

HOTEN MOT IRAN

av Rolf Andersson och Lars-Gunnar Liljestrand

Ikke-spridningsfördraget (NPT eller Non-Proliferation Treaty) trädde i kraft 1970. Internationella Atomenergikommissionen (IAEA) fick i uppdrag att övervaka att avtalet följdes. En överväldigande majoritet av världens stater har anslutit sig till avtalet. Iran har undertecknat det. Kärnvapenstater som Israel, Nordkorea, Indien och Pakistan står utanför.

Bakgrunden till icke-spridningsavtalet var kapprustningen mellan kärnvapenmakterna, och en oro för ytterligare spridning av kärnvapen. Avtalet är dock ett ojämnt fördrag. De stormakter som redan hade kärnvapen ville befästa sitt monopol och finna ett ”attraktivt” sätt att hindra andra stater från att skaffa kärnvapnen. Samtidigt fanns det ett intresse hos icke-kärnvapenstaterna att få till stånd ett avtal om nedrustning och begränsning av spridningen, men även av att få del av teknik för fredlig användning av kärnkraft, något som utlovas i avtalet, men endast delvis infriats.

Det är värt att notera att kärnvapenstaterna USA, Ryssland, Kina, Storbritannien och Frankrike samtidigt är de fem stater, som har vetorätt i FN:s säkerhetsråd, något som tenderar till att utlämna icke-kärnvapenstater som Iran till dessa stormakters godtycke.

IAEA publicerade en rapport om Iran den 8 november 2011. Den har utnyttjats för att på nytt eskalera frågan om Irans kärnteknikprogram. I eskaleringen har ingått införandet av synnerligen drastiska ekonomiska sanktioner från framförallt USA:s sida. Men den har även innefattat hot om krigsåtgärder från USA och Israel.

Många stater går emot denna aggressiva eskalering. Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika, som omfattar nästan hälften av världens befolkning, uttalade gemensamt vid det fjärde BRICS mötet den 29 mars 2012 att situationen rörande Iran "inte kan tillåtas att eskalera till konflikt" utan måste "lösas genom politiska och diplomatiska medel och dialog mellan berörda parter". Sveriges utrikesminister Carl Bildt och hans finska kollega har i en artikel den 22 mars 2012 (Bildt 2012) intagit motsvarande ståndpunkt, och även framhållit att ett angrepp mot Iran skulle "vara ett uppenbart brott mot FN-stadgan." Framstående jurister såsom Hans Blix, tidigare generaldirektör för IAEA, och Hans Corell, FN:s tidigare rättschef, har också klargjort att ett sådant angrepp skulle vara oförenligt med FN-stadgan.

Det är mot bakgrund av dessa aggressionshot motiverat att närmare redogöra för de avtal som Iran träffat och de påståenden om Irans kärnenergiprogram, som gjorts av IAEA och andra.

NPT-avtalet

Iran har rättigheter och skyldigheter enligt icke-spridningsavtalet. Om vi börjar med Irans grundläggande rättigheter så framgår dessa primärt av artikel 4. Där klargörs staternas "oförytterliga" rätt till utveckling och användning av kärnkraft för fredliga ändamål. Detta omfattar hela kedjan från råmaterial till anrikning och sedan klyvning av kärnbränsle.

Irans grundläggande skyldigheter enligt avtalet framgår av artikel 2. Det centrala i den bestämmelsen är att Iran förbinder sig "att inte tillverka eller på annat sätt förvärva kärnvapen eller andra kärnladdningar".

Nyckelordet är här "tillverka". Det har hävdats – särskilt från amerikanskt håll – att "tillverka" inte skulle betyda just tillverka, utan även omfatta alla möjliga steg som föregår tillverkningen, t.ex. införskaffande av kunskap, förmåga, forskning, utveckling och tester. Men en sådan tolkning kan inte vara riktig.

När man läser en traktat som icke-spridningsavtalet skall man utgå från ordens enkla betydelse. Vad tillverka betyder behöver knappast utvecklas: att framställa produkter av råmaterial genom manuellt arbete eller maskinellt. Det innebär att vad som avses i artikel 2 är att fysiskt tillverka kärnvapen. En sådan läsning av bestämmelsen har också stöd i vad som framkom under förhandlingarna om avtalet. Då fanns det förslag som innebar att icke-kärnvapenstaterna utöver att inte "tillverka" även skulle åta sig att inte "förbereda för tillverkning" av kärnvapen. Båda formuleringarna övervägdes alltså, men man stannade för den begränsade lydelsen att "tillverka". Detta förslag torde ha varit baserat på ett utkast från USA:s sida, medan Sovjet hade med även "förbereda för tillverkning" i sitt förslag.

Innebörden av detta är att icke-spridningsavtalet inte hindrar stater från att ha kunskap om och förmåga att bygga kärnvapen. Sådan kunskap och förmåga har ju de facto Japan, Tyskland och andra avancerade industrinationer, som är anslutna till NTP-avtalet. För detta kan de inte kritiseras med åberopande av avtalet. Iran har också rätt att skaffa och inneha sådan kunskap och förmåga, men får liksom övriga icke-kärnvapenstater inte utnyttja detta till att "tillverka" kärnvapen. Iran har alltså rätt att bl.a. anrika uran och att lagra uran.

En juridisk rådgivare till det engelska utrikesministeriet har påpekat att kontrollerna (safeguards) enligt NTP-avtalet "är utformade för att upptäcka avledning av material för militära eller okända ändamål. Ingenting i NTP eller safeguardsavtalen förhindrar lagligen en stat som är part i dem från att förvärva kärnvapenförmåga, till exempel genom att anrika uran till höga grader, återvinna förbrukat bränsle och så vidare". (Edwards 1984)

Man kan naturligtvis försöka argumentera för tolkningar av NTP-avtalet, som siktar till att åstadkomma begränsningar genom spekulationer om staters framtida avsikter. Sådana tolkningar tar dock inte fasta på avtalets lydelse och övervägandena under förhandlingarna som föregick avtalet.

Förre generaldirektören för IAEA, Hans Blix, klargjorde ny-

ligen gränsdragningen i ett föredrag: ”Många icke-kärnvapenstater som är parter till NTP har reagerat mot antydningar om att restriktioner kunde läsas in i eller skrivas in i parternas frihet enligt NTP att ge sig in på aktiviteter avseende bränslecykeln. Jag förstår dem. Det behöver inte anges explicit att anrikning eller uppberedning var tillåtna aktiviteter enligt traktaten. Vad som inte var förbjudet var tillåtet” (Blix 2012).

Blix diskuterar i föredraget hur man ska bedöma en argumentation som går ut på att skapandet av en anrikningsförmåga för att förbereda för den faktiska tillverkningen av ett kärnvapen skulle stå i strid mot utfästelserna som görs i NTP. Han framhåller: ”Det skulle naturligtvis vara tvunget att visa, genom gjorda uttalanden eller på annat sätt, att särskilda aktiviteter var, i själva verket, företagna såsom sådana förberedelser – och inte bara för att skapa en valmöjlighet att bygga ett vapen. Om vi beklagar det korta steget till ett avtalsbrott, och det är ett riskfyllt ett, så låt oss komma ihåg att steget är också mycket kort till tillbakadragande.” Det är alltså förenligt med NTP-avtalet att en stat blir en ”tröskelstat”, dvs. en stat som inte har kärnvapen men har förmågan att tillverka sådana. Detta gäller naturligtvis alla icke-kärnvapenstater, som är anslutna till avtalet, inklusive Iran.

Kärnvapenstaternas skyldigheter

Även de av NPT-avtalet bundna kärnvapenstaterna har skyldigheter. Det uttryckliga krav som ställs på kärnvapenmakterna formuleras i artikel 6: ”Var och en av parterna till traktaten åtar sig att genomföra förhandlingar i god anda om effektiva åtgärder avseende upphörandet av kärnvapenkapprustningen vid en tidig tidpunkt och nukleär nedrustning och om en traktat om allmän och fullständig avrustning under strikt och effektiv internationell kontroll.”

Idag, drygt 40 år efter avtalet, kan det konstateras att nedrustningskraven knappast alls har uppfyllts. Visserligen är åtagandena i denna del av avtalet uttunnade, men det är bara att konsta-

tera att avtalets intentioner inte har infriats. Obalansen mellan kärnvapenstaterna och icke-kärnvapenstaterna består. I det nyss nämnda föredraget lyfte Hans Blix fram även denna obalans och konsekvenserna för icke-kärnvapenstaterna, som har avstått från att bygga kärnvapen och har accepterat verifiering:

”Inga tillägg som introducerar ytterligare restriktioner på dessa stater skulle ha någon chans till framgång – oavsett om det gäller anrikning eller rätten att dra sig ur eller något annat – tills kärnvapenstaterna har bättre fullgjort sin del av traktatöverenskommelsen – att förhandla fram en nukleär nedrustning.”

Utöver bestämmelserna om icke-spridning av kärnvapen och nedrustning finns det ytterligare en pelare i NTP-avtalet, nämligen att underlätta fredlig användning av kärnkraft, särskilt för utvecklingsländer. Inte heller detta har infriats enligt avtalets intentioner.

Kontroll genom IAEA

I artikel 3 i NTP-avtalet förbinder sig varje icke-kärnvapenstat att acceptera olika kontrollåtgärder (safeguards). Dessa kontrollåtgärder ”syftar uteslutande till att verifiera fullgörandet av förpliktelser enligt detta fördrag i syfte att förhindra avledande av nukleär energi från fredlig användning till kärnvapen eller andra kärnladdningar.” Det handlar alltså om kontroll av det klyvbara materialet. Det förutsätts att ett särskilt avtal träffas mellan den berörda staten och IAEA om hur detta skall genomföras. Principen är att kontrollåtgärderna skall genomföras så att de inte hindrar den berörda statens ekonomiska eller teknologiska utveckling av fredlig användning av kärnkraft.

Iran har träffat ett sådant avtal om kontrollåtgärder med IAEA.

Enligt artikel 1 i avtalet förbinder sig Iran att tillåta kontrollåtgärder rörande allt klyvbart material inom landets territorium.

Det exklusiva syftet skall vara att verifiera att sådant material inte avleds för kärnvapen eller andra kärnladdningar. I artikel 2 ges IAEA rätt att tillämpa kontroller inom denna ram. IAEA ges alltså inte här någon allmän övervaknings- eller kontrollrätt. Mandatet är att kontrollera det klyvbara materialet.

Iran skall enligt avtalet förse IAEA med erforderlig information om nukleärt material som enligt avtalet är föremål för kontrollåtgärder. Vidare skall IAEA enligt avtalet ha den iranska regeringens godkännande för att göra inspektioner. För det fall att Iran vägrar inspektioner kan IAEA hänskjuta frågan till IAEA:s styrelse, som har att besluta om vidare åtgärder. Om Iran inte uppfyller avtalet, kan IAEA:s styrelse informera FN:s säkerhetsråd.

Ett tilläggsprotokoll om kontrollåtgärder utformades av IAEA i september 1997. Där specificeras dessa ytterligare och de utvidgas till anläggningar som inte särskilt är till för kärnenergisamhet, men som kan misstänkas ha koppling till sådan verksamhet (nu, tidigare eller i framtiden), och krav ställs på mer komplett information om hela processcykeln avseende kärnenergi och användning av bättre kontrollverktyg vid inspektioner.

Iran har skrivit på tilläggsprotokollet, men detta har inte trätt i kraft. Iran har dock under en period frivilligt tillämpat protokollet.

IAEA och Iran

Irans kärnkraftsprogram har varit en het internationell fråga under lång tid. IAEA:s kritik har bland annat avsett att Iran hemlighöll sitt kärnenergiprogram under 18 år (från 1985 till 2003). Det är ett faktum att Iran utan att informera IAEA hade skaffat utrustning, material och teknologi på den ”svarta” marknaden och utvecklat ett hemligt kärnenergiprogram. Irans regering medgav detta, men hävdade att programmet enbart var för fredliga ändamål.

IAEA:s kritik då var befogad. Iran skulle ha lämnat information om sitt nukleära material. Iran försvarade sig med att landets

kärnenergiprogram utsattes för hinder och störningar. Bindande kontrakt avseende kärnkraftsanläggningar hade brutits av leverantörer, och leveranser av nukleärt material hade blockerats. Iran hävdade att utländska stater hade intervenerat för att underminera landets fredliga kärnteknikprogram och därigenom brutit mot en rad av sina åtaganden i icke-spridningsavtalet. På grund av detta, hävdade Irans regering, hade man inte kunnat avslöja detaljer i sitt program, utan Iran ansåg sig tvunget att ta leveranser från den svarta marknaden.

Omfattningen och det yttersta syftet med Irans anrikningsprogram är enligt IAEA den mest kritiska frågan. Efter 2003 har omfattande inspektioner gjorts av Irans anläggningar. Som förtroendeskapande åtgärd införde Iran under 20 månader ett frivilligt stopp för all anrikning av uran i sina anläggningar.

Kritiken har dock fortsatt. Men 2007 gjorde USA:s samlade underrättelseorganisationer en gemensam utvärdering, som mynnade ut i att Iran i vart fall efter 2003 inte hade något program avseende kärnvapen.

IAEA:s rapport den 8 november 2011

I IAEA:s rapport om Iran, som den nye generaldirektören Yukiya Amano överlämnade till styrelsen den 8 november 2011, redovisas information om Irans nukleära program, som rapporten försäkrar ”indikerar att Iran har utfört ... aktiviteter som är relevanta för utvecklingen av kärnladdningar.” Det mesta av bevisningen för denna försäkran är inte ny. I sin detaljerade analys diskuterar IAEA särskilt Irans förmåga och aktiviteter avseende produktion och anrikning av klyvbart material.

Diskussionen i rapporten går dock längre än till i och för sig relevanta bedömningar av var Irans förvar av uran är lokaliserade och av anläggningarnas skick, dvs. frågor som är direkt kopplade till produktion och anrikning av klyvbart material, som ju är själva föremålet för IAEA:s kontrollåtgärder enligt Irans avtal med IAEA. IAEA:s fokus blir mer inriktat på att diskutera andra aktiviteter, som IAEA bedömer vara ”relevanta för utvecklingen

av en kärnladdning.” Det är då fråga om aktiviteter relaterade till utformning, forskning och experiment avseende utveckling av kärnvapenstridsspetsar. Det framhålls i rapporten att Iran har ”dokument”, som beskriver aktiviteter med denna inriktning (utveckling av detonatorer, hydrodynamiska experiment, modellering och beräkningar, neutroninitiatorer, integration i en missil, bestyckning, osäkring och avfyring).

När man läser rapporten bör man såsom professor Dan Joyner framhållit (Joyner 2008 och 2011) först ställa frågan om IAEA:s mandat. IAEA:s uppgift är primärt att övervaka det klyvbara materialet och anslutande anläggningar. Det är den uppgiften som framgår av IAEA:s statuter och de avtal om kontrollåtgärder som redovisats ovan och som IAEA skall övervaka och verifiera. Mandatet är inte att allmänt övervaka andra frågor och teknologier, som kan vara relaterade till utvecklingen av en kärnladdning, men inte direkt relaterade till det klyvbara materialet. IAEA:s roll är att tillförsäkra att klyvbart material inte avleds från fredlig användning till militära aktiviteter.

Detta är en förklaring till att IAEA:s redovisning blir så obestämd. IAEA utgår inte från en tydlig norm, när organet diskuterar eventuella aktiviteter relaterade till kärnvapen, som inte inkluderar klyvbart material. Det upprepade temat blir därmed att IAEA är ”oroat” och begär ”förklaringar”, eftersom IAEA inte kan koppla sina resonemang till något i avtalet om kontrollåtgärder beträffande aktiviteter avseende icke-klyvbart material som har samband med utveckling av kärnvapen. Någon slutsats om förenligheten eller oförenligheten med den standard som bedömningen skall grundas på är inte möjlig, då en sådan standard saknas för IAEA:s resonemang i denna del.

Den kunskap och tekniska förmåga IAEA finner intressant besitter andra stater som Japan och Tyskland. Allt talar för att en avancerad industrination som exempelvis Japan utan alltför stort besvär och alltför lång tid skulle kunna bygga kärnvapen, om man verkligen ville det. Att länder som Japan eller Tyskland har sådan kunskap och förmåga är inte förbjudet enligt NPT-avtalet eller avtalen om kontrollåtgärder. Som berörts ovan

avser förbudet i NTP-avtalet att faktiskt bygga kärnvapen, och inte att ha förmågan och teknologin att kunna göra det.

Det finns inga bevis i rapporten för att Iran fysiskt har byggt en kärnladdning eller någon av dess komponenter. Iran har inte brutit mot NPT-avtalet. IAEA:s behandling av Iran har uppenbarligen påverkats av andra faktorer än intresset att objektivt och neutralt utföra kontroller inom mandatets ramar.

Rapporten innehåller inte särskilt mycket ny information. I rapporten återfinns en mängd vaga hänvisningar till medlemsstater som skall ha påstått saker, till underjordiska nätverk som skall ha levererat teknologi, till ett organisationschema som visar att Iran har en ordnad forskning och utveckling, men som inte säger något om kärnvapen, till tester som inte heller säger något relevant osv. IAEA behandlar i rapporten förhållanden som ligger utanför organets mandat, förhållanden som kan vara avsedda för att uppnå tröskelnivå och förhållanden som kan ha tillämpning på andra vapensystem än kärnvapen.

Iran och USA

Andra icke-kärnvapenstater har också brutit mot NTP-avtalet eller avtalet om kontrollåtgärder. Det speciella med Iran är emellertid stormakternas inblandning. USA hävdar att Irans kärnkraftsprogram är ett hot mot freden. I oktober 1951 försökte USA stoppa Iran från att nationalisera sina oljetillgångar genom ett förslag till FN-resolution, där det också påstods att världsfreden hotades. Detta föregick en kupp mot Iran, där CIA var med och störtade den folkvalde Mosaddeq. Då shahen avsatte 1979 i den islamiska revolutionen, vände USA helt om och backade sedan upp Saddam Hussein i Iraks angreppskrig mot Iran. Brytningen mellan USA och Iran var fullständig efter gisslandramat på amerikanska ambassaden i Teheran, och USA införde sanktioner mot landet.

Amerikanska regeringar var drivande i försöken att ominretgöra Irans kärnenergiprogram i början av 80-talet. Då Irans nya kärnenergiprogram blev känt 2003, erbjöd sig Frankrike,

Storbritannien och Tyskland, att förhandla fram en lösning som kunde accepteras av västvärlden. Iran hade klargjort att en lösning måste omfatta landets rätt att själv anrika uran för fredligt ändamål. Iran lade fram ett paketförslag i början av 2005. Motförslaget senare under 2005 omfattade ingen acceptans av egen anrikning. Irans reaktion blev ett avslag och beslut att häva stoppet för anrikningen.

Därefter har åtskilliga förhandlingsförsök gjorts i omgångar. Ett förhandlingsmöte mellan kärnvapenstaterna och Iran har ägt rum under våren 2012 och ytterligare möten är inplanerade.

Säkerhetsrådet

Den 31 juli 2006 antog säkerhetsrådet resolution 1696, där man "anmodade" Iran att upphöra med att utveckla anrikningsprocessen. IAEA hade hänfört frågan till rådet.

Säkerhetsrådet antog resolution 1737 den 23 december 2006. I resolutionens inledning anger rådet att man är allvarligt oroad mot bakgrund av IAEA:s rapporter, som listar utestående frågor beträffande Irans nukleära program, inklusive frågor, som kan ha en "militär dimension", och att IAEA inte kan dra slutsatsen att det inte finns några odeklarerade nukleära material i Iran. Det noteras att Iran inte har följt resolution 1696 att suspendera alla anrikningsrelaterade aktiviteter. Säkerhetsrådet säger sig vara medvetet om sitt primära ansvar enligt FN-stadgan "för att upprätthålla internationell fred och säkerhet", och anger sig agera enligt artikel 41 i kapitel VII i stadgan, sanktionsparagrafen. Rådet beslutar nu att Iran ska suspendera all kärnteknisk verksamhet med anknytning till anrikning.

Iran stod emellertid på sig och vidhöll att dess aktiviteter bestämt höll sig inom ramarna för NPT-avtalet. Detta föranledde säkerhetsrådet att fatta ytterligare beslut om sanktioner.

Säkerhetsrådet antog i mars 2007 resolution 1747, som skärpte och utökade sanktionerna. I bakgrunden anges att IAEA lämnat rapporter och att Iran "såsom indikeras i dessa" inte har följt de tidigare resolutionerna.

Resolution 1803 antogs i mars 2008. Den följer tidigare mönster. Iran påstås ha brutit mot föregående resolutioner och inte följt IAEA. Sanktionerna skärptes.

Den 9 juni 2010 antogs den senaste säkerhetsrådsresolutionen, 1929. Den skärper ytterligare sanktionerna mot landet. Bakgrunden följer mönstret i tidigare resolutioner. Konkret framhålls särskilt att Iran konstruerat en anrikningsanläggning i Qom, vilket skulle strida mot kravet på att upphöra med all anrikning, och att man inte hade anmält detta till IAEA. Vidare hävdas att Iran anrikat uran till 20 procent utan att anmäla detta till IAEA. Resolutionen är i beslutdelen främst inriktad på utökad vapenembargo.

Enligt resolutionerna har säkerhetsrådet agerat med hänvisning till kapitel VII i FN-stadgan, som handlar om hot mot internationell fred och säkerhet och som öppnar för sanktioner och än mer långtgående åtgärder. Rådet påstår alltså att Irans kärnenergiprogram skulle utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet. Vad rådet primärt beslutat är att Iran skall upphöra med anrikning, något som Iran har rätt till enligt NTP-avtalet. Rådet använder förbudet mot att utöva en traktatsenlig "oförytterlig" rätt som primär sanktion.

Att anrika uran som deklarerats är definitivt inte ett brott mot NTP-avtalet. Det hade och har Iran rätt att göra enligt NTP. Men resolution 1973 från 2006 ändrade bilden genom att säkerhetsrådet förbjöd Iran att anrika uran. Det är svårt att hävda att Iran legalt sett inte var bundet av detta beslut, oavsett den "oförytterliga" rätten att anrika uran för fredlig användning enligt NPT.

Men säkerhetsrådet har inte haft fog för att hävda att Irans aktiviteter utgjort ett hot mot internationell fred och säkerhet. Ingenting annat är visat än att Iran i allt väsentligt sedan länge hållit sig inom ramarna för NTP-avtalet och avtalet om kontrollåtgärder. Genom att inte lyda säkerhetsrådet gör sig Iran dock skyldigt till ett formellt brott mot FN-stadgan.

Men vad skulle Iran ha gjort? Iran redovisade 2003 skälen till att man för IAEA mörklade sitt kärntekniska program. Landet

var utsatt för en blockad av kärnteknologi, som det hade rätt att få tillgång till enligt NPT. Blockaden har fortsatt. Iran har ställts inför valet att avstå från sina rättigheter enligt NPT eller att bryta mot säkerhetsrådsresolutioner, vilka drivits fram av stater som hotar landet.

Iran har förklarat sitt behov av egen anrikning med att landet inte åter skall hamna i beroende av utländska stormakter. Irans historia visar vad ett sådant beroende kan leda till.

Olagliga sanktioner

Förutom sanktioner beslutade av säkerhetsrådet har västmakter infört ensidigt beslutade sanktioner mot Iran. Dessa aggressiva sanktioner strider mot FN-stadgans kollektiva säkerhetssystem. De kränker också landets suveränitet och utgör en otillåten inblandning i landets interna angelägenheter. Sanktionerna omfattar ett oljeembargo och riktar sig även mot möjligheterna att försäkra tankfartyg. USA har sedan 1980 genomdrivet ett stort antal sanktioner riktade mot handel och finansiella avtal med Iran, mot iranska medborgare och institutioner, mot iranska finansiella institutioner och deras tillgångar, och mot företag som handlar med Iran.

Dessa sanktioner drabbar Iran hårt. Det har rapporterats att oljeexporten minskat i betydande omfattning. Risken är stor att sanktionerna drabbar civilbefolkningen på liknande sätt som de långvariga sanktionerna mot Irak gjorde fram till 2003, då FN-tjänstemän uppgav att mer än 400 000 barn dött till följd av sanktionerna.

USA:s hot och folkrätten

En enda stat har använt kärnvapen mot en annan stat. Den staten är USA. Det var 1945 mot Japan, en stat som inte hade kärnvapen.

USA har inte lyckats få till stånd en resolution i säkerhetsrådet, som öppnar för militärt ingripande mot Iran, ett fredligt

land, som – i likhet med Sverige – inte angripit någon annan stat sedan oerhört länge.

USA:s president Barack Obama höll ett tal i mars 2012 inför en pro-israelisk lobbygrupp i Washington (AIPAC, American Israel Public Affairs Committee), som innehöll vissa hotfulla in-slag. I talet påstod Obama att

”... Irans ledare inte borde ha något tvivel om Förenta staternas beslutsamhet, precis som de inte borde be-tvivla Israels suveräna rätt att fatta sina egna beslut om vad som krävs för att möta dess säkerhetsbehov. Jag har sagt att när det gäller att förhindra Iran från att uppnå ett kärnvapen så kommer jag inte att ta några alternativ från bordet, och jag menar vad jag säger. Det inkluderar alla element av amerikansk makt. En poli-tisk ansträngning inriktad på att isolera Iran; en diplo-matisk ansträngning att upprätthålla vår koalition och tillförsäkra att det iranska programmet är övervakat; en ekonomisk ansträngning att sätta i verket förla-mande sanktioner; och, ja, en militär ansträngning att vara förberedd för varje eventualitet.” (*The Guardian*, 4 mars 2012)

Det här handlar uppenbarligen om vaga hot från en svag presi-dent. Vi hör på nytt antydningar i Bushs tradition om att USA skulle kunna komma att agera helt i strid mot FN-stadgans våldsförbud och åberopa något slags ”förebyggande självför-svar”, som i alla avseenden är oförenlig med internationell rätt.

Frågeställningarna är ju inte nya.

Ett första fall som bör nämnas är Kuba-krisen 1962. Bakgrunden var att robotbaser hade installerats på Kuba. USA satte då Kuba i ”karantän” (blockad) för att förhindra att landet tog emot nukleärt material. USA hävdade att det var fråga om ett hot mot världsfreden. Men USA åberopade inte att Kuba hade brutit mot FN-stadgans våldsförbud och hävdade inte heller en rätt till ”förebyggande självförsvar”. Istället vände sig

USA till OAS (de amerikanska staternas organisation) och fick stöd för blockaden.

Israel bombade 1981 den irakiska kärnreaktorn Osirak. Enligt Israel skulle reaktorn inom kort laddas och detta skulle leda till att Irak inom ett antal år skulle ha en atombomb. Israel hävdade att risken för ett kärnvapenangrepp mot landet därmed var överhängande. Inför säkerhetsrådet återopade Israel en långtgående preventiv ”självförsvarsrätt”.

Israels bombningar fördömdes av bl.a. premiärminister Margaret Thatcher som ”ett allvarligt brott mot internationell rätt” (King 2012).

Frågan kom också upp i säkerhetsrådet och sedan även i generalförsamlingen. Båda dessa FN-organ fördömde attacken som stridande mot FN-stadgan. Säkerhetsrådet erkände fullt ut den oåterkalleliga suveräna rätten för staterna, särskilt utvecklingsländerna, att utveckla kärnkraft för fredliga ändamål i överensstämmelse med de internationellt accepterade målen att förhindra spridning av kärnvapen. I sin resolution noterade rådet att Irak hade anslutit sig till fördraget om icke-spridning av kärnvapen, men att Israel inte hade gjort det. Rådet var djupt oroat över den fara för internationell fred och säkerhet som Israels uppsåtliga attack utgjorde. Rådet anmodade också Israel att underställa sina kärnkraftsanläggningar IAEA:s övervakning, något som Israel – som har kärnvapen – vägrat, men Iran – som inte har kärnvapen – godtagit.

Säkerhetsrådets fördömande av Israel var enhälligt, men det framkom under debatten i rådet att det fanns olika uppfattningar om hur man principiellt skulle se på frågan om ”preventivt självförsvar”. USA höll saken öppen för framtiden.

Israel fann sig inte i säkerhetsrådets fördömande utan framförde hot om nya attacker. Detta föranledde generalförsamlingen att 1983 bekräfta våldsförbudet i artikel 2.4 i FN-stadgan och att förklara att ”varje hot att attackera och förstöra nukleära anläggningar i Irak och i andra länder utgör ett brott mot FN-stadgan.” Generalförsamlingen bekräftade denna inställning på nytt 1985.

USA återopade 2003 att Irak hade massförstörelsevapen (särskilt biologiska och kemiska vapen) och att landet hade band med terroristorganisationer. Det fanns, enligt USA, skäl att befara att terroristgrupper kunde få tag på vapen från Irak för användning vid attacker liknande 11 september. Ett ”förebyggande krig” skulle därför vara berättigat i syfte att avvärja Irak för att avvärja ett hot direkt mot USA och indirekt mot alla stater, vilka riskerade att bli mål för sådana attacker. Detta avvisades som bekant av en överväldigande majoritet av världens stater, bl.a. av Frankrike, Tyskland, Ryssland och Kina. USA framstod med rätta som en aggressiv stat, som ogrundat menade sig stå över den internationella rättsordningens våldsförbud. Påståendena om Iraks massförstörelsevapen visade sig också vara alltigenom felaktiga.

En öppen fråga

Ingen kan idag säga hur konflikten mellan USA och Iran slutar. Ett iranskt kärnvapenprogram någon gång i framtiden är inte uteslutet, och det kan bero på hur landet uppfattar hotet från USA. Ett möjligt scenario kan vara att Iran väljer att gå samma väg som Nordkorea, nämligen att säga upp NPT-avtalet och börja tillverka kärnvapen, för att värna sin egen nationella existens, och då skulle USA:s anklagelser riskera att bli en självuppfyllande profetia.

Att USA pressar IAEA till att bli ett politiskt redskap mot Iran kan även påverka andra stater i framtiden. Tilläggsprotokollet med dess långtgående skrivningar om inspektioner av möjliga framtida kärnanläggningar innebär en risk även för andra stater än Iran, då det kan utnyttjas av en stormakt som USA för att – liksom i fallet med vapeninspektionerna i Irak – tvinga fram ständiga kontroller som bara leder till nya frågor utan att någonsin komma till ett slut.

En annan aspekt är att om Iran – i strid mot NTP-avtalet – skulle tvingas att avstå från egen anrikning av uran så skulle ett allvarligt slag riktas också mot andra icke-kärnvapenstater att i

framtiden bli självförsörjande när det gäller kärnkraft.

USA:s hot mot Iran saknar varje stöd i den internationella rättsordningen. Frågan om Irans kärnteknikprogram är en fråga för säkerhetsrådet (även om den inte borde vara det). På den Alliansfria rörelsens toppmöte i Teheran i augusti 2012, där även FN:s generalsekreterare deltog, försvarade organisationen rätten till fredlig användning av kärnkraft och fördömde de av USA och andra stater ensidigt beslutade och verkställda sanktionerna mot Iran. Även BRIC-staterna (Brasilien, Ryssland, Indien och Kina) har gått emot den amerikanska politiken och framhållit att endast en fredlig lösning är acceptabel. Skulle USA – trots detta och trots USA:s isolering – angripa Iran, direkt eller via Israel, och därigenom söka underminera FN-stadgans kollektiva säkerhetssystem, kan priset bli högt. Om detta mot all förmodan skulle inträffa, har Iran rätt till individuellt och kollektivt självförsvar.