

Nato: kärnvapen, nedrustning och missilförsvar

inför Nato-toppmötet 19-20 november 2010

Fredrik Doeser

forskare vid Utrikespolitiska Institutet

fredrik.do eser@ui.se



Inledning

Vid Natos toppmöte i Strasbourg-Kehl i april 2009 beslutade organisationen att förnya sitt strategiska koncept. Det strategiska konceptet är ett officiellt dokument som drar upp de centrala riktlinjerna för Natos verksamhet, definierar syftet med Nato och anger dess fundamentala säkerhetsuppgifter. Det strategiska konceptet identifierar också befintliga hot och hur dessa bäst ska hanteras. Det rådande konceptet är från 1999 och har kritiserats för att det inte tar i beaktande 2000-talets nya säkerhetshot som terrorism, klimatförändring, cyberanfall, störningar i energiförsörjning med mera. Det primära målet för Natos toppmöte i Lissabon den 19-20 november 2010 är att fatta beslut om ett nytt strategiskt koncept.

Denna *UI Brief* behandlar kärnvapnets roll i det nya strategiska konceptet och belyser de olika åsikter som finns inom alliansen. Splittringar mellan de som vill reducera kärnvapnets roll och de som vill behålla den nuvarande kärnvapenpolitiken kommer att mynna ut i en kompromiss i Lissabon.

Avskräckning och global nedrustningspolitik

Det rådande strategiska konceptet beskriver kärnvapnets roll i Natos strategi som ”politisk”, syftande till att bevara freden, förhindra alla typer av tvång och avskräcka såväl nukleära som konventionella attacker mot Natos territorium och medborgare. Natos nuvarande kärnvapenpolitik bygger på att Nato kan använda kärnvapen eller hota med att använda kärnvapen som svar på alla typer av attacker, såväl nukleära som konventionella. Kritiska röster menar att denna politik är oförenlig med ambitionen att förhindra spridningen av kärnvapen och bidra till nedrustning. Ett flertal västeuropeiska alliansmedlemmar, däribland Tyskland, vill att nedrustning, vapenkontroll och icke-spridning ska få mer framskjutna positioner i det nya strategiska konceptet och att Nato därmed ska spela en mer framträdande roll i global nedrustningspolitik.

Tysklands förslag på kärnvapenområdet överensstämmer med den nya agenda för vapenkontroll som har lanserats av USA:s president Barack Obama och hans vision om en kärnvapenfri värld. USA:s nya deklarerade kärnvapenpolitik innebär bland annat en ”negativ säkerhetsförsäkran”, vilket betyder att USA inte ska använda kärnvapen eller hota med att använda kärnvapen mot stater som har skrivit under Icke-spridningsavtalet för kärnvapen (NPT-avtalet) och följer avtalets principer. Konsekvenserna av USA:s nya politik är att alliansens starkaste medlem numera har en mer restriktiv kärnvapenpolitik än vad Nato har.

Ett viktigt inlägg i debatten om kärnvapens roll i Natos framtida strategi gjordes av USA:s utrikesminister Hillary Clinton under ett möte för Natos utrikesministrar i Tallinn i april 2010. Clinton rekommenderade då att Nato ska förbli en kärnvapenallians men att Nato samtidigt bör reducera antalet kärnvapen och den roll som kärnvapen spelar för Natos strategi. Hon noterade även att Nato bör söka fortsätta vapenkontrollavtal med Ryssland och fullfölja idén om ett missilförsvar. En rapport om det nya strategiska konceptet som presenterades av en Nato-baserad expertgrupp under ledning av Madeleine Albright i maj 2010 var nästan identisk med Clintons rekommendationer. Den så kallade Albright-rapporten konstaterar bland annat att Nato ska upprätthålla säkra och pålitliga kärnvapenstyrkor så länge kärnvapen existerar. Rapporten föreslår även att Nato ska anamma USA:s ”negativa säkerhetsförsäkran”. Dessa förslag sätter ett tryck på Nato att förändra sin kärnvapenpolitik så att den överensstämmer bättre med den som förs av USA. Formuleringarna i det strategiska konceptet är inte klara men mycket pekar på att det kommer att följa President Obamas egen formulering. Därmed kommer det strategiska konceptet med stor sannolikhet att betona att Nato strävar mot en kärnvapenfri värld samtidigt som organisationen behåller sin förmåga till kärnvapenavskräckning.

Amerikanska kärnvapen i Europa

En källa till splittring inom alliansen är de amerikanska nukleära vapen som finns utplacerade i Belgien, Italien, Nederländerna, Turkiet och Tyskland. Enligt rådande

strategiska koncept är dessa kärnvapen av central betydelse för Europas och Amerikas säkerhet genom att de kompletterar de konventionella styrkor som finns på plats i Europa och de oberoende kärnvapen som kontrolleras av Frankrike och Storbritannien. Kritiker har påpekat att de amerikanska kärnvapen som finns i Europa, vilka utplacerades under det kalla kriget, har blivit obsoleta i dagens säkerhetspolitiska läge samt att de strider mot principerna i NPT-avtalet. Flera västeuropeiska Natomedlemmar, däribland Belgien, Nederländerna och Tyskland, argumenterar för ett tillbakadragande av dessa kärnvapen. I alla tre länder finns det ett starkt parlamentariskt och folkligt stöd för tillbakadragande, och alla tre stödjer Obamas vision om en kärnvapenfri värld.

De före detta sovjetiska republiker och satellitstater som numera är medlemmar i Nato är emellertid mycket skeptiska till ett tillbakadragande av USA:s kärnvapen. Detta gäller framför allt Baltstaterna och Polen. Huvudskälet är att ett tillbakadragande kan signalera en försvagning av Natos kollektiva försvarsgarantier och förstärka bilden av ett USA som alltmer distanserar sig från Europas säkerhetspolitiska affärer. Det uttrycks sällan explicit men det finns en rädsla bland de nya Natomedlemmarna att en försvagning av Nato kan leda till ett ryskt uppvaknande och ett mer aggressivt ryskt beteende gentemot sina grannar. För dessa stater är det viktigt att Nato framstår som trovärdigt när det gäller de kollektiva försvarsgarantierna. För länder som Polen spelar geografi och historiska erfarenheter en stor roll, och Natos kärnvapenpolitik ses som en försäkran mot ett potentiellt hotfullt Ryssland.

I Turkiet finns det också farhågor om att ett tillbakadragande av amerikanska kärnvapen från Europa skulle försvaga Natos kollektiva försvarsgarantier. Turkiet och de nya Nato-medlemmarna kommer förmodligen inte att gå med på en minskad roll för kärnvapen om detta inte först föregås av starkare satsningar på icke-nukleära kapabiliteter som kan fylla det tomrum som skulle uppstå efter ett tillbakadragande av amerikanska kärnvapen.

Frankrike är också ett hinder för förändring. Franska ledare har motsatt sig idén om minskningar av Natos kärnvapenarsenal, eftersom en sådan utveckling kan öka trycket på Frankrike att släppa taget om sina egna kärnvapen. I Lissabon kommer

Frankrike därför att betona att Natos primära uppgift är kollektivt försvar och att kärnvapenavskräckning spelar en viktig roll för Natos trovärdighet.

Storbritannien har en tvetydig position när det gäller Natos kärnvapenpolitik. Den nya regeringen under David Cameron har precis som den tidigare regeringen deklarerat ett starkt intresse för global nedrustning, men till skillnad från sin föregångare har man en starkare tilltro till kärnvapenavskräckning. Detta bekräftas bland annat av det nyligen ingångna försvarssamarbetet mellan Storbritannien och Frankrike. I den gemensamma deklARATIONEN från 2 november uttryckte parterna ett starkt stöd för kärnvapenavskräckning.

Obama-administrationen har än så länge inte kommit med något konkret officiellt uttalande i frågan, och ett tillbakadragande av de amerikanska kärnvapen som finns i Europa skulle kräva ett konsensusbeslut inom Nato. President Obama kommer sannolikt att försöka skjuta upp ärendet till senare möten i syfte att förhindra fortsatta splittringar. Förhandstipset blir därför att inga beslut om signifikanta tillbakadragningar av amerikanska kärnvapen från Europa kommer att fattas i Lissabon.

Frågan om ett missilförsvar

Det finns starkt stöd inom Nato för att inkludera målet om missilförsvar i det nya strategiska konceptet. Om detta sker, kommer de europeiska Natomedlemmarna att integrera sina individuella kapabiliteter i ett system som förespråkas av Obama-administrationen, det så kallade ”Phased Adaptive Approach”. Tanken är att ett missilförsvar ska förstärka Natos kapacitet till kärnvapenavskräckning utan att ersätta Natos befintliga kärnvapen.

Förutom den sedvanliga debatten om vem ska stå för notan, identifieras Turkiet som ett hinder på vägen. Turkiet befinner sig i ett osäkert läge. Som medlem i Nato och aspirerande medlem i Europeiska unionen vill Turkiet blidka sina allierade i väst samtidigt som man upprätthåller vänskapliga relationer med sina grannar i nord och öst. Turkiet vill ha ett missilförsvar inom ramen för det nya strategiska konceptet men

utan att namnge något specifikt land som ett missilhot. I Turkiet finns det en rädsla för det potentiella hotet från ett kärnvapenbestyckat Iran och därför vill man inte nämna Iran som ett missilhot, eller att missilförsvaret behövs för Irans skull. Turkiet vill så långt som möjligt undvika att provocera regimen i Teheran. Detta är en av anledningarna till att Nato har svårt att officiellt deklarerat från vem eller vad missilhotet kommer.

Turkiet kommer också att kräva att ett framtida missilförsvaret stärker Turkiets utsatta position och att man får stort inflytande över missilförsvarets utformande. Turkiet har också bett om försäkringar att underrättelseinformation om framtida missilhot inte görs tillgänglig för länder som inte är medlemmar i Nato, framför allt Israel, som Turkiet har frostiga relationer med. Förväntningarna är dock stora på att Lissabonmötet leder fram till ett beslut om att utveckla ett Nato-baserat missilförsvaret samtidigt som man bjuder in Ryssland till ett närmare samarbete. Vem eller vad missilförsvaret riktar sig mot kommer troligtvis inte att specificeras närmare. Inofficiellt råder det dock inga tvivel om att det är Iran som avses.

Mot ett nytt strategiskt koncept

När Natos stats- och regeringschefer träffas i Lissabon kommer de att anta ett nytt strategiskt koncept som erbjuder en form av generell vägledning men som kommer att behöva konkretiseras i senare förhandlingar. Nato kommer sannolikt deklarerat att Nato förblir en kärnvapenallians, eftersom existensen av kärnvapen är en fortsatt realitet i dagens världspolitiska situation. Samtidigt kommer Nato sannolikt deklarerat att man förespråkar en gradvis reduktion av antalet kärnvapen i världen och ställa sig bakom Obamas långsiktiga vision om en kärnvapenfri värld. Frågan om statusen för de amerikanska kärnvapen som finns i Europa kommer dock inte få någon lösning i Lissabon, och formuleringarna kring det framtida missilförsvaret kommer att diskuteras vidare på senare möten.

ü

UI brief

NO 2, 15 Nov 2010

*UI briefs are reviewed by senior staff at the Institute.
They solely reflect the view of the author(s).*

Utrikespolitiska Institutet

The Swedish Institute of International Affairs

Postal address: Box 27035, SE-102 51 Stockholm

Visiting address: Drottning Kristinas väg 37

Tel: +46 8 511 768 00 Fax: +46 8 511 768 99

info@ui.se www.ui.se

