

# Nedrustning på humanitär grund

- argument för ett internationellt  
kärnvapenförbud, februari 2017

INTERNATIONELLA KVINNOFÖRBUNDET FÖR

**FRED & FRIHET**



**SVENSKA LÄKARE MOT KÄRNVAPEN**

*Nobels fredspris 1985*



Detta underlag argumenterar för ett förbud mot kärnvapen och har uppdaterats över tid. Underlaget beskriver vidare bakgrunden till det humanitära initiativet och den humanitära utfästelsen och förhandlingarna om ett kärnvapenförbud. I bilaga 1 återfinns en mer detaljerad tidslinje över det humanitära initiativet och utfästelsen.

## En ny process för ett globalt kärnvapenförbud

Ju mer aktiv roll Sverige tar desto större möjligheter har regeringen att påverka processen på ett konstruktivt och framåtblickande sätt. Det är viktigt att de stater som är med också är öppna för olika förslag och har genomtänkta och väl förankrade argument. Det finns god potential i en process där de kärnvapenfria staterna går före och driver igenom förhandlingar om ett kärnvapenförbud.

Under FN:s generalförsamlings första utskott i oktober 2016 lade Österrike, Brasilien, Irland, Mexiko, Nigeria och Sydafrika fram en historisk resolution för omröstning. Resolutionen gick igenom med en stor majoritet och därmed skapades ett mandat för att i FN under 2017 förhandla om ett *internationellt kärnvapenförbud*. Sverige röstade ja till resolutionen och kommer att delta i förhandlingarna.

Processen som ledde fram till beslutet i FN:s generalförsamling i oktober 2016 har föregåtts av det *humanitära initiativet* för kärnvapenedrustning, den *humanitära utfästelsen* om att förbjuda kärnvapen och den *öppna arbetsgruppen om kärnvapenedrustning (OEWG)* i FN 2016. Alla dessa steg beskrivs mer utförligt under rubriken bakgrund och i tidslinjen bilaga 1.

Nu följer en mycket intressant tid av förberedelser och politisk debatt. Sveriges regering har tagit ställning för förhandlingar om ett förbud mot kärnvapen, men har inte varit drivande i processen - den har istället drivits fram av bland andra Österrike, Mexiko och Irland. Förhandlingarna kommer att äga rum i FN i New York 27-31 mars och 15 juni-7 juli.

## Ett sätt att vända den negativa utvecklingen

Trots att staterna inom *icke-spridningsavtalet, NPT*, vid avtalets översynskonferenser förhandlat fram ett antal handlingsplaner och steg-för-steg-dokument, har dessa inte implementerats vad gäller nedrustning. Kärnvapenstaterna visar ingen vilja att nedrusta i tillräcklig utsträckning eller ens komma i närheten av att implementera de steg som förhandlats fram inom NPT:s översynsprocesser. Riskerna för kärnvapen-användning ökar och är idag större än någon gång sedan det kalla kriget.

Antalet kärnvapenstater ökar istället för att minska. Rapporter kommer om kärnvapentester i Nordkorea, upprustning från Ryssland och kraftfull kärnvapenutveckling i USA. Som ett led i att stoppa utvecklingen krävs en stark normförändring som tydligt styr in idéer om avspänning och nedrustning i förhandlingar och politik. Ett förbud skulle ha mycket goda möjligheter att bidra till detta.

## Ett sätt att nå konkreta resultat

Det internationella samfundet har förbjudit andra vapen på basis av deras oacceptabla humanitära konsekvenser, så som klustervapen, biologiska och kemiska vapen, och personminor. Även om alla stater inte anslutit sig till alla avtal, har de effekterna varit tydliga: efter förbud följer normförändring, ökat tryck på nedrustning och i många fall konkret nedrustning. Att förbjuda kärnvapen är också en fråga om att stater tar sitt ansvar för att utveckla den internationella rätten på basis av mänskliga rättigheter och humanitär rätt.

## Ett sätt att implementera statsparters skyldigheter under NPT

*NPT:s artikel VI* säger följande: "Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control." Detta innebär att alla stater inom NPT förbundit sig till att arbeta för nedrustning – även de kärnvapenfria staterna. Att komplettera rådande internationell rätt med ett kärnvapenförbud vore ett sätt för kärnvapenfria stater – och kärnvapenstater som vill vara med – att leva upp till denna skyldighet istället för att acceptera status quo.

### "Ett legalt tomrum"

Ett kärnvapenförbud skulle fylla ett rådande legalt tomrum inom den multilaterala internationella rätten om kärnvapen. Detta betyder inte att NPT, *provstoppsavtalet*, *CTBT*, eller andra instrument innehåller brister, utan att det samlade lapptäcket av instrument rörande kärnvapen behöver kompletteras. NPT är ett mycket viktigt instrument för icke-spridning, och *CTBT*:s genomförande är kritiskt för att stoppa prov-sprängningar. Som ytterligare en pusselbit bör ett förbudsavtal förhandlas fram i syfte att skapa en tätare rättslig väv kring kärnvapen, och sätta press på staterna att nedrusta (liksom NPT sätter press på stater att inte anskaffa kärnvapen, och *CTBT* sätter press på stater att inte genomföra nya kärnvapentester).

### Humanitär rätt och kärnvapen

Röda Korset har konstaterat att det är mycket svårt att se hur en kärnvapenattack skulle kunna vara i linje med humanitär rätt och dess grundläggande principer, så som till exempel att skilja mellan civila och militära mål. Den nya kunskap som tagits fram inom det humanitära initiativet visar att konsekvenserna av en kärnvapendetonation skulle vara mer katastrofala än vi tidigare känt till. Ingen katastrofberedskap kan hantera ett sådant scenario. Den internationella röda kors- och halvmånerörelsen antog redan 2011 en banbrytande resolution om kärnvapen, som "appeals to all States to pursue in good faith and conclude with urgency and determination negotiations to prohibit the use of and completely eliminate nuclear weapons through a legally binding international agreement, based on existing commitments and international obligations"<sup>1</sup>.

Under den första sessionen vid 2016 års öppna arbetsgrupp om kärnvapenedrustning i FN (OEWG) höll Kathleen Lawand, ansvarig för vapenfrågor vid ICRC, ett anförande om hur olika slags kärnvapenförbud skulle kunna se ut. Hon konstaterade bland annat: "At one end of the spectrum is a prohibition on the use of nuclear weapons, similar to the ban found in 1925 Geneva Gas Protocol. This approach is simple and may be easier to achieve than more comprehensive prohibitions. If widely ratified, it would have a norm-setting and stigmatizing value and send a signal that the use of nuclear weapons is unacceptable. However, on its own it would not address the development, production, stockpiling and transfer of nuclear weapons. With no provisions or framework for stockpile destruction, even if only in the form of a commitment for future elimination within defined timelines, such a treaty may be seen as conferring legitimacy on the continued possession of nuclear weapons."<sup>2</sup>

ICRC framhåller vikten av att förhandla fram ett bredare förbudsavtal som säkerställer att fortsatt kärnvapeninnehav inte legitimeras genom att enbart förbjuda användningen av kärnvapen, med basis av de humanitära effekterna.

1. <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/resolution/council-delegates-resolution-1-2011.htm>

2. <https://www.icrc.org/en/document/nuclear-weapons-ending-threat-humanity>

## **Förbudet och förhandlingarna**

Som ovan nämnt kommer förhandlingarna om ett kärnvapenförbud börja förhandlas fram under 2017 i FN i New York. Förhandlingarna kommer att pågå under två sessioner, 27-31 mars och 15 juni-7 juli.

För att ett förbud ska kunna fylla de legala tomrum som idag finns och bidra till konkret nedrustning och eliminering av kärnvapen menar vi att det måste innehålla ett visst antal kriterier. Ett förbud mot kärnvapen måste tydliggöra att avtalets statsparter förbjuds från att i någon form erhålla, utveckla, använda eller hota med att använda kärnvapen. Det bör inkludera olika potentiella aktiviteter som kan bidra till utvecklingen och spridning av kärnvapen, exempelvis finansiering, transport, tester eller på något annat sätt assistera i tillverkningen och upprätthållandet av kärnvapen. Dessa element är viktiga för att få till ett starkt internationellt regelverk utan kryphål.

Förbudet bör även inkludera relevanta åtgärder som behövs göras för att nå en kärnvapenfri värld och för att möjliggöra att kärnvapenstaterna kan ansluta sig. Antingen måste de nedrusta alla sina arsenaler innan de kan gå med i avtalet eller så sätts en tidsram upp för nedrustning av existerande arsenaler. Sedan när kärnvapenstaterna beslutat sig för att gå med får de tillsammans med förbudsavtalets statsparter förhandla om hur exakt nedrustningen ska ske och hur verifikation av detta kan garanteras.

För att uppnå ett sådant avtal måste processen vara öppen och inkluderande för världens alla stater, internationella organisationer samt civilsamhället så att alla relevanta aktörer får möjlighet att bidra med sin expertis och bygga en transparent och demokratisk process.

## **Ett kärnvapenförbud hindrar inte andra samarbeten**

Ett kärnvapenförbud skulle utgöra en ny pusselbit i den internationella rätten rörande kärnvapen. Det skulle existera parallellt med till exempel NPT och CTBT som ett starkt nedrustningsinstrument. Ett förbud handlar alltså inte om att underminera eller ersätta NPT, utan om att implementera NPT:s artikel VI och bidra till att multilaterala samtal om kärnvapenedrustning fortsätter trots de ökade spänningarna inom NPT och kärnvapenstaternas ovilja att nedrusta.

Ett kärnvapenförbud skulle bidra till att stigmatisera kärnvapen – det är en del av tanken, att genom stigmatisering förändra spelplanen och öka trycket på kärnvapenstaterna att nedrusta. Det innebär inte att ett kärnvapenförbud stigmatiserar hela stater eller omöjliggör för Sverige att samarbeta med stater som har kärnvapen, står under kärnvapenparaply och/eller är med i Nato. Sverige samarbetar till exempel idag allt mer med Finland, inte minst inom säkerhetspolitiken. Finland har ännu inte gått med i förbudet mot klustervapen men det utgör inget hinder för samarbete och det innebär inte att Sverige som statspart till klusterförbudet stigmatiserar Finland.

## Bakgrund

Det humanitära initiativet och den humanitära utfästelsen (*humanitarian pledge*) har i stora delar förändrat debatten om kärnvapen de senaste åren. Efter decennier av tekniska, abstrakta, diskussioner om kärnvapen har såväl kärnvapenstater som kärnvapenfria stater på senare tid behövt förhålla sig till mänsklig säkerhet, humanitär rätt och humanitära konsekvenser av kärnvapenanvändning. Detta har skapat en mer inkluderande och öppen kärnvapendebatt inom vilken trycket på kärnvapenstaterna att nedrusta har ökat. Situationen utgör ett unikt tillfälle att ta nya steg för nedrustning och utveckla den internationella rätten kring kärnvapen genom ett förbudsavtal.

## Bristande implementering av icke-spridningsavtalet, NPT

Uppföljningen av icke-spridningsavtalet om kärnvapen, NPT, har präglats av en obalans. Kärnvapenfria stater har överlag levt upp till sina skyldigheter under avtalet, medan kärnvapenstaterna inte har gjort det. Detta rör inte minst avtalets artikel VI om nedrustning, som ålägger alla NPT:s statsparter att: "pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control."

NPT bygger på *the great bargain*: att vissa stater i NPT erkänns som kärnvapenstater under villkoret att de nedrustar, medan andra stater lovar att inte skaffa kärnvapen. När NPT förhandlades fram trodde man också att det skulle räcka om avtalet gällde fram till 1995, utifrån antagandet att kärnvapnen då skulle vara avskaffade. Men kärnvapenstaterna har inte levt upp till sin del av överenskommelsen. Till detta kommer att *Nedrustningskonferensen* i Genève inte lyckats förhandla fram något substantiellt sedan det fullständiga provstoppsavtalet, CTBT, 1996.

Så länge denna obalans kvarstår, riskerar splittringen som finns mellan kärnvapenfria stater och kärnvapenstater att öka. Allt fler kärnvapenfria stater ser därför ett behov av att majoriteten av världens länder arbetar tillsammans för att ta konkreta steg som syftar till implementering av NPT:s artikel VI om nedrustning. Ur denna situation har det humanitära initiativet och den humanitära utfästelsen vuxit fram. Initiativet och utfästelsen handlar om att ta nya steg, men processen handlar också om att implementera och därigenom upprätthålla – eller rentav rädda – NPT.

## Humanitära initiativet och utfästelsen

Det humanitära initiativet har sin bakgrund i NPT:s översynskonferens 2010, där en viktig formulering förhandlades in i slutdokumentet där staterna uttrycker: "deep concern over the catastrophic humanitarian consequences that would result from the use of nuclear weapons".

Det humanitära initiativet lanserades sedan genom ett anförande under ett NPT-möte 2012 av Schweiz, Österrike, Chile, Costa Rica, Danmark, Heliga stolen, Egypten, Indonesien, Irland, Malaysia, Mexiko, Nya Zeeland, Nigeria, Norge, Filipinerna och Sydafrika. Tre år senare, vid översynskonferensen inom NPT 2015, samlade det humanitära initiativet 159 stater. Gemensamma anföranden med sådan bred anslutning av stater är mycket ovanliga i kärnvapensammanhang.

Sverige anslöt sig till det humanitära initiativet i oktober 2014.

Inom det humanitära initiativet har tre stora konferenser hållits vilka samlat regeringar, FN-organ, internationella organisationer, civilsamhällesorganisationer och forskare. Vid dessa möten har ny forskning lagts fram om de katastrofala humanitära konsekvenserna och att ingen tillräcklig beredskap skulle kunna sättas in för att hantera effekterna av kärnvapenanvändning idag.

Vid slutet av den humanitära konferensen i Wien 2014 lanserade Österrike the Humanitarian Pledge/den humanitära utfästelsen (som vid tidpunkten gavs titeln *the Austrian Pledge*), om att stigmatisera, förbjuda och eliminera kärnvapen på basis av dess humanitära konsekvenser. Inför FN:s generalförsamlings möte i oktober 2016 hade 127 stater anslutit sig till utfästelsen.

## **Open-ended working group 2016**

Under den andra och tredje sessionen av den öppna arbetsgruppen för kärnvapenedrustning (OEWG) 2016 blev det allt mer tydligt att de stater som vill se en process för att förbjuda kärnvapen är redo att stå upp och agera för detta. Detta innebär även en ökad press på de stater som inte tagit ställning eller som aktivt motverkar en sådan utveckling. Inga kärnvapenstater fanns närvarande vid OEWG:s möten men Natomedlemmar och andra kärnvapenallierade stater var tydliga i sitt motstånd. Samtidigt uttryckte 107 stater tydligt stöd för att förbjuda kärnvapen.

När slutrapporten skulle godkännas under OEWG:s sista session i augusti 2016 följde dramatik. I sista sekund framförde Australien att de inte kunde acceptera förslaget på slutsatser och efterfrågade en omröstning om slutrapportens innehåll. Anledningen var att förslaget reflekterade att en majoritet av staterna uttryckt stöd för ett förbud mot kärnvapen. Efter detta föreslog Guatemala - tvärtemot Australien - att slutrapporten tydligare skulle fastslå att hela arbetsgruppen rekommenderade förhandlingar om ett kärnvapenförbud. 68 stater röstade för Guatemalas förslag, 22 emot och 13 avstod från att rösta, däribland Sverige. Därigenom antogs förslaget. Oavsett dramatiken vid OEWG:s avslutning var budskapet från mötena dock tydligt: en majoritet av staterna vill förbjuda kärnvapen.

## **Civilsamhället - det humanitära initiativet och utfästelsen**

Den civilsamhälleliga kampanjen *ICAN (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons)* har sedan starten 2007 varit drivande i att genom opinionsskapande arbete internationellt och i nationella medlemsorganisationer få fler stater att ansluta sig till initiativet. Flera av de organisationer som idag stödjer ett förbud mot kärnvapen har arbetat för nedrustning under lång tid genom att engagera sig i arbetet inom NPT, Nedrustningskonferensen, för en kärnvapenkonvention etcetera. Dessa organisationer har efter många års arbete dragit slutsatsen att något mer behövs och därför börjat arbeta för ett förbud som ska kunna förhandlas fram av majoriteten av världens stater. En viktig del av denna slutsats är alltså att det inte går att vänta tills kärnvapenstaterna är redo att förhandla, utan att de kärnvapenfria staterna måste gå före och visa vägen samt sätta det tryck som krävs för konkreta framsteg.

Många civilsamhällesorganisationer som arbetar för kärnvapenedrustning samlas idag inom kampanjen ICAN (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons). ICAN lanserades 2007 och samlar idag 440 partners i 100 länder. Kampanjen arbetar för total nedrustning av alla kärnvapen och ser ett förbudsavtal mot kärnvapen som ett viktigt steg på vägen.

ICAN har sedan flera år tillbaka samarbetat med de stater som drivit det humanitära initiativet och utfästelsen och varit drivande i att skapa stöd bland fler stater för dessa processer. Bland de organisationer som idag stödjer ett förbud mot kärnvapen, som del av ICAN eller självständigt, finns IPPNW (med den svenska sektionen Läkare mot Kärnvapen), Kyrkornas Världsråd, ICRC, The International Trade Union Confederation (ITUC), Pax, Amnesty International, WILPF/IKFF, Nobel Women's Initiative och World Federation of United Nations Associations (WFUNA). Flera kärnvapenöverlevare, hibakushas, har deltagit och deltar aktivt i ICAN:s arbete och arbetar för ett kärnvapenförbud.

# Bilaga 1.

## Tidslinje: Humanitära initiativet och utfästelsen

- Vid NPT:s översynskonferens 2010 kom följande mening in i slutdokumentet: ”expresses its deep concern over the catastrophic humanitarian consequences that would result from the use of nuclear weapons”. Alla stater inom NPT står bakom slutdokumentet.
- 2011 antogs en resolution av Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen. Resolutionen säger bland annat att rörelsen ”finds it difficult to envisage how any use of nuclear weapons could be compatible with the rules of international humanitarian law, in particular the rules of distinction, precaution and proportionality”<sup>3</sup>.
- Under ett möte inom NPT i maj 2012 presenterade Schweiz ett gemensamt uttalande om humanitära aspekter på kärnvapen. Bakom uttalandet stod även Österrike, Chile, Costa Rica, Danmark, Heliga stolen, Egypten, Indonesien, Irland, Malaysia, Mexiko, Nya Zeeland, Nigeria, Norge, Filippinerna och Sydafrika. Uttalandet sa bland annat: “It is of utmost importance that these weapons never be used again, under any circumstances. The only way to guarantee this is the total, irreversible and verifiable elimination of nuclear weapons”. Detta ses som starten för det humanitära initiativet.
- I koppling till humanitära initiativet har tre stora möten hållits med regeringar, FN-organ, internationella organisationer som Röda Korset, och forskare. Norge, Oslo 2013 (127 stater deltog), Mexiko, Nayarit 2014 (över 140 stater deltog) och Österrike, Wien 2014 (över 150 stater deltog däribland USA & UK). Vid mötena har forskning lagts fram som visar att effekterna av kärnvapenanvändning är ännu mer allvarliga än vad vi tidigare vetat, även på lång sikt. Slutsatsen är också att ingen tillräcklig beredskap skulle kunna sättas in för att hantera effekterna.
- Vid slutet av konferensen i Wien 2014 lanserade Österrike ett nytt initiativ för kärnvapenedrustning, *the Austrian Pledge* som sedan istället getts namnet *Humanitarian Pledge (humanitära utfästelsen)*, för att bättre reflektera den breda anslutningen av stater. Utfästelsen ska genom samarbete mellan stater, organisationer, och internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen bidra till att stigmatisera, förbjuda och eliminera kärnvapen på basis av deras humanitära effekter. Hösten 2016 hade 127 stater anslutit sig till den humanitära utfästelsen.
- Vid översynskonferensen inom icke-spridningsavtalet NPT 2015 ställde sig totalt 159 stater bakom det humanitära initiativet.
- Vid mötet i FN:s generalförsamlings första utskott 2015 lade Österrike fram texten i humanitära utfästelsen som en resolution. 128 stater röstade för. Sverige, Schweiz, och Nya Zeeland röstade ja även om de inte gått med i utfästelsen.
- Under 2016 möttes ett stort antal stater inom den öppna arbetsgruppen för kärnvapenedrustning (OEWG). Kärnvapenstaterna valde att inte delta. OEWG:s diskussioner och slutrapport tydliggjorde att en majoritet av de deltagande staterna vill se förhandlingar om ett kärnvapenförbud.
- Vid mötet i FN:s generalförsamlings första utskott 2016 lade bland andra Österrike, Brasilien, Irland, Mexiko, Nigeria och Sydafrika fram en resolution om att under 2017 inleda förhandlingar om ett kärnvapenförbud. Resolutionen röstades igenom med en majoritet, Sverige röstade ja.

3. <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/resolution/council-delegates-resolution-1-2011.htm>