

Kärnvapen – en del av en ny nordeuropeisk strategisk verklighet

John Rydqvist, Niklas Granholm, Fredrik Westerlund & Mike Winnerstig

Kärnvapen har fått en mer synlig roll i Rysslands säkerhets- och försvarspolitik och ur ett utvecklingsperspektiv fortsätter Ryssland arbetet med sedan länge fastlagda moderniseringsprogram. Den strategiska arsenalen kompletteras av en rad så kallade sub-strategiska system, ibland kallade taktiska kärnvapen. Utvecklingen påverkar inte bara kärnvapenstaternas relationer, utan det framtida europeiska slagfältet i stort. Sverige kommer att påverkas. Behovet av att förstå hur, är stort. Arbetet med att öka kunskap, genomföra spel, analyser och vidta militära och politiska åtgärder behöver intensifieras.

Kärnvapenfrågor återkommer som en del av den nordeuropeiska strategiska diskussionen i takt med att säkerhetsläget försämras. Frågor om de försvarspolitiska konsekvenserna av kärnvapen blir allt viktigare vid sidan om den politiska fokuseringen på nedrustning och ickespridning. Frankrikes förre president Hollande uttalade till exempel att:

”... tactical nuclear arsenals are growing, giving rise to fear of a reduction in the usage threshold of nuclear weapons. In this context what should France do? ... France has to be clear-sighted. France knows that it is insufficient to call for immediate and total nuclear disarmament.”

Den svenska försvarsmakten har också lyft kärnvapenfrågan i den senaste militärstrategiska doktrinen:

“Vissa kärnvapenstater ser även taktiska kärnvapen som medel för att de-eskalera en konventionell konflikt. Taktiska kärnvapen förblir då under överskådlig tid ett sätt att kompensera för konventionell resursbrist, därför måste vårt försvar förbereda sig för detta hot. Risken för en eskalation med kärnvapen formar villkoren för hur krigföring med konventionella medel kan operationaliseras.”

I vår del av världen är det den ryska kärnvapenutvecklingen som är drivande. Kärnvapen har alltid spelat en viktig strategisk roll för Ryssland. Genom modernisering av den strategiska arsenalen och överenskommelser om rustningsbegränsningar har Ryssland bibehållit

paritet med USA, trots ett underläge på de flesta andra militärstrategiska områden. Det har tjänat landet både genom att ge Ryssland en potent avskräckande förmåga och en internationell särställning utrikespolitiskt. Samtidigt bibehålls befintliga ”substrategiska” kärnvapensystem och nya byggs. Ledtiderna är långa och de system som tillverkas idag kan vara beställda för mer än tio år sedan. Det nya är att Ryssland tydligt visar upp och hotar med sina vapen som en del av sitt säkerhets- och försvarspolitiska agerande. En rad kort- och medelräckviddiga system skall kunna användas för att kompensera för luckor i Rysslands konventionella förmåga, men också för att påverka den strategiska balansen och de militära kalkylerna i Europa. Några av dessa bryter enligt USA mot INF-avtalet, sedan 1988 en av de bärande överenskommelserna för ökad kärnvapenstabilitet i Europa. Den styrka och beslutsamhet som förnyad kärnvapenutveckling signalerar har också bidragit till att stärka regimen i Kreml.

Indirekt påverkar kärnvapenutvecklingen i resten av världen också Sverige och norra Europa. Ett antal aktörer i Asien genomför offensiv upprustning av sina arsenaler. Pakistan och Indien befinner sig i en rustningsspiral som inte bara inbegriper säkrandet av en avskräckande kärnvapenarsenal för att komma ur den instabila och osäkra strategiska relationen de befinner sig i. Pakistan när planer och utvecklar system avsedda att användas på slagfältet i krigförande syfte. Nordkorea har kommit en bit på väg med att utveckla en fungerande, långräckviddig avskräckningsförmåga. Inget tyder på att landet ger upp sina kärnvapenambitioner och omvärlden har inte hittat fungerande sätt att vända utvecklingen. Nordkorea kommer därför med största sannolikhet att inom en tioårsperiod förfoga över en arsenal stor och robust nog för att skapa ett avskräckningsparaply under vilket regimen kan fortleva. Övriga kärnvapenstater måste ta hänsyn till och planera med tanke på denna utveckling.

Frankrike och nu senast Storbritannien har tagit beslut om att behålla och modernisera sina respektive arsenaler. USA och Kina vidtar också åtgärder för att behålla sin förmåga att avskräcka andra kärnvapenaktörer. USA avser också att hantera de nya, oerfarna och potentiellt

oansvariga kärnvapenaktörerna genom att på olika sätt neutralisera deras arsenaler. I detta sammanhang är missilförsvarsutvecklingen av särskild vikt.

USA har också inlett en modernisering av sina substrategiska kärnvapen av typen B-61, inklusive de som är baserade på ett antal europeiska NATO-allierades flygbaser i Europa inom ramen för NATO:s nuclear sharing-program. Företrädare både för USA och andra NATO-länder understryker att kärnvapenkomponenten åter måste ges en mer framträdande roll i alliansens överväganden vad gäller försvar och avskräckning i Europa. Samtidigt har den tidvis livaktiga debatten inom NATO om ett tillbakadragande av de amerikanska kärnvapnen från Europa i praktiken tystnat, vilket i sin tur är en följd av ryskt agerande och rysk kärnvapenretorik under de senaste åren.

Utvecklingen gör ett antal områden särskilt angelägna att diskutera ur ett svenskt perspektiv. För det första aktualiseras en rad frågor kring hur kärnvapenbalansen i Europa ter sig. Hur ”villkoren för krigföring” påverkas måste på ett tydligare sätt beskrivas för att bättre kunna föreställa sig det framtida slagfältet. Är det till exempel så att Ryssland kalkylerar med och övar för att faktiskt använda kärnvapen i en öppen konflikt? Eller har Ryssland, precis som Frankrike tidigare, planer på att kunna eskalationshantera en konflikt genom att utföra ett enstaka kärnvapenangrepp. Skulle en attack mot ett isolerat fientligt mål, dvs. ett nukleärt ”varningsskott” i syfte att få en motståndare att ändra sitt agerande under pågående konflikt, ge önskad effekt? Hur relaterar den västliga kärnvapenförmågan till detta potentiellt mycket allvarliga hot? Det kan också konstateras att i den öppna professionella analysen om potentiella konflikter i Europa saknas ännu den nukleära dimensionen till stor del. På vilket sätt bör förståelsen av och planeringen för kriser och konflikter påverkas av detta?

För det andra är frågan hur svensk militärstrategisk, militäroperativ och försvarspolitisk planering påverkas av kärnvapenutvecklingen i närområdet. Vilka åtgärder kan Sverige vidta för att minska konsekvenserna av eventuell kärnvapenutpressning eller vid ett kärnvapenangrepp? Liknar situationen den under senare delen av kalla kriget eller är skillnaderna så betydande att vi inte bara kan ”damma av” gammal kunskap och gamla planer? Hur påverkas total- respektive civilförsvarsplaneringen? Vilken kunskap och beredskap har myndigheter och departement? Vilka förberedelser vidtas redan och vilka vidtas inte? Vissa av dessa frågeställningar har åter börjat analyseras medan andra ännu inte berörts.

För det tredje behövs en tydligare beskrivning av hur svensk säkerhetspolitik påverkas av den befintliga kärnvapendynamiken. Kan Sverige driva frågan om att helt förbjuda kärnvapen och samtidigt förlita sig allt mer på andra stater för sitt försvar, av vilka flera gör en annan bedömning av kärnvapenhotet än Sverige? Utsträckt avskräckning, USAs säkerhetsgaranti gentemot Europa, med kärnvapen som en nyckelkomponent, är av allt att döma fortfarande avgörande för hela kontinentens strategiska balans. Hur påverkas utsträckt avskräckning av den nya situationen? Vad är den för Sverige och svensk försvarsförmåga mest lämpliga politiska avvägningen mellan nedrustning, icke-spridning och rustningskontrollåtgärder? I vilken grad och på vilka sätt är vi beredda att acceptera våra säkerhetspolitiska partners val och bedömningar? Vad och vem som driver på den fortsatta utvecklingen i ett antal kärnvapenmakter runt om i världen är en viktig delfråga. Hur kan vi på bästa sätt verka för att de mest offensiva kärnvapenutvecklande staterna dämpar sig? Skall USA, Kina, Frankrike, Storbritannien och Israel anses driva på rustningsspiralen genom utveckling av nya förmågor eller reagerar de bara på de mer offensiva staternas modernisering? Är det rimligt att begära kärnvapenavrustning av våra partners?

Vi befinner oss i ett läge där ett antal stater, oavsett vad Sverige eller FN säger, fortsätter att utveckla kärnvapen. Frågan om hur Sverige skall förhålla sig till och reagera på den pågående utvecklingen är angelägen, men ännu är aktuellt systematiskt tänkande i frågan alltför begränsat. Kombinationen av teknisk, försvars- och säkerhetspolitisk expertis gör att FOI har goda möjligheter att fortsätta fördjupa kunskaper och analys av kärnvapnens framtida politiska och militära roll i norra Europa.

*John Rydqvist, Niklas Granholm Fredrik Westerlund,
Mike Winnerstig*