



Nedrustning på dagsordenen igen

af Jørn Boye Nielsen

”
Nedrustning og våbenkontrol er mindst lige så vigtigt i dag som under den kolde krig

BAGGRUND

Mellem 1960 og 1990 blev der midt under den kolde krig indgået mange nedrustnings- og våbenkontrolaftaler. De vigtigste er ikke-spredningsaftalen fra 1968, der forbyder spredning af atomvåben; Antarktisk-traktaten, der forbyder atomvåben på Sydpolen (1959), Traktat om forbud mod biologiske våben (1972), Traktat om forbud mod atomvåben på havbunden (1971), Traktat om forbud mod landbaserede kort- og mellemdistanceraketter (INF-traktaten, 1987), Strategic Arms Limitation Talks I (SALT I, 1972), og SALT II (1979).³

(fortsættes på næste side)

ANBEFALINGER...

...til den danske regering og til Folketinget:

1. Der oprettes et kontor, der skal beskæftige sig med og følge nedrustningsbestrebelse og våbenkontrol. Et sådant kontor har der tidligere været i Udenrigsministeriet. Der holdes kontakt med begge sider i konflikter – i Udenrigsministeriet, diplomatiet og i de relevante internationale fora, gennem forskning og oplysning.
2. Der afholdes en årlig debat i Folketinget om nedrustning, hovedsagelig atomnedrustning, hvor emnerne er fremskridt/tilbageslag for nedrustning og våbenkontrol i Europa og globalt. Debatten kan suppleres med høringer af internationale forskere og andre, der arbejder med nedrustning. Til den årlige debat fremlægges en offentlig redegørelse for status på nedrustning og våbenkontrol fra udenrigsministeren.
3. Danmark arbejder for, at Arktis bliver en atomvåbenfri zone (som Antarktis). Et forslag der tidligere har været med i centrum-venstre regeringsprogrammer.
4. Nordisk Ministerråd støttes i deres arbejde for fred og konfliktløsning.¹
5. Danmark arbejder i NATO for kontakt mellem officerskredse i NATO-landene og Rusland, for at undgå uheld og misforståelser. I dag er der næsten ingen kontakt - mindre end der var under den kolde krig.
7. Der gives støtte til et permanent center for freds- og konfliktforskning.
8. Støtte til oplysningsprojekter og folk-til-folk-projekter med lande, grupper og folk, der officielt ses som "den anden side".
9. Udenrigsministeren opfordres til at sætte en ære i at "tale med den anden side", hvor det er muligt bilateralt og multilateralt. Herunder at tale med lande som f.eks. Rusland, Kina og Iran, for at høre deres perspektiver og fortælle dem om det danske perspektiv. Desuden oprettes stærke diplomatiske repræsentationer, især i lande der opfattes som "den anden side".
10. Danmark tilslutter sig The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW) / Traktaten om forbud mod atomvåben, der blev vedtaget i FN i 2017.²



ANALYSE

I det 21. århundrede er der indgået få nedrustnings- og våbenkontrolaftaler – dog med New Start traktaten fra 2010, der påbyder en halvering af strategiske missiler, som en væsentlig undtagelse. Nedturen ses klart med præsident Trumps erklæring i 2018 om, at USA ville opsigte INF-traktaten. USA suspendede traktaten i februar 2019, efterfulgt af Ruslands tilsvarende suspension. USA trak sig formelt ud af traktaten i august 2019, hvorefter præsident Putin erklærede, at traktaten ikke længere eksisterede.

INF-traktatens bortfald

USA og Rusland gav forskellige grunde til INF-aftalens opsigelse i 2019. De beskyldte hinanden for, at det var sket. USA gav som grund, at Rusland havde udviklet to missilsystemer, der var i modstrid med INF-traktaten: R-500/SSC-7 Iskander missilsystemet og et nyudviklet SSC-8 missil, der er under afprøvning. Rusland benægtede, at de to raketsystemer var omfattet af INF-aftalen, og beskyldte samtidig USA for at true Rusland med sit planlagte missilskjold, der skulle deployeres i Polen og Rumænien: det ville være inden for INF rækkevidde. Raketskjoldet hævdes planlagt for at forsvare sig mod bl.a. iranske raketter, men Rusland mener, at skjoldet let kan justeres til at kunne skyde russiske raketter ned og dermed være en trussel mod Ruslands gengældelseskapacitet, dvs. dets atomarsenal og dermed være en kilde til ustabilitet i Europa.

Det tjener ikke noget formål at gå ind i disse diskussioner om skyld for aftalens forlis. Det der står tilbage er, at USA/Vesten ser en trussel fra Ruslands Iskander missiler og SSC-8, hvorimod Rusland frygter, at USA's missilskjold kan bruges mod Rusland. Desuden opfatter Rusland sig som underlegen i forhold til et overmægtigt NATO, der målt i penge har et militær, der er 10-11 gange større end Ruslands, og som med nye medlemmer i Østeuropa er rykket frem til Ruslands grænse. Det er disse grundvilkår, der må tages udgangspunkt i ved realistiske forhandlinger om genetableringen af en INF-traktat.

FAKTA OM INF-traktaten

INF-traktaten blev forhandlet i 1987 mellem USA og Sovjetunionen og forbød alle landbaserede kort- og mellemdistance ballistiske og krydserraketter med en rækkevidde på mellem 500 – 5.500 km. En hel klasse af våben var der enighed om at forbyde og destruere. Der blev aftalt verifikation og on-site inspektioner.

Aftalen blev indgået mellem Ronald Reagan og Mikhail Gorbatsjov og fandt sted efter store anti-atomvåben-demonstrationer i Europa og USA. Den blev gjort mulig af et pres fra befolkningerne - et Sovjetunionen i forandring – og tillid mellem lederne af de to supermagter.

New START-aftalen

New START (Strategic Arms Reduction Treaty)⁴ er en nedrustningsaftale mellem Rusland og USA indgået i 2010 under Barack Obama og Dmitry Medvedev. Aftalen reducerer strategiske offensive raketter med 50 procent og har et stærkt verifikations- og inspektionssystem. Den begrænser antallet af opsatte atomsprænghoveder med 1.550 til hver side og fremføringsmidler (missiler, ubåde og bombefly) med 800 til hver side.

Både USA og Rusland har levet op til aftalen - atomnedrustningen blev fuldført i 2018. Aftalen kan forlænges yderligere fem år eller genforhandles, hvis begge parter ønsker det. Men der er ifølge det svenske fredsforskningscenter, SIPRI, ingen indikationer på, at parterne planlægger forhandlinger om en forlængelse eller en ny aftale, og dette skyldes deres dårlige forhold.⁵ De er begge begyndt at etablere programmer, der erstatter og moderniserer deres atomare sprænghoveder, missiler og produktionsfaciliteter.⁶

” Hvis New START aftalen ikke fornyes, åbnes der op for et nyt våbenkapløb på interkontinentale raketter

NPT-aftalen overholdes ikke af atommagterne

Ikke-spredningsaftalen, NPT (Non-Proliferation Treaty), blev indgået i 1968 og trådte i kraft i 1970.⁷ Dens formål er at hindre spredning af atomvåben og atomvåbenteknologi samt at opnå nedrustning af nukleare våben. Traktaten udløb i 1995, men FN's medlemslande vedtog samme år at forlænge aftalen for altid (indefinitely). Det var en stor sejr for FN's principper og en grundlæggende idé om generel og fuldstændig nedrustning. Hvert femte år holdes en gennemgangskonference, næste gang 2020. I alt har 191 lande underskrevet aftalen, inklusive de fem permanente sikkerhedsrådsmedlemmer og atommagter: USA, Rusland, UK, Frankrig og Kina. De resterende atomvåbenmagter, Indien, Pakistan, Israel og Nordkorea har som de eneste ikke underskrevet aftalen.

I NPT-aftalen lover atomvåbenmagterne at arbejde for nedrustning som deres betaling for, at andre lande afholder

sig fra at erhverve sig disse våben. De har midlertidigt ikke holdt dette løfte, men gjort det modsatte. Dette har svækket aftalen.

De ni stater med atomvåben

91 procent af alle atomsprænghoveder besiddes af USA og Rusland. Resten besiddes af Frankrig, Kina, Indien, Israel, Pakistan, Storbritannien og Nordkorea – om sidstnævnte land er at regne til gruppen er stadig uafklaret, men de har den nødvendige viden til at kunne fremstille atomvåben. Og de har i flere år lavet prøvesprængninger. Ifølge SIPRI er atomarsenalet hos de syv "små-atomare" stater i forandring, da de enten udvikler nye våbensystemer eller har annonceret en intention om at gøre det. Kina, Indien og Pakistan øger deres atomarsenaler.⁸

Forbud mod atomvåben

I november 2016 stemte 123 af FN's medlemslande for en resolution, om begrænsning og på sigt afskaffelse af atomvåben. 38 lande stemte imod, herunder Danmark, USA og de andre NATO-lande, samt Rusland. Andre atomvåbenlande afstod fra at stemme heriblandt Kina, Pakistan og Indien.⁹

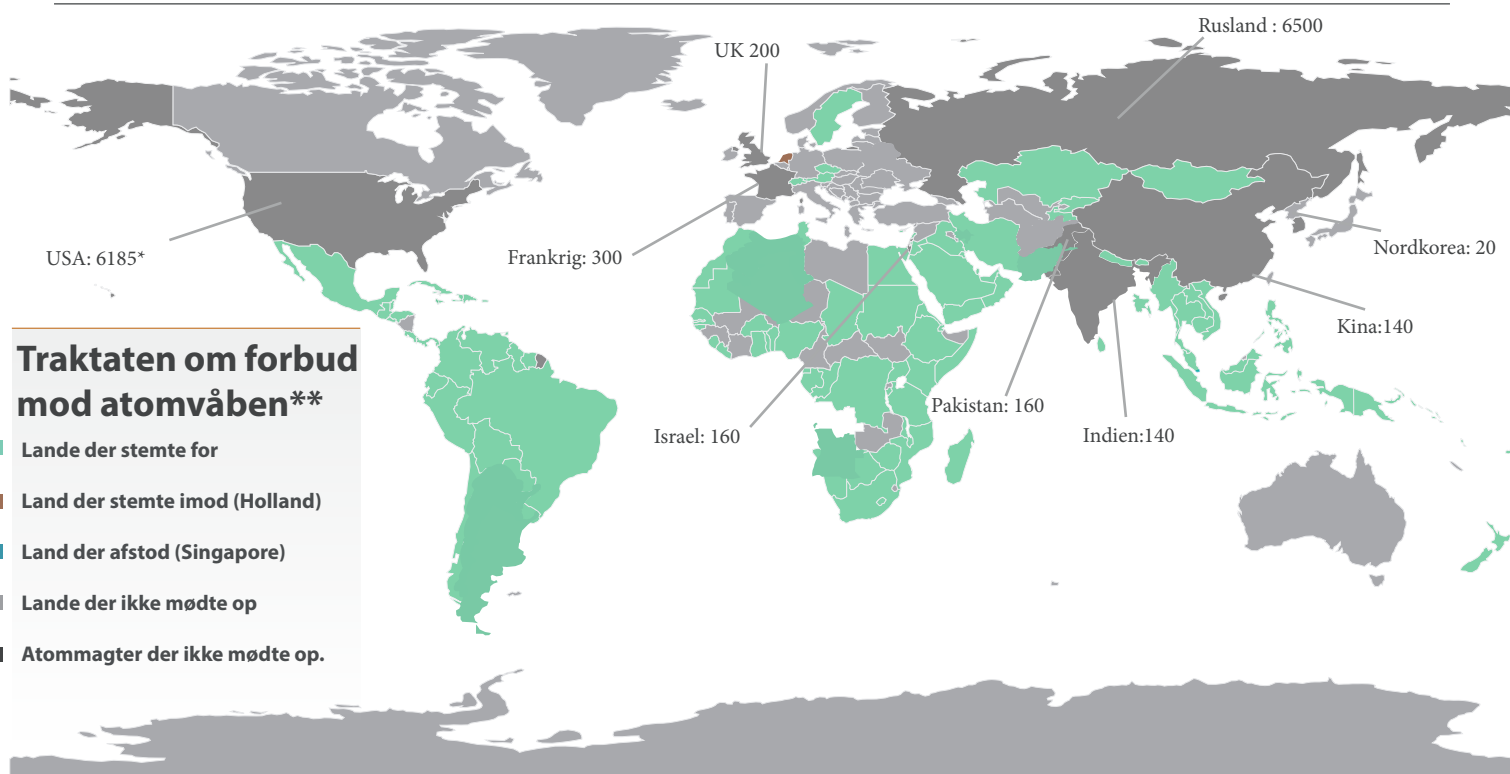
I juli 2017 vedtog 122 FN-lande en traktat om forbud mod

atomvåben med afsæt i paragraf 8 fra resolutionen fra 2016. Et land stemte imod (Holland) og et land afstod (Singapore). Ingen af de ni atombevæbnede lande deltog i afstemningen. Danmark og de øvrige NATO-medlemslande deltog ikke i anden runde af forhandlingerne eller vedtagelsen af traktaten, udover Østrig, der som det eneste NATO-land deltog og har stemte for et total forbud mod atomvåben.¹⁰ Status på traktaten er, at 79 lande har underskrevet, mens 32 lande har ratificeret den.¹¹ Det kræver ratifikation af 50 stater før traktaten endeligt er vedtaget og gældende norm, samt en del af international lovgivning.

Traktaten vil lægge et pres på atomvåbenlandene og dem, der støtter atomvåbnene. Det er nok tvivlsomt, at atomvåbenlandene vil følge den nye internationale norm – men atomvåbenlandene vil yderligere blive presset af en stor gruppe lande i FN og en stor del af den internationale opinion. Ifølge den humanitære folkeret, der er accepteret af alle lande, er der dog allerede et reelt forbud mod atomvåben, da disse våben ikke skelner mellem civile og soldater.

Atomvåbenfrie zoner

Socialdemokratiet tidligere forfægtet Arktis som en atomvåbenfri zone. (fortsættes på næste side)



*Totale antal atomvåben i 2019 som de ni atommagter er i besiddelse af.
Kilde: SIPRI's Årbog 2019.

** Resultaterne fra "Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons"
Kilde: UNODA 2017.

I regeringsgrundlaget fra den socialdemokratisk ledede regering fra oktober 2011 "Et Danmark der står sammen" står der: "Regeringen vil i dialog med Danmarks partnere ligeledes forfølge forslaget om at gøre Arktis til en atomvåbenfri zone".¹²

Det er nu op til den nuværende regering at forfølge dette mål. Der vil ikke være problemer med at få grønlænderne med. Men giver Trump sin tilladelse?

Det er ikke nok at tale om nedrustning – vi må også fokusere på de årsager, der skaber oprustningen

Relationerne mellem stormagterne er ekstremt dårlige. På nedrustningsområdet er der INF's opsigelse, manglende villighed til at forhandle om New START aftalen, og som nævnt dårlig stemning under forberedelsen af review-konferencen i 2020 af NPT. Andre symptomer på mistillid og krise, er USAs tilbagetrækning fra Iran-atomaftalen og opsigelsen af klimaaftalen i Paris fra 2017, samt handels- og teknologikrigen mellem Kina og USA. I middelstore stater i Europa er der lignende krisesyntomer såsom manglende respekt for menneskerettigheder i Europa bl.a. i Tyrkiet, Polen og Ungarn, og hertil kommer konflikten mellem EU og Rusland og Brexit-krisen. Alt dette udmøntes i manglende tillid og samarbejde. Mange lande søger tilflugt i nationalisme og oprustning.

Hvordan kommer vi ud af denne onde cirkel af mistillid, der er en hindring for nedrustning og for kontakter og samtaler mellem landene?

Der er brug for tillidsskabende foranstaltninger og positive måder at agere på, hvor der lægges vægt på kontakter, samtaler, dialog, fælles projekter, nedbygning af fjendebilleder, forhandlinger om at nedbryde forhindringer for samarbejde, handel, sport, udveksling af kultur og folk-til-folk samarbejde.

Kendskab, venskab og fælles projekter er kernen i tillidsskabelse. Et andet element i tillidsskabelse er strategisk tålmodighed. At få reduceret og fjernet lang tids indgroede fordomme og perceptioner af, hvad den anden står for, tager tid. Det nytter ikke at afbryde samarbejdet, når den anden part laver ting, man ikke kan lide. Forøget samarbejde betyder ikke, at én part godkender alt hvad den anden part gør. I kritisk dialog siger hver part sin mening, og denne proces kan betyde refleksion og senere ændringer.

Danmarks rolle

Danmark bør i videst muligt omfang arbejde inden for FN, OSCE, Europarådet, EU, Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd, Arktisk Råd og NATO for atomnedrustning og tillidsskabelse med "den anden side".

På nedrustningsområdet bør EU og de nordiske lande lægge pres på atommagterne for at få landene til at samarbejde igen og for at få dem til at indgå en ny aftale om mellemdistance-raketter og små atomvåben.

I NATO bør Harmel-rapporten fra 1967 tages frem igen. Den er stadig en del af NATO's officielle politik. Konklusionen i denne rapport, som Danmark aktivt var med til at formulere er, at NATO skal gå på to ben. Det ene ben er, at NATO militært skal kunne forsvare medlemslandene mod angreb udefra, og det andet ben er, at NATO skal arbejde politisk-diplomatisk for at skabe afspænding med "den anden side". I Harmel-rapporten hedder det: "Vejen til fred og stabilitet i Europa hviler specielt på brug af alliancen i afspændingens tjeneste".¹³

Desværre går NATO i dag kun på ét ben; det militære. Det andet ben omhandlende afspænding og tillidsskabelse må genetableres i NATO, hvis nedrustning og våbenkontrol skal have en chance.

Desværre går NATO kun gå på ét ben; det militære

En fornyet Helsinki-proces

Konflikten mellem Europa og Rusland er ikke langtidsholdbar og bæredygtig. Under den kolde krig blev der skabt et unikt samarbejde om afspænding mellem Øst og Vest i form af Helsinki-processen. Forhandlingerne startede i 1972 i Finland, hvor alle europæiske lande (minus Albanien) samt USA og Canada samledes. I 1975 underskrev landene Helsinki-slutakten, der omhandlede grænser i Europa, sikkerhedsspørgsmål, respekt for menneskerettigheder, økonomisk og teknisk-videnskabeligt samarbejde, handel, informationsfrihed, kulturelt samarbejde og menneskelige kontakter. Fra 1975 og frem til 1991 blev der afholdt opfølgingskonferencer i forskellige hovedstæder i Europa. Regeringer, diplomater og NGO'er mødtes på sidekonferencer i afspændingens tegn om europæiske spørgsmål på trods af delingen af i Europa.

Efter afslutningen af den kolde krig blev OSCE (Organisation for Security and Co-operation in Europe) etableret til afløsning af CSCE (Conference on Security and Co-operation in Europe). Med hovedkvarter i Wien, er OSCE en regional organisation med 57 lande i Europa, Centralasien og Nordamerika som

medlemmer. Samarbejdet foregår på embedsmandsniveau i det permanente råd, på årlige ministerrådsmøder og af og til på topmøder, hvor præsidenter og statsministre mødes – sidste gang i 2010 i Astana. OSCE arbejder med sikkerhedsspørgsmål, minoriteter, menneskerettigheder, informationsfrihed og sikring af frie valg. Mange diplomater, administrativt personale og observatører (i alt over 3.400) er ansat i organisationen.¹⁴

Men der er ét problem: Politikerne og lederne i OSCE-landene bruger ikke organisationen til løsning af konflikterne i Europa

Det er ikke OSCE's skyld, men politikernes og til dels manglende krav og debat i befolkningerne og medierne. Derfor foreslår vi en revitalisering af OSCE, begyndende med et velforberedt topmøde, hvor de problemer der skal løses, sættes på dagsordenen, og en ny Helsinki-proces startes. Lande som Danmark, Tyskland, Sverige, Norge og Finland kunne gå sammen om initiativet. I 1960'erne og 1970'erne var Danmark et af de NATO-lande, der tog flest initiativer i den europæiske afspændingsproces (CSCE).

Alternativet til OSCE er en proces, hvor EU og Rusland eller EU, USA og Rusland for alvor bestræber sig på at løse de underliggende problemer, der er i forholdet. Det er EU, der har indledt sanktionerne. En proces hvor sanktioner blev løftet til gengæld for indrømmelser fra russisk side, kunne være en mulig begyndelse.

Nye kompetencer til Udenrigsministeriet

Der bør oprettes et nedrustningskontor i Udenrigsministeriet igen. Dets opgave skal være, at følge og deltage i hvad der sker på nedrustningsområder i forskellige internationale fora og i forskellige lande, udarbejde forslag til initiativer, deltage i konferencer og seminarer om emnet samt holde sig a jour med forskning og initiativer og at udarbejde materiale til politikerne om udviklinger på området.

Fred og konfliktløsning

Filosofien bag bæredygtig sikkerhed er ikke ophobning af våben eller våbenkapløb, men at løse eller i det mindste håndtere eksisterende og underliggende konflikter og problemer ikkevoldeligt og gennem dialog. Våben kan i værste fald fastfryse konflikter – og er ikke langtidsholdbare og bæredygtige som middel til konfliktløsning.

NOTER

Vores inspiration findes i bøger som:

- International konfliktløsning: <https://samfundslitteratur.dk/bog/international-konfliktløsning>

- Og de 17 verdensmål – især § 16 om fredelige og ikkevoldelige samfund og strukturer: <https://www.verdensmaalene.dk/maal/16>

¹ <https://fuaalborg.dk/aalborg/program/kultur-sociologi-og-samfund/ny-forskning-i-fred-nordisk-samarbejde-omkring-fred-og-konfliktloesning-1921-213>

² <https://www.un.org/disarmament/tpnw/index.html>

³ Der er mange andre nedrustningsaftaler, se <https://disarmament.un.org/treaties/>

⁴ <https://armscontrolcenter.org/fact-sheet-the-new-start-treaty/>

⁵ SIPRI analyse 2019: <https://www.sipri.org/media/press-release/2019/modernization-world-nuclear-forces-continues-despite-overall-decrease-number-warheads-new-sipri>

⁶ Ibid. SIPRI analyse 2019

⁷ <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/>

⁸ Ibid. SIPRI analyse 2019

⁹ <https://jyllands-posten.dk/politik/ECE9122277/danmark-stemte-nej-til-historisk-forsoeg-paa-at-afskaffe-atomvaaben/>

¹⁰ https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2017/07/A_Conf_229.2017.L.3.Rev_1.pdf

¹¹ <http://disarmament.un.org/treaties/t/tpnw>

¹² http://www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf

s.41

¹³ Om Harmel rapporten: Den kolde krig og Danmark. Gads forlag. 2011 s. 332-334

¹⁴ <https://www.osce.org/>

KONTAKT RIKO

SEKRETARIATET

Julie Raasteen, *sekretariatsleder:*

E: int@riko.nu
T: +45 2386 3363

Zoe Burke, *politisk praktikant:*

E: zoe.burke@riko.nu

REDAKTIONEN

Palle Bendsen, Line Engbo Gissel, Niels Hahn, Jørn Boye Nielsen (**T:** +45 2990 4512), Kristian Svendsen, Misha Zand og Clemens Stubbe Østergaard.

Udenrigsanalyserne skrives af eksperter fra RIKO Rådet. Analyserne er uafhængige af partipolitiske og kommercielle interesser. De berører aktuelle udenrigspolitiske emner, og forslag til konkrete analyser kan drøftes med redaktionen ved at kontakte RIKOs Sekretariat.

For mere information om rådsmedlemmerne: <http://riko.nu/om-riko/rikoraadet/>

