

LÄR OM KÄRNVAPEN

Översynskonferenser

Vart femte år sammanträder alla NPT-avtalets medlemsstater för en översynskonferens (på engelska NPT Review Conference). Översynskonferensen är till för att utvärdera hur avtalet efterlevs och för att fatta beslut om hur man bättre kan verkställa de åtaganden länderna har gjort i och med avtalet. Översynskonferenserna fattar i regel beslut med konsensus, vilket betyder att alla medlemsstater måste vara överens för att beslut ska tas. Medlemsländerna turas om att sitta ordförande för översynskonferenserna. En översynskonferens är ca en månad lång.

På översynskonferenserna arbetar medlemsstaternas representanter först i en allmän debatt. Varje land framför där ett uttalande om hur just det landet har arbetat för att efterleva NPT och vad man anser vara de viktigaste frågorna. Den allmänna debatten är ofta utdragen och staterna gör sällan särskilt oväntade uttalanden. Parallellt med den allmänna debatten som hålls för öppna dörrar, pågår förhandlingar bakom stängda dörrar där medlemsstaterna försöker enas om en dagordning och ett arbetsprogram för konferensen.

Efter den allmänna debatten samlas medlemsländernas representanter i tre huvudkommittéer, var och en med valfritt antal undergrupper (på engelska Subsidiary Bodies). Det finns tre stående huvudkommittéer för att i huvudsak diskutera avtalets tre pelare: icke-spridning, kärnvapenedrustning och fredlig användning av kärnteknologi. Undergrupperna kan avhandla olika aktuella temaområden, som t.ex. säkerhetsgarantier, Mellanöstern eller hur man ska hantera länder som vill dra sig ur NPT. Parallellt förs också diskussioner i regionala grupper. Även huvudkommittéernas arbete inleds med en allmän debatt. Mot slutet av konferensen ska staterna enas om ett slutdokument avsett att vara politiskt bindande för medlemsstaterna.

Regionala grupper är bl.a. den västerländska gruppen, den östeuropeiska gruppen och den största gruppen kallad den alliansfria gruppen. De regionala grupperna är en rest från det kalla krigets uppdelning i öst, väst och de som var alliansfria. Andra grupper som samlas under NPT är bl.a. EU och New Agenda Coalition.

Medlemsstaterna, enskilt eller i olika grupper, kan lämna in rapporter och arbetspapper till översynskonferensen, som ligger till grund för det arbete som görs i huvudkommittéerna. Även dokument från de föregående årens förberedande kommittéer inför översynskonferensen används.

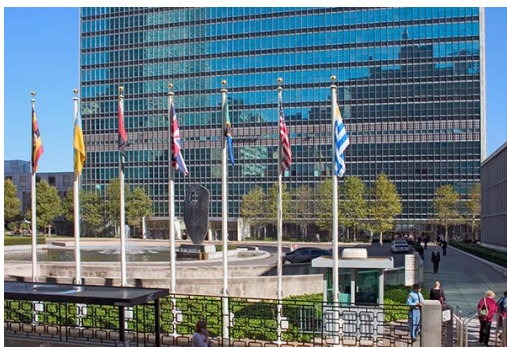
Förberedande kommittéer

Föreberedande kommittéer (på engelska Preparatory Committees) hålls en per år mellan översynskonferenserna. Undantaget är det år som ligger närmast efter en översynskonferens, då inget möte äger rum. De förberedande kommittéerna samlar alla NPT-avtalets medlemsstater. Förberedande kommittéerna brukar vara ungefär tio dagar långa, och består precis som översynskonferenserna av en allmän debatt och därefter arbete i olika huvudkommittéer, som i det här fallet kallas kluster. De tre klustren är precis som översynskonferensernas huvudkommittéer indelade enligt NPT-avtalets tre pelare: icke-spridning, kärnvapenedrustning och fredlig användning av kärnteknologi.

Under de förberedande kommittéerna behandlas ofta stora mängder av arbetspapper och rapporter som medlemsstaterna lämnat in, och mötets ordförande sammanställer i slutet av mötet ett sammanfattande uttalande. Inga av dessa dokument är bindande för medlemsstaterna, utan de kommer istället att användas som redskap för utvärdering under kommande översynskonferens.

NPT översynskonferens 1995

På översynskonferensen av icke-spridningsavtalet 1995 bestämde medlemsstaterna att avtalet skulle förlängas på obestämd tid. Det var en signal från världens länder att man höll frågan om kärnvapenedrustning och icke-spridning som mycket viktig och ville fortsätta arbeta för att uppnå detta. Men medlemsländerna var inte helt eniga om att en förlängning på obestämd tid var det bästa alternativet, eller ens om att det var den viktigaste frågan för konferensen att diskutera.



De fem kärnvapenstaterna och många länder från Väst- och Östeuropa ansåg att frågan om förlängning av NPT var den viktigaste. De ville att fördraget skulle förlängas på obestämd tid och på så sätt göras permanent. Eftersom NPT är det enda globala fördrag som hindrar spridning av kärnvapen tyckte de att det var mycket viktigt att det gjordes permanent.

Annars skulle man riskera att kärnvapen började spridas.

Andra länder, främst från Afrika, Asien och Latinamerika, ansåg att den viktigaste frågan för konferensen var frågan om huruvida NPT:s målsättning: icke-spridning, kärnvapenedrustning och fredlig användning av kärnteknologi, hade uppnåtts. Många av dem menade att den andra målsättningen, den om nedrustning, inte hade uppnåtts. De tyckte att de fem kärnvapenstaterna inte hade uppfyllt sin skyldighet att avsluta kapprustningen och börja nedrustningen. Därför ville de inte att fördraget

skulle förlängas på obestämd tid, utan istället med 25 år. De var rädda för att om NPT gjordes permanent så skulle kärnvapenstaterna även i fortsättningen ha kvar sina kärnvapen utan att nedrusta. Det skulle bli en permanent orättvis uppdelning mellan de som får ha kärnvapen och de som inte får ha vapnen. Inte förrän nedrustningen verkligen hade börjat borde NPT förlängas på obestämd tid.

Resultatet av konferensen blev en kompromiss mellan de två åsikterna. Den 11 maj 1995 beslutade konferensen att anta tre dokument.

1. Det första dokumentet rör hur man ska göra granskningen av att NPT efterlevs bättre.
2. Det andra dokumentet innehåller principer och mål för hur icke-spridning av kärnvapen och nedrustning ska uppnås.
3. Det tredje dokumentet innehåller beslutet att NPT ska förlängas på obestämd tid.

Konferensen antog dokumenten utan omröstning men det innebar inte att alla var nöjda med utgången. Kärnvapenstaterna och länderna från Väst- och Östeuropa var glada över att ha uppnått sitt huvudmål - att göra NPT permanent. Andra länder var missnöjda och såg beslutet som en förlust för nedrustningsprocessen, eftersom de ansåg att västländerna hade fått sin vilja igenom och permanent uppdelat världen i två läger - de som har kärnvapen och de som inte har.

NPT översynskonferens 2000

I maj 2000 hölls nästa översynskonferens av Icke-spridningsavtalet. Sedan 1995 när avtalet förlängdes för obestämd framtid hade flera viktiga händelser ägt rum, som påverkade kärnvapenedrustningsfrågan: 1998 hade Indien och Pakistan provsprängt sina kärnvapen; 1999 blev relationerna mellan USA och Ryssland sämre än de varit sedan kalla krigets slut och Ryssland och Kina var oroade över USA:s missilförsvarsplaner och Natos roll efter bombningarna i forna Jugoslavien. Därtill var många av icke-kärnvapenstaterna fortfarande frustrerade över de beslut som hade fattats på 1995 års översynskonferens. Det var därför inte med höga förhoppningar staterna samlades för översyn av NPT år 2000.¹

Konferensen räknades som en stor framgång för nedrustningstanken.

Medlemsstaterna kom överens om 13 praktiska steg för hur NPT-avtalets artikel VI om kärnvapenedrustning ska kunna uppnås. Bland de praktiska stegen fanns bl. a.

- att snabbt få återstående stater att ratificera det fullständiga provstoppsavtalet (CTBT) för att avtalet ska kunna träda ikraft
- nödvändigheten av att i nedrustningskonferensen (CD) påbörja förhandlingar om ett avtal för kontroll av produktion av klyvbart material (FMCT)
- att skapa ett underorgan i nedrustningskonferensen med mandat att hantera frågan om kärnvapenedrustning
- ett bekräftande av alla stater att det slutgiltiga målet i nedrustningsprocessen är totalt avskaffande av alla kärnvapen.

Här kan du som är intresserad läsa mer om de 13 praktiska stegen:
<http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/13point.html>

Ett stort genombrott kom i och med att kärnvapenmakterna för första gången "otvetydigt" lovade att helt avskaffa sina kärnvapenarsenaler. Det innebär, som en representant för New Agenda Coalition uttryckte det, att "det som alltid har varit underförstått nu har blivit tydligt och detta både förstärker och ger nytt liv åt NPT".² Ingen tidsplanering eller slutdatum gjordes dock för när alla kärnvapen ska vara avskaffade, vilket fortfarande lämnar spelrum för kärnvapenstaterna. Kärnvapenstaternas uttalande vid översynskonferensen om att nedrusta sina kärnvapen är i och för sig inte juridiskt bindande. Däremot innebär artikel 6 i NPT-avtalet enligt Haag-domstolens rådgivande yttrande i juli 1996 en rättslig förpliktelse att förhandla om nedrustning av kärnvapen. I båda fallen finns en stark politisk press på kärnvapenstaterna att följa besluten om de vill framstå som trovärdiga. Om kärnvapenstaterna inte uppfyller sin skyldighet att nedrusta kan det tolkas som att det inte heller finns någon anledning för icke-kärnvapenstaterna att avhålla sig från att skaffa kärnvapen.

På konferensen beslutades också att återstående kärnvapens beredskap skall minskas, detta för att undvika att kärnvapnen avfyras av misstag. Kärnvapenmakterna meddelade vid konferensen att inga kärnvapen längre var riktade mot mål i andra länder utan mot ödliga punkter som Nordpolen. Utan nytt mål skulle en oavsiktligt avfyrad missil kunna slå ned var som helst. Ett annat steg i rätt riktning var att man kom överens om att även taktiska kärnvapen skall reduceras ytterligare.

NPT översynskonferens 2005

Efter framgångarna 2000 och med tanke på rådande säkerhetspolitiskt läge i världen låg stor press på NPT-avtalets medlemsstater när de samlades till 2005 års översynskonferens. Flera stora säkerhetspolitiska händelser hade ägt rum sedan senaste översynskonferensen: Terroristattentaten mot World Trade Center och Pentagon den 11 september 2001 hade ökat oron för kärnvapenterrorism; Nordkorea som hade dragit sig ur NPT 2003, USA:s invasion av Irak 2003 och Irans urananrikningsprogram hade väckt misstankar i västvärlden om att avsikterna med programmet inte bara var att skffa kärnkraft utan även kärnvapen.

Det hårda omdöme som Rebecca Johnson, Acronym Institute, uttalade efter konferensen samlade många av deltagarnas uppfattning: "*Delegater från 153 länder på 2005-års NPT översynskonferens misslyckades med att bygga vidare på tidigare överenskommelser och anta någon form av beslut eller rekommendationer för att föra vidare processen kring de viktiga säkerhetsfrågorna ickespridning och nedrustning av kärnvapen. Från början till slut gjorde denna konferens inte mycket mer än att gå igenom inkomna motioner, och var en av de mest skamliga uppvisningar i cyniskt slöseri med tid som setts utanför nedrustningskonferensen i Genève.*"³

I motsats till översynskonferensen fem år tidigare lämnade 2005 års månadslånga möte ingen bra eftersmak. Först dröjde det nästan tre veckor av okontroversiella uttalanden i allmän debatt och bråk kring procedurfrågor – alltså hur konferensen skulle jobba – innan det riktiga arbetet i huvudkommittéerna kom igång. Sedan skulle det visa sig att även i huvudkommittéerna var det omöjligt att komma till några egentliga beslut eller rekommendationer, eftersom tiden som återstod var så knapp. Många undrade hur konferensen så totalt kunde misslyckas, i en tidsperiod då både spridning av kärnvapen till nya länder och ett ökat hot om att faktiskt använda kärnvapen var aktuella. Men misslyckas gjorde den. Några pappersark till slutdokument kunde till sist antas, men dessa innehöll varken rekommendationer eller handlingsplaner för hur den globala nedrustnings- och icke-spridningstanken kan stärkas.

Konferensens misslyckande kan förklaras med vissa staters kompromisslösa hållning som saboterade väsentliga diskussioner och istället tvingade ner hela konferensen i hårklyverier kring procedurfrågor, framför allt kring hur dagordningen skulle se ut. Dessa stater, närmare bestämt USA, Iran och Egypten, tillät konferensen att misslyckas. Kanske ville dessa stater rentav att konferensen skulle misslyckas, eftersom de själva förlorat tron på NPT-avtalets förmåga att garantera deras egen säkerhet. Det stora trätoämnet var hur man skulle hantera uttalanden och beslut från översynskonferenserna 1995 och 2000. USA och några viktiga allierade ville inte att någon referens skulle finnas till dessa dokument överhuvudtaget; som om man på något sätt genom att inte nämna det kunde låtasas som att det "otvetydiga" löftet att nedrusta sina kärnvapenarsenaler inte fanns. Egypten tog strid mot USA gällande referenserna till tidigare dokument, och Iran såg framför allt till sin egen agenda – att hålla fokus borta från omvärldens oro kring syftet med det iranska urananrikningsprogrammet.

Men även om översynskonferensen 2005 inte blev den framgång som hade behövts för nedrustning och ickespridning av kärnvapen, är det viktigt att inte ge upp. Som UNIDIR:s direktör Patricia Lewis uttryckte sig efter konferensen: *"Det är nödvändigt att vi behåller vår optimism. I desperata tider är det enklare att bli cynisk, men det är hopp som tar oss vidare till nästa fas, när det politiska klimatet är lite mer gynnsamt för nedrustning och ickespridning."*⁴

¹ Johnson, Rebecca. "The 2000 NPT Review Conference: A Delicate, Hard-won Compromise". Disarmament Diplomacy, Nr 46, maj 2000.

² Ibid

³ Reaching Critical Will <http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/NIR2005/Final.pdf>

⁴ Ibid