



## FOI MEMO

Projekt/Project

Sidnr/Page no

Atlantisk säkerhet och europeisk kris-  
hantering, Asiatisk säkerhet

1 (30)

Uppdragsnummer/Project no Kund/Customer

A12003, A12004 Försvarsdepartementet

Datum/Date

Memo nummer/number

Handläggare/Our reference

Fredrik Lindvall, John Rydqvist,  
Fredrik Westerlund, Mike Winnerstig

2010-04-27

FOI Memo 3166

## Små steg mot en ny värld?

### Några säkerhetspolitiska perspektiv på den nya amerikanska kärnvapenpolicyn och det nya START

#### Sammanfattning

Den nya amerikanska kärnvapenöversynen Nuclear Posture Review (NPR) är inte skriven i ett säkerhetspolitiskt vakuum. Den har tydliga kopplingar till Obamas Prag-vision från 2009 liksom den fortsatta utvecklingen av amerikansk försvars-, säkerhets- och utrikespolitik. Det finns flera indikationer på att kärnvapnens roll håller på att minska något i betydelse. Utöver den uppenbara kopplingen till Prag-visionen, främjar global kärnvapenedrustning amerikansk militär dominans byggd på överlägsen konventionell förmåga. Samtidigt förblir kärnvapen centrala politiska och symboliska maktmedel och ingen viktig aktör inom den amerikanska eliten förespråkar en ensidig amerikansk kärnvapenedrustning.

NPR genomsyras av viljan till en god relation med Ryssland och Kina på högsta strategiska nivå och neråt, även om Kina får viss kritik. Nyckelorden är transparens och förtroende, vilket skall uppnås genom att icke-spridningsavtalets (NPT) överenskommelse stärks samtidigt som USA behåller en trovärdig och balansfrämjande avskräckning. Att NPT har en uttalad roll i en amerikansk kärnvapenöversyn är en nyhet. Nyutveckling av kärnvapen skall begränsas genom satsning på infrastruktur och vård av befintlig arsenal.

Det nya START (Strategic Arms Reductions Treaty) är viktigt för såväl USA och Ryssland som övriga länder. Avtalet och dess verifieringsmekanismer ger kontinuitet i rustningskontrollen av strategiska kärnvapen. Det ökar också transparensen och förutsägbarheten i kärnvapenfrågor, och lägger grunden för ytterligare reduktion av kärnvapen. Undertecknandet av ett gemensamt rustningskontrollavtal sänder även nödvändiga signaler till den kommande översynskonferensen av NPT.

Det rysk-amerikanska avtalet innebär ingen större reducering av de bägge länders kärnvapenarsenaler jämfört med dagens faktiska nivåer. Det kan hävdas att det nya START snarare kodifierar en naturlig minskning till följd av föråldring och konvertering. Det parterna begränsar genom avtalet är snarare potentialen till upprustning under det kommande decenniet, vilket ger säkerhetspolitiska vinster genom att reducera osäkerheten rörande utvecklingen av USA:s och Rysslands strategiska kärnvapenarsenaler.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 2 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

Både Obama-administrationens NPR och det nya START är dock problematiska i den republikanska oppositionens ögon. De centrala problemområdena är de följande:

- 1) Frågorna om missilförsvarets koppling till nya START
- 2) Kärnvapenmoderniseringsfrågan i NPR, vilken också kopplas till nya START
- 3) Kärnvapenoptionsfrågan i NPR

Det republikanska ledarskapet i senaten kan därför komma verka för en ratificering först nästa år – eventuellt med en ny majoritet i senaten – och samtidigt arbeta för att administrationen tydligt lyfter ut frågan om missilförsvaret från START-kontexten. Därutöver kommer man förmodligen att kräva att administrationen ändrar sin i NPR redovisade inställning till modernisering av kärnvapenarsenalen, för att en ratificering av nya START ska bli möjlig. Sammanfattningsvis kan det dröja länge innan nya START faktiskt ratificeras.

Trots att START är ett bilateralt avtal mellan Ryssland och USA, och NPR en policy menad att styra den fortsatta utvecklingen av den amerikanska kärnvapenarsenalen, ger de viktiga signaler som omvärlden reagerar på. Kina har en arsenal enbart tänkt att användas defensivt efter att Kina har blivit anfallet med kärnvapen. Arsenalen är mycket mindre än de ryska och amerikanska. Kina ser därför liten möjlighet att i närtid ingå i någon form av multilateralt rustningsbegränsande avtal. Först måste USA och Ryssland gör fler och kraftigare neddragningar av sina arsenaler. Principen om strategisk stabilitet och rättvis samt gemensam säkerhet är uttalade nyckelförutsättningar för nedrustning. Därmed gör Kina också en koppling mellan kärnvapen och konventionell militär styrka och i framtiden kan USA:s överlägsenhet vara ytterligare ett argument Kina använder för att bibehålla sin arsenal, likaså missilförsvaret och rymdteknisk utveckling. Kina slår ner hårt på den kritik NPR ger, och hävdar att det tvärtom är USA som brister i transparens genom att förlita sig på strategisk tvetydighet. Kinas reaktioner antyder en hållning som baseras på uppfattningen att ingen substantiell nedrustning kan ske utan en markant förändrad världsordning.

Franska kommentarer till nya START och NPR är positiva. Frankrike ser sig liksom Kina nödgat att framföra argument till stöd för en bibehållen fransk kärnvapenarsenal. Att USA och Ryssland tar rustningsbegränsande steg, men inte Frankrike (eller Kina), är ett politiskt problem som måste hanteras. Argument som president Sarkozy framför är att arsenalen redan minskats avsevärt, att Frankrike inte kan ge upp alla kärnvapen när andra har, att den nya farliga världens osäkerheter är för stora och att några andra länder har avsevärt starkare konventionella styrkor.

Japan har av allt att döma haft omfattande konsultationer med USA inom ramen för NPR-processen. I stort verkar Japan nöjt med hur USA uttrycker sig om den utökade avskräckningen som ges uttryck för i NPR. Som vanligt gör japanska kommentarer implicit kopplingen mellan alliansen, sitt eget försvarsbehov och att Japan hittills inte utvecklat kärnvapen.

I såväl det nya START som i den amerikanska presidentadministrationens övergripande säkerhetspolitiska arbete tas små men viktiga steg i nya riktningar. Vilka ytterligare steg som kommer att följa och i vilket tempo det kommer att ske är idag oklart, liksom hur de nya frågeställningar som gradvis uppstår ska hanteras. Detta gäller inte minst den breddning och fördjupning av rustningskontroll rörande kärnvapen som nya START och NPR stakar ut vägen mot, liksom de vidareutvecklade tankarna på icke-nukleär regional och global avskräckning i NPR.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 3 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

## Innehållsförteckning

1.	Introduktion.....	4
2.	USA:s nya Nuclear Posture Review och de amerikanska kärnvapnen i ett säkerhetspolitiskt perspektiv .....	4
2.1.	Har strategiska kärnvapen spelat ut sin roll i USA?.....	4
2.2.	Vissa säkerhetspolitiska aspekter av 2010 års NPR.....	5
3.	NySTART i rustningskontrollarbetet .....	6
3.1.	Ett viktigt avtal i flera avseenden, men också slutet på en era.....	6
3.2.	Avtalet innefattar flera osäkerheter, främst ratificeringsprocessen.....	8
3.3.	Avtalet reglerar bärare och stridspetsar samt ger en ny verifikationsregim ....	9
3.4.	Vad avtalet INTE reglerar .....	11
4.	Den amerikanska debatten om NPR och Nya START .....	13
4.1.	Inledning.....	13
4.2.	Ratificeringsprocessens förutsättningar .....	13
4.3.	Ståndpunkter bland republikanska aktörer idag.....	14
4.4.	Slutsatser .....	17
5.	Rysk syn på det nya START .....	18
6.	Internationella perspektiv på NPR och START .....	20
6.1.	Kinesiska reaktioner .....	20
6.2.	Franska reaktioner .....	24
6.3.	Japanska reaktioner .....	26
7.	Små steg på väg mot säkerhetspolitiskt obanad terräng?.....	28
7.1.	START och NPR pekar mot fördjupning och breddning.....	28
7.2.	Avskräckning utan kärnvapen? .....	29

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 4 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

## 1. Introduktion

Inom ramen för Forsvarsdepartementets beställning till FOI genomförs under 2010 säkerhetspolitisk analys av globala och regionala kärnvapenfrågor. Som ett led i det arbetet analyseras detta Memo två av årets viktiga dokument, nya Strategic Arms Reduction Treaty (nya START) och den nya amerikanska Nuclear Posture Review (NPR).

Syftet är att i Memot analysera nya START och NPR ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv. Trots detta huvudfokus är det oundvikligt att en viss hänvisning till tekniska frågor sker. En fördjupad analys av de tekniska frågorna i nya START respektive NPR finns att läsa i två nyligen publicerade FOI-memon.<sup>1</sup> Ur amerikanskt perspektiv är NPR på ett tydligt sätt en del av den bredare amerikanska säkerhetspolitiken. Den nyligen publicerade Quadrennial Defense Review (QDR 2010) utgör ett viktigt försvars- och säkerhetspolitiskt dokument som NPR förhåller sig till. FOI publicerade en analys av nya QDR i februari 2010.<sup>2</sup>

Föreliggande memo är disponerat så att del tre analyseras några säkerhetspolitiska perspektiv av NPR. I del fyra behandlas det nya START. Del fem behandlar amerikanska inrikespolitiska perspektiv. Särskild vikt läggs vid den kommande ratificeringsprocessen avseende nya START. I del sex beskrivs några ryska reaktioner på kärnvapenutvecklingen. I del sju beskrivs tre viktiga länders reaktioner på både nya START och NPR, med särskild tonvikt på kinesiska reaktioner. Del åtta blickar framåt och beskriver kort ett antal frågor som blir av vikt framgent och därför bör belysas djupare.

## 2. USA:s nya Nuclear Posture Review och de amerikanska kärnvapnen i ett säkerhetspolitiskt perspektiv

### 2.1. *Har strategiska kärnvapen spelat ut sin roll i USA?*

Den nya amerikanska kärnvapenöversynen, som innehåller en del helt nya moment och som är tydligt kopplad till president Obamas vision om en kärnvapenfri värld, är inte skriven i ett säkerhetspolitiskt vakuum.<sup>3</sup> Kärnvapen har aldrig använts operativt sedan andra världskriget. De strategiska interkontinentala kärnvapnen har haft ett inneboende moraliskt trovärdighetsproblem – det kalla krigets logik förutsatte att den stormakt som upplevde sig vara anfallen skulle vara beredd att dra med sig resten av världen i en globalt förödande motattack. Trovärdig avskräckning förutsätter synliga militära förberedelser vilket är en komplicerande faktor. Allierades och partners, inte minst de i konfliktens närhet, måste vara informerade etc. Därutöver är ur militär synvinkel konventionella militära medel mer precisa och behäftade med färre oönskade effekter, med hänsyn till vad man vill uppnå. Om ingen aktör kan tänka sig några konfliktsituationer

<sup>1</sup> FOI kommenterar USA:s nya Nuclear Posture Review (memo nr 3162, 2010-04-15), FOI kommenterar det nya START-avtalet (FOI memo 3147, 2010-03-29), QDR 2010 - En initial analys USA:s nya försvarsöversyn (FOI memo 3092, 2010-02-02)

<sup>2</sup> QDR 2010 - En initial analys USA:s nya försvarsöversyn (FOI memo 3092, 2010-02-02)

<sup>3</sup> FOI:s institution för kärnvapenfrågor har tidigare kommenterat USA:s nya NPR i detalj (se ovan). I det följande lyfts endast vissa väsentliga säkerhetspolitiska aspekter fram. I övrigt hänvisas till ovannämnda Memo.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 5 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

där amerikanska kärnvapen kan sättas in, så försvinner grunden för kärnvapnens huvuduppgift – avskräckningseffekten utarmas.

Teoretiskt sett skulle man därför kunna anta att kärnvapnens betydelse generellt håller på att minska, och att man från amerikansk sida därför kan delta i en global kärnvapenavrustning. Obama-administrationen har i sin nya översyn också tydligt indikerat att man vill göra detta. Samtidigt är och förblir kärnvapnen centrala politiska och symboliska maktmedel med potentiellt oerhört stor militär betydelse, och det finns få eller inga inom de tongivande grupperingarna i den amerikanska eliten som förespråkar en ensidig, total amerikansk kärnvapenedrustning.

En global kärnvapenedrustning skulle dock säkerställa amerikansk militär dominans – genom landets konventionella styrka - över lång tid, regionalt och globalt. Utgångspunkten är att amerikanska neddragningar kopplas till rustningsbegränsningar i omvärlden, det vill säga att USA gör sig av med svåransända vapen i samma utsträckning som andra stater begränsar de enda vapen USA ser som ett hot. Förutsättningen är att USA behåller sin globala överlägsenhet på det konventionella militära området. Det senare är inte ifrågasatt av någon betydelsefull gruppering i USA. Inget enskilt land och i princip ingen koalition av länder kan och skall inte heller kunna mäta sig med USA:s militära förmåga. På lång sikt är det emellertid möjligt att vissa regionala aktörer – t ex Kina - kan utmana USA även på det konventionella planet.

## **2.2. Vissa säkerhetspolitiska aspekter av 2010 års NPR**

I 2010 års NPR finns det några inslag som kan sägas vara kvalitativt nya. För det första finns det en tydlig linje mellan USA:s eget nedrustningsarbete och andras uppträdande, dvs. att USA direkt kan inspirera andra aktörer till nedrustning och icke-spridning genom att självt nedrusta. Detta ligger givetvis också väl i linje med NPT-avtalets bokstav, vilket också NPR betonar. Samtidigt är detta en position som länge kritiserats från olika politiska håll internt i USA.

I denna linje ligger också den politiskt omtvistade frågan om nyutveckling av kärnladdningar. Här satsar administrationen på ett utökat *Stockpile Stewardship Program*, istället för att öppna för modernisering - i termer av nyutveckling - av kärnvapenladdningar. Även detta bör ses i ljuset av administrationens önskan att framstå som en god, konstruktiv aktör i NPT-sammanhang.

NPR genomsyras också av viljan till en god relation med Ryssland och Kina på högsta strategiska nivå och neråt. Nyckelorden är här transparens och förtroende, även om Kina ges kritik just för bristande transparens.

I viss motsats till tidigare administrationers syn på den politiska kontext i vilken kärnvapenpolicyn skapas, kan alltså sägas att Obama-administrationen i betydande utsträckning baserar sig på en politik som värnar NPT och övriga multilaterala strukturer för internationell kärnvapenedrustning och ickespridning. På vissa plan, dock inte alla, förefaller denna politik att ha överflyglat en mer traditionell, avskräckningsorienterad analys av USA:s egna säkerhetsbehov i framtiden.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 6 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

### 3. NySTART i rustningskontrollarbetet

#### 3.1. *Ett viktigt avtal i flera avseenden, men också slutet på en era*

Det nya START-avtalet är det första mer omfattande avtalet inom kärnvapenområdet på nära två decennier och vänder de senaste årens trend med allt färre fungerande rustningskontrollavtal. Flera faktorer gör avtalet viktigt för de båda parterna och även för världen i övrigt – inte minst för europeisk säkerhet.

För det första visar det nya avtalet på kontinuitet. Efter att START I-avtalet<sup>4</sup> gick ut den 5 december 2009 har det inte funnits någon formell bilateral regim för verifikation och transparens rörande USA:s och Rysslands kärnvapenarsenaler. START I-avtalet gav förutsägbarhet rörande utvecklingen av de strategiska kärnvapenarsenalerna inte bara till de avtalslutande parterna, utan även till europeiska stater samt länder som Kina, Japan och Sydkorea. Genom det nya avtalet stärks åter transparens och förutsägbarhet rörande strategiska kärnvapen.

För det andra har det varit viktigt för USA och Ryssland att kunna visa på framsteg i form av avtalsreglerande minskningar av de egna arsenalerna inför den kommande översynskonferensen för NPT<sup>5</sup> i maj. De officiella kärnvapenstaterna har i icke-spridningsavtalet åtagit sig att successivt minska antalet kärnvapen, men USA och Ryssland har tidigare kritiserats för att inte ha levt upp till sina åtaganden. Utan påvisbara framsteg i detta avseende får Washington och Moskva det svårt att påverka andra stater att ålägga sig begränsningar. Inte minst för president Obama personligen innebär avtalet att hans profilfråga om att ta de första stegen mot en kärnvapenfri värld får ett konkret innehåll.<sup>6</sup> Detta är viktigt även för övriga länder anslutna till NPT. Även om de faktiska minskningarna i de bägge ländernas kärnvapenarsenaler är marginella, innebär överenskommelsen att de två centrala kärnvapenmakterna i NPT-avtalet tar ett viktigt steg. Den nya verifikationsregimen medger transparens och ökat förtroende mellan parterna och gentemot omvärlden och utgör även ett ramverk för ytterligare begränsningar.<sup>7</sup>

En tredje aspekt är att avtalet ger USA:s möjligheter till insyn i den förestående moderniseringen av den ryska arsenalen samtidigt som det minskar incitament och möjlighet för Ryssland att öka sin arsenal. För amerikansk del är insyn viktigt för att upprätthålla den strategiska balansen. Det ligger också i Obamas intresse att minska risken för en

<sup>4</sup> Strategic Arms Reduction Treaty, (START I) var ett bilateralt avtal mellan USA och Sovjetunionen som undertecknades 1991. Ett halvår efter undertecknandet upplöstes Sovjetunionen och avtalet gäller numer mellan USA och Kazakstan, Ryssland, Ukraina samt Vitryssland. START I innebar att parterna begränsade sin kärnvapenarsenal till maximalt 6 000 stridsspetsar och 1 600 vapenbärare (interkontinentala ballistiska robotar (ICBM), ubåtsbaserade ballistiska robotar (SLBM) och tunga bombflygplan). Avtalet är unikt i det att det innehåller en tydlig verifieringsmekanism och mycket omfattande reglering av kärnvapeninnehavet samt att det resulterade i omfattande reduceringar. De omfattande räknereglerna medförde en inbyggd tröghet som gav förutsägbarhet t ex genom att förhindra att kärnvapen avfördes från arsenalen bara genom att tas ur operativ drift eller att nya vapen tillfördes.

<sup>5</sup> Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conference 2010.

<sup>6</sup> Tydligast uttryckt i Obamas linjetal i Prag i april 2009. Notera särskilt det långa tidsperspektivet ”... not in my lifetime...” som Obama gav uttryck för.

<sup>7</sup> Podvig, Pavel (2010a) "New START Treaty in Numbers", *Russian strategic nuclear forces*, publicerat: 27 mars 2010, hämtat: 7 april 2010, adress: [http://russianforces.org/blog/2010/03/new\\_start\\_treaty\\_in\\_numbers.shtml](http://russianforces.org/blog/2010/03/new_start_treaty_in_numbers.shtml).

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 7 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

rysk kärnvapenupprustning, vilket skulle kunna försvåra ansträngningarna att begränsa kärnvapenspridningen inom ramen för NPT genom att undergräva förtroendet för att kärnvapenmakterna strävar mot avrustning. Även om Rysslands arsenal av åldersskäl reducerats kraftigt under det senaste decenniet, så finns det en möjlighet att Ryssland satsar på upprustning om inget avtal begränsar detta.<sup>8</sup>

För det fjärde möjliggör avtalet för Ryssland att begränsa sin satsning på att förnya sina kärnvapenbärare och likväl upprätthålla paritetet med den amerikanska operativa arsenalen. Detta är inte bara en ekonomisk fråga, utan en viktig aspekt är det politiska signalvärdet av att kunna upprätthålla paritetet med USA vad gäller kärnvapen under det närmaste decenniet. Trots att avtalet möjliggör en mer begränsad ambition kommer moderniseringen av Rysslands kärnvapenförmåga att utgöra en stor utgiftspost även framgent. Bara utvecklingen av nästa generations ubåtsbaserade strategiska robotsystem, Bulava (SS-NX-30) och dess plattform, ubåtsklassen Borej, uppges ta över 40 procent av den militära anskaffningsbudgeten i anspråk.<sup>9</sup>

Avtalet utgör en milstolpe i den moderna rysk-amerikanska relationen, men kanske också början på slutet för det särskilda förhållandet mellan Washington och Moskva inom kärnvapenområdet. Avtalet är det andra bilaterala strategiska rustningskontrollavtalet framförhandlat mellan Ryssland och USA, men det första med egna kontroll- och verifikationsmekanismer.<sup>10</sup> Det nya avtalet kom också till efter ett par år av successivt försämrade relationer emellan och ett drygt år efter det att den då nya amerikanska administrationen sökt trycka på "omstartsknappen". Avtalet och dess verifikationsregim kan bidra till ytterligare förtroendeskapande mellan de båda länderna, vilket även gynnar det säkerhetspolitiska klimatet i Europa. Samtidigt tar man genom avtalet ytterligare ett steg mot den punkt då övriga kärnvapenstaters arsenaler på allvar måste vägas in i kalkylen, och strategisk rustningskontroll därmed upphör att vara en bilateral rysk-amerikansk angelägenhet.

Det är möjligt att det nya START-avtalet är det sista av sitt slag. Mot bakgrund av den samlade arsenalen finns det förvisso alltså utrymme för ytterligare rustningskontrollavtal mellan USA och Ryssland som enbart berör strategiska kärnvapen. I förordet till det nya avtalet framgår dock en ambition att framtida rustningskontrollförhandlingar ska involvera fler parter. Till detta kommer att den amerikanska NPR uttalar en ambition att gå vidare med att reducera alla typer av kärnvapen, bland annat lagrade strategiska stridsspetsar och taktiska kärnvapen.<sup>11</sup>

Om taktiska kärnvapen omfattas kommer de europeiska Nato-länderna direkt eller indirekt inkluderas i förhandlingarna. Därmed kan nästa – och därpå följande – rustnings-

<sup>8</sup> Podvig, Pavel (2010b) "Will Russia's numbers decline without START follow on?" *Russian strategic nuclear forces*, publicerat: 13 oktober 2009, hämtat: 7 april 2010, adress: [http://russianforces.org/blog/2009/10/would\\_russias\\_numbers\\_decline.shtml](http://russianforces.org/blog/2009/10/would_russias_numbers_decline.shtml).

<sup>9</sup> Felgenhauer, Pavel (2010) "Moscow Signs the Nuclear Arms Treaty: Raising Hope for Additional Progress" *Eurasia Daily Monitor*, The Jamestown Foundation, 8 april 2010, Vol. 7, Issue 68.

<sup>10</sup> Det första strategiska kärnvapenavtalet mellan USA och Ryssland undertecknades 2002 (SORT, även kallat Moskvaavtalet), men var ett betydligt mer kortfattat avtal än de tidigare START-avtalen. Dessa framförhandlades under sovjetepoken även om de kom att omfatta Ryssland.

<sup>11</sup> US Department of Defense (2010) *Nuclear Posture Review Report*, april 2010, s. 31. Motsvarande formuleringar har även framkommit i den ryska debatten efter undertecknandet av det nya START, Rogov, Sergej M. (2010) "Sjestaja popytka: balans dostizjenij i ustupok [Sjätte försöket: balans i framgångar och eftergifter]", *Nezavisimoje Vojennoje Obozrenije*, publicerat: 9 april 2010, hämtat: 13 april 2010, adress: [http://nvo.ng.ru/concepts/2010-04-09/1\\_snv.html](http://nvo.ng.ru/concepts/2010-04-09/1_snv.html).

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 8 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

kontrollavtal för kärnvapen komma att skifta karaktär bort från att bara avhandla strategiska kärnvapen och bort från att bara innefatta Ryssland och USA. Om en ny typ av kärnvapenavtal hinner växa fram under det decennium som det nya START-avtalet är avsett att gälla återstår att se, men det är en möjlighet som inte kan bortses från.

Det är något av en paradox att det nya avtalet kodifierar en latent militär motsättning mellan USA och Ryssland, även om termen är ”balans” istället för ”avskräckning”. Sedan slutet av det kalla kriget har Washington hävdad att Ryssland inte är en ofrånkomlig motståndare. Tvärtom har man från amerikansk sida lyft fram möjligheterna till samsyn och samarbete. Både utträdet ur ABM-avtalet<sup>12</sup> 2001 och innehållet i SORT.<sup>13</sup> 2002 motiverades med att parterna inte var fiender och att det därför inte behövdes verifikationsmekanismer för rustningsbegränsningarna i den senare överenskommelsen. Genom det nya START synes USA nu bekräfta den ryska synen på att det finns en underliggande militär motsättning länderna emellan, vilket motsäger den amerikanska officiella hållningen.

På ett annat och mer personligt plan har framtagandet av START inneburit relativt omfattande kontakter mellan de ryska och amerikanska presidenterna. Sammanlagt har Medvedev och Obama mötts och samtalat över telefon 14 gånger under förhandlingarna om det nya avtalet. Den tillsynes mycket raka dialogen och det tydliga resultatet torde ha betydelse som start på en strategisk dialog och möjligen ett närmande mellan presidenterna (för vad det är värt).

### **3.2. Avtalet innefattar flera osäkerheter, främst ratificeringsprocessen**

Avtalstextens tekniska delar var inte helt färdigförhandlade vid undertecknandet av de båda presidenterna i Prag den 8 april 2009.<sup>14</sup> Detta är första gången som texten till ett strategiskt avtal inte legat helt klar vid undertecknandet, men betydelsen av detta ska inte övertolkas då tiden varit knapp. En fortsättning på START I var förvisso på agendan redan i de bilaterala samtalen under den närmast föregående amerikanska Bushad-

<sup>12</sup> Anti-Ballistic Missile Treaty (ABM Treaty), ABM-avtalet. Ett bilateralt avtal mellan USA och Sovjetunionen som undertecknades 1972 i anslutning till SALT-förhandlingarna (Strategic Arms Limitation Talks). Avtalet reglerar innehavet av markbaserade, fasta försvarssystem mot ballistiska interkontinentala missiler, och begränsar antalet system till ett enda per signatär. Den bärande tanken med avtalet var att minska risken för first-use, genom att båda parter skulle vara sårbara för motståndarens andraslagsförmåga. Efter ett beslut av president George Bush 2001 frånträdde USA ensidigt avtalet. Motivet till detta var att det med tiden uppstått ett behov för USA att skydda sig mot andra stater med potential till kärnvapen och insatser med ballistiska interkontinentala missiler. Frånträdet blev inte en känslig fråga i relationen mellan Ryssland och USA, även om det inte uppskattades av Moskva, men medförde att Ryssland drog sig ur START II och START III.

<sup>13</sup> Strategic Offensive Reductions Treaty (SORT) är ett bilateralt avtal mellan Ryssland och USA som undertecknades i Moskva 2002. Avtalet gäller fram till den 31 december 2012 (men kan ensidigt sägas upp innan dess med tre månaders varsel) och omfattar en reduktion av antalet operativa kärnvapenstridsspetsar till mellan 1 700 och 2 200 per land. Avtalet skiljer sig från de föregående START-avtalen i det att SORT saknar kontroll- och verifieringsmekanismer. Fram till START I-avtalets utgång (den 5 december 2009) kunde dess verifieringsmekanismer i viss mån nyttjas även för SORT. När det nya START-avtalet ratificerats kommer SORT att upphöra att gälla (det nya START-avtalet, artikel XIV, punkt 4).

<sup>14</sup> Enligt uppgift var texten i det tillhörande protokollet inte helt färdigförhandlad när huvudavtalstexten skrevs under; Pikayev, Alexander A. (2010) "New START: Preliminary Thoughts in Moscow", Monterey Institute of International Studies, Centre for Nonproliferation Studies, publicerat: 7 april 2010, hämtat: 9 april 2010, adress: [http://cns.miis.edu/stories/100407\\_start\\_pikayev.htm](http://cns.miis.edu/stories/100407_start_pikayev.htm).

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 9 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

ministrationen.<sup>15</sup> De direkta förhandlingarna fördes emellertid under mindre än ett års tid. Detta till skillnad mot föregångaren START I, vilket undertecknades efter det att förhandlingarna pågått i nio år.

Ratificeringen av avtalet är inte garanterad och kommer tidigast att ske sent under hösten 2010. För att träda i kraft måste avtalet ratificeras av den amerikanska Senaten liksom av det ryska parlamentets båda kamrar. Godkännande från Duman och Federationsrådet torde, mot bakgrund av maktpartiet Enade Rysslands dominans, inte utgöra något problem om Kreml vill se en ratificering. Däremot kommer processen troligen att tidsmässigt anpassas efter behandlingen i Senaten, vilket innebär att en ratificering sannolikt tidigast kan vara klar under hösten 2010. Det är dock troligt att ratificeringen dröjer till 2011 (se nedan, avsnitt 5).

Det ligger dock i både den nuvarande amerikanska administrationens och Rysslands intresse att avtalet blir ratificerat. USA behöver det främst för att underbygga det fortsatta arbetet med icke-spridning av kärnvapen inom NPT och andra fora. Därtill har president Obama lagt ned mycket personlig energi och prestige på att få en välförankrad och avvägd kompromiss mellan ambitionen att snabbt nedrusta och önskan att få avtalet ratificerat av Senaten. För rysk del innebär avtalet huvudsakligen ökad internationell status och en begränsning av hotet från den amerikanska arsenalen.

Det finns en utträdesklausul i avtalet och Ryssland har, genom utrikesminister Sergej Lavrov, deklarerat att landet förbehållit sig rätten att dra sig ur avtalet om det amerikanska missilförvaret i framtiden utvecklas så att det hotar Rysslands nukleära avskräckningsförmåga. Hotet att lämna avtalet är främst riktat till den interna publiken, enligt en rysk bedömare, och viljan i Moskva att överge avtalet betecknas som låg.<sup>16</sup>

Eftersom ratificeringen ligger i händerna på den amerikanska Senaten, kan Rysslands utrikespolitiska manöverutrymme komma att vara något begränsat fram till dess att avtalet trätt i kraft. Exempelvis skulle såväl ett uppblossande av konflikten med Georgien eller en rysk försäljning av det kvalificerade luftvärnssystemet S-300 till Iran kunna sätta käppar i hjulet för en ratificering i den amerikanska Senaten. Det bör dock påpekas att det faktum att det ligger i Rysslands intresse att undvika försämringar i relationen till USA under det innevarande året, inte innebär någon garanti för att så inte sker.

Det är möjligt att någon aktör ser en möjlighet att utnyttja Rysslands beroende av en amerikansk START-ratificering till att vinna terräng i politiska frågor på Rysslands bekostnad. Moskvans förmåga till självbehärskning i sina utrikes relationer ska dock inte överskattas, liksom värdet av en START-ratificering relativt andra ryska strategiska intressen.

### **3.3. Avtalet reglerar bärare och stridsspetsar samt ger en ny verifikationsregim**

Det nya avtalet innebär en halvering av antalet strategiska bärare. Antalet bärare av strategiska kärnstridsspetsar reduceras till maximalt 800 per sida, vilket är det lägsta antalet hittills. START I tillät upp till 1 600 bärare vardera. En nyhet är skillnaden mellan ope-

<sup>15</sup> En viktig komponent i det strategiska ramverk som Washington och Moskva arbetade med i de s.k. 2+2-samtalen. Se "Remarks by Secretary of State Condoleezza Rice, Secretary of Defense Robert Gates, Russian Foreign Minister Sergey Lavrov and Russian Defense Minister Anatoly Serdyukov Secretary Condoleezza Rice Moscow, Russia March 18, 2008" Department of State.

<sup>16</sup> Felgenhauer "Moscow Signs the Nuclear Arms Treaty: Raising Hope for Additional Progress"

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 10 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

rativa ("deployed") och icke-operativa ("non-deployed") bärare, då taket för kärnvapen-utrustade bärare är 700. Mellanskillnaden får dock inte vara utrustad med kärnstrids-spetsar, men kan beväpnas med konventionella laddningar efter att ha konverterats för detta syfte.<sup>17</sup> Denna avtalskonstruktion gör det också möjligt att inte räkna in bärare som genomgår underhåll liksom att undanta sådana som är på väg att fasa ut eller in bland de tillåtna 700 operativa strategiska bärarna. Därmed skapas en ökad flexibilitet, samtidigt som ett tak för det totala antalet bärare sätts.<sup>18</sup>

Taket för stridsspetsar sätts lägre än i tidigare avtal, men kan i huvudsak kopplas till förändrade räkneregler. Antalet stridsspetsar på operativa bärare begränsas till 1 550 per avtalspart i det nya avtalet, vilket är avsevärt lägre än START I-avtalets tillåtna 6 000 och även formellt lägre än de 2 200 som var gränsen i SORT (även kallat Moskvaavtalet). Liksom i tidigare avtal betecknar begreppet stridsspetsar inte nödvändigtvis de fysiska stridsspetsarna. När det gäller antalet stridsspetsar på bombflygplan utgör dessa i avtalet en enda stridsspets, oavsett faktiskt antal. Räknereglerna har således förändrats i jämförelse med START I och SORT,<sup>19</sup> vilket innebär att de faktiska operativa arsenalerna kan komma att omfatta mer än Moskvaavtalets 2 200 stridsspetsar.<sup>20</sup>

Även om det faktiska antalet operativa stridsspetsar kommer att överstiga avtalets 1 550, så innebär det nya START ett jämnare förhållande mellan bärare och stridsspetsar, vilket i sig kan verka stabiliserande. Detta då det minskar frestelsen att förekomma motståndaren med ett förödande förstaslag.<sup>21</sup> En förutsättning för att avtalet ska ha denna stabiliserande effekt är att båda parter utnyttjar möjligheten till en jämnare fördelning mellan bärare och stridsspetsar.<sup>22</sup> Att det nya avtalet överger de konserverande mekanismerna från START I kan å andra sidan verka destabiliserande. I det senare var möjligheterna att skapa nya interkontinentala robotar eller att vidareutveckla de befintliga arsenalerna starkt begränsade.

Verifikationsregimen i det nya START-dokumentet är mindre påträngande än dess motsvarighet i START I. Detta kan ses i ljuset av SORT som helt saknade verifikationsme-

<sup>17</sup> Genom avtalets formulering är det också möjligt att avföra strategiska bärare genom verifierbar konvertering till konventionella uppgifter. Enligt START I-avtalets regler var förstöring av bärare enda vägen till reduktion. Från amerikansk del har det varit ett önskemål att kunna behålla strategiska bombflygplan och även ubåtar, efter att de ombeväpnats till att bära konventionella vapen. Möjligen kan konvertering av strategiska bombflygplan till en renodlat konventionell roll i framtiden vara av intresse även för Ryssland; Rogov "Sjestaja popytka: balans dostizjenij i ustupok [Sjätte försöket: balans i framgångar och eftergifter]", publicerat:

<sup>18</sup> Definitionen av när en bärare skiftar status mellan att vara operativ och icke-operativ framgår inte av huvudavtalstexten, men förklaras i protokollet med att en ballistisk robot som är placerad på en operativ plattform (ubåt, silo eller mobil markbaserad avfyringsramp) är att betrakta som operativ.

<sup>19</sup> Exempelvis räknas strategiska bombflygplan nominellt som bärare av en stridsspets, trots att ryska bombflygplan av typ Tu-95MS16 kan bära upp till 16 kärnladdade kryssningsrobotar och amerikanska B-52 upp till 20 sådana robotar.

<sup>20</sup> Forskaren Hans M. Kristensen har påpekat att med dagens arsenaler skulle över 1 300 stridsspetsar döljas av de nya räknereglerna, vilket överstiger samtliga övriga kärnvapenstaters samlade arsenaler; Kristensen, Hans M. (2010) "New START Treaty Has New Counting", *Federation of American Scientists*, publicerat: 29 mars 2010, hämtat: 7 april 2010, adress: <http://www.fas.org/blog/ssp/2010/03/newstart.php>.

<sup>21</sup> Om antalet stridsspetsar vida överstiger antalet bärare finns en lockelse att med ett förstaslag slå ut motståndarens kärnvapen på marken innan denne hunnit avfyr dem. Flera av motståndarens stridsspetsar, som är låsta till sina bärare, kan då bekämpas med färre av de egna.

<sup>22</sup> Det är möjligt att Ryssland av tekniska eller ekonomiska skäl väljer att fördela sina stridsspetsar på ett mindre antal bärare genom att bibehålla ett stort antal interkontinentala robotar med multipla stridsdelar.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 11 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

kanismer. Den mindre ingripande verifikationsregimen motiveras dels av kostnads-skäl,<sup>23</sup> dels av att behovet av verifikation minskat till följd av en mer förtrolig relation efter det kalla krigets slut. Kontinuerlig övervakning av det andra landets produktion av strategiska robotar ingår inte längre bland verifikationsinstrumenten. De amerikanska inspektörerna vid den ryska ihopsättningsfabriken för robotar i Votkinsk avvecklade sin verksamhet i och med att START I gick ut i december 2009, och kommer enligt det nya avtalet inte att återvända. Argumentet från rysk sida har varit att inspektionsmissionerna hittills har missgynnat Ryssland, då USA inte haft någon produktion att inspektera det senaste decenniet.

Ett annat område där Moskva sett sig som missgynnat har varit utbytet av telemetridata<sup>24</sup> från robottester, då endast Ryssland genomfört sådana. Det egentliga skälet till att Ryssland velat inskränka detta har dock sannolikt varit en fruktan att USA skulle kunna använda överlämnade data för att utveckla ett missilförsvar mot ryska strategiska robotar.<sup>25</sup> I det nya avtalet stadgas att utbytet av telemetri ska fortsätta, men ske med valda telemetridata på jämbördig basis och att parterna ska komma överens om formerna för detta.<sup>26</sup> Det ryska motståndet mot alltför ingående och ensidiga verifikationsinstrument beror på en uppfattning att USA utnyttjade Rysslands politiska svaghet när START I-avtalets verifikationsregim förhandlades fram.

### **3.4. Vad avtalet INTE reglerar**

Ett antal viktiga frågeställningar regleras inte i det nya START, däribland destruktionsregimen av icke-operativa kärnstridsvapen. Det totala antalet tillåtna operativa kärnvapen minskar i och med avtalet, men då lagrade stridsvapen inte behöver förstöras kan dessa i en framtid återföras i operativt bruk, i vart fall teoretiskt sett. USA och Ryssland förfogar över tusentals lagrade stridsvapen, men det bör samtidigt noteras att många av dessa i praktiken blivit oanvändbara då deras bärare tagits ur bruk.<sup>27</sup> Även om dessa ur ett tekniskt perspektiv inte utgör potentiella vapen, räknas de likväl in i respektive lands kärnvapenarsenal. Ett naturligt och viktigt nästa steg vore att förhandla fram ett avtal som reducerar även det totala antalet potentiella strategiska kärnvapen genom att påbjuda destruktionsregimen av lagrade stridsvapen.

En av de större utmaningarna i förhandlingarna om det nya START rörde förhållandet till defensiva strategiska system, det vill säga missilförsvar. Avtalstexten har kommit att bli en kompromiss mellan amerikanska och ryska intressen. Ryssland har fått igenom en formulering i avtalets inledning att parterna erkänner en koppling ("interrelationship") mellan offensiva och defensiva strategiska vapen och att vikten av denna koppling ökar

<sup>23</sup> Att verifikationsregimen innebär lägre kostnader för parterna än under START I-avtalet har framförts av den amerikanska presidentadministrationen; US Presidentadministration (2010) "Readout of the President's call with Russian President Medvedev", publicerat: 26 mars 2010, hämtat: 7 april 2010, adress: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/readout-presidents-call-with-russian-president-medvedev-0>. Vari dessa lägre kostnader skulle bestå är dock oklart.

<sup>24</sup> Telemetridata är informationen i de signaler som sänds mellan roboten och marken under robotbanan. Roboten sänder ut data om bland annat hastighet och kurs, och kontrollfunktionen på marken kan exempelvis sända uppdaterade styrdata till roboten.

<sup>25</sup> Pikayev "New START: Preliminary Thoughts in Moscow".

<sup>26</sup> Det nya START-avtalet, artikel IX.

<sup>27</sup> En kärnstridsdel skräddarsys mer eller mindre för ett specifikt bärarsystem och dess komponenter, vilket innebär stora kostnader och tekniska utmaningar att för den som önskar att använda stridsdelen för ett annat bärarsystem med andra komponenter.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 12 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

med minskande strategiska kärnvapenarsenaler. USA har å sin sida undvikit att få med formuleringar i huvudtexten som inskränker möjligheterna till utplaceringen av regionala missilförsvarssystem i Europa eller på andra ställen. Därtill finns det en mening som säger att "nuvarande" defensiva strategiska vapen inte hotar parternas offensiva vapensystem. Just begreppet "nuvarande" skulle möjligen ge utrymme för Ryssland att hävda att eventuella framtida förändringar av missilförsvaret inte är i linje med det nya avtalet.<sup>28</sup>

Det nya START begränsar, till skillnad från sin företrädare, inte utvecklingen och produktion av nya typer av strategiska bärare. Ryssland har under de senaste åren utvecklat en version av den interkontinentala roboten RS-12 (Topol-M), som kan bära fler stridsspetsar. Den nya roboten har beteckning RS-24 och kunde inte förbandsättas under START I utan att Ryssland skulle ha fått problem att uppfylla avtalet. Ryssland har dessutom möjlighet att under det nya avtalet utveckla en efterföljare till det tunga strategiska robotsystemet R-36M (Natobeteckning SS-18 (SATAN)), som kan bära tio kärnstridsspetsar men snart faller för ålderstreck.<sup>29</sup> Det kan noteras att utvecklingen i USA går i motsatt riktning, då man i Obama-administrationens NPR uttalar viljan att minska antalet stridsspetsar på det interkontinentala robotsystemet Minuteman till endast en. Syftet med detta är att öka stabiliteten i relationen till andra kärnvapenländer, genom att på detta vis minska incitamentet till ett förstaslag med kärnvapen.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> De formuleringar i huvudtexten som rör missilförsvar återfinns i artikel V, som förbjuder konvertering och användning av offensiva bärare till missilförsvarsinterceptorer. Artikeln innehåller också ett verifierbart förbud mot konvertering av interceptorer i missilförsvarssystem till offensiva ballistiska robotar. Detta stillar rysk oro om att delar av det amerikanska markbaserade strategiska missilförsvaret (GBI) ska kunna omvandlas till interkontinentala kärnvapenbärande robotar.

<sup>29</sup> Tanken på ett nytt tungt ryskt robotsystem har vädrats av flera olika ryska analytiker, se exempelvis Pikayev, Alexander A. (2010) "New START: Preliminary Thoughts in Moscow", Monterey Institute of International Studies, Centre for Nonproliferation Studies, publicerat: 7 april 2010, hämtat: 9 april 2010, adress: [http://cns.miis.edu/stories/100407\\_start\\_pikayev.htm](http://cns.miis.edu/stories/100407_start_pikayev.htm), Rogov "Sjestaja popytka: balans dostizjenij i ustupok [Sjätte försöket: balans i framgångar och eftergifter]".

<sup>30</sup> US Department of Defense *Nuclear Posture Review Report*, s. 23 och 47.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 13 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

## 4. Den amerikanska debatten om NPR och Nya START

### 4.1. Inledning

Både Obama-administrationens nya NPR och det nya START kan i hög grad komma att påverkas av den interna amerikanska debatten om kärnvapnens roll i säkerhetspolitik och strategi. För att kunna överblicka såväl förutsättningarna för Obama-administrationens nya kärnvapenstrategi – som den uttrycks i NPR – och för ratifikationen av nya START kommer den inrikespolitiska kontexten i USA att analyseras i detta avsnitt.

Den inrikespolitiska situationen i USA är för tillfället relativt komplicerad och polariserad. President Obama har just fått igenom en stor, höggradigt partiskiljande sjukvårdsreform, och efterdyningarna av denna sprider sig även till andra politikområden. Säkerhetspolitiskt har frågan om det amerikanska missilförsvaret varit ett av de mest uppmärksammade problemen i den inrikespolitiska kontexten under lång tid, och debatten om missilförsvaret är på inget sätt över.<sup>31</sup> Det torde hur som helst inte gå, som framgått ovan, att särskilja debatten om NPR och nya START från den politiserade missilförsvarskontexten.<sup>32</sup>

Den inrikespolitiska kontexten handlar också om president Obamas samt kongressdemokraternas just nu relativt dåliga opinionssiffror och kongressvalet i november 2010. Inverkan av det senare kan göra det sannolikt att det inte blir någon ratificeringsprocess innan valet; republikanerna kan antas avvakta till efter valet innan man slutgiltigt tar ställning till avtalet, och efter valet kan den demokratiska majoriteten antingen vara borta eller vara mycket svagare.<sup>33</sup>

### 4.2. Ratificeringsprocessens förutsättningar

NPR-processen blev försenad på grund av att det förelåg en betydande oenighet om dess inriktning inom Obama-administrationen.<sup>34</sup> ”No-first-use”, ”dealting” (dvs. olika former av sänkt beredskap för de deployerade kärnvapnen) och frågan om taktiska kärnvapen var här viktiga stridsfrågor.<sup>35</sup> Nu föreligger både NPR i en överenskommen slutversion och ett underskrivet nytt START med Ryssland. NPR är administrationens policy, som kongressen i huvudsak kan acceptera eller kritisera, medan nya START måste ratificeras av senaten med 67 röster av 100 för att vinna laga kraft. Då demokraterna har 58 röster idag, krävs att såväl den oberoende demokraten Joseph Lieberman från Connecticut (som normalt, men inte alltid, röstar med demokraterna) samt minst 8 republikaner röstar för en ratificering.

<sup>31</sup> Se t ex Champion, M. 2009: ”Moscow Welcomes News on Missile Shield, Sees No Concessions in Return”, *Wall Street Journal*, Sept. 17.

<sup>32</sup> Se t ex Berman, I. 2010: Stagnation Threatens U.S. Arms Superiority, *Defense News*, Jan. 4

<sup>33</sup> För opinionsdata, se [http://www.realclearpolitics.com/epolls/other/generic\\_congressional\\_vote-901.html#polls](http://www.realclearpolitics.com/epolls/other/generic_congressional_vote-901.html#polls)

<sup>34</sup> Trachtenberg, D. J. 2010: ”Going Nuclear: The Struggle to Complete Latest U.S. NPR”, *Defense News*, Feb. 8.

<sup>35</sup> Intervjuppgifter, Washington, DC, februari 2010.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 14 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

Ratificeringsprocessen börjar normalt i senatens Foreign Relations Committee. I den sitter Richard Lugar från Indiana som minoritetsledare för republikanerna, och han är den ende republikanske senator som tydligt uttalat sitt stöd för nya START efter att det skrivits under av presidenten. Bland de mer namnkunniga republikanerna i SFRC märks James Inhofe (Oklahoma), som också sitter i Armed Services Committee, dvs. senatens försvarsutskott. I det senare är också senator John McCain (Arizona) minoritetsledare.

Flertalet republikanska (och för den delen demokratiska) senatorer är dock inga experter på säkerhetspolitik och kärnvapenfrågor. Därför går det att anta att de republikanska senatorernas överväganden i hög grad kommer att vara en funktion av inställningen hos det republikanska ledarskapet i kongressen. Den högst rankade republikanen är Mitch McConnell (Kentucky), som innehar befattningen *the Republican leader*. Tvåan, *the Republican whip* – som håller samman lagstiftningsprocessen för det republikanska partiets räkning – är Jon Kyl, John McCains senatorskollega från Arizona, och trean (*chairman of the Senate Republican Conference*) är Lamar Alexander (Tennessee).

Det republikanska ledarskapets inställning till ratificeringsprocessen av Nya START är således centralt men inte helt avgörande; senatorer är relativt självständiga politiker och det finns även bland republikanerna en mängd politiska schatteringar. Richard Lugar har till exempel ett mycket gott rykte, och det är inte omöjligt att till exempel ”the ladies from Maine”, dvs. de tämligen östkustliberala republikanska senatorerna Olympia Snowe och Susan Collins, kan följa hans linje även om den går emot det republikanska ledarskapet.

#### **4.3. Ståndpunkter bland republikanska aktörer idag**

##### **Senaten**

Såvitt kunnat noteras har inte den republikanske ledaren i senaten, Mitch McConnell, uttalat sig offentligt om vare sig NPR eller START. Efter administrationens presentation av NPR gick dock Arizonas senatorerna Kyl och McCain tillsammans ut i ett pressmeddelande där man uttryckte sig skeptiskt om den nya strategin. Vi känner, menade de, en stark oro över hur NPR hanterar modernisering av kärnvapenarsenalen. Dessutom förvirrar NPR USA:s möjligheter att svara på en attack med massförstörelsevapen (MFV) - vi ska inte, sa de, avhända oss några optioner i dessa fall. Senatorerna höll sedan med administrationen om att spridning av kärnvapen och potentiell kärnvapenterro- rism är dagens största problem, men president Obama har misslyckats, ansåg de, med att sända rätt signaler till dem som ligger bakom det mesta av detta - dvs. Iran och Nordkorea.<sup>36</sup>

På liknande sätt uttalade sig Kyl och McCain om nya START. Här var den första problempunkten frågan om det amerikanska missilförsvaret. Senatorerna noterade att det finns flera kommentarer om missilförsvaret i avtalet som kan bli mycket problematiska att acceptera för dem, och att Ryssland dessutom klargjort att man tänker dra sig ur avtalet om Moskva uppfattar de amerikanska missilförsva- rssystemen som hotande. Dessutom, sade McCain och Kyl, ser vi det som svårt att få nya START godkänt av senaten om inte ett fullödigt moderniseringsprogram för den amerikanska kärnvapenarsenalen finns med.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Se <http://kyl.senate.gov/record.cfm?id=323676>.

<sup>37</sup> [http://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=PressOffice.PressReleases&ContentRecord\\_id=df90e762-ac97-607d-3378-0870f4da6d28&Region\\_id=&Issue\\_id=](http://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=PressOffice.PressReleases&ContentRecord_id=df90e762-ac97-607d-3378-0870f4da6d28&Region_id=&Issue_id=)

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 15 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

Avseende senator Kyl kan också sägas att många pressuppgifter gör gällande att han fått en specialbehandling av Obama-administrationen för att ställa sig mer positiv till en ratificering av nya START. Kyl var under 1990-talet en central gestalt i senaten vad gällde att förhindra ratificeringen av provstoppsavtalet CTBT. Kyl har sedan dess profilerat sig på området och har en god chans att aktivt influera beslutet om nya START samt sannolikt också frågan om en eventuell revidering av NPR. Kyls kvarvarande problem med Obama-administrationens strategi handlar enligt uppgift om följande frågor:

- a) Det är för mycket nedrustning och för lite hantering av Iran
- b) Kärnvapenarsenalen måste moderniseras, inte minst för avskräckning och återförsäkring av allierade

Många bedömare drar därför slutsatsen att Kyl inte kommer att stödja ett nytt avtal utan substantiella försäkringar från administrationen om kärnvapenmodernisering, sannolikt omfattande nyutveckling av vapen.<sup>38</sup>

Lamar Alexander, den tredje högst rankade republikanen i senaten, är inte känd som någon säkerhetspolitisk specialist men har ändå klart uttryckt att nya START inte kommer att ratificeras i år. Det finns ingen chans alls till det, menar han, eftersom andra frågor – främst inrikespolitiska - är mycket mer brännande just nu.<sup>39</sup>

Den ovannämnde James Inhofe (R-OK) har också uttalat sig tydligt avseende både NPR och nya START. En naiv, liberal approach styr NPR, menade han: vi måste givetvis utveckla nya kärnvapenstridsspetsar för att säkra arsenalens framtid. Administrationen gör dessutom inget åt det stora problemet, dvs. sponsorer av nukleär spridning och terrorism.<sup>40</sup> Vad gäller nya START menar Inhofe att han inte kan stödja ett avtal som minskar de amerikanska kärnvapnen men som inte klarat ut verifikationsprocesserna. Dessutom, anser han, måste modernisering av amerikanska kärnvapen vara prioriterad, och för att senaten ska kunna överväga avtalet får det heller inte lägga några begränsningar på amerikanska missilförsvarssystem.<sup>41</sup>

På ett liknande sätt har den oberoende demokratiska senatoren Joseph Lieberman kommenterat nya START. Just med tanke på att avtalet minskar antalet amerikanska kärnvapen är det särskilt viktigt att de som finns kvar är moderna och fungerar, menar Lieberman, och säger sig vara ytterst tveksam till att rösta för ett avtal om det inte kompletteras med en försäkran från administrationen om att modernisera den egna arsenalen.<sup>42</sup>

### Andra republikanska aktörer

Utanför senaten finns ett antal aktörer som har inflytande av varierande grad på de republikanska senatorer som ska fatta beslut i ratificeringsprocessen. I det följande ska några av dessa kommenteras och deras budskap analyseras.

<sup>38</sup> Spiegel, P. 2010: "GOP's Kyl Is Courted on Nuclear Treaty", Wall Street Journal, April 20.

<sup>39</sup> [http://alexander.senate.gov/public/index.cfm?p=NewsArticles&ContentRecord\\_id=4f068b6c-7be9-47b1-b545-07f72fbedad1&ContentType\\_id=cc3ac18e-c52f-4861-b310-83ea6a7150c1&Group\\_id=303dc633-2307-45c8-ae71-4ba2ace2189b](http://alexander.senate.gov/public/index.cfm?p=NewsArticles&ContentRecord_id=4f068b6c-7be9-47b1-b545-07f72fbedad1&ContentType_id=cc3ac18e-c52f-4861-b310-83ea6a7150c1&Group_id=303dc633-2307-45c8-ae71-4ba2ace2189b)

<sup>40</sup> Se [http://inhofe.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=PressRoom.PressReleases&ContentRecord\\_id=da42c621-802a-23ad-4985-7a538cf05525&Region\\_id=&Issue\\_id=](http://inhofe.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=PressRoom.PressReleases&ContentRecord_id=da42c621-802a-23ad-4985-7a538cf05525&Region_id=&Issue_id=)

<sup>41</sup> Se [http://inhofe.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=PressRoom.PressReleases&ContentRecord\\_id=df5f31ed-802a-23ad-40ea-9f07836faf66&Region\\_id=&Issue\\_id=](http://inhofe.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=PressRoom.PressReleases&ContentRecord_id=df5f31ed-802a-23ad-40ea-9f07836faf66&Region_id=&Issue_id=)

<sup>42</sup> Se [http://alexander.senate.gov/public/index.cfm?p=NewsArticles&ContentRecord\\_id=4f068b6c-7be9-47b1-b545-07f72fbedad1&ContentType\\_id=cc3ac18e-c52f-4861-b310-83ea6a7150c1&Group\\_id=303dc633-2307-45c8-ae71-4ba2ace2189b](http://alexander.senate.gov/public/index.cfm?p=NewsArticles&ContentRecord_id=4f068b6c-7be9-47b1-b545-07f72fbedad1&ContentType_id=cc3ac18e-c52f-4861-b310-83ea6a7150c1&Group_id=303dc633-2307-45c8-ae71-4ba2ace2189b)

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 16 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

Richard Perle, gammal befattningshavare på Pentagon under Reaganadministrationen och därefter tung neokonservativ rådgivare till George W. Bush-administrationen har, inte oväntat, ställt sig kritisk till nya START. Avtalet är ett perfekt exempel på kalla-krigstänkande, menar han; det relaterar USA:s kärnvapen till Rysslands utan tankar på vad som faktiskt behövs för USA:s säkerhet – som idag inte hotas av Ryssland utan av Iran och Nordkorea. Det hindrar USA från nödvändig modernisering av arsenalen, och är alltså ett utfall av en farlig och kortsiktig politik. Det spelar dessutom Putin i händerna, eftersom Obama utan bevis hävdar att avtalet motverkar spridningen av kärnvapen. Om Ryssland drar sig ur avtalet pga. USA:s missilförsvar får Obama problem, då han investerat så tungt i det. Som tur är, menar Perle, har senator Kyl redan tillräckligt många roster för att kräva och få igenom att den amerikanska arsenalen kan moderniseras genom utveckling av nya laddningar och modernisering av kärnvapenlaboratorierna.<sup>43</sup>

Paul Wolfowitz, bl.a. ställföreträdande försvarsminister under George W. Bush, anser att Obama generellt inte tillräckligt för vare sig missilförsvaret eller spridning till Iran eller Nordkorea. USA bör dessutom klargöra att det nya START-dokumentets preambel om missilförsvar måste motverkas.<sup>44</sup>

I den republikanska think-tankvärlden har en mängd liknande kommentarer till både NPR och nya START levererats. Rysslandsexperten Ariel Cohen (Heritage Foundation) noterar att Ryssland fortfarande ser USA som sin främsta fiende, trots Obama-administrationens försök att ändra på detta. Ryssland är inte heller intresserat av Obamas vision av en kärnvapenfri värld; kärnvapnen betyder mer för den ryska strategin än någonsin, givet landets konventionella underläge. Cohens slutsats är därför att Obama har skrivit på ett bakåtblickande avtal som kodifierar en fientligt orienterad terrorbalans och som begränsar USA:s förmåga att utplacera missilförsvarssystem. nya START bör därför avfärdas.<sup>45</sup>

Hans kollega, kärnvapen- och missilförsvarsexperten Baker Spring (Heritage Foundation), menar att NPR innehåller en mängd felaktigheter och brister. Bland felaktigheterna finns, anser han, antagandena att en moderniserad amerikansk arsenal är inkompatibel med icespridningsarbetet, att USA inte behöver nya kärnvapen med ny förmåga för att möta nya militära behov, och att USA genom ensidig nedrustning kan få andra att nedrusta. Dessutom, menar Spring, är NPR oklar avseende när USA ska kunna använda kärnvapen. De nya kategorierna av fall är problematiska och kan leda till beslutsproblem; den gamla doktrinen – baserad på medveten tvetydighet i dessa frågor - var mycket bättre.<sup>46</sup>

### Republikanska mediakommentarer

Flera republikanska kommentatorer i media noterar att NPR inte innebär stora förändringar utom på en punkt: icke-utvecklandet av nya laddningar. Detta, menar man, handikappar USA och gör landet svagare.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Perle, R. 2010: "A Dangerous, Short-Sighted Policy", *Wall Street Journal*, April 13.

<sup>44</sup> Wolfowitz, P. 2010: What About Iran and North Korea? *Wall Street Journal*, April 13.

<sup>45</sup> <http://www.heritage.org/Research/Reports/2010/04/Obamas-Approach-to-Arms-Control-Misreads-Russian-Nuclear-Strategy>

<sup>46</sup> <http://www.heritage.org/Research/Reports/2010/04/Nuclear-Posture-Review-Missing-Objective-Defending-US-and-Allies-Against-Strategic-Attack>

<sup>47</sup> Se t ex <http://www.cnn.com/2010/OPINION/04/07/tobey.nuclear.policy/index.html>.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 17 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

Den konservativa tidningen *Washington Times*' ledarsida menar att moderniseringsaspekten är det viktigaste problemet, inte minst då det direkt inbjuder Ryssland – som inte utlovat att avstå från kärnvapenmodernisering - till att ”modernisera sig till nukleär dominans”.<sup>48</sup>

Den konservativa kommentatorn Robert Maginnis, på den inflytelserika konservativa hemsidan *Human Events*, pekar på vad han ser som Obamas ”berömliga men naiva vision av en kärnvapenfri värld”; presidenten verkar tro på ryssarna, konventionell avskräckning, internationellt genomdrivande av avtal och åldrande amerikanska vapen.<sup>49</sup> Maginnis kopplar också – på ett både för Obama och Ryssland starkt negativt sätt - ihop Obamas reset-policy gentemot Ryssland med rysk geopolitisk revanschism.<sup>50</sup>

Andra konservativa kolumnister sparar inte på krutet. Jeffrey Kuhner och Frank Gaffney anser att Obamas politik unilateralt avvärjar USA, hindrar utveckling av kärnvapnen och att USA:s fiender nu vet att USA inte kommer att svara med sina kraftigaste vapen oavsett hur många amerikaner som dör i en fientlig attack.<sup>51</sup>

#### 4.4. **Slutsatser**

Som kan noteras ovan finns det en tämligen stark republikansk motvilja mot flera av inslagen i både NPR och nya START. De centrala problemområdena är de följande:

- 1) Frågorna om missilförsvarets koppling till nya START
- 2) Kärnvapenmoderniseringsfrågan i NPR
- 3) Kärnvapenoptionsfrågan i NPR

Även verifikationsprocessen i nya START är ett problem för ett antal republikanska kritiker. Indirekt märks vidare också en klart problemorienterad syn på Ryssland, samt en stark kritik mot Obama-administrationens föreställning om att ensidig amerikansk nedrustning – om än i den lilla skalan – leder till nukleär avhållsamhet hos andra aktörer.

För ratificeringsprocessens del torde det inte vara någon särskilt djärv gissning att det republikanska ledarskapet i senaten inte kommer att verka för en ratificering i år, utan skjuta på denna till nästa år – eventuellt med en ny majoritet i senaten – och samtidigt arbeta för att administrationen tydligt lyfter ut frågan om missilförsvaret från nya START-kontexten. Hur Ryssland ställer sig till ett sådant förfarande är sannolikt inget man från republikansk sida bryr sig så mycket om. Därutöver kommer man förmodligen, som led i ratificeringsprocessen, att kräva att administrationen ändrar väsentliga inslag i NPR, främst inställningen till modernisering av kärnvapenarsenalen. Om administrationen hittar ett sätt att trovärdigt modernisera arsenalen utan att samtidigt utveckla nya laddningar kan möjligen en kompromiss uppnås i relativ närtid. Mer troligt är att det dröjer länge innan nya START faktiskt kan ratificeras.

<sup>48</sup> Se ”Obama’s False START”, *Washington Times*, April 9, 2010.

<sup>49</sup> <http://www.humanevents.com/article.php?id=36405>

<sup>50</sup> <http://www.humanevents.com/article.php?print=yes&id=36497>.

<sup>51</sup> Se Kuhner, J. T. 2010: “Does nonproliferation equal capitulation?”, *Washington Times*, April 9, och Gaffney, F. 2010: ”Obama, the disarmer in chief”, *Washington Times*, April 14

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 18 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

## 5. Rysk syn på det nya START

Kommentarerna på det nya START har i ryska media övervägande varit positiva från källor närstående den politiska ledningen, om än inte utan reservationer. De kritiska röster som höjts har kommit från mer konservativa kretsar och inriktat sig på den svaga kopplingen till det amerikanska missilförsvaret och Natos konventionella överlägsenhet i Europa.

Avtalet ses av flera kommentatorer som en bekräftelse på Rysslands internationella status och som ett tecken på att USA misslyckats med sin ambition att konsolidera en unipolär maktordning efter det Kalla krigets slut.<sup>52</sup> En analytiker framhåller avtalet som det mest rättvisa hittills rörande strategiska kärnvapen.<sup>53</sup> Det noteras också att avtalet lämnar ett antal frågor olösta, däribland det amerikanska missilförsvaret och USA:s övertag vad gäller icke-operativa strategiska stridsspetsar.

Kopplingen i avtalet mellan offensiva och defensiva strategiska system (det vill säga strategiskt missilförsvaret) har lyfts fram som ett av de viktigaste inslagen i avtalet, bland annat av chefen för Generalstaben, armégeneral Nikolaj Makarov. Makarov framhöll att Ryssland därigenom uppnått en juridiskt bindande reglering av frågan.<sup>54</sup> Andra bedömare tonar ned den faktiska betydelsen av de formuleringar som avtalet innehåller.<sup>55</sup>

En annan av de punkter som särskilt framhållits är att avtalet inte kräver att Ryssland minskar sin kärnvapenarsenal från dagens nivå utöver redan planerade reduktioner på grund av att äldre system tas ur bruk. En etablerad militär analytiker framhåller också att parternas rätt att självständigt utforma sammansättningen av de egna kärnvapenstyrkorna är en framgång för Ryssland. Tidigare avtalsregleringar anses ensidigt ha gynnat amerikanska intressen.<sup>56</sup>

I en analys av avtalet konstaterar forskaren och generalmajoren Vladimir Dvorkin, en veteran i kärnvapensammanhang, att fler faktorer än kärnvapenparitet mellan USA och Ryssland påverkar den strategiska balansen. Dvorkin lyfter fram missilförsvaret, andra Nato-länders kärnvapen, konventionella precisionsvapen, vapensystem för rymden samt vapensystem mot strategiska ubåtar.<sup>57</sup>

Det konstateras i debatten att taktiska kärnvapen inte regleras av avtalet, men att det är en fråga som sannolikt kommer att komma upp i framtida förhandlingar. Ytterligare en uppmärksammas aspekt som inte heller omfattas av avtalet är USA:s överlägsenhet vad gäller kryssningsrobotar med konventionell stridsdel.<sup>58</sup> I den ryska debatten framkom-

<sup>52</sup> Se exempelvis direktören för den ryska Vetenskapsakademiens amerikainstitut, Sergej Rogov; Rogov "Sjestaja popytka: balans dostizjenij i ustupok [Sjätte försöket: balans i framgångar och eftergifter]".

<sup>53</sup> Chramtjichin, Aleksandr (2010) "Arifmetika strategitjeskogo balansa [Den strategiska balansens aritmetik]", *Nezavisimoje Voenoje Obozrenije*, publicerat: 16 april 2010, hämtat: 21 april 2010, adress: [http://nvo.ng.ru/concepts/2010-04-16/1\\_balance.html?insidedoc](http://nvo.ng.ru/concepts/2010-04-16/1_balance.html?insidedoc).

<sup>54</sup> Ryska försvarsministeriet (2010) "Sostajalas presskonferentsija natjalnika Generalnogo sjtaba VS RF general armii Nikolaja Makarova [Presskonferens med chefen för Generalstaben armégeneral Nikolaj Makarov]", *Ryska försvarsministeriet*, publicerat: 12 april 2010, hämtat: 19 april 2010, adress: <http://www.mil.ru/info/1068/uio/19347/index.shtml?id=72122>.

<sup>55</sup> Chramtjichin "Arifmetika strategitjeskogo balansa [Den strategiska balansens aritmetik]".

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Dvorkin, Vladimir (2010) "Otlozjennij protovoraketnyj krizis [Uppskjuten anti-robotkris]", *Nezavisimaja Gazeta*, publicerat: 20 april 2010, hämtat: 21 april 2010, adress: [http://www.ng.ru/politics/2010-04-20/3\\_kartblansh.html](http://www.ng.ru/politics/2010-04-20/3_kartblansh.html).

<sup>58</sup> Se exempelvis Chramtjichin "Arifmetika strategitjeskogo balansa [Den strategiska balansens aritmetik]".

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 19 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

mer också en oro för att USA ska komma att rubba balansen rörande operativa strids-  
spetsar genom att i framtiden återföra lagrade kärnladdningar till robotsystem som kan  
bära multipla stridsdelar, men som inom ramen för nya START nedladdats till att bara  
bära enstaka laddningar.<sup>59</sup>

Slutligen kan konstateras att frågan om den amerikanska Senaten kommer att ratificera  
det nya START tas upp av flera ryska bedömare, utan att något entydigt svar ges. En  
bedömare påpekar att innehållet i avtalet på för Ryssland viktiga punkter, som kopp-  
lingen till missilförsvar och antalet verifikationsinspektioner, påverkats av möjligheter-  
na att få Senaten att godkänna avtalet.<sup>60</sup>

Sammantaget ger de ryska reaktionerna uttryck för något motstridiga känslor. Det nya  
START ses i flera avseenden som en framgång, men lämnar likväl många för Ryssland  
viktiga frågor olösta. Parallellt med en oro att Ryssland gjort för stora eftergifter i för-  
handlingarna, finns det farhågor att den amerikanska Senaten inte kommer att ratificera  
avtalet för att det ger Ryssland alltför stora fördelar.

---

<sup>59</sup> I den amerikanska NPR uttalas en ambition att nedladda (down-load) det interkontinentala robotsyste-  
met Minuteman till att endast bära en kärnstridspets.

<sup>60</sup> Dvorkin "Otlozjennyj protovoraketnyj krizis [Uppskjuten anti-robotkris]".

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 20 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

## 6. Internationella perspektiv på NPR och START

Trots att START är ett bilateralt avtal mellan Ryssland och USA och NPR en policy menad att styra den fortsatta utvecklingen av den amerikanska kärnvapenarsenalen ger dokumenten starka signaler om vart kärnvapenbalansen i världen är på väg.

De stater som har egna kärnvapen och de som är beroende av amerikanska säkerhetsgarantier (extended deterrence) kommer att lägga särskild vikt vid att analyser dokumenten och skapa sig en uppfattning om vad innehållet egentligen betyder. En slutlig beskrivning av hur dessa stater påverkas av nya START och NPR kommer att dröja, men för några av de viktigare länderna finns redan officiella uttalanden och fristående analyser som ger en fingervisning om senare och mer genomtänkta kommentarer och ställningstaganden.

Av utrymmes- och tidsskäl beskrivs bara tre nyckelländers reaktioner, Kina, Frankrike och Japan. Utöver dessa utgör övriga kärnvapenstater, erkända och icke erkända, viktiga aktörer. De asiatiska och europeiska stater, utöver Japan, som är allierade med USA har särskilda intressen. Reaktionerna från de två i NPR utpekade Nordkorea och Iran är av vikt. Båda har hårt kritiserat framför allt NPR och kan komma att utföra provocativa motdrag. Det är t.ex. inte otänkbart att Nordkorea testar missiler och kanske till och med förbereder ytterligare en provsprängning eller att Iran genomför en större serie missiltester.

### 6.1. Kinesiska reaktioner

De fåtaliga officiella kinesiska reaktionerna på nya START respektive NPR är försiktigt positiva och kortfattade. Kommentarer i press och från experter har varit mer omfattande och på ett helt annat sätt problematiserat och också kritiserat dokumenten.

Gemensamt för alla kommentarer på nya START och NPR är att de tar sin utgångspunkt i och framhåller den kinesiska kärnvapenpolitikens grunder. Särskilt påpekas hur långt före andra kärnvapenstater Kina befinner sig i fråga om nedrustningsansvar. De viktigaste kärnvapenpolitiska punkterna som tas upp är:

- Kinas kärnvapen är bara självförsvarsvapen och arsenalen hålls till ett minimum för att säkra självförsvarsmöjligheten.
- Kina har ända sedan den första provsprängningen 1964 lovat att inte vara först att använda kärnvapen.
- Kina har lovat att aldrig använda kärnvapen mot icke-kärnvapenstater eller kärnvapenfria zoner.
- Kina har aldrig deltagit i kärnvapenkapprustning och kommer inte att göra det
- Kina är aktiv inom och medlem av de flesta internationella överenskommelser och grupper som arbetar mot spridning och för nedrustning.
- Kina stöder snara framtida multilaterala förhandlingar om förbud mot kärnvapen (jämförelser med Chemical Weapons Convention CWC görs)

Sedan 2002 har en ny princip om stärkt strategisk stabilitet kopplats till nedrustningsområdet och därefter fått allt större tyngd i officiella uttalanden rörande nedrustning

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 21 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

(och därmed också implicit den kinesiska kärnvapenstrategin).<sup>61</sup> I sitt tal till FN:s säkerhetsråd i augusti 2009 trycker President Hu Jintao på just denna princip.<sup>62</sup> Stärkt strategisk stabilitet skapar förutsättning för gemensam säkerhet. Gemensam säkerhet stärker alla staters känsla av säkerhet och minskar därmed behovet av kärnvapen. Särskilt påpekar Hu att länder måste avstå från att stärka sin säkerhet på andras bekostnad. Därmed måste också stater lära sig att absolut säkerhet är en omöjlighet eftersom den skapar ökad instabilitet och större osäkerhet för alla. Den enes absoluta säkerhet är den andres absoluta osäkerhet.

I fråga om strategisk stabilitet går NPR Kina till mötes. Det första avsnittet i NPR som nämner Kina har titel *Strategisk stabilitet med Kina och Ryssland*. Sammankopplingen mellan Kina och Ryssland tolkas av Kina som att USA närmar sig en kinesisk hållning och signalerar ökat kinesiska inflytande enligt kinesiska kommentatorer.<sup>63</sup> Samtidigt ser flera bedömare dolda motiv bakom sammankopplingen. Kina har inte paritet med vare sig USA eller Ryssland på kärnvapenområdet och det är ”mycket troligt att målet är att sätta större tryck på Kina att påbörja avrustning”.<sup>64</sup>

I det första officiella uttalandet om NPR konstaterar det kinesiska utrikesdepartementets presstalesman att ”vi har noterat några skillnader i de amerikanska skrivningarna...[men] som ett av länderna med störst arsenal borde USA fortsätta med substantiell sänkning av sin arsenal på ett irreversibelt sätt”. Att lägga huvudansvaret på USA är ett tydligt och återkommande tema i de kinesiska kommentarerna. Att USA tillsammans med Ryssland har de överlägset största arsenalerna är bara en del av argumentationerna bakom detta. I bakgrunden finns ständigt argumentet att hegemonin har ett särskilt ansvar. Även om vissa tidningskommentarer välkomnar den minskade roll som kärnvapnen till synes får i NPR så framförs kritik på just bristen på substantiella neddragningar.

De skrivningar i NPR som kritiserar Kina för bristande transparens på kärnvapenområdet avfärdas på officiellt håll. ”Kinas nukleära policy har varit bestående över tid, otvetydig och transparent”.<sup>65</sup> Expertkommentatorer är tydligare i sin kritik: ”Jag anser att Mr. Obamas kommentarer är olämpliga... Kina har alltid vägletts av principen om att inte använda kärnvapen först... USA är inte i position att lära Kina en läxa i denna fråga”.<sup>66</sup> Detta citat speglar många kinesiska experters inställning och argumentation i transparensfrågan.<sup>67</sup>

Den kinesiska presstalesmannen talar om transparent kärnvapenpolicy. Men i NPR kritiserar Kina för bristen i kärnvapenarsenalens transparens. NPR-originaltexten lyder:

<sup>61</sup> Zhang Tuosheng: “China’s role and preferences for the future global security and economic order”, *US-EU-China Relations* (konferens), Oslo, 13-15 May, (2008)

<sup>62</sup> *Work Together to Build a Safer World For All*, Statement by President Hu Jintao at the United Nations Security Council Summit on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament, New York, 24 September, (2009)

<sup>63</sup> Kang Juan: “US, Russia pen major nuke cuts”, *Global Times*, April 09, (2010), Fan Jishe quoted in Kang Juan: “Obama limits use of nukes”, *Global Times*, April 7, (2010)

<sup>64</sup> Kang Juan: “US, Russia pen major nuke cuts”, *Global Times*, April 09, (2010)

<sup>65</sup> “Foreign Ministry Spokesperson Jiang Yu’s Regular Press Conference on April 8”, *Ministry of Foreign Affairs of the PRC*

<sup>66</sup> Shi Yinhong, professor på Renminuniversitetet i Peking citerad i “Asian allies welcome new U.S. nuclear stance”, *The Hindu*, April 7, (2010)

<sup>67</sup> När intervjuer på flera kinesiska forskningsinstitut genomfördes i mars 2010 uttryckte sig många på liknande sätt.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 22 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

At the same time, the United States and China's Asian neighbours remain concerned about ... quantitative and qualitative modernization of its [Chinas] nuclear capabilities. China's nuclear arsenal remains much smaller than the arsenals of Russia and the United States. But the lack of transparency surrounding its programs – their pace and scope as well as the strategy and doctrine guiding them – raises questions about China's future strategic intentions.<sup>68</sup>

I USA menar kommentatorer att bristen på *operativa* klargöranden om den kinesiska kärnvapenarsenalen leder till strategisk osäkerhet och risk för feltolkningar. USA saknar i viss utsträckning förmåga att på samma sätt som med Sovjetunionen/Ryssland tolka och förstå de kinesiska kärnvapenstyrkornas övningsmönster.<sup>69</sup> Därför utgör hemlighetsmakeriet inom de kinesiska kärnvapenstyrkorna ett transparensproblem.

Skillnader i tolkningen av transparens är i hög grad en funktion av skillnaderna i arsenalernas storlek men beror också på grundläggande skillnader i synen på kärnvapnets roll. Den lilla kärnvapenarsenal som Kina har kräver en hög grad av hemlighetsmakeri för att överhuvudtaget behålla en säker andraslagsförmåga, något som också kommenteras i kinesiska tidningar.<sup>70</sup> För Kina är transparens i huvudsak politisk och kopplad till deklamationer på policynivå. Konsekvent icke-förstanvändning skapar t.ex. tydlig transparens eftersom policyn möjliggör för andra länder att veta exakt under vilka omständigheter Kina kan tänka sig att använda kärnvapen. Därför är det amerikanska ”påhoppet” felaktigt och missvisande. Tvärtom är det USA som inte är transparent eftersom den amerikanska doktrinen om strategisk tvetydighet (ambiguity) omöjliggör bedömning av var kärnvapentröskeln finns. Det skapar stor strategisk osäkerhet är en ytterst transparensfattig kärnvapenpolitik enligt kinesisk mening.

Tolkningarna av transparens avslöjar också skillnader både i ländernas övervakningskapacitet och syn på teknisk underrättelse som verifikationsverktyg. USA har förmåga att på detaljnivå räkna styrkeförhållanden och följa förbandsverksamhet. Den detaljerade kunskapen som inhämtas genom tekniska underrättelsesystem ligger till grund för operativ planläggning i syfte att möjliggöra ett förstaslag mot den kinesiska kärnvapenarsenalen. Samma system används också för en mängd verifikationssyften (och kallas då national technical means, NTM i avtalstexter).

Kina har inte samma övervakningskapacitet som USA och kan inte på samma detaljnivå följa amerikanska kärnvapenförband. Det är inte heller ett absolut måste eftersom kinesisk militär primärt förlitar sig på att gömma förband och konstruera skenmål för att säkra en minimal andraslagsförmåga. Samtidigt driver Kina linjen att information från NTM inte skall utgöra grund för verifikation. I CTBT-förhandlingarna motsatte sig Kina NTM på grunden att NTM-information ”kommer att vara selektiva och diskriminerande”.<sup>71</sup>

Ytterligare kritik riktas mot att USA inte ansluter sig fullt ut till icke-första användning. Visserligen ses de negativa säkerhetsgarantier som USA ger i NPR som positiva, men det fanns en viss förhoppning i Kina om att Obama-administrationen skulle våga gå

<sup>68</sup> *Nuclear Posture Review Report*, Department of Defence, April, (2010), s. 6

<sup>69</sup> “Bush's top Asia adviser urges China to lift nuclear secrecy”, *AP*, 15 January, (2009)

<sup>70</sup> “US nuclear review misreads China” (editorial), *Global Times*, April 8, (2010)

<sup>71</sup> “Chinas Attitude Towards National Technical Means (NMT) of Verification”, Nuclear Threat Initiative, URL:[www.nti.org](http://www.nti.org)

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 23 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

längre ändå. Kopplat till denna fråga är den välkända kinesiska kritiken om att USA använder dubbel standard i bedömningen av andra stater. Israel och Indien tillåts implicit ha kärnvapen medan Iran och Nordkorea straffas.<sup>72</sup>

Officiellt har nya START mottagits väl. Den positiva signal som nya START ger går inte att ta miste på och genom START och NPR kan den sedan åtta år stillastående nedrustningsprocessen åter ta fart. Samtidigt uppmärksammas ett antal problem. Kina har länge hävdade de två största kärnvapenländernas särskilda ansvar att fortsätta neddragningarna av sina arsenaler. Samtidigt hävdar den utrikespolitiska presstalesmannen att bara kraftig neddragning av stormakternas arsenaler kan bidra till att stärka NPT genom att tillslut möjliggöra för länder som Kina att också påbörja nedrustning. Implicit sägs därmed vad tidningar kommentarer mer explicit: Nya START sänker nivåerna alldeles för lite för att göra någon skillnad. Innan USA och Ryssland genomför substantiella neddragningar [deep cuts] kommer inte Kina att kunna dra ner sin arsenal eller bli part i någon efterföljare till nya START som är multilateral.

Det innebär också att nya START inte får någon effekt på den kinesiska arsenalen eller kärnvapenstrategin.

Problemet med lagerförda strategiska stridsspetsar tas inte upp i nya START eftersom det utgör ett mycket marginellt praktiskt problem. Ur tekniskt perspektiv är strategiska stridsspetsar så hårt kopplade till ett givet bärarsystem att med svårighet kan användas på andra bärare. Utan bärare blir lagerförda stridsspetsar därför en kostsam och strategiskt oanvändbar resurs.<sup>73</sup> Trots det används möjlighet att lagra stridsspetsar som ett argument för en bibehållen amerikansk rustningspotential (s.k. break-out potential<sup>74</sup>) i Kina.<sup>75</sup>

Det förekommer också rena felaktigheter i annars välrenommerade tidningar. Global Times, en av de stora dagstidningarna, skriver att eftersom missilerna inte behöver förstöras utan kan läggas i lager blir det lätt att återställa dem i fungerande skick.<sup>76</sup> Nya START ger inte utrymme för att lägga missiler i lager eftersom lagrade bärare räknas mot det tak på 800 som finns i avtalet.

Att missilförsvar inte formellt kom med i och begränsades av nya START var inte oväntat för Kina men inte desto mindre problematiskt. Kina ser tillsammans med utvecklingen i rymden missilförsvar som mycket problematiskt för framtida rustningsbegränsning och för sin egen kärnvapenavskräckning. Missilförsvarsutvecklingen kommer att leda till destabilisering av den strategiska balansen och därmed fortsatta möjligheter till nedrustning. Oavsett om nya START i praktiken kan komma att innebära en begränsning av missilförsvaret kommer Kina att planera för och därmed argumentera för att "break-out potential" skapar instabilitet.

Sammantaget ger de kinesiska reaktionerna ytterligare belegg för att Kina ser på kärnvapen annorlunda än övriga kärnvapenmakter. Maoistisk doktrin vägleder fortfarande i hög utsträckning Kinas övergripande kärnvapenbeslut. Kärnvapen är *inte* det ultimata

<sup>72</sup> Wei Guoan: "US-Russia nuke deal no cure for real threat", *Global Times*, April 1, (2010)

<sup>73</sup> Intervju med svensk expert, april 2010

<sup>74</sup> Med break-out potential avses möjligheten att återföra lagrade stridsspetsar i bruk och därmed öka antalet kärnvapen.

<sup>75</sup> Intervju med flera kinesiska forskningsinstitut i Peking, mars, 2010, Kang Juan: "US, Russia pen major nuke cuts", *Global Times*, April 09, (2010), Wei Guoan: "US-Russia nuke deal no cure for real threat", *Global Times*, April 1, (2010)

<sup>76</sup> Wei Guoan: "US-Russia nuke deal no cure for real threat", *Global Times*, April 1, (2010)

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 24 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

vapnet och inga krig kan vinnas genom kärnvapen användning. Kärnvapen har bara rollen att avskräcka andra kärnvapenstater och förhindra utpressning. Om Kina trots avskräckning blir angripet med kärnvapen skall en tillräckligt stor del av arsenalen överleva i användbart skick för att kunna genomföra motanfall med för fienden oacceptabla förluster. I Kina tyder mycket på att oacceptabla förluster definieras som kärnvapenangrepp med stora laddningsstyrkor mot ett fåtal städer.

### **Slutsatser Kina**

Kina kommer även framöver att fortsätta hävda principen om strategisk stabilitet och rättvis, gemensam säkerhet som en nyckelförutsättning för nedrustning. Alla stater måste acceptera principen att absolut säkerhet inte går att uppnå. Indirekt gör Kina därmed också en koppling mellan kärnvapen och konventionell militär styrka. USA:s konventionella överlägsenhet är en huvudanledning till att Kina gör denna koppling.

Kina kommer att fortsätta sina försök att koppla missilförsvarsutveckling och offensiv rymdutveckling till principen om bibehållen strategisk stabilitet. Argumentet kommer vara att både missilförsvar och offensiv rymdutveckling leder till strategisk obalans och därmed minskar möjligheten till fortsatt nedrustning. Argument fungerar samtidigt som en förklaring att använda när Kina ser sig nödgat att justera arsenalens kvalitet eller kvantitet uppåt för att kompensera för missilförsvar, rymdvapen eller konventionell avskräckning.

Kina kommer även i fortsättningen att sätta USA och Ryssland i centrum för nedrustning. START är en bra början men dessa två stormakter har för närvarande det stora ansvaret för att NPT-överenskommelsen och därmed nedrustning går i positiv riktning. Ytterligare avsevärd minskning (deep cut) av de amerikanska och ryska arsenaler är en förutsättning för att framtida multilaterala nedrustningsavtal som omfattar alla kärnvapenländerna skall komma till stånd.

Slutligen ger de kinesiska reaktionerna ett intryck av att Kina inte kan se en mer substantiell nedrustning utan en förändrad världsordning. Det ligger i linje med Kinas övergripande förhoppning om och ambition att vara med och skapa en mer multipolär värld utan en dominerande hegemon.

## **6.2. Franska reaktioner**

Under en TV intervju i samband med toppmötet om kärnsäkerhet i Washington den 12-13 april kommenterade President Sarkozy nya START och NPR.<sup>77</sup>

Två huvudpunkter kom fram i intervjun. Den ena var några positiva kommentarer om NPR och Nya START. Den andra ett försvar för Frankrikes egen kärnvapenstyrka och varför Frankrike inte kan rusta ned mer än vad som redan gjorts, än mindre göra sig av med kärnvapen.

NPR är positivt eftersom den signalerar en mer restriktiv kärnvapendoktrin. Medan president Bush sänkte tröskeln för kärnvapen användning har Obama höjt den. Obama har klargjort att det bara är i vissa specifika fall av legitimt självförsvar och försvar av allierade som USA kan komma att använda kärnvapen. NPR klargör också att användning av kärnvapen är en sista utväg. Sarkozy gör liknelsen med Frankrike som han hävdar

<sup>77</sup> "Transcript: France's Sarkozy Talks Nuclear Security", *CBS News*, URL: [www.cbsnews.com/stories/2010/04/12/eveningnews/main6389488.shtml](http://www.cbsnews.com/stories/2010/04/12/eveningnews/main6389488.shtml)

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 25 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

har en liknande doktrin. Doktrinen klargör användning enbart som en sista utväg. Start applåderas eftersom ”det är utmärkt när vi lägger kalla kriget bakom oss”.<sup>78</sup> På en fråga om möjlig kommande multilateral nedrustning besvaras enbart med att konsultationer länder emellan är bra.

Samtidigt tillfrågades Sarkozy om realismen i Obamas Prag-vision och om Frankrike någon gång skulle kunna avstå sina egna kärnvapen som ett led i visionens uppfyllande. I förlängningen är frågan kopplad till hur Frankrike kan bidra till att uppfylla sin del av NPT-överenskommelsen och nedrusta ytterligare. Liksom Kina måste Frankrike försvara att landet inte nu kan rusta ned och dra sitt strå till NPT-överenskommelsen på samma tydliga numeriska sätt som USA och Ryssland. Sarkozy ger i sitt svar uttryck för fransk realpolitik. Obamas vision ”[ä]r en dröm. En underbar dröm... men jag tänker inte gör mig av med kärnvapen... inte i en så farlig värld som vi lever i idag”.<sup>79</sup>

Sarkozy förde fram flera argument. Först och främst skulle Frankrikes nationella säkerhet undermineras utan kärnvapen och det kan inte få ske. Bl.a. saknar Frankrike de omfattande konventionella styrkor som USA, Ryssland och Kina har. Dessutom är Frankrike det land i världen som hittills har dragit ner antalet kärnvapen vapen mest. Frankrike är också det enda landet i världen som officiellt givit en siffra på antalet ”laddningar”, ca 300. Dessutom har Frankrike ratificerat CTBT. Av dessa skäl, menar Sarkozy, uppfyller Frankrike redan mer än väl sina NPT-åtaganden.

Sedan mitten av 1990-talet har det pågått en förändring av fransk kärnvapenpolitik. Särskilt viktiga ur politisk och doktrinell synvinkel är de två tal som president Jacques Chirac höll 2001 respektive 2006. Dessa båda tal utgör tillsammans med officiella kommentarer och tolkningar av talet en fransk kärnvapendoktrin som skiljer sig markant från den som gällde under Kalla kriget. Kopplat till doktrinutvecklingen har kärnvapenstyrkorna genomgått en moderniseringsprocess.

David Yost anger ett antal nyckelkomponenter i den nya franska doktrinen.<sup>80</sup> Avskräckning av stormakter kvarstår som ett viktigt element men regionala aktörer har satts i fokus i den nya kärnvapendoktrinen. Därmed tydliggör också Frankrike att man genom modernisering och operativt nytänkande har skapat mer flexibla och användbara kärnvapenoptioner. Som exempel har möjligheten att genomföra avfyrning med enstaka missiler från ubåtsvapnet diskuterats.<sup>81</sup> Den typen av användning som antas vara norm för de ubåtsbaserade kärnvapnen är andraslag varvid alla 16 missiler med 6 stridsspetsar avfyras samtidigt. Med ny operativ planläggning skulle Frankrike ha möjlighet att avfyra en enstaka missil med bara en eller två stridsspetsar.

Avskräckning av stater och makthavare som ger hjälp till terrorister är ett nytt och viktigt element i den nya doktrinen. I president Chiracs tal 2006 uttrycks det så att:

...nuclear deterrence is not intended to deter fanatical terrorists. Yet, the leaders of States who would use terrorist means against us, as well as those who would consider using, in one way or another, weapons of mass destruction,

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Davis S. Yost: ”France’s new nuclear doctrine”, *International Affairs*, 82, 4, (2006)

<sup>81</sup> Nedladdade missiler brukar syfta på missiler som har färre än sitt maximala antal stridsspetsar monterade. I Frankrikes fall maximalt 6 per ubåtsbaserad missil.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 26 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

must understand that they would lay themselves open to a firm and adapted response on our part. And this response could be a conventional one. *It could also be of a different kind.*<sup>82</sup>

Den franska doktrinen pekar på en trend som också finns i förlängningen av 2001 och 2010-års NPR, nämligen individualisering av avskräckningen. Antagandet att repressiva regimers ledare är mer mottagliga för hot mot sig själva och sina följeslagare finns med som del i denna nya typ av avskräckning som också kan uppnås genom konventionella medel. Men i Frankrikes fall går man längre och hotar även med kärnvapen.

Fransk kärnvapenavskräckning har en tydlig preventiv funktion på så sätt att arsenalen säkrar Frankrikes möjlighet att kunna genomföra konventionella operationer i preventivt syfte utan att riskera storskaliga hämndaktioner.

Frankrikes doktrin har en annorlunda avvägning mellan säkra och osäkra element än de andra kärnvapenstaterna.<sup>83</sup> Responsen, d.v.s. storlek och typ av kärnvapenangrepp en motståndare kan vänta sig är klargjord i fransk doktrin. Däremot finns betydande tvetydighet i vilka hot mot vilka vitala intressen som skulle kunna leda Frankrike till kärnvapenanvändning. I USA och Storbritannien finns tydligare klargöranden om angrepp mot vilka vitala intressen som skulle leda till kärnvapenanvändning. Däremot är de sistnämnda länderna otydliga vad gäller storlek och typ av kärnvapen-användning.<sup>84</sup>

Ytterligare ett element som är specifikt i den franska doktrinen är hotet om en ”sista varning” som tydliggjorts efter president Chiracs tal 2006. Den nygamla hållningen innebär att som sista åtgärd innan fullt kärnvapenkrig kan Frankrike genomföra ett enskilt begränsat anfall mot ett militärt mål hos motståndaren. Detta skall inte förväxlas med en doktrin för ”counter force”, d.v.s. en doktrin som kan verka mot en motståndares militära resurser. I sin CBS-intervju klargör Sarkozy att Frankrike inte har kapacitet för ”counter force”.

### 6.3. Japanska reaktioner

Japan är USA:s viktigaste allierade i Östasien och beroende av USA för sitt militära försvar. Under åren har Japan erhållit försvarsförsäkringar av USA som också haft ett kärnvapenelement. Den så viktiga utökade kärnvapenavskräckningen har inte bara haft betydelse för alliansernas försvarsförberedelser. Genom den har också Japan hindrats från att skaffa sig egna kärnvapen; en tydlig spridningshinderande effekt något som NPR tar upp som en viktig anledning till att trovärdigheten måste bibehålls och allierade konsulteras regelbundet.

<sup>82</sup> Kursivering tillagd. Speech by Jacques Chirac, President of the French Republic, to The Strategic Air and Maritime Forces at Landivisiau / L'Île Longue, January 19, 2006 (officiell översättning), [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr)

<sup>83</sup> I all avskräckning är förhållandet mellan säkra och osäkra element avgörande. Ett entydigt deklarerat koncept för användning är stabilitetsskapande, men ger också en motståndare möjlighet att exakt veta var gränsen för användning går. I de flesta länder byggs någon form av osäkerhet in i doktrinen för att skapa egen politisk flexibilitet och som eskalationsdämpande element.

<sup>84</sup> Bruno Tertrais: *A comparison between US, UK and French nuclear policies and doctrines*, CERJ, February, (2007) CERJ är ett fristående institut men med nära kopplingar till bl.a. utrikes och försvarsdepartementen. Skriften bör tolkas som en i raden av förtydliganden om hur den nya doktrinen bör tolkas av omvärlden.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 27 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

De signaler som amerikansk kärnvapenpolitik ger omvärlden påverkar i hög grad den utökade avskräckningens trovärdighet. Obama-administrationen har haft att balansera viljan att ta steg mot Pragvisionen om nedrustning, sin egen försvarsförmåga, sin särskilda relation med Ryssland och att övertyga sina allierade om ett fortsatt trovärdigt kärnvapenparaply.

Japans premiärminister Yukio Hatoyama kommenterade NPR positivt. ”Detta är första steget mot en kärnvapenfri värld... Försvar är viktigt men även att dra ner antalet kärnvapen”.<sup>85</sup> Minskat beroende av kärnvapen ligger i linje med det rådande japanska kärnvapentabut och det långtgående officiella förkastandet av all militär kärnteknik. Samtidigt framgick det i utrikesminister Katsuya Okadas uttalande att Japan som ett led i framtagandet av NPR haft ingående konsultationer med USA.<sup>86</sup> Även om Katsuyos uttalande genomsyras av försäkringar om att Japan välkomnar både NPR och nya START:s säkerhetsfrämjande effekter finns en underton av osäkerhet riktad mot USA. ”... genom NPR försäkrar USA sitt åtagande gentemot allierade inklusive Japan att hålla med avskräckning, inklusive kärnvapenavskräckning. I NPR lovar USA att fortsätta nära konsultation med allierade och partners för att försäkra om åtagande”.<sup>87</sup> Med andra ord kommer trovärdigheten i avskräckningen med nuvarande arsenal och doktrin att minska om inte USA fortsätter att hålla nära konsultationer.

---

<sup>85</sup> ”Asian allies welcome new U.S. nuclear stance”, *The Hindu*, April 7, 2010.

<sup>86</sup> “Statement by Mr. Katsuya Okada, Minister for Foreign Affairs of Japan on the release of the U.S. Nuclear Posture Review (NPR)”, *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, April 6, 2010.

<sup>87</sup> Ibid.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 28 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

## 7. Små steg på väg mot säkerhetspolitiskt obanad terräng?

I såväl det nya START som i den amerikanska presidentadministrationen tas små men viktiga steg i för säkerhetspolitiken nya riktningar. Vilka ytterligare steg som kommer att följa och i vilket tempo det kommer att ske är idag oklart, liksom hur de nya frågeställningar som gradvis uppstår ska hanteras. Detta gäller inte minst den breddning och fördjupning av rustningskontroll rörande kärnvapen som nya START och NPR 2010 stakar ut vägen mot, liksom de vidareutvecklade tankarna på icke-nukleär regional och global avskräckning i NPR.

### 7.1. *START och NPR pekar mot fördjupning och breddning*

Nya START och NPR pekar mot en breddning och fördjupning av rustningskontrollregimer för kärnvapen. Det finns en uttalad ambition att gå vidare med rustningskontrollförhandlingarna och låta dem omfatta såväl fler typer av kärnvapen som fler förhandlingsparter.

Ett skäl till att låta kommande förhandlingar omfatta fler typer av kärnvapen är att USA och Nato ser med oro på den omfattande ryska arsenalen av taktiska kärnvapen. Samtidigt oroar sig Ryssland för att USA kan återföra lagrade strategiska stridsvapen i operativt bruk igen i framtiden. Här skymtar möjligheten att finna en förhandlingslösning som tillgodoser alla parter intressen, men också flera komplicerande faktorer.

Ett problem i sammanhanget är att ett avtal som påbjuder faktiska reduceringar av taktiska kärnvapen och icke-operativa strategiska stridsvapen skulle medföra en långtgående verifikationsregim med inspektioner i kärnvapenförråden. Hittills har man från rysk sida inte varit beredd att åta sig detta. En annan utmaning är att det är troligt att frågan om den övergripande styrkebalansen i Europa måste lösas parallellt. Från rysk sida har man kopplat frågan om taktiska kärnvapen till Nato-utvidgning och utvecklingen av missilförsvar i Europa samt kärnvapenarsenaler i andra länder.<sup>88</sup> Hur formatet för förhandlingar omfattande så många olika aspekter skulle se ut återstår att lösa.

Med ytterligare neddragningar av de ryska och amerikanska kärnvapenarsenalerna kommer övriga kärnvapenstaters innehav att börja spela en allt större roll för den globala balansen. Det medför att fler parter kommer att behöva engageras i framtida förhandlingar om rustningskontroll rörande kärnvapen vilket uttrycks i det nya START-dokumentet och i NPR. Även i detta avseende handlar det i så fall om att bryta ny mark. En multilateralisering av rustningskontroll rörande kärnvapen innebär mycket stora utmaningar, när fler länder och fler intressen ska jämkas samman. Även i detta fall kommer det sannolikt vara nödvändigt att väga in andra vapensystem, som missilförsvar, rymdvapensystem och konventionella precisionsvapen.

Många av de utmaningar som är förknippade med en breddning eller fördjupning av rustningskontrollen av kärnvapen har inte primärt med kärnvapnen i sig att göra. Den bakomliggande problematiken springer ur behovet av, och synen på, säkerhet. Rustningskontroll blir en framkomlig väg när den leder till minskad osäkerhet och ökat öm-

<sup>88</sup> Se exempelvis Rogov "Sjestaja popytka: balans dostizjenij i ustupok [Sjätte försöket: balans i framgångar och eftergifter]".

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 29 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

sesidigt förtroende. Förhandlingar om, och efterlevandet av, rustningskontrollregimer är inte ett mål i sig, utan ett medel för att öka avtalsparternas säkerhet.

## 7.2. *Avskräckning utan kärnvapen?*

I NPR uttrycks en strävan mot att öka förmågan till icke-nukleär avskräckning, men hur en sådan ska se ut och fungera är långt ifrån klart.

Avskräckning med konventionella vapen är inte ett nytt inslag i den amerikanska säkerhetspolitiken,<sup>89</sup> men har kommit att bli mer betonat i NPR. Avskräckningen ska kunna ske genom offensiva och defensiva konventionella förmågor, där missilförsvarssystem ingår som ett avskräckande defensivt vapen. Grunder i avskräckningen är redan etablerade konventionella förmågor som kompletteras med nyutvecklade.

Det handlar dels om konventionell regional avskräckning, som bland annat syftar till att minska incitamentet – för såväl allierade som motståndare – att skaffa kärnvapen. Detta genom att visa att konventionella medel räcker för en effektiv avskräckning. Det är troligt att USA behöver förstärka sin eller allierades konventionella förmåga i vissa regioner för att underbygga trovärdigheten. Vi står således möjligen inför en militär upprustning för att medge ett minskat beroende av kärnvapen. Samtidigt är det tveksamt om avskräckningen kommer att kunna bli fullt ut trovärdig utan att ytterst backas upp med amerikanska kärnvapengarantier.

En annan del av den konventionella avskräckningen utgör strategisk avskräckning riktad mot enskilda organisationer eller till och med individer. Bakgrunden till detta är att det är svårt att avskräcka ledare, som är okänsliga för det egna folkets lidande, med massförstörelsevapen. Även om de tankar som framförs i NPR om individualiserad avskräckning delvis är nya, har utvecklingen gått i denna riktning under ett antal år. I praktiken har ”jakt” på individer och utpekade grupper kännetecknat krigen i Irak och Afghanistan liksom sanktionsregimerna under 2000-talet. USA är heller inte ensamt om att gå denna väg; även länder som Ryssland och Israel har använt militärt våld mot nyckelpersoner inom organisationer som betraktats som hot mot dessa stater.

Det är oklart om en individcentrerad strategisk avskräckning har förutsättningar att fungera, och den väcker också ett antal frågor. Ett problem med att USA avser att använda strategiska bärare för att slå med konventionella stridsdelar är hur Rysslands förvarningssystem ska kunna skilja en sådan interkontinental robot från en robot med kärnstridsdelar. Möjligen kan geografiskt åtskilda baser för konventionellt laddade ICBM och kärnvapenbestyckade vara en lösning, men det ställer höga krav på tillförlitligheten i Rysslands förvarningssystem. Om konventionellt laddade ballistiska robotar baseras på ubåtar blir det dock väldigt svårt att avgöra vilken typ av stridsdel som en avfyrad robot bär.

En annan konsekvens av att ytterligare utveckla förmågan till konventionell styrkeprojicering i kombination med en individuell avskräckningsdoktrin, är att tröskeln för att använda våld som konfliktlösningsinstrument kan komma att sänkas. Med ökande precision och hastighet i tillslaget, ökar frestelsen att använda denna typ av vapen när ett tillfälle yppar sig. Även om amerikanska presidenter skulle utnyttja denna option sparsamt sätts ett exempel som fler länder kan vilja följa. Den globala tekniska utvecklingen

<sup>89</sup> Konventionell avskräckning var en del i den så kallade nya triad som Bush-administrationen presenterade.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-04-27	Sida/Page 30 (30)
Titel/Title Små steg mot en ny värld? Perspektiv på NPR och START		Memo nummer/number FOI Memo 3166

kommer framgent att ge betydligt fler länder förutsättningar att utveckla motsvarande vapensystem, med i vart fall regional räckvidd.