

Rapport fra 2. møde mellem deltagerstaterne i Traktat om forbud mod atomvåben

New York, 27. november – 1. december 2023

Indledning

Det andet møde (2MSP) mellem deltagerstaterne i Traktat om forbud mod atomvåben – ”Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons” (TPNW) af 7. juli 2017, som trådte i kraft den 22. januar 2021, blev afholdt i New York fra 27. november – 1. december 2023.

Méxicos FN-ambassadør indtil 2023, Juan Ramón de la Fuente, blev valgt som præsident for mødet.

Baggrund

I artikel 1 i Traktat om forbud mod atomvåben forpligter deltagerstaterne sig bl.a. til aldrig under nogen omstændigheder

- at udvikle, afprøve, producere eller på anden måde anskaffe, besidde eller opmagasinere atomvåben,
- overføre eller modtage atomvåben
- anvende eller true med at anvende atomvåben
- tillade stationering, installation eller deployering af atomvåben på deres territorier

Det første møde mellem deltagerstaterne i Traktaten (i Wien fra 21. – 23. juni 2022) kan betragtes som kulminationen på den proces, som blev indledt med Wien-konferencen fra 8. – 9. december 2014 om de humanitære konsekvenser af enhver anvendelse af atomvåben, herunder virkningen i relation til menneskelig sundhed, miljø, landbrug, fødevarer sikkerhed, migration og økonomi.

Status for Traktaten

TPNW er underskrevet af 93 lande og ratificeret eller tiltrådt af 69 lande – hovedsagelig udviklingslande i Latinamerika, Afrika og Asien. Kun fire vestlige lande er deltagerstater: Irland, Malta, New Zealand og Østrig. Siden det første møde mellem deltagerstaterne er Traktaten blevet underskrevet, ratificeret og tiltrådt af henholdsvis syv, tre og eet land. Senest har Sri Lanka tiltrådt Traktaten i september 2023. Under mødet oplyste den indonesiske delegation, at Indonesiens parlament i nær fremtid forventes at afslutte sin ratifikationsproces. Brasilien annoncerede, at den brasilianske regering arbejdede på at indhente kongressens godkendelse af Brasiliens ratifikation.

Deltagelse

I det andet TPNW-møde deltog i alt 56 deltagerstater, deriblandt de fire vestlige deltagerstater. 33 lande deltog som observatører, deriblandt Australien, Belgien, Liechtenstein, Norge, Schweiz og Tyskland. Finland, Nederlandene og Sverige, som deltog i det første møde, var ikke repræsenteret på 2MSP. Japan deltog heller ikke. Endvidere var en lang række internationale organisationer repræsenteret, bl.a. IAEA, ICRC og CTBTO. I alt 122 NGO'er var repræsenteret, deriblandt

International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN – coordinator for NGO'ernes deltagelse), Arms Control Association, Federation af American Scientists (FAS), DIIS (seniorforsker Rens van Munster), International Physicians for the Prevention of Nuclear War, Mayors for Peace, Nei til atomvåben, Norwegian People's Aid, Nuclear Age Peace Foundation, Nuclearban US, Parliamentarians for the TPNW, Peace Union of Finland, Princeton University Program on Science and Global Security, Royal Institute of International Affairs Chatham House, Swedish Peace and Arbitration Society og SIPRI. Repræsentanter for japanske NGO'er (bl.a. Hibakusha – organisationer for ofrene for atombombningerne af Hiroshima og Nagasaki) var også talstærkt repræsenteret.

Ingen danske medier dækkede konferencen.

Debatten

I sit åbningsindlæg fastslog præsidenten for mødet, at de geopolitiske spændinger var stigende i takt med de forøgede militærudgifter og moderniseringen af atomvåbnene. Som følge heraf var risikoen for bevidst eller tilfældig anvendelse af atomvåben større end nogensinde tidligere. Risikoen for en nuklear katastrofe var reel. Masseødelæggelsesvåben var ikke en garanti for den internationale sikkerhed, men bragte menneskehedens overlevelse i fare.

Debatten blev indledt med et indlæg afgivet på vegne af FN's generalsekretær af FN's Høje Repræsentant for Nedrustning, undergeneralsekretær Izumi Nakamitsu. Undergeneralsekretæren beklagede, at den geopolitiske situation siden det første møde mellem deltagerstaterne kun var blevet værre. Derfor var Traktatens budskab vigtigere end nogensinde. Truslen eller anvendelsen af atomvåben var aldrig acceptabel. Den eneste måde, hvorpå man kunne sikre, at atomvåben aldrig ville blive anvendt, var at sikre deres totale afskaffelse. Voksende geopolitiske spændinger måtte ikke forhindre fremskridt henimod målet om en atomvåbenfri verden. Det var tværtimod bydende nødvendigt, at der blev gjort fremskridt med hensyn til nuklear nedrustning. Observatørstaternes deltagelse i mødet blev hilst velkommen. Etableringen af den videnskabelige rådgivningsgruppe blev fremhævet som et højdepunkt i gennemførelsen af Traktaten.

ICRC's repræsentant beskrev atomvåben som én af de største trusler mod menneskeheden. Til trods for voksende risici, alarmerende retorik og uacceptable trusler vedrørende atomvåben måtte der gøres fremskridt henimod en verden fri for atomvåben. Humanitære hensyn måtte være vigtigst. Anvendelsen af atomvåben var underlagt reglerne og principperne i den humanitære folkeret (IHL). Det var yderst tvivlsomt, om atomvåben nogensinde kunne anvendes i overensstemmelse med IHL. Nukleare afskrækkelse garanterede ikke fred og sikkerhed, men udsatte menneskeheden for en uacceptable risiko.

ICAN's administrerende direktør fremhævede bl.a., TPNW afviste den farlige opfattelse af nuklear afskrækkelse, som alene tjente som afskrækkelse for så vidt angik nedrustning. Teorien om afskrækkelse var kun en teori, som var baseret på formodningen om, at alle aktører ville handle rationelt og forudsigeligt hele tiden. Teorien kunne ikke afskrække ulykker, fejlkalkulationer, skruppelløse ledere, terroristgrupper, cyberangreb eller simple fejltagelser. TPNW tillod heller ikke såkaldte "nukleare paraplyer", som kun gav en illusorisk beskyttelse.

Rapporten fra Den Videnskabelige Rådgivningsgruppe, som blev nedsat på 1MSP, om status og udvikling vedrørende atomvåben, risici ved atomvåben, humanitære konsekvenser af atomvåben og nedrustning af atomvåben, herunder verifikation af nedrustning, sikkerhedsgarantier og CTBT, var genstand for en indledende tematisk debat. Medlemmer af Den Videnskabelige Rådgivningsgruppe

efterlyste udarbejdelse af et nyt FN-studie af de humanitære konsekvenser ved anvendelse af atomvåben. Det seneste studie herom var fra 1980'erne. I de senere år var risikoen for anvendelse af atomvåben forøget. Der var derfor behov for nye, videnskabelige oplysninger om de humanitære konsekvenser ved anvendelsen af atomvåben til brug for regeringerne, de politiske beslutningstagere og den brede offentlighed.

I den efterfølgende generaldebat blev der afgivet i alt ca. 150 indlæg. Der var mindre omtale af krigen mellem Rusland og Ukraine end under det første møde mellem deltagerstaterne. Faren ved den russiske præsidents trusler om anvendelse af atomvåben blev dog fremhævet i flere indlæg som argument for det akutte behov for afskaffelse af atomvåben. I mange indlæg blev atomvåben beskrevet som umenneskelige, umoralske og illegale våben, som udgjorde den største trussel mod menneskeheden.

Cuba og Venezuela nævnte Israels trusler om anvendelse af atomvåben.

Af særlig interesse for Danmarks holdning til TPNW var de tre NATO-landes indlæg, som i vidt omfang fulgte de tilsvarende indlæg under det første møde.

Tysklands indlæg blev afgivet af vicekommisæreren for nedrustning, ikke-spredning og våbenkontrol. I talen blev det indledningsvist fremhævet, at Tyskland i sin nye nationale sikkerhedsstrategi har genbekræftet at ville arbejde henimod en sikker verden fri for atomvåben. Fra tysk side delte man den globale ambition om at nå derhen og om at fordoble bestræbelserne på at bevare den globale våbenkontrolarkitektur, nuklear nedrustning og ikke-spredning på basis af NPT. Dette måtte dog ske i lyset af sikkerhedssituationen i Europa og på verdensplan. I den forbindelse blev Ruslands aggressionskrig mod Ukraine nævnt. Rusland blev kaldt den største forhindring for nedrustningsbestræbelserne. Som medlem af NATO var Tyskland fuldt ud forpligtet til NATO's nukleare afskrækkelse. Så længe atomvåben eksisterede ville NATO forblive en nuklear alliance. Tyskland ville ikke tiltræde Traktaten, som kolliderede med landets nationale sikkerhedsinteresser og medlemskab af Alliancen, herunder dens nukleare afskrækkelse. Tyskland var ikke bundet af Traktatens bestemmelser, og kunne heller ikke acceptere påstanden om, at dens bestemmelser finder anvendelse i henhold til den folkeretlige sædvaneret – hverken nu eller i fremtiden.

Norge var repræsenteret af medarbejdere fra den norske FN-mission i New York. Det norske indlæg blev ligeledes indledt med omtale af Ruslands illegale og uprovokerede krig mod Ukraine, som have gjort nedrustningsbestræbelser endnu mere vanskelige og fundamentalt forandret det europæiske sikkerhedslandskab. Norge deltog i mødet som observatør. Dette var ikke et skridt henimod hverken undertegnelse eller ratifikation af TPNW, som ville være uforeneligt med landets forpligtelser over for NATO. Norge stod fuldt ud bagved NATO's nukleare afskrækkelse, inklusive den etablerede nukleare deleordning ("paraply"). Fra norsk side var man parat til at indgå i en konstruktiv dialog mellem alle lande med henblik på at fremme nuklear nedrustning. NPT var hjørnesteinen for bestræbelserne på at opnå en verden fri for atomvåben gennem fuld gennemførelse af NPT, inklusive dens artikel 6.

I et efterfølgende indlæg af Costa Rica blev det anført, at visse NATO-medlemslande argumenterede for, at deres medlemskab af NATO var uforeneligt med TPNW under henvisning til NATO's strategiske koncept af 2010, hvori medlemslandene havde proklameret organisationen som en nuklear alliance. I den forbindelse måtte man have i erindring, at nuklear afskrækkelse og atomvåben som garanti for sikkerhed ikke var omfattet af Traktaten om Atlantpagten. Et sikkerhedskoncept på grundlag af atomvåben var ikke en forpligtelse i henhold til Traktaten, men en politik, som medlemsstaterne kunne ændre uden at bringe Alliancens eksistens i fare.

Belgien var ligeledes repræsenteret af landets FN-mission. Efter belgisk opfattelse havde Ruslands åbenlyse krænkelse af de internationale regler og aftaler, som landet var deltager i, vist, at der ikke længere fandtes tillid. Verifikation var blevet en afgørende faktor for våbenkontrol. Belgien havde valgt ikke at tilslutte sig TPNW. Selvom man fra belgisk side var interesseret i at lytte til andres synspunkter og var parat til at se på, hvordan gensidige bestræbelser kunne føre til fremskridt henimod en verden uden atomvåben, måtte Belgiens tilstedeværelse i mødet ikke fortolkes som et første skridt i retning af Belgiens tilslutning til TPNW. En sådan tilslutning var ikke forenelig med landets tilgang til nedrustning og var endvidere uforenelig med landets forpligtelser som NATO-medlem. Belgien støttede NATO's nukleare afskrækkelsesdoktrin fuldt ud.

Beslutninger

På 2MSP blev det bl.a. besluttet

- at forlænge den intersessionelle struktur, som blev besluttet på 1MSP, herunder de uformelle arbejdsgrupper om universalisering, assistance til ofre, genopretning af miljøet, internationale samarbejde og assistance, samt etablering af en international myndighed, jfr. artikel 4, stk.1 i TPNW
- at genbekræfte beslutningen fra 1MSP om komplementaritet mellem TPNW og de eksisterende regimer for nuklear nedrustning og ikke-spredning
- at drøfte i den uformelle arbejdsgruppe om assistance til ofre m.m. mulighederne og retningslinjerne for etablering af en international trustfond til støtte for ofre og miljømæssig genopretning og fremlægge en rapport herom på 3MSP
- at etablere en konsultativ proces til drøftelse og udarbejdelse af en rapport til 3MSP med argumenter og anbefalinger om, hvorledes legitime sikkerhedsinteresser, opfattelser af trusler og risici som følge af eksistensen af atomvåben og afskrækkelseskonceptet, kan fremmes og formuleres, samt drøfte sikkerhedsparadigmet baseret på nuklear afskrækkelse.

2MSP vedtog endvidere en fælleserklæring med 35 punkter om medlemslandenes forpligtelse til at opretholde forbuddet mod atomvåben og til at undgå deres katastrofale konsekvenser. I fælleserklæringens sidste paragraf erklærer medlemslandene ikke vil stå som tilskuere til forøgelse af nukleare risici og den farlige forevigelse af nuklear afskrækkelse. Medlemslandene vil arbejde utrætteligt på at opnå en verden fri for atomvåben og vil sikre, at atomvåben aldrig vil blive anvendt igen eller testet eller truet med anvendelse, indtil disse våben er blevet totalt afskaffet.

Det blev endelig besluttet, at det tredje møde mellem deltagerstaterne i Traktaten skal afholdes i FN's hovedsæde i New York fra den 3. – 7. marts 2025 under kasakhstansk formandskab.

Rapporten og fælleserklæringen, samt teksterne til mange af de afgivne indlæg under mødet kan findes på: reachingcriticalwill.org

Den 6. december 2023

John Kierulf

FN-forbundet, fncforbundet@fncforbundet.dk