

# Nato och kärnvapen: policy, förmågor och organisation

Albin Aronsson

**Kärnvapens relevans har ökat de senaste åren, särskilt som en konsekvens av Rysslands hot av användning i och runt landets förnyade krig i Ukraina. För Nato och dess medlemsländer utgör kärnvapen det yttersta verktyget för avskräckning och som medlem åtar man sig att stödja alliansens kärnvapenpolicy. Förståelse för vapnen och deras roll efter det kalla kriget har dock fallit i glömska utanför en krympande expertkår. Detta memo ger en introduktion till Natos policy, förmågor och organisation avseende kärnvapen, med fokus på USA, Storbritannien och Frankrike.**

**K**ÄRNVAPENS RELEVANS I internationell politik har ökat de senaste åren. Det finns flera anledningar till detta: stormaktskonkurrensen ökar, flera länder moderniserar och expanderar sina arsenaler och Rysslands krig i Ukraina. Behovet att förstå vapnen och deras roll har således också ökat, särskilt i Sverige och Finland som förbereder sig att bli medlemmar i Nato.

Ryssland har efter det kalla kriget fortsatt att prioritera och rusta upp sina kärnvapensystem. Landet har också utvecklat nya system på strategisk och sub-strategisk nivå, det vill säga både system med interkontinental och regional räckvidd respektive större och mindre stridsspetsar.<sup>1</sup> Samtidigt har landet under dess krig i Ukraina utövat tvångsdiplomati och utpressning med kärnvapen vid flera tillfällen.<sup>2</sup>

Kina är inne i en moderniserings- och upprustningsfas av sin kärnvapenarsenal. Landet har nu en triad av system: markbaserade interkontinentala robotar, ubåtar och flygburna kärnvapen.<sup>3</sup> Kinas initiativ på området gör att en tri-polär kärnvapenordning är under

framväxt som komplicerar västländernas strävan att söka minska kärnvapens roll.

Även USA, Frankrike och Storbritannien planerar och har inlett, delvis som ett svar på rysk och kinesisk utveckling, en modernisering av sina kärnvapensystem. Den amerikanska kärnvapentriaden är ålderstigen och behöver uppdateras för att säkerställa fortsatt funktion och säkerhet.<sup>4</sup> Detsamma gäller för Storbritanniens ubåtsbaserade förmåga och landet deklarerade 2021 en ökning av maxantalet kärnvapenstridsspetsar landet kan ha.<sup>5</sup> Den intensifierade stormaktskonkurrensen gör vidare att Natos kärnvapenpolitik behöver uppdateras och anpassas till en ny situation.

Sverige och Finland förbereder sig också på att bli medlemmar i Nato och kommer därmed bli en del av och behöva ta ställning till alliansens strategi och övrig policy för avskräckning och försvar. En viktig del i processen är därmed att förstå alliansens kärnvapen, deras roll och funktion, samt hur de både särskiljs från och kopplar till konventionella stridskrafter.

1 Det finns ingen tydlig skillnad mellan strategiska och sub- eller icke-strategiska, ibland även kallade taktiska, kärnvapen. Ofta avser den förra kategorin system med interkontinental räckvidd och stora stridsspetsar och den senare system med regional eller lokal räckvidd och mindre stridsspetsar. I grunden eller teorin avser skillnaden syften mellan vapnen. Strategiska system har skapats för insatser mot motståndarens samhällen och befolkning medan sub-strategiska system framförallt – om än inte enbart – skapats för insatser inom ramen för militära operationer och mot väpnade styrkor med stödfunktioner. I praktiken är skillnaden inte tydlig och mycket beroende av situationen, vilket inte minst gäller system som prestandamässigt befinner sig i mitten av arsenalerna, med regional räckvidd och mellanstora laddningar.

2 Se till exempel: Dreuzy, Pierre de & Gilli, Andrea. 'Russia's nuclear coercion in Ukraine'. *NATO Review*. 29 november 2022.

3 U.S. Department of Defense. *Military and Security Developments involving the People's Republic of China 2022*, s.60.

4 Se t.ex.: Klotz, Frank G. & Evans, Alexandra T. *Modernizing the U.S. Nuclear Triad: The Rationale for a New Intercontinental Ballistic Missile*. RAND: Santa Monica, 2022.

5 HM Government. *Global Britain in a Competitive Age*, 2021.

Syftet med detta memo är att ge en introduktion till området Nato och kärnvapen.<sup>6</sup> Målgruppen är främst personer som inte tidigare har studerat ämnet. Tre frågor är i fokus:

- Vilken roll har kärnvapen i Natos avskräckningsstrategi?
- Vilka kärnvapenförmågor har medlemsländerna och är de utsträckta till alliansen?
- Hur ser Natos organisation ut för att hantera kärnvapenfrågor?

Kärnvapenavskräckning är ett väl utforskat men också komplicerat ämne som omfattar alltifrån psykologi till fysik. Detta memo utgör en introduktion till ämnet. I slutet finns förslag på vidare läsning för den som vill veta mer.

Flera aspekter utelämnas, exempelvis förvarning om angrepp, stridsspetsar, skydd och logistik samt olika nationella skillnader och synsätt vad gäller exempelvis förbehåll som vissa länder kan ha mot utplacering och användning. Memot utvecklar inte heller i någon större grad skillnader mellan så kallade strategiska och sub-strategiska, ibland även kallade taktiska, kärnvapen.

Memot inleds med en överblick av Natos kärnvapenpolicy, inklusive grunder i avskräckning, en kort historisk tillbakablick och dagens läge. Sedan följer ett avsnitt om kärnvapenförmågor, samt Natos delning av kärnvapenförmåga (Nuclear Sharing). Ett kort avsnitt behandlar organisationen inom Nato för att hantera kärnvapenfrågor. Avslutningsvis lyfts några aktuella frågor som kommer påverka framtida kärnvapenrelaterad utveckling.

## **NATOS KÄRNVAPENPOLICY – GRUNDER, TILLBAKABLICK OCH NULÄGE**

### **Grunder i Natos kärnvapenavskräckning**

Natos grundantagande är att kärnvapen finns och därför behövs kärnvapenavskräckning. Syftet med kärnvapenavskräckning är att påverka andra stater, främst dess beslutsfattares, beteende och agerande. Detta inbegriper att kunna skydda sig från en annan kärnvapenmakts hot

och potentiella anfall genom att kunna hota med att slå tillbaka. Innehavaren vill främst få en aktör att avstå från att göra något den annars hade övervägt genom att förmedla att kostnaderna för en sådan handling antingen skulle bli oacceptabelt höga (deterrence by punishment), eller att handlingen inte skulle uppnå sitt syfte (deterrence by denial).<sup>7</sup>

Enligt Natos syn på området krävs tre centrala beståndsdelar för att kärnvapenavskräckning ska vara trovärdig: förmåga, vilja/beslutsamhet och kommunikation. Innebörden i förmåga är att trovärdigt kunna genomföra en kärnvapeninsats. För det krävs bland annat fungerande vapen, leveranssystem, ledningssystem, utbildad personal och övning. Den politiska viljan eller beslutsamheten att beordra en kärnvapeninsats om omständigheterna bedöms kräva det är minst lika viktig. En aktör måste helt enkelt trovärdigt förmedla till potentiella motståndare att den är beredd att försvara sina intressen, ge order om kärnvapeninsats, samt att den ordern kommer att utföras. Kärnvapenavskräckning blir svårare att uppnå ju längre bort ifrån huvudaktörens kärntressen man rör sig. Ett uppenbart exempel är när en kärnvapenstat deklarerar att den ämnar att med sina egna kärnvapen försvara ett annat icke-kärnvapenland – så kallad utsträckt avskräckning.

Kommunikation av förmåga och politisk beslutsamhet är tätt sammankopplad till de tidigare nämnda delarna. Det handlar bland annat om hur enskilda länder och Nato-alliansen kollektivt kommunicerar om sina doktriner, politiska deklarationer, kärnvapenövningar, samt hur de skulle se på en motståndares eventuella kärnvapenanvändning. Nato menar att utan endera förmåga, vilja/beslutsamhet eller kommunikation blir inte kärnvapenavskräckning trovärdig.<sup>8</sup>

Kärnvapen kan något förenklat betraktas som Natos yttersta verktyg för avskräckning. Alliansen arbetar kontinuerligt med de tre delarna förmåga, vilja/beslutsamhet och kommunikation. Nato har dock inte som organisation kärnvapen utan vapnen är nationella resurser och kontrolleras av de stater som innehar dem. Ett initialt beslut om insats delegeras aldrig till den militära nivån. USA:s president är den enda som kan beordra insats med amerikanska kärnvapen, inklusive de som landet delar med alliansen genom "Nuclear Sharing". Den brittiska premiärministern är den enda

6 Nio stater har kärnvapen: USA, Ryssland, Storbritannien, Frankrike, Kina, Indien, Pakistan, Nordkorea, Israel (ej officiellt).

7 För fördjupning i avskräckning, se t.ex.: Freedman, Lawrence. *Deterrence*. London: Polity Press, 2004.

8 Enligt forskningen på området brukar man beskriva det något annorlunda än Nato och istället tala om tillräcklig förmåga och trovärdiga hot. Se t.ex. Zagare, Frank & Kilgoer, Marc D. *Perfect Deterrence*. Cambridge University Press: Cambridge, 2000.

som kan beordra insats med brittiska kärnvapen och Frankrikes president den enda som kan beordra insats med franska kärnvapen.

Alla västländer som har kärnvapen understryker att kärnvapen är defensiva vapen och att varje användning av dem skulle förändra en konflikts karaktär i grunden. Därför försöker USA, Storbritannien och Frankrike enskilt och inom Nato att särskilja kärnvapen från den konventionella sfären så långt det är möjligt, givet motståndarens uppträdande och hållning. Detta görs också för att inskräpa allvar och hålla kärnvapenträskeln så hög som möjlig.

### Utsträckt avskräckning

Kärnvapenavskräckningen i Nato grundar sig på USA:s utsträckt avskräckning (extended deterrence). USA har officiellt utsträckt avskräckning till alla Natomedlemmar, Australien, Japan och Sydkorea.<sup>9</sup> Det betyder att USA lovat dessa länder, och signalerat till eventuella motståndare, att en attack på dem kan komma att besvaras med amerikanska kärnvapen. Ibland benämns detta också som ”kärnvapenparaplyet”.

Utsträckt avskräckning betyder med andra ord att USA bör ha planerat för hur länderna ska kunna försvaras med kärnvapen. Som en följd bör USA ha en uppfattning om vilka mål som skulle bekämpas och med vilka styrkor, öva på att genomföra sådana insatser och enas med sina allierade hur beslutet att använda kärnvapen skulle nås.<sup>10</sup>

USA placerade icke-strategiska kärnvapen i Europa, för bruk på slagfältet, från mitten av 1950-talet och från 1960-talet uppgick antalet till flera tusen. Nästan alla av dessa har dragits tillbaka och demonterats sedan det kalla krigets slut. Idag finns ett hundratal kvar under det nukleära delningsprogrammet (Nuclear Sharing) som infördes i mitten på 1960-talet. Samtidigt etablerades också Nuclear Planning Group inom Nato som ett samrådsorgan för kärnvapenfrågor.

Bakgrunden till USA:s beslut att placera kärnvapen i Europa var att flera europeiska länder ville försäkra sig om att kärnvapen var tillgängliga nära frontlinjen mot Sovjetunionen, och att USA inte skulle frestas att inte fullgöra sina alliansåtaganden, inklusive eventuell

användning av kärnvapen, om det sovjetiska storanfallet kom.<sup>11</sup>

Vidare ville dessa länder ha insyn och talan angående hur kärnvapen skulle användas för Europas försvar. För att möta dessa krav, och för att förebygga att fler europeiska länder skaffade egna vapen – som Storbritannien och Frankrike redan hade gjort – erbjöd USA de delnings- och konsultationsarrangemang som fortfarande finns kvar. Det var alltså de länder som idag har kärnvapen placerade i sina länder som i hög grad var drivande i att få USA att placera vapnen och bibehålla dem i Europa.

Under det sena 1940-talet och 1950-talet förväntade sig många i Väst att ett krig mellan Sovjetunionen och Nato skulle involvera användning av kärnvapen. Samtidigt uppskattades den Sovjetiska armén ha ett betydande konventionellt styrkeövertag i Europa. Detta bidrog till att Nato antog en försvarsplanering som litade tungt på avskräckning via bestraffning, det vill säga möjligheten av storskalig användning av kärnvapen (massiv vedergällning, massive retaliation), framförallt om Sovjet använde kärnvapen men även om det västliga konventionella försvaret hotade att bryta samman.<sup>12</sup>

Av flera skäl övergavs massiv vedergällning under 1960-talet. Det främsta skälet var att en majoritet av alliansens medlemmar, inklusive USA, insåg att det inte var trovärdigt att hota med omfattande användning av kärnvapen, oberoende av vad Sovjetunionen kunde tänkas göra. Nato övergick successivt till något som kallades flexibelt gensvar (flexible response) vilket kodifierades inom Nato 1968 via ett nytt strategiska koncept för alliansen.<sup>13</sup> Natos svar på ett sovjetiskt anfall skulle bli flexibelt, det vill säga kunna anpassas mer utifrån situationen och omfatta en avvägd kombination av konventionella och icke-konventionella åtgärder.

Efter kalla krigets slut till 2022 vidmakthåller alliansen att kärnvapen är det yttersta verktyget för avskräckning men alliansen har successivt givit vapnen en mindre roll. Tankarna har alltså utvecklats i riktningen att förlitandet på kärnvapen nu blivit betydligt mindre. Alliansen och de tre kärnvapenstaterna i Nato formulerar dock offentligt under vilka omständigheter de skulle överväga att använda kärnvapen.

9 Bunn, Elaine M. *Extending Nuclear Deterrence and Assuring U.S. Allies*, s. 201, i Glaser, Charles & Long, Austin & Radzinsky, Brian (red.). *Managing U.S. Nuclear Operations in the 21st Century*. Brookings Institution Press: Washington D.C., 2022.

10 Ibid.

11 Heuser, Beatrice. *NATO, Britain, France and the FRG: Nuclear Strategies and Forces for Europe, 1949-2000*. London: Palgrave Macmillan, s-60-61.

12 *Massive retaliation* var benämningen i Nato.

13 Se bl.a. Monaghan, Sean. *Resetting NATO's Defense and Deterrence: The Sword and the Shield Redux*. CSIS. 28 juni, 2022.

**Kärnvapenpolicy<sup>14</sup>**

Deklaratorisk kärnvapenpolicy, det vill säga policy som riktar sig utåt, anger bland annat under vilka omständigheter en kärnvapenstat skulle överväga att använda vapnen. Västs kärnvapenstater och Nato lägger mycket tid och kraft på att formulera sådan policy, ofta även kallat kärnvapendoktrin, för att signalera till allierade, motståndare och andra aktörer samt till de egna systemen.<sup>15</sup> USA, Storbritannien och Frankrike har egna formulerade doktriner. Nato, som inte har några egna kärnvapen, speglar ländernas doktriner men uttrycker också hur alliansen gemensamt ser på kärnvapens roll, normalt via särskilda deklARATIONER och i de numera öppna strategiska koncepten.<sup>16</sup>

De tre länderna och alliansen skulle endast använda kärnvapen under ”extrema omständigheter” och där en motståndare hotar något av ländernas eller dess allierades centrala säkerhetsintressen.<sup>17</sup> USA tillägger även att partners kan ingå i den skara länder som landet skulle kunna försvara med kärnvapen.<sup>18</sup> Länderna anger att de inte skulle använda vapnen mot någon stat som inte har kärnvapen samt har skrivit på och följer icke-spridningsavtalet från 1968 (Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT). Länderna förbehåller sig rätten att använda kärnvapen först i en konflikt, det vill säga att de inte har en policy om ”no-first-use”.<sup>19</sup> Anledningen till det sista är att det kan finnas omständigheter där en motståndare kan slå mot eller hota ländernas kärnintressen med icke-nukleära vapen, exempelvis med kemiska eller biologiska vapen, och därför reserverar sig Västs tre kärnvapenmakter att kunna använda sina kärnvapen först. Detta gäller för övrigt även gäller Ryssland.<sup>20</sup>

De tre staterna är samtidigt medvetet tvetydiga om exakt under vilka omständigheter, hur, samt på vilken skala länderna skulle använda kärnvapen. Varken USA, Storbritannien eller Frankrike utvecklar särskilt vad centrala säkerhetsintressen betyder. Storbritannien uttalar öppet att deras doktrin är ”medvetet tvetydig” (deliberate ambiguity). USA har ”beräknad tvetydighet” (calculated ambiguity) i sin doktrin, men skriver inte ut detta explicit i öppna dokument.<sup>21</sup> Främsta anledningen till tvetydigheten är att länderna inte vill att en motståndare ska kunna beräkna huruvida en handling hamnar under en eventuell tröskel som USA, Storbritannien och Frankrike har för att använda kärnvapen.

Den största offentliga skillnaden mellan länderna är att Frankrike explicit beskriver möjligheten att använda kärnvapen som en slags sista varningssignal – en ”unik insats”.<sup>22</sup> Landet menar att en sådan insats skulle signalera till motståndaren att konfliktens karaktär ändrats och insatsen skulle ämna att ”återetablera avskräckning”.<sup>23</sup>

Nato, som inte skulle kunna genomföra en insats utan godkännande av minst en av alliansens kärnvapenmakters ledare, upprepar i stort de tre ländernas deklaratoriska policies, utom Frankrikes option om en slutgiltig varning. Istället är alliansen tydlig med hur den ser på kärnvapens roll. Nato uppger att alliansen har kärnvapenförmågan för att ”bevara freden, motverka tvångsdiplomati och avskräcka aggression”.<sup>24</sup> Vidare menar alliansen att en aktörs ”användning av kärnvapen i en konflikt fundamentalt skulle ändra på den konfliktens natur”, samt uttrycker att ”alliansen

14 Deklaratorisk policy är en del den samlade kärnvapenpolicyen, som även innehåller sådant som inte riktar sig utåt och till stor del är hemlig.

15 När det gäller deklaratorisk policy är precision betydelsefullt men om ett land faktiskt skulle följa sin doktrin i en skarp situation är inte säkert. Se te.x. Costlow, Matthew. ‘Believe It or Not: U.S. Nuclear Declaratory Policy and Calculated Ambiguity’. *War on the Rocks*, 9 aug. 2021.

16 Under det kalla kriget var Natos strategiska koncept hemliga. Se NATO. *Strategic Concept, 2022*; NATO. *Deterrence and Defence Posture Review*. 20 maj 2012.

17 U.S. Department of Defense. *2022 Nuclear Posture Review*. s.9; HM Government. *Global Britain in a Competitive Age*. s. 76-77; Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy, 2020; NATO. *Deterrence and Defence Posture Review*. 20 maj 2012; NATO. *Strategic Concept, 2022*. s.1.

18 Ibid.

19 Ibid.

20 U.S. Department of Defense. *2022 Nuclear Posture Review*. s.9.

21 Se te.x. Costlow, Matthew. ‘Believe It or Not: U.S. Nuclear Declaratory Policy and Calculated Ambiguity’. *War on the Rocks*, 9 aug. 2021.

22 Tertrais, Bruno. *A Comparison Between US, UK and French Nuclear Policies and Doctrines*. Foundation pour la recherche stratégique (FRS), 2007, s. 5.

23 Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy, 2020.

24 NATO. *Strategic Concept, 2022*. s.1.

har förmågan och viljan/beslutsamheten att åsamka en motståndare oacceptabla kostnader”.<sup>25</sup> Alliansen vidmakthåller att så länge kärnvapen finns så kommer Nato förbli en nukleär allians.<sup>26</sup>

## ALLIANSENS KÄRNVAPENFÖRMÅGOR

### Olika system och arsenaler i länderna

Kärnvapen är inte bara stora bomber. De finns i flera olika former och varianter och bland annat är leveranssystemen viktiga att särskilja. Hos alliansens kärnvapenmakter finns tre olika system för att leverera vapnen till målet hos motståndaren. Detta avsnitt går först igenom de förmågor som Västs kärnvapenmakter har samt ställer till alliansens förfogande genom utsträckt avskräckning. Sedan går avsnittet igenom Natos program för nukleär delning (Nuclear Sharing).

USA garanterar alliansens kärnvapenavskräckning med både sina strategiska- och sub-strategiska kärnvapen och Storbritannien med sina strategiska kärnvapen.<sup>27</sup> Frankrike allokerar inte sina kärnvapen till alliansen på samma sätt som USA och Storbritannien. Frankrike är även mindre tydligt vad gäller rollen landets kärnvapen skulle spela roll i försvaret av alliansen, vilket bland annat tar sig uttryck i att landet inte deltar i Natos kärnvapenplanering.<sup>28</sup>

USA, Frankrike och Storbritannien har olika leveranssystem för sina kärnvapen. USA har en så kallad triad – det vill säga markbaserade interkontinentala ballistiska robotar (Intercontinental Ballistic Missiles, ICBMs), flygplan som kan bära kärnvapen (frifallsbomber och luftavfyrate kryssningsrobotar) samt ubåtar som kan avfyra interkontinentala ballistiska robotar (Submarine Launched Ballistic Missiles, SLBMs). Frankrike har en dyad – ubåtar och flygplan – och Storbritannien har endast ubåtar.

De olika leveranssystemen har olika fördelar och nackdelar samt spelar olika roller. Det är främsta skälet till att USA, Storbritannien och Frankrike har valt olika lösningar men det finns också historiska och eventuellt doktrinära skäl. Mycket förenklat gör länderna följande kalkyl. USA vill ha handlingsfriheten som triaden

tillhandahåller och garderingen det innebär att ha flera möjliga system. Frankrike vill ha flexibiliteten i flygplan som inte ubåtar till fullo kan tillhandahålla. Storbritannien hade tidigare fler system men anser numera att det räcker med ubåtar för att upprätthålla en så kallad minimal avskräckning.<sup>29</sup>

### Markbaserade robotar

Markbaserade robotar är ofta placerade i så kallade robotsilos och USA har endast interkontinentala/strategiska vapen i dem. I USA är många av dem på en konstant hög beredskap. Robotsilos går att sprida ut över stora områden, vilket kan göra det svårare för en motståndare att effektivt bekämpa dem. De är även relativt billiga jämfört med flygplan och ubåtar.

### Ubåtsbaserade robotar

Ubåtar som bär kärnvapen kallas strategiska ubåtar och förkortas SSBN (Sub-Surface Ballistic Nuclear). SSBN är det leveranssystem som främst är menat att garantera andraslagsförmåga, det vill säga förmågan att kunna bekämpa motståndaren på ett möjligt avgörande sätt, även efter att denne inlett ett anfall med kärnvapen.<sup>30</sup> USA, Storbritannien och Frankrike har alltid ubåtar på patrull i världshaven för att kunna avfyra sina robotar mot en fiende. Ubåtarna kan röra sig över stora områden och om de används rätt är svåra att upptäcka och följa. Eftersom strategiska ubåtar är kärnkraftsdrivna har de ingen begränsning i uthållighet bortsett från förnödenheter till besättningen. En stor nackdel är att de är dyra – i byggnad, drift och underhåll.

### Flygbaserade robotar

Flygplan som kan bära kärnvapen finns i främst två varianter: strategiska bombflygplan, exempelvis det amerikanska B-52; samt taktiska stridsflyg, exempelvis det amerikanska F-15. När ett flygplan kan bära både konventionella vapen och kärnvapen kallas de inom Nato för Dual Capable Aircraft (DCA). Flygplan kan förenklat bära två typer av kärnvapen – frifallsbomber (både styrda och ostyrda) och luftavfyrate kryssningsrobotar (Air Launched Cruise Missile,

25 Engelska originalet: “Any employment of nuclear weapons against NATO would fundamentally alter the nature of a conflict.” & “The Alliance has the capabilities and resolve to impose costs on an adversary that would be unacceptable and far outweigh the benefits that any adversary could hope to achieve. NATO. *Strategic Concept*, 2022. s.7.

26 NATO. *Strategic Concept*, 2022. s.7-8.

27 Storbritannien har endast strategiska kärnvapen.

28 Dessa förhållanden är otydliga offentligt.

29 Lewis, Julian. ‘Maximum Stockpiles and Minimum Deterrence’. *King’s College London*. 11 oktober 2021.

30 Andraslagsförmåga heter på engelska *second-strike capability*.

ALCM).<sup>31</sup> En flygplansmodell/plattform får inte bära kärnvapen, utan enskilda flygplan och dess personal, inklusive piloter. Konkret betyder det att de flygplan inom Nato som är tänkta att bära kärnvapen måste genomgå en särskild certifieringsprocess.<sup>32</sup> En fördel med flygplan är deras flexibilitet för bland annat signalering – de syns och är enkla att sätta in med kort varsel och kan lätt kallas tillbaka.

### Natos delning av kärnvapen

USA delar kärnvapen med Nato inom programmet för nukleär delning (Nuclear Sharing). Alla allierade behöver stödja Natos gemensamma doktrin och vidta åtgärder som stärker den politiska och militära trovärdigheten för alliansens avskräckning. En viktig del är att i handling visa ansvarstagande för den gemensamma synen på avskräckningens roll inom Nato.<sup>33</sup> Om någon alliansmedlem inte skulle göra detta skulle det indikera splittring, vilket skulle riskera att minska alliansens trovärdighet vad gäller avskräckning.

Kärnvapnen som USA placerat i Europa har låg laddningsstyrka och kallas bland annat därför för sub-strategiska eller taktiska kärnvapen. De vapen som är placerade i Europa är så kallade frifallsbomber som är ämnade att släppas av DCA-flygplan. Sju länder i Nato har DCA-flygplan i Europa ämnade för den uppgiften - USA, Belgien, Tyskland, Nederländerna, Italien, och eventuellt Grekland och Turkiet, och kan därför vara aktuella för att flyga en eventuell kärnvapeninsats för Nato.<sup>34</sup>

USA och Nato har aldrig öppet kommunicerat antalet eller placering av kärnvapnen i Europa. Enligt öppna källor rör det sig om cirka 100 B-61 bomber som har enklare styrning, för närvarande utan GPS-styrning som är på väg in med nästa version.<sup>35</sup> Enligt samma källor är bomberna placerade i Belgien, Tyskland,

Nederländerna, Italien och Turkiet.<sup>36</sup> Bomberna är placerade i en speciell typ av valv och är under amerikansk kontroll.<sup>37</sup> USA är det enda land som kan beordra insats med bomberna men insatsen kan alltså göras med DCA-flygplan som de ovanstående länderna har.

### NATOS ORGANISATION FÖR KÄRNVAPENFRÅGOR

Nato har en separat kommitté för hantering av kärnvapenfrågor kallad Nuclear Planning Group (NPG). NPG ligger under den högsta politiska församlingen – Nordatlantiska rådet (NAC) - men NPG är alliansens seniora organ för kärnvapenfrågor.<sup>38</sup>

I NPG deltar alla alliansmedlemmar utom Frankrike.<sup>39</sup> Medlemsländerna möts i NPG på försvarsminsternivå eller genom deras permanenta representant (Nato-ambassadören). Konsultationen i NPG rör flera olika aspekter av kärnvapen, bland annat användning, basering, vapensystem, ledning och samband, men även rustningskontroll. Beslut fattas som alltid i Nato i konsensus.<sup>40</sup>

NPG stöds av en High-Level Group (HLG) som USA är ordförande i. I HLG deltar politiska och opolitiska tjänstemän, ofta medlemsländernas policychefer på departementen (policy directors) samt inbjudna nationella experter. HLG möts flera gånger om året och diskuterar bland annat doktrin, planering, sårbarhet och överlevnad för kärnvapenstyrkor.

HLG har även flera arbetsgrupper (HLG working groups). Arbetsgrupperna skriver olika typer av analyser för NPG och HLG att diskutera och senare ta politisk ställning till vid behov. Joint Theater Surety Management Group hanterar säkerhetsfrågor.

Alla enheter stöds av ett kansli kallat NPG Staff Group. Kansligruppen hanterar alla aspekter av praktisk karaktär. Natos chef för kärnvapenpolicy (Director of Nuclear Policy Directorate), som ingår i Natos

31 Frifallsbomb är en översättning av engelskans ”gravity bomb”.

32 För ett exempel: 'F-15E's take part in Dual Capable Aircraft NucWSEP'. *U.S. Air Force: Air Combat Command*. 19 nov. 2021.

33 Ibland kallas detta ansvar för nukleärt *medansvarstagande*.

34 Kristensen, Hans. 'NATO Steadfast Noon Exercise And Nuclear Modernization in Europe'. *Federation of American Scientists*, 17 oktober 2022.

35 En frifallsbomb faller med gravitationen som främsta hjälpmedel och kallas därför på engelska för ”gravity bomb”. USA ämnar ersätta de nuvarande frifallsbomberna med uppdaterade GPS-styrda precisionsvapnen B-61-12 under sent 2022 eller tidigt 2023. 'U.S. speeds up plans to store upgraded nukes in Europe'. *Politico*. 26 oktober 2022.

36 Kristensen, Hans. 'NATO Steadfast Noon Exercise And Nuclear Modernization in Europe'. *Federation of American Scientists*, 17 oktober 2022.

37 Dessa är på engelska kända som ”Weapons Security Storage System”.

38 NATO. 'Nuclear Planning Group'. "While the North Atlantic Council is the ultimate authority within NATO, the NPG acts as the senior body on nuclear matters in the Alliance."

39 Frankrike deltar inte på grund av en vilja att hålla sin nukleära avskräckning helt autonom. Se vidare i Granholm, Niklas & Rydqvist, John. *Nuclear Weapons in Europe: British and French deterrence forces*. FOI-R--4587--SE, FOI, 2018.

40 North Atlantic Treaty Organisation. 'Nuclear Planning Group'.

internationella personal och hittills alltid varit amerikan, leder och är ordförande för Staff Group. NPG Staff Group möts oftast en gång i veckan.<sup>41</sup>

Om en säkerhetspolitisk situation skulle uppstå där kärnvapenanvändning eventuellt skulle vara aktuellt så skulle den processen främst involvera NAC, NPG, USA:s president samt SACEUR.

## Övningar

Nato genomför årligen flera övningar med fokus på kärnvapeninsatser.<sup>42</sup> Den mest kända övningen heter Steadfast Noon. Övningen genomförs helt separat från konventionella övningar och centreras kring DCA-flygplanens förmåga att genomföra en simulerad insats med B-61-bomberna. Övningens syfte är att upprätthålla Nato-medlemmarnas militära personals kunskap och rutin för att kunna genomföra en kärnvapeninsats. Oftast utgår övningen från någon av de flygbaser där vapnen är placerade.<sup>43</sup>

SNOWCAT (Support of Nuclear Operations with Conventional Air Tactics) är också något som övas inom ramen för Steadfast Noon. Utöver DCA-flygplanen deltar andra flygplan och förmågor som stödjer med bland annat eskort, spaning och lufttankning. Därför bidrar fler länder till Steadfast Noon än som har kärnvapen eller DCA-flygplan. Deltagande i Steadfast Noon och SNOWCAT är samtidigt frivilligt för varje medlemsland, i likhet med kärnvapendelen.<sup>44</sup>

Steadfast Noon och andra kärnvapenövningar är och kallas visserligen för övningar men de är också demonstrationer av förmåga och därmed en form av signalering till allierade, partners och motståndare. När medlemsländerna deltar i dessa verksamheter gör de det med förståelsen att de genomför avskräckningsoperationer, vilket bidrar till att upprätthålla trovärdigheten i alliansens avskräckning.

## SLUTORD OCH AKTUELLA FRÅGOR

Kärnvapen kan betraktas som Natos yttersta verktyg för avskräckning men alliansen framhåller att vapnen är unika och söker minska dess roll. Förmågorna som underbygger Natos kärnvapenavskräckning är nationella

och baseras i grunden på USA:s kärnvapenförmåga och utsträckta avskräckning och i mindre utsträckning på brittisk och fransk förmåga. Organisationen i Nato, bland annat NPG, finns för konsultation och för att ge möjlighet till alla alliansmedlemmar att få insyn och att påverka utvecklingen av alliansens strategiska avskräckning.

Under kommande år kommer sannolikt kärnvapenfrågor bli mer aktuella. Det finns flera skäl till det. Några av dem togs upp i inledningen men två skäl utmärker sig: Rysslands hot om kärnvapeninsats i Ukraina eller i anslutning till konflikten och utövandet av tvångsdiplomati mot Väst, samt Kinas kärnvapenupprustning. Väst behöver därför öka sin kunskap och förmåga om kärnvapenrelaterade frågor och avskräckning. Detta gäller alltså inte bara i Sverige utan också hos många av Natos medlemsländer.

Flera mer konkreta frågor kommer bli aktuella under kommande år, varav några även kommer att kräva ställningstaganden inom Nato. De nuvarande B-61-kärnvapnen i Europa ska enligt amerikansk planering bytas ut till nya GPS-styrda versioner under 2023. Flera länder som har DCA-flygplan är i processen att införskaffa nya flygplan. Det aktuella flygplanet F-35 håller på att certifieras för att kunna bära kärnvapen – en process som sannolikt kommer ta tid.

Flera Västländer samt Nato har även som ambition att skapa en mer så kallad integrerad avskräckning. Det innebär att kärnvapenavskräckningen i högre utsträckning ska kombineras mer med de konventionella förmågorna så att de tillsammans utgör ett mer systematiskt enhetskoncept.<sup>45</sup> Det är oklart i vilken utsträckning det kommer påverka exempelvis övningar, avskräckningsoperationer och annan verksamhet.

Teknologiutvecklingen fortgår samtidigt. Detta gäller bland annat hypersoniska vapensystem och bättre sensorer i alla arenor. De senare riskerar bland annat att förenkla processen att identifiera och spåra kärnvapenstaters leveranssystem. Sammantaget riskerar teknologiutvecklingen att hota den strategiska stabiliteten mellan kärnvapenmakterna och gör att kommande år kan medföra både positiva och negativa överraskningar.

41 Bunn, M. Elaine. *Extending Nuclear Deterrence and Assuring U.S. Allies*, i Glaser, Charles & Long, Austin & Radzinsky, Brian (red.). *Managing U.S. Nuclear Operations in the 21st Century*. Brookings Institution Press: Washington D.C., 2022.

42 Aronsson, Albin & Ottosson, Björn. *Västlig Militär Övningsverksamhet 2014-2019: Anpassning, utveckling och framsteg*. FOI-R--4875-SE, 2020. s. 26.

43 Kristensen, Hans. 'NATO Steadfast Noon Exercise and Nuclear Modernization in Europe'. *Federation of American Scientists*, 2022.

44 Kamp, Karl-Heinz. NATO's Nuclear Posture Review: Nuclear Sharing Instead of Nuclear Stationing. *NATO Defence College*, 2011; Cenciotti, David. 'Let's Have a Look At This Year's NATO Nuclear Strike Exercise in Europe'. *The Aviationist*. 28 Oktober, 2022.

45 U.S. Department of Defense. *Nuclear Posture Review 2022*, s. 10.

Kärnvapen har under många år spelat en nedtonad roll i den internationella politiken men den senaste tidens säkerhetspolitiska utveckling har dock återaktualiserat dem. Kärnvapenfrågan utgör troligen en av de viktigare delarna av den närmaste framtiden. ■

*Albin Aronsson* är biträdande forskare vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik och har en masterexamen i War Studies.

### Ett urval av vidare läsning

Gilli, Andrea (red.). Recalibrating NATO Nuclear Policy. NATO Defence College Research Paper, 2020.

Glaser, Charles & Long, Austin & Radzinsky, Brian (red.). Managing U.S. Nuclear Operations in the 21st Century. Brookings Institution Press: Washington D.C., 2022.

Granholm, Niklas & Rydqvist, John. Nuclear weapons in Europe: British and French deterrence forces. FOI-R--4587--SE, Stockholm.

Granholm, Niklas & Rydqvist, John (red.). Kärnvapen för slagsfältbruk och europeisk säkerhet – en strategisk faktors regionala betydelse. Maj 2017, FOI-R-4430, Stockholm.

Freedman, Lawrence. Deterrence. London: Polity Press, 2004.

Klotz, Frank G. & Evans, Alexandra T. Modernizing the U.S. Nuclear Triad: The Rationale for a New Intercontinental Ballistic Missile. RAND: Santa Monica, 2022.

Michel, Leo. NATO as a "Nuclear Alliance": Background and Contemporary Issues. FIIA, februari 2017.

Schelling, Thomas C. Arms and Influence. Yale University Press: New Haven and London.

U.S. Department of Defense. *2022 Nuclear Posture Review*.