKADEMIENS
Handlingar och Tidskrift

Bihäfte



**Nato, NPT och Budapest
Memorandum ur ett
icke-spridningsperspektiv**
av Lars-Erik Lundin



Nato, NPT och Budapest Memorandum ur ett icke-spridningsperspektiv

av Lars-Erik Lundin

Nato, NPT och Budapest Memorandum ur ett icke-spridningsperspektiv¹

av Lars-Erik Lundin

Résumé

Concerns are increasing about nuclear weapons due to Russia's aggression against Ukraine and potential escalations in the Middle East and Taiwan. This emphasizes the need to strengthen deterrence, especially in Europe, to prevent further escalation. Deterrence has once again become a vital objective to prevent nuclear conflicts. Respect for the 1994 Budapest Memorandum securing Ukraine as a non-nuclear state has been destroyed, increasing the popularity of nuclear weapons. The need to support the NPT and verification of arms control agreements is more relevant than ever. Historical examples, such as the U.S. security assurances during the inception of the NPT, are important to consider in today's context. Global consensus on verification and arms control has eroded over time. China's emergence as a nuclear superpower complicates arms control negotiations. Verification is crucial to maintaining international consensus on disarmament. Nuclear disarmament requires robust verification mechanisms and international cooperation. The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW) lacks sufficient verification provisions, dramatically reducing its effectiveness. The humanitarian disarmament perspective has suffered setbacks due to Russian aggression and nuclear threats. Crisis communication is again crucial to prevent accidental nuclear conflict.

MYCKET HAR DISKUTERATS och skrivits om att de ökade farhågorna kring kärnvapen inom ramen för Rysslands fullskaliga aggression mot Ukraina är början på en ny strategisk era, som förmodligen är mycket mindre stabil än tidigare perioder. Oron finns också för de potentiella eskaleringsriskerna i Mellanöstern efter de senaste tragiska händelserna i Gaza och konfrontationerna mellan Iran och västmakterna. Dessutom finns kopplingar till hoten om eskalering med Taiwans öde, där USA kämpar med ett alltmer antagonistiskt Kina.

Samtidigt betonar många, särskilt i Europa, som tvekade att stödja avskräckningskonceptet före den 24 februari 2022, nu kraftigt vikten av att stärka avskräckningsåtgärder för att förhindra ytterligare eskalering i och

runt Ukraina. I allt detta gäller det att se det bredare perspektivet och kopplingar mellan olika processer i vad som verkar vara ett alltmer kaotiskt, till och med anarkiskt, internationellt system.

Behovet att stödja NPT² och kräva tillräcklig verifikation av rustningskontrollavtal är mer aktuellt än någonsin. Detta bör fortsatt styra Sveriges inställning till kärnvapenkonventionen TPNW³ som medlem av Nato.

Efter Nato-toppmötet i Washington, där Sverige deltog som medlemsstat för första gången, kommer kandidaterna som tävlar om USA:s presidentskap att behöva ta itu med den internationella agendan, där risken för ett transaktionellt och övervägande bilateralt tillvägagångssätt till internationella relationer kan komma att få företräde. I

denna miljö finns en benägenhet att bortse från existensen av fortfarande relevanta internationella fördrag, inklusive fördraget om icke-spridning av kärnvapen, NPT och det kvarvarande avtalet om ett testförbud ovan jord. En tillbakablick på John F Kennedys administration i början av 1960-talet påminner om USA:s djupa oro vid den tiden över spridningen av kärnvapen till många stater världen över, inklusive Sverige. Detta perspektiv fick USA att ge informella säkerhetsförsäkringar till länder som var villiga att underteckna och ratificera NPT. Hade USA, och i förlängningen Sovjetunionen, avstått från denna strävan, skulle supermaktstatusen för båda nationerna ha varit betydligt mer osäker.

När man överväger relationerna mellan USA och Ryssland i den ukrainska kontexten, eller relationerna mellan USA och Kina angående Taiwan, är det viktigt att beakta detta historiska exempel. Som Polina Sinovets, chef för Odessa Center for Nonproliferation (OdCNP) skarpsinnigt har observerat, har populariteten för kärnvapen ökat på grund av bristen på respekt för Budapestmemorandumet från 1994, som var avsett att skapa trygghet för Ukraina som icke-kärnvapenstat. Många nationer uppfattar nu nödvändigheten av att stärka avskräckningen i avsaknad av tydlighet kring USA:s säkerhetsgarantier och i ljuset av upplevda hot mot flera regionala makter, särskilt Iran. Därför är det ytterst viktigt för Natos medlemmar att fokusera på detta hot.

Att vidmakthålla respekten för NPT kommer att innebära utmaningar, särskilt på grund av Kinas framväxt som en potentiell framtida kärnvapensupermakt, vilket gör förhandlingar om vapenkontroll enligt artikel 6 ytterst svåra (se nedan). Vapenkontroll och nedrustning är inte längre enbart frågor för USA och Ryssland att hantera inom NPT-ramverket. Ingen av dessa parter verkar va-

ra benägen att lösa större frågor förrän det finns klarhet kring Kinas avsikter.

Till bilden hör också frågan om verifiering. Att bortse från de betydande framsteg som gjorts inom verifieringsområdet under förberedelserna av Iranavtalet för ungefär ett decennium sedan kan visa sig vara ett katastrofalt misstag. Vilka fördelar har uppnåtts genom att stoppa förhandlingarna med Iran, särskilt med tanke på den nuvarande utvecklingen där Iran närmar sig förvärvet av kärnvapen? Iran visade på nödvändigheten av robusta verifieringsmekanismer, en aspekt som inte fullt ut erkänns av de flesta undertecknarna av kärnvapenkonventionen TPNW. Det faktum att nästan 100 medlemsstater i FN:s generalförsamling har undertecknat och till stor del ratificerat ett fördrag som saknar tillräckliga verifieringsbestämmelser komplicerar ytterligare ansträngningarna att upprätthålla internationell konsensus om den betydelsefulla paragraf som överenskomms under den första särskilda sessionen om nedrustning 1978:

Nedrustnings- och vapenkontrollavtal bör innehålla effektiva verifieringsåtgärder som är acceptabla för alla berörda parter för att inge nödvändigt förtroende och säkerställa efterlevnad av alla parter.

SSOD 1⁴ SLUTDOKUMENT 1978

En vidare granskning av förutsättningarna för en värld utan kärnvapen understryker vikten av denna fråga.

En lång väg att gå innan verifieringsvillkor för en kärnvapenfri värld kommer att diskuteras

En värld utan kärnvapen kräver förmodligen verifiering i en aldrig tidigare skådad skala, ett ämne som sällan tas upp i Sverige och

många andra nationer. Diskursen om hur man ska hantera en kärnvapenfri värld har ofta avfärdats som oväsentlig, med antagandet att när kärnvapen försvinner är alla problem lösta.

Denna aspekt granskades inte noggrant under förhandlingarna om Fördraget om förbud mot kärnvapen (TPNW) under den korta tid som avsattes för dess förhandling. Svenska förslag inom detta område saknade stöd från stater som var villiga att under teckna och ratificera fördraget, liksom från många civilsamhällesorganisationer som för språkade fördraget.

Frågan om att verifiera kärnvapenedrustning sköts upp genom att man tillät frånvaron av kärnvapenstater från förhandlingsprocessen. Det var allmänt trott att deras nedrustning skulle behöva ske utanför fördragsramen, möjligen i bilaterala eller små multilaterala format.

De flesta stater som övergick från deklarativt stöd till faktiskt under tecknande och ratificering av fördraget upplevde måttligt hot från kärnvapenmakter, eller var redan omfattade av kärnvapenfria zoner med visst uppfattat skydd genom negativa säkerhetsförsäkringar. Majoriteten av dessa stater saknar en betydande kärnkraftsindustri, förutom Brasilien, som stött men inte ratificerat fördraget, eller så saknar de avancerat säkerhetssamarbete med en kärnvapenstat, förutom kanske Kazakstan.

Men att uppnå en kärnvapenfri värld kräver att förhindra stater och icke-statliga aktörer världen över från att *någonsin* utveckla kärnvapen igen. Bortsett från det teoretiska scenariot med en värld övervakad av ett fungerande säkerhetsråd, kan alternativet vara en enda global supermakt som är kapabel och villig att avsevärt minska sitt beroende av kärnvapen, i enlighet med de diskussioner som initierades av president Obama i

Prag 2009. Om och när ett sådant scenario skulle bli verklighet är minst sagt osäkert.

Utsikterna för kärnvapenedrustning måste också noggrant analyseras innan verifieringskraven kan bedömas

En grundläggande utmaning i den nuvarande internationella systemarkitekturen är att kärnvapenkontroll inte längre effektivt kan bedrivas enbart inom en bilateral ram som involverar USA och Ryska federationen. Sannolikheten för att Kina söker paritet eller överlägsenhet när det gäller kärnvapenkapacitet kan ha ökat. Ovilja från Kinas sida att engagera sig i vapenkontrollförhandlingar innan man kan föra förhandlingar från en styrkeposition komplicerar bilateralt engagemang mellan Ryssland och USA, även efter en potentiell lösning av den rysk-ukrainska konflikten.

Vapenkontroll bland kärnvapenmakter har blivit alltmer utmanande, med nationer som Storbritannien som argumenterade för behovet av att öka snarare än minska sin kärnvapenarsenal redan före 2022.

Att skydda icke-spridning genom NPT blir alltmer utmanande

Nuclear Zero förblir starkt motverkat av alla nuvarande kärnvapenmakter och potentiellt av andra nationer som överväger behovet av att utveckla kärnvapen, därmed kringgående Fördraget om icke-spridning av kärnvapen (NPT).

Incitamentet för att förvärva kärnvapen kan ha ökat avsevärt efter Rysslands fullskaliga krig mot Ukraina, med början med annekteringen av Krim 2014 och övrig ag-

gression i östra Ukraina. Incitamenten för horisontell kärnvapenspridning kan ha ökat.

Ukraina hade i praktiken följt många krav som liknar en statspart till TPNW – om det hade funnits före 2014. Landet förlitade sig inte på kärnvapenavskräckning mot aggression från Ryssland eller väst. Den ryska aggressionen 2014 avslöjade att de politiskt bindande säkerhetsförsäkringarna som tillhandahölls av USA och Storbritannien genom Budapestmemorandumet från 1994 var otillräckliga för att avskräcka den tredje undertecknaren Ryssland. Denna otillräcklighet kan ha förvärrats av språkliga skillnader mellan de engelska och ukrainska versionerna av säkerhetsåtagandena. Ukrainas parlament Radan presenterades en text som inkluderade begreppet *säkerhetsgarantier*, medan den engelska texten talade om säkerhetsförsäkringar. Även med juridiskt bindande säkerhetsgarantier anses det allmänt osannolikt att Washington eller London skulle ha riskerat sina större städer som svar på ett kärnvapenhot mot Kiev.

Ökat fokus på avskräckning som ett medel för väst att förhindra kärnvapenkonflikt – och omvänt för Ryssland att möjliggöra aggression med konventionella vapen

Det är anmärkningsvärt att konceptet avskräckning, som en gång stigmatiserades under TPNW-förhandlingarna, nu får mer stöd i Västeuropa och delar av Asien än någonsin tidigare. Både Sverige och Finland har efter den 24 februari 2022 erkänt, med nästan enhälligt parlamentariskt stöd, nödvändigheten av att stärka Natos avskräckning som medlemmar av kärnvapenalliansen. Förhoppningen att den normativa effekten av fördraget skulle påverka kärnvapenstater

att ansluta sig verkar nu ännu mer teoretisk än tidigare. Det faktum att TPNW inte kräver anslutning till NPT eller CTBT⁵ ses nu som en ännu allvarigare brist.

Ryssland utnyttjar också frekvent möjligheten att genom kärnvapenhot avskräcka väst från att hjälpa Ukraina.

Kärnvapenavskräckning har framträtt som den primära strategin för att avvärja aggression mot Nato-medlemsstater, tillsammans med förstärkta konventionella försvarskapaciteter.

Liknande överväganden görs också av betydande aktörer i Asien och, till viss del, i Mellanöstern. Stater som saknar skydd från en kärnvapenbeväpnad allierad kan överväga att förvärva kärnvapen, och därmed bortse från sina åtaganden enligt NPT.

Global konsensus om verifiering och vapenkontroll urholkas

Det är beklagligt att enigheten om vikten av robust verifiering, etablerad under FN:s generalförsamlings särskilda session 1978, har urholkats över tid.

I Sverige förespråkade Alva Myrdal begreppet nedrustning snarare än vapenkontroll redan i slutet av 1970-talet, ifrågasättande kärnvapenmakternas uppriktiga vilja att nedrusta. Under 1990-talet genomfördes dock en betydande ensidig nedrustning av USA vad gäller dess landbaserade kärnvapen i Europa. Samtidigt kan minskningen av antalet stridsspetsar efter slutet av det kalla kriget, särskilt i USA:s arsenal, delvis förklaras av behovet av modernisering. Kvantitet skulle till viss del ersättas av kvalitet i termer av precision, etc.

Numera är tanken att en kärnvapenedrustningsprocess skulle kunna fortskrida en mycket komplicerad frågeställning. Ryssland

kan knappast förvänta sig att dra nytta av att ha behållit ett stort lager av föråldrade substrategiska kärnvapen om nedrustningssamtal på stormaktsnivån återupptas.

Ansträngningar har gjorts, som nämnts, för att utveckla verifieringssystem inte bara för nedrustning utan också för vapenkontroll, exemplifierat av avtal som Joint Comprehensive Plan of Action med Iran 2015.

De antaganden som ligger till grund för vapenkontroll har utvecklats avsevärt sedan de tidiga dagarna av samarbete mellan presidenterna Reagan och Gorbatsjov. Tillit är inte längre grunden för verifiering; Reagan citerande ett gammalt ryskt ordspråk med orden ”Trust but verify”. Stödet för förhandlingar om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder har allvarligt undergrävts, eftersom Ryssland utnyttjat övningsverksamhet som vilseledning. Hädanefter måste vapenkontroll, när det gäller både kärnvapen och konventionella vapen, förlita sig på sträng verifiering som inte baseras på förtroende. En stat som står inför ett verkligt invasionshot har inte råd att acceptera ett fördrag utan verifiering, om den inte väljer att vara försvarslös. Tanken att en kärnvapenfri värld bygger på förtroende övertygar inte.

Det lovvärda målet om humanitär nedrustning komprometteras i processen

Strävan efter humanitär nedrustning har lidit ett bakslag på grund av kontrasten mellan TPNW-processen och rysk aggression. Hot om användning av kärnvapen på strategisk nivå för första gången sedan Hiroshima och Nagasaki, motsäger det överenskomna uttalandet bland P5-medlemmarna i säkerhetsrådet att ett kärnvapenkrig inte kan vinnas och måste undvikas.

Akademiska diskussioner om dessa frågor kompliceras ytterligare om deltagarna använder plattformen för kampanjande snarare än lyssnande. Harvard-förhandlingsskolans mål att ”förhandla genom att säga ja” har hamnat i bakgrunden, med misstanken om att förtroendeskapande åtgärder kan utnyttjas för att kringgå och överraska, potentiellt också genom hybridkrigföring som utnyttjar AI.

”First things first”

I ett så komplext landskap är det viktigt att prioritera nyckelfrågorna. I nationer som Sverige fattades beslutet att avstå från att förvärva kärnvapen genom anslutningen till NPT, Fördraget om icke-spridning av kärnvapen, som undertecknades 1968 och ratificerades 1970.

Att nedvärdera detta åtagande som gjorts av förespråkare av TPNW måste motverkas, och vikten av att stärka respekten för fördraget både bland kärnvapenmakter och icke-kärnvapenmakter måste stärkas.

I Europa måste det primära fokuset vara att förhindra ytterligare eskalering och utvidgning av konflikter. Ukraina måste återfå kontrollen över sitt territorium, med tillräckligt verifierade avtal som säkerställer dess territoriella integritet och suveränitet.

Samtidigt får den södra dimensionen av europeisk säkerhet inte försummas, ett vanligt förbiseende i norra och västra Europa där hänvisningar till denna dimension ofta görs pliktskyldigt och utan större konkretion. De pågående utvecklingarna i Mellanöstern kommer att kräva någon form av vapenkontroll, när arbete för att få till stånd en tvåstatslösning fortskrider.

Noterbart är att Mellanöstern bevittnade implementeringen av avancerade vapenkontroll- och verifieringssystem redan på 1970- och tidigt 1980-tal. Frågan om Iran är av stor

betydelse för NPT:s överlevnad, vilket betonar behovet av att uppmärksamma oärligt stöd för TPNW – av vissa Mellanösternstater, vilket riskerar att undergräva respekten för NPT. Genom att beskriva NPT som ojämnt i förhållandet mellan kärnvapen- och icke-kärnvapenstater skapar man ett falskt intryck av att TPNW – utan tillräcklig verifikation – skulle kunna vara ett alternativ.

Kontroll och verifikation

Att hitta rätt bland argumenten för spridning till allmänheten i länder som Sverige är en mycket komplex uppgift. Det här är ett problem som fanns redan före den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina 2022 och även annekteringen av Krim och andra regioner i östra Ukraina 2014.

Principerna tycks ofta hamna i motsats till varandra.

Om utgångspunkten är att fördöma innehav och användning av kärnvapen, leder resonemanget ofta till avfärdande av argument som fokuserar på tekniska åtgärder som verifikation och delåtgärder rörande vapenkontroll.

Omvänt, om utgångspunkten är behovet av adekvat verifikation, bör deklaratoriska åtgärder för vapenkontroll som *no first use* eller *kärnvapenfria zoner till sjöss* avvisas, som gjorts av Nato redan i samband med Warszawapaktens förslag under

Stockholmskonferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning 1984–1986.

När man i samband med förslag om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder framhåller behovet av transparens och förutsägbarhet är detta vidare svårt att kombinera med behovet av strategisk tvetydighet och att tillåta olika typer av beredskapsåtgärder i krissituationer.

Begreppet strategisk tvetydighet har för närvarande en primär roll för avskräckningspolitiken i flera kärnvapenmakter inklusive USA.

Vikten av kriskommunikation

Stockholmsinitiativet för kärnvapenedrustning lanserades 2019 av Sverige för att förbättra kriskommunikation. Genom att dra lärdomar från oktoberkriget 1973 ansågs kriskommunikationssystem vara nödvändiga för att förhindra oavsiktlig kärnvapenkonflikt under upptrappningar på den konventionella krigsfronten. Detta behov är fortfarande uppenbart, och det svenska initiativet tillsammans med Tyskland och andra länder bör drivas och främjas även inom ramen för Nato.

Författare är ambassadör, fil dr och ledamot av KKrVA.

Noter

1. Lätt reviderad och översatt text tidigare framlagd vid Alva Myrdalscentrets årskonferens juni 2024 och publicerad av Consilio.
2. Icke-spridningsavtalet, officiellt fördraget om ickespridning av kärnvapen. På engelska Non-Proliferation Treaty.
3. Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons.
4. Generalförsamlingen har hållit tre särskilda sessioner om nedrustning (Special Sessions devoted to Disarmament, SSOD). SSOD-I hölls 1978, SSOD-II hölls 1982 och SSOD-III hölls 1988.
5. The Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty.

Helårsprenumeration 2024:

900 kr (Sverige) 1.300 kr (Europa)

1.400 kr (övriga länder)

Lösnummer: 250 kr inkl moms exkl porto

ISSN 0023-5369

Grafisk produktion: Marie Brunnberg AB, Norrtälje

© Kungl Krigsvetenskapsakademien 2024

