

Rustningskontroll – behov eller belastning?

av Erik Lindmark

”... We remain prepared to work toward finding a solution to preserve, strengthen and modernize the conventional arms control regime in Europe, based on key principles and commitments...”¹

EFTER PRESIDENT MEDVEDEVS utspel 2008 om en ny paneuropeisk säkerhetsstruktur följde ett uppsving inom rustningskontrollområdet och ett momentum uppstod, något som saknats under en längre tid. Den amerikanska *reset*-politiken gentemot Ryssland (RU) och undertecknandet av ett nytt START-avtal sågs som en milstolpe. Det blev även ett gott omen för möjligheterna att fortsätta den framgångssaga som rustningskontrollöverenskommelser upplevt sedan det kalla krigets slut.

Förhoppningar väcktes kring att den lösning som rätt avseende CFE-avtalet,² sedan den ryska suspensionen 2007, skulle få en lösning. Många såg också en möjlighet till en anpassning av WD, Wiendokumentet från 1999³, något som blockerats under en rad av år. Helt plötsligt fanns en samsyn kring att de uppnådda framgångarna behövde säkras, men kanske framförallt utvecklas. Visserligen hade världen, och därmed förutsättningarna, förändrats jämfört med vad fallet var i början av 1990-talet, men initiativen tydde på att en vilja fanns att göra nya landvinningar.

Efter det att president Obama utset Victoria Nuland till särskilt sändebud för CFE-frågan tändes ytterligare hopp. Visserligen drog det amerikanska ratificerandet av det nya START-avtalet ut på tiden, men detta tycktes inte bli en direkt

hämmande faktor för att bibehålla dynamiken i konventionell rustningskontroll. Från rysk sida visade man relativt stort tålamod och förståelse när ratificeringen av det nya avtalet blev en inrikespolitisk gisslan i den amerikanska kongressen.

Läget under sommaren 2010 var betydligt ljusare än vad fallet varit på länge. Det bådade gott in för framtiden. Vad har egentligen hänt sedan dess och vilka är utsikterna för utveckling inom rustningskontrollområdet framöver? Kvarstår behovet för avtal inom området eller har rustningskontrollen blivit en belastning i multilaterala relationer?

Bakgrund - de tre benen

Sedan slutet av 1980-talet har det transatlantiska säkerhetsrummet präglats av en generell avspänning, möjliggjord genom framförallt tre avtal inom konventionell rustningskontroll: CFE-avtalet, Wiendokumentet och Open Skies-fördraget. Dessa tre avtal har kommit att betecknas som de tre benen inom rustningskontrollområdet. De tre avtalen är sammanlänkade genom att de i stor utsträckning överlappar geografiskt; dock är de oberoende av varandra rent traktatsrättsligt. De tre avtalen har haft en stor betydelse för ett fördjupat samarbete mellan enskilda verifikatörer men även i fråga om att utveckla

relationen mellan signatärstaterna. Avtalen saknar dock sanktionssystem, något som delvis visat sig vara problematiskt.

De tre avtalen omfattar, på olika sätt och i olika utsträckning, de två huvudområdena inom rustningskontroll: reduktion och förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder i en vidare bemärkelse. Tillsammans syftar dessa till att skapa *early warning*-mekanismer vilka i sin tur möjliggör en ökad avspänning. Grunden för att skapa dessa förutsättningar är regelbundna informationsutbyten, t ex som sker inom CFE och WD. Det får sägas att dessa syften har uppnåtts genom avtalens implementering även om ständiga spänningar mellan signatärstaterna gjort sig tydliga.

Inom de tre avtalen finns återkommande problem i fråga om brister i implementeringen från signatärstaternas sida. Precis som påtalats tidigare saknar samtliga tre avtal sanktionssystem vilket i sin tur innebär att de stater som inte uppfyller sina åtaganden inte heller kan straffas. I fallet med t ex WD har Uzbekistan inte deltagit i implementeringen sedan 2005. Liknande problem finns i olika grad även inom CFE och OS.

CFE-avtalet skrevs under i Paris i november 1990 och trädde i kraft den 9 november 1992. Ett anpassat avtal skrevs under 1999 men trädde aldrig i kraft. Det anpassade avtalet ratificerades tidigt av RU, Vitryssland och Kazakstan medan Natoländerna avstod med hänsyn till den divergerande synen på Istanbulförpliktelsekrav på tillbakadragandet av rysk trupp från Georgien och Moldavien. Följden av detta blev att RU ensidigt suspenderade det äldre CFE-avtalet 2007 och sedan dess inte har deltagit i implementerandet.

Trots den ryska suspensionen har övriga signatärer fortsatt tillämpa avtalet, något som även inneburit att utväxlande av

information rörande numerärer för personal och materiel har bibehållits. I november 2011 annonserade dock Natoländerna att man fr o m innevarande år kommer att avbryta informationslämningen till RU, något man annars fortsatt att genomföra även efter den ryska suspensionen. Utbytet med övriga signatärstater kommer dock att fortsätta vilket sannolikt kommer att innebära att informationsbortfallet för RU blir begränsat. Underlagen från informationslämningen kommer att hitta fram till Moskva på andra vägar.

Syftet med avtalet var egentligen tuddelat; dels omfattade det betydande materielreduktioner inom vissa föreskrivna materieltyper,⁴ dels ett kontinuerligt arbete med förtroende och säkerhetsskapande åtgärder genom årliga informationsutbyten. Den utbytta informationen kunde sedan verifieras genom ett detaljreglerat inspektionssystem. En tredje del av avtalet reglerade även möjligheterna till förflyttning av trupp inom särskilda zoner. Den enda signatärstat vilken egentligen begränsades av dessa bestämmelser var RU, som därigenom inte fritt kunde förflytta stridskrafter inom eget territorium. De nationella och territoriella tak som fastställdes för reduktionen av de berörda materielkategorierna har varit av avgörande betydelse för ett målmedvetet arbete med nedrustningsåtaganden. I stort har dessa också kommit att respekteras av signatärerna. I dagsläget finns endast kvotöverskridande kvar i konflikten mellan Armenien och Azerbajdzjan. Detta är dock en mycket olycklig situation med hänsyn till den långvariga konflikt som dessa båda är kontrahenterna i.

Wiendokumentet WD har även det funnits på scenen i över tjugo år. Det nu implementerade är dock daterat 1999, även om det i substans inte förändrats nämnvärt sedan mitten av 1990-talet. I samband med

OSSE:s ministerråd i Vilnius beslutades en uppdatering i form av ett WD 2011, något som i sig dock inte innebär några förändringar av åtaganden för medlemsstaterna. De huvudsakliga ändringarna utgörs av anpassning till faktiska förhållanden, t ex uppdatering av medlemsstaterna i preambeln. Det mer substantiella tillägget utgörs dock av den uppdateringsmekanism som införts. Värdet av, och styrkan i, denna återstår dock att analysera och studera.

Syftet med WD är framförallt förtroende- och säkerhetsskapande då det saknar inslag av begränsningsåtgärder i fråga om materielkategorier etc. Årligen återkommande informationslämningar utgör grund för medlemsstaterna att genomföra verifikationsverksamhet av två typer: områdesinspektioner eller förbandsutvärderingar. Det senare syftar till att utvärdera den lämnade informationen medan områdesinspektionerna mer kan hänföras till en förtroende- och säkerhetsskapande åtgärd. Vidare ingår olika mekanismer för notifiering av övningar, truppsammandragningar m m.

Fördraget om Open Skies (OS) skrevs under 1992 men blev operationellt först 2002. Fördraget omfattar i dagsläget 34 signatärstater. Syftet med fördraget är att genomföra överflygningar av de deltagande staternas territorium. Till skillnad från CFE och WD omfattar OS även den nordamerikanska kontinenten. Fördraget bygger på en relativt formalistisk kvotfördelning vilken innebär att värdet av överflygningarna för verifikation möjligen kan ifrågasättas. Avtalet som sådant är dock en viktig nettobidragsgivare i egenskap av en förtroende- och säkerhetsskapande åtgärd.

Under 2011 har arbetet inom OS kommit att gå kräftgång med anledning av en uppblussad konflikt mellan Grekland och Turkiet rörande den cypriska

medlemsansökan. Denna har funnits på bordet under flera år utan att det inneburit en öppen konflikt. Efter ett turkiskt krav om att avföra ansökan från agendan har man nu hamnat i en situation vilken hotar hela fördragets existens.

Hopp om utveckling

De tre benen ovan är samtliga av relativt tidigt datum. Sett mot bakgrund av de förändringar som skett av den säkerhetspolitiska verkligheten sedan det kalla krigets dagar så kan de i flera fall sägas ha spelat ur sin roll i förhållande till de syften som de skapades för. Därmed är dock inte sagt att de verkligen är överflödiga. Syftet med avtalen har alltmer blivit att de fyller en roll av förtroende- och säkerhetsskapande istället för att vara rent rustningsbegränsande. Acceptansen för att så är fallet varierar dock mellan signatärstaterna men utgör i sig inte en begränsning eller en problematisk faktor för fortsatt utveckling.

Som nämnts inledningsvis innebar det amerikanska reset-initiativet att det vädrades morgonluft avseende såväl konventionell som icke-konventionell rustningskontroll. President Obamas uttalande om en kärnvapenfri värld fick också ett stort genomslag. Snart visade det sig dock att vägen framåt inte var så rak som man kanske hoppats på. President Medvedevs utspel om ett nytt paneuropeiskt säkerhetsfördrag⁵ kunde dock tolkas som en rysk inbjudan till diskussioner. Den initiala reaktionen på det ryska förslaget blev dock kyligt avvaktande från de flesta håll.

Förutsättningar för utveckling

Utgår vi från hur det säkerhetspolitiska landskapet ser ut i dag jämfört med för tio respektive tjugo år sedan kan vi snabbt konstatera att mycket har förändrats. Möj-

ligheterna att utnyttja svagheter, framförallt hos Ryssland, är i dagsläget begränsade. Efter en period av tillbakagång befinner sig Ryssland delvis i en konsolideringsfas där en omfattande omstrukturering av de militära styrkorna är en central förändring. Den operationella förmågan hos de ryska förbanden kan sannolikt anses som högre idag än vad som var fallet för 20 år sedan och troligen även om motsvarande jämförelse skulle göras med vad fallet var för 10 år sedan.

Den inledda omstruktureringen av styrkorna, i kombination med erfarenheterna från de tillkortakommanden vilka blev tydliga under Georgienkriget, är sannolikt indikationer på att den operationella kapaciteten kommer att öka väsentligt under den kommande tioårsperioden. Anslagen till nya materielssystem är omfattande. Det är dock väsentligt att skilja ökad operationell kapacitet från en ökad hotbild gentemot Europa. Hotbilden från Ryssland, gentemot grannländer i Europa, är sannolikt mycket låg även på längre sikt. Att det finns faktiska hotbilder mot tidigare sovjetrepubliker i Centralasien och Kaukasus är ett mer tänkbart scenario. I det fallet ska det dock kommas ihåg att den ryska utrikespolitiken är reaktiv vilket sätter den ökade operationella kapaciteten i ett särskilt perspektiv. De ekonomiska banden till Europa är sannolikt av sådant värde för RU att man inte vill äventyra dessa.

Den ihållande uppfattningen hos RU om en underlägsenhet inom det konventionella området innebär att fokus ligger kvar på vidmakthållandet av en substantiell nukleär förmåga. Detta är en springande faktor vilken har avgörande betydelse inom ett flertal områden där rustningskontrollen påverkas av utvecklingen.

Med detta sagt är det dock tydligt att vi står inför ett förändrat säkerhetspolitiskt

läge, där samma rustningskontrollåtaganden antagligen även fortsättningsvis kan implementeras men då med en medvetenhet om det förändrade syftet och de modifierade förutsättningarna. De bi- och multilaterala kontakterna mellan öst och väst har även de genomgått en väsentlig förändring. Behov av insyn och transparens är inte de samma i dag som för tjugo år sedan, misstron är inte lika omfattande. Detta har i sin tur inneburit många positiva effekter men även tydliggjort två begränsningar i fråga om rustningskontrollområdets fortsatta utveckling:

1. De frusna konflikterna kan diktera villkoren ifråga om den fortsatta utvecklingen.
2. Den bilaterala relationen mellan USA och Ryssland är avgörande för utvecklingen inom de multilaterala avtalen och fördragen.

De frusna konflikterna

Under ett antal år av relativt lugn och icke-konfrontation, med undantag för kriget i Georgien, har de frusna konflikterna inte utgjort en begränsande faktor ur ett rustningskontrollperspektiv. Det senaste året har dock tydliggjort betydelsen av dessa konflikter. Inom OSSE har det kommit ytterligare i hjulet för de fortsatta diskussionerna kring en utveckling av WD genom det polemiska agerande som är tydligt mellan azerier och armenier, turkar och greker liksom ryssar och moldovier. Vidare finns den hårda linjen kvar hos georgierna gentemot Ryssland, där inte någon av parterna tycks villig att ta reson.

Att detta är av betydelse för den fortsatta utvecklingen följer av att OSSE är en koncensusorganisation. Vidare skulle ett nytt rustningskontrollavtal, liknande CFE, kräva godkännande av de nationella

parlamenten, veton som ovedersägligen är svåra att bryta. De försök till påtryckning som genomförts under det senaste året har sannolikt haft en mycket begränsad framgång, något som bekräftats av att det i vart fall i OSSE-sammanhangen kan spåras en tydlig trend av ökad polemik i offentlighet mellan kontrahenterna. Inte heller det understöd vilket lämnats till förhandlingar har givit några bestående resultat.

Relationen USA-Ryssland

De senaste åren har visat att den bilaterala relationen mellan USA och Ryssland är den centrala faktorn när det kommer till rustningskontrollfrågor. I nuläget är den ytterst komplicerande faktorn frågan om Natos missilförsvar i östra delarna av Europa. Denna faktor har avgörande betydelse för fortsättningen av diskussionerna om såväl konventionell som icke-konventionell rustningskontroll. Utan ett samförstånd på bilateral nivå i denna fråga kommer sannolikt rysk förhandlingsvilja att vara mycket begränsad i frågor om rustningskontroll i stort.

Det är dock viktigt att komma ihåg att den primära frågan för dessa aktörer är kärnvapen på strategisk nivå, det enda område där man med ett långsiktigt åtagande rönt vissa framgångar. I och med det senaste START-avtalet befinner sig de båda stormakterna nu i en situation där nästa reduktion kommer att innebära att även andra aktörer är tänkbara avtalsparter (Kina, Frankrike etc). Om detta skulle bli aktuellt skulle situationen te sig ytterligare komplex och kanske erbjuda problem vilka tidigare inte har behövt övervägas. Det gäller även om man ser till möjligheten att inbegripa taktiska kärnvapen i ett framtida avtal.

Möjliga utvecklingslinjer

Man måste då ställa sig frågan: Vad är syftet med konventionell rustningskontroll idag? I SIPRI:s årsbok för 2010 återges en tabell där man kan studera utvecklingen inom ramen för CFE-avtalet under de senaste 20 åren. Siffrorna imponerar initialt. Med hänsyn till den kraftiga reduktion som skett är det inte orimligt att tänka att en ytterligare reduktion borde vara möjlig. Låt oss då ställa detta i relation till våra gemensamma behov för att klara av de globala åtaganden vilka de aktuella signatärstaterna nu har. Ett överslag gör det enkelt att konstatera att vi antagligen befinner oss vid en gräns där ytterligare reduktioner komplicerar möjligheterna till insats och framförallt begränsar vår uthållighet. Redan i dag visar sig detta genom de europeiska ländernas begränsade förmåga att genomföra gemensamma militära operationer, det senaste exemplet är Libyen.

Utifrån denna förklaring blir det tydligt att syftet med avtalen avseende rustningskontroll inte längre gäller materielreduktioner. Behoven av ytterligare reduktioner skulle sannolikt visa på en avtagande marginalnytta. Samtidigt skulle de bli ytterligare komplicerade att hantera med hänsyn till de operationella åtaganden som de tänkta signatärstaterna har. I en förändrad säkerhetspolitisk kontext är snarare förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder det verktyg som kan leverera ett faktiskt mer värde även idag.

Vad har hänt hitintills och vad ligger då framför oss? Några viktiga milstolpar har förvisso uppnåtts. WD har accepterats som ett dokument under kontinuerlig uppdatering – hitintills har man dock inte lyckats överenskomma några mer substantiella tillägg- eller ändringsbeslut. CFE-avtalet har nått vägs ände men att åstadkomma en

ersättare i någon form tycks ändå vara en gemensam vilja. Bilden av slutresultatet är dock varierande mellan signatärerna. Med ett OS på fallrepet verkar de gamla avtalen inte längre lika lovande. Det kan därför konstateras att vi i nuvarande inramning sannolikt nått vägs ände. Försöken att hitta en ny väg framåt, på basis av de äldre avtalen, offrades sannolikt på det storpolitiska altaret genom stödet för Kazakstan att genomföra ett OSSE-toppmöte i december 2010. Luften gick helt enkelt ur processen i samband med detta möte.

Det som följt efter detta är i mångt och mycket en konstgjord andning. Den tydliga splittringen mellan signatärerna är för omfattande för att de nuvarande motsättningarna ska kunna överbryggas inom ramen för de befintliga avtalen. Då uppkommer istället frågan om vilka behoven är för framtiden?

Utsikterna för en utveckling inom rustningskontrollområdet är inte särskilt ljusa. De nu implementerade avtalen ger tillräckligt med information och transparens för att fylla de krav som de mest intresserade staterna har. Att genomgå ett stålbad för att mangla fram vad som sannolikt skulle bli ett ganska tunt avtal ter sig nog inte som ett attraktivt alternativ. Att minska risken för öppen konflikt gör man sannolikt bäst genom bibehållen öppenhet, manifesterad genom verifierbara informationsutbyten. Åtaganden avseende förtroende- och säkerhetsskapande är ett lågt pris att betala för bibehållen stabilitet.

Om det inte går att finna en gemensam väg framåt kommer Europa att hamna i ett säkerhetsvakuuum som inte funnits sedan mellankrigstiden. Det kalla kriget innebar en tydlig terrorbalans mellan de två blocken, medan de senaste tjugo åren inneburit en avspänning i relationerna genom rustningskontrollen. Även om blockmentaliteten delvis kommer att bestå så länge Nato finns måste uppnådda resultat värnas. Det är här frågan ånyo ställs: hur ska vi förvalta de uppnådda framgångarna i en förändrad säkerhetskontext?

Författaren är statsvetare, reservofficer och arbetar vid Högkvarteret med rustningskontroll.

Noter

1. *Final Statement: Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers held at NATO Headquarters, Brussels, on 7 December 2011.*
2. *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe.*
3. Omfattar bl årligt informationsutbyte om försvarsplanering och större planerade övningar.
4. I CFE-avtalet finns takvärden förhandlade för varje signatärstat. Dessa värden begränsar innehavet i fråga om stridsflygplan, artilleripjäser, stridsfordon, stridsvagnar och attackhelikoptrar. Hur dessa materielslag definieras regleras i avtalet.
5. Första gången framlagt i samband med en säkerhetskonferens i Berlin i juni 2008.