

Kemiska stridsmedel

– från nedrustningssuccé till upprustningsrisk?

Susanne Börjegren, Anders Lindblad, Rikard Norlin och Magnus Normark

Det internationella förbudet mot kemiska vapen har lett till en framgångsrik nedrustning av vapenprogram och befintliga kemiska stridsmedel. Ansvarstagande statliga aktörer har heller inte längre planer för militär användning av kemiska vapen. Trots denna nedrustningsuccé har vi dock sett ökad användning av giftiga kemikalier som ett vapen i flera konfliktområden under senare år. Vad beror detta på? Varför sker det just nu och hur är det ens möjligt när Kemvapenkonventionens arbete så framgångsrikt nedmonterat vapenslaget? Vilka möjligheter har Sverige att hjälpa till att stärka de internationella regimer som förbjuder och hindrar användningen av kemiska vapen i framtiden?

Avvecklingen av världens nationella kemvapenprogram i enlighet med Konventionen om förbud mot kemiska vapen (CWC) från 1997, och dess verkställande organ OPCW¹ – har under det senaste decenniet gemensamt och framgångsrikt bedrivits av engagerade nationer och internationella organisationer. Trots den positiva utvecklingen så kommer dock ständigt nya rapporter via medier om användning av giftiga kemikalier i olika konfliktområden.

Utvecklingen och användningen av kemiska ämnen som vapen har eskalerat under de senaste decennierna och då ofta visat sig i andra skepnader än hotet från de traditionella kemiska vapnen (CW²). Rapporter från konfliktområden visar på en mångfald av tillvägagångssätt där giftiga kemikalier ofta spridits med enkla medel och riktats mot en oskyddad civilbefolkning. Denna typ av attacker är dock ofta svåra att verifiera fullt ut, även i fall där många offer och vittnen är, eller påstås vara, inblandade. Världssamfundets svårigheter att få fram fakta, identifiera angripare och skipa rättvisa hotar att underminera den sedan länge internationellt accepterade normen mot användning av kemiska stridsmedel i alla dess former. Dessutom undergräver denna utveckling CWC:s roll och trovärdighet. Risken finns att CW sprids till en allt vidare krets av

stater, organisationer och andra aktörer, såvida inte världssamfundet finner nya vägar mot ett kraftfullt agerande.

OMRÅDE I FÖRÄNDRING

Under det senaste decenniet har tre centrala och till varandra relaterade utvecklingstrender influerat de utmaningar som framtiden har avseende kemisk krigföring. För det första har den tekniska utvecklingen inom kemisk industri genererat ett brett spektrum med ämnen som har giftiga egenskaper. För det andra har tillgången till kemikalier och produktionstekniker diversifierat i takt med globaliseringen. Slutligen är de mycket komplicerat att verifiera eller avfärda de ökande antal fall av påstådd användning i konfliktområden som uppmärksammas både av medier och världssamfundet. Detta har lett till ett ökande antal outredda påståenden om användning.

Ett bredare spektrum av möjliga kemiska stridsmedel (CWA)

Vid sidan av de ämnen som traditionellt betraktats som kemiska stridsmedel dyker det idag upp nya substanser. Man kan skönja två trender; användning av giftiga industrikemikalier (TIC) och användning av mer tekniskt avancerade bioaktiva ämnen. Klor, en industrikemikalie, användes till exempel under konflikten i Irak och har använts vid flera tillfällen under den pågående konflikten i Syrien, varifrån rapporter om dödsoffer fortfarande når oss. På grund

1 The Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, <https://www.opcw.org>

2 Det skall noteras att författarna i artikeln skiljer på kemiska vapen (CW) och kemiska toxiska substanser ("agens"). Den senare (ett giftigt kemiskt ämne) är en av de komponenter som är nödvändig för användning av CW. Andra komponenter som behövs är till exempel olika former av leveranssystem (vapensystem).

av CWC och exportkontrollregimer är möjligheten att producera traditionell CWA³ strikt begränsad, vilket gör att aktörer som överväger kemisk krigföring istället fokuserar på icke-kontrollerade substanser som exempelvis TIC:s. Dessa ämnen är inte lika dödliga som traditionella CWA, vilket tyvärr kan medföra att världssamfundet inte anser användningen vara lika förkastlig.

Efter händelsen 2002 på Dubrovka-teatern, då ryska specialtrupper använde en mycket giftig, läkemedelsbaserad kemikalie mot tjetjenska terrorister, står det klart att nya, icke-traditionella CWA är under utveckling. Trots lugnande försäkringar om att de "bara" är inkapaciterande (har en neutraliserande verkan), så är de i vissa fall giftigare än klassiska CWA. Lager av denna typ av ämnen är lika farliga som de som nu nedmonteras genom CWC:s försorg. Inkapaciterande ämnen kan också fungera som "dörröppnare" för en förövare att utforska även andra toxiska, läkemedelsbaserade ämnen.

Globalisering av utvecklings- och produktionsmöjligheter

Den kemiska industrin har, liksom annan industri, genomgått en kraftig globalisering under de senaste decennierna, vilket har resulterat i en förflyttning av både produktion och användning av kemikalier till nya marknader, särskilt i Asien-Stillhavsområdet. Enligt Cefic (The European Chemical Industry Council) Facts and Figures 2014, sjönk exempelvis EU:s andel av försäljningsvärdet under perioden 2003-2013 från 31,2 till 16,7 %, samtidigt som Kinas andel under samma period steg från 8,7 till 33,2 %. Den förändrade marknaden medför bland annat att ett stort antal stater, med stor variation i styrelseskick, i dag har möjlighet att producera och leverera kemikalier som är nödvändiga för att framställa CWA. Utvecklingen försvårar till exempel exportkontroll och den som idag vill producera och slutligen använda CWA, har ett mycket större antal leverantörer att välja mellan.

Ökat antal rapporter om kemisk krigföring i konfliktområden

Som nämnts tidigare, så har CW använts i Syrien och Irak, utan att detta fått några som helst konsekvenser, varken för de som beordrade attackerna, och/eller för de som utförde dem, trots att både Syrien och Irak är medlemmar i CWC. FN bekräftade 2013 användning av nervgasen sarin i Syrien och under 2014 och 2015 har media vid ett flertal tillfällen rapporterat om användning av klor. Det kommer nya rapporter om CW-användning trots en ivrig debatt både inom CWC och världssamfundet. Attackerna är inte begränsade till deltagande stater, utan involverar även oppositionsgrupper och terrororganisationer som Islamiska staten (IS).

Liknande rapporter florerar i andra konfliktområden, till exempel i östra Ukraina och Västafrika. Denna typ av beskyllningar kan få ett stort medialt genomslag, och ibland politiska konsekvenser, vilket sannolikt kan utgöra en drivkraft att falskeligen påstå att motståndarna använder CWA:s och andra förbjudna vapen. Uppgifter från olika grupperingar om användning av CW i olika konflikter, bör därför värderas med viss försiktighet. Icke-partiska observationer är sålunda av största betydelse och inspektioner på plats utförda av tränade inspektörer är nödvändiga för att säkra kriminalteknisk bevisning i syfte att binda möjliga förövare till händelsen.

EXISTERANDE INTERNATIONELLA REGIMER OCH DERAS SVAGHETER

CWC har framgångsrikt befriat världen från statliga, storskaliga militära CW-program. Omfattande CW-lager, industriell infrastruktur och forskningskapacitet för att utveckla och producera inhumana CWA, till exempel nervgaser, har destruerats eller konverterats för civila ändamål. Detta sker inte enbart i de stater som har de mest omfattande vapenlagen, USA och Ryssland, utan även i konfliktfyllda problemstater som Libyen,

³ CWA – Chemical warfare agents (d.v.s. själva den kemiska toxiska substansen i ett kemiskt vapen)

Irak och Syrien. Dessa insatser uppmärksammades 2013 då OPCW tilldelades Nobels fredspris för sitt omfattande arbete mot CW. Idag är det bara fyra av FN:s medlemsstater som ännu inte har ratificerat CWC.

Konventionen förhandlades fram under Kalla krigets dagar och var avsedd att avveckla storskaliga, statskontrollerade CW-program i en tämligen statisk miljö av suveräna stater. Den utformades av stater i en tid då mellanstatliga konflikter var dominerade i syfte att tillämpas i sådana situationer. Detta medför att CWC är dåligt anpassad för att tillämpas i inomstatliga konflikter och händelser som involverar icke-statliga aktörer, vilket svårigheterna med OPCW:s verksamhet inom ramen för det pågående kriget i Syrien visar. OPCW:s förutsättningar att inhämta fakta om händelser och utföra inspektioner i krigsområden utom statlig kontroll, där säkerhetsläget är ytterst osäkert och där tidsramarna för inspektionerna är mycket begränsade medför en stor utmaning. De hittills vaga resultaten från OPCW:s uppdrag i Syrien utgör ett tydligt exempel på denna problematik.

Problemet förstärks av den bristfälliga uppföljningen av inspektionernas resultat, trots att dessa med stor säkerhet kunde fastslå att klor har använts som vapen vid tre olika platser i Syrien. Detta i sin tur visar tydligt på hur den politiska agendan på många sätt komplicerar implementeringen av CWC. Flera faktorer påverkar det hittills svaga och verkningslösa internationella gensvaret på rapporterade CW-händelser; från bristande politisk vilja att ge uppdragen nödvändiga mandat och resurser inom rimlig tid, till att aktivt reagera och agera på resultaten från genomförda inspektioner.

CWC:s framgångar har till stor del baserats på den effektiva verifikationsregim som skapats för att överse medlemsstaternas efterlevnad av konventionen. Denna verifikationsregim är dock endast tillämplig för de specifika kemikalier som står nämnda i konventionen. En revidering av dessa listor är inte sannolik då det är

en komplicerad procedur som kräver konsensus bland medlemsstaterna. Då alla typer av kemikalier som medvetet används, eller avses användas, som vapen är förbjudna, innebär existerande konventionstext att nya substanser i dagsläget är omöjliga att verifiera. Situationen medför att trovärdigheten för CWC:s verifikationsregim riskerar att urholkas. Avsaknaden av en effektiv verifikationsregim har visat sig utgöra den största bristen i den parallella Konventionen om förbud mot biologiska vapen och toxinvapen.

Det finns ett undantag i konventionstexten för användning av toxiska ämnen för brottsbekämpning som främst inrättades i syfte att tillåta användningen av kemikalier vid dödstraff via giftinjektion. En hänvisning till undantaget kan utnyttjas för att legitimera användning av kemiska substanser (tårgas och/eller giftiga läkemedelsbaserade kemikalier) för andra brottsbekämpande syften, vilket den ryska insatsen mot Dubrovka-teatern som nämnts ovan utgör ett exempel på. Som en följd av detta undantag i konventionen kan medlemsstaterna med hänvisning till brottsbekämpning utveckla en effektiv kapacitet och förmåga att använda kemikalier som ett vapen.

CWC:s framgångsrika arbete har tillsammans med verksamheten inom ett antal internationella exportkontrollregimer utgjort ett omfattande hinder mot att stater utvecklar nationella CW-program. Exportkontrollregimen Australiengruppen bildades på 1980-talet för att kontrollera och förhindra spridning av kritisk teknologi och ämnen från producenter i väst till mindre utvecklade stater i andra delar av världen som på den tiden kunde misstänkas eftersträva CW. Som tidigare nämnts har exportkontrollregimen förlorat i betydelse på grund av den snabba globala spridningen av teknologi. Kemikalier och produktionsutrustning som kan användas för att utveckla CW framställs idag i många regioner, exempelvis i Asien-Stilla havsområdet, där endast ett fåtal stater deltar i exportkontrollregimen.

Nuvarande exportkontroll av kritiska utgångsämnen för tillverkning av kemiska stridsmedel och teknologi är i bästa fall försvagade, medan liknande åtgärder för nya typer av ämnen saknas helt. Då utgångsämnen till traditionella CWA:s till största del inte används i andra sammanhang - och därför är lättare att identifiera - så gör det stora antalet möjliga utgångsämnen för nya ämnen, samt dess omfattande legitima tillämpning inom civil industri - att effektiv exportkontroll av dessa är praktiskt omöjligt. Tillståndsmyndigheter skulle vid en fullständig exportkontroll av dessa nya ämnen bokstavligen drunkna i pappersarbete.

HUR KAN SVERIGE PÅVERKA UTVECKLINGEN?

Trenderna som beskrivits ovan leder sammantaget inte bara till att CW även i framtiden måste betraktas som ett signifikant hot, utan även till att kontrollmekanismerna för efterlevnad av Konventionen riskerar att minska i effektivitet. Sverige, i likhet med andra medlemsstater, delar ansvaret att inom konventionsarbetet förhindra att detta inte sker, samt att även fortsättningsvis aktivt bidra till Australiengruppens arbete. Hur Sverige ska agera i denna fråga avgörs på politisk nivå men vi vill peka på ett antal relativt enkelt genomförbara alternativ som skulle påverka utvecklingen positivt.

Sverige har högteknologisk och industriell expertkompetens inom relevanta områden, en kunskap som effektivt kan utnyttjas för att påkalla uppmärksamhet kring eventuell utveckling av CW. Sverige kan också, vilket en del andra medlemsstater i CWC redan har gjort, föregå med gott exempel genom att officiellt deklarerat att Sverige inte utvecklar, kommer att utveckla eller använda inkapaciterande ämnen.

Ett annat sätt för Sverige att tillämpa sina existerande resurser är att stärka sin kapacitet att hjälpa världssamfundet med kriminalteknisk analys efter beskjutningar om kemiska attacker. Sverige har redan fått välförtjänt positiv uppmärksamhet för de analyser som gjordes på biomedicinska prover från Syrien. Denna betydande svenska resurs behöver emellertid ständigt utvecklas, inte minst för att kunna tackla de nya CWA vilka beskrivits ovan.

Användningen av kemiska vapen i Syrien resulterade i ett massivt destruktionsprogram, vilket implementerades under stor tidspress. Flera staters snabba och kompetenta stöd, trots den instabila säkerhetssituationen, var en avgörande framgångsfaktor. Professionella bidrag även från Sverige skulle med stor säkerhet vara mycket välkommet av det internationella samfundet om en liknande situation uppstår i framtiden.

För att öka medvetenhet och kunskap om regelverk och risker vid användning av kemikalier med dubbla användningsområden, bör berörda svenska myndigheter, som besitter kunskap om både det politiska systemet och den senaste tekniska utvecklingen, samarbeta med de delar av näringslivet som på olika sätt hanterar eller har kunskap om dessa produkter. Denna medvetandegörande process bör till exempel omfatta både utbildningsinsatser och övningar, och begränsas därför i nuläget av bristande resurser. Sett i ett större sammanhang, bör Sverige följa den tradition landet länge haft, nämligen att hjälpa mindre utvecklade stater i frågor om nationell implementering av CWC, genom att till exempel medvetandegöra den privata sektorn.

Avslutningsvis är politisk medvetenhet och engagemang avgörande faktorer, och ett lyckosamt konventionsarbete bygger på att alla anslutna nationer bidrar till ett gemensamt positivt resultat. Sverige kan och bör vara en drivande aktör i dessa frågor både nationellt och inom de multilaterala sammanhang där vi deltar, till exempel EU och inom det nordiska samarbetet. Den ökande internationella uppmärksamheten och den politiska prioriteringen av nedrustningsfrågor är en mycket välkommen utveckling. Sverige bör verka för att uppmärksamheten bibehålls på en hög nivå kring dessa viktiga frågor, och vara en pådrivande aktör mot det mål vi alla delar, en värld fri från kemiska vapen.

Susanne Börjegen, Anders Lindblad, Rikard Norlin och Magnus Normark

Strategisk utblick 6 finns att ladda ned från www.foi.se/strategiskutblick