

Nucleaire ontwapening of nucleaire wapenbeheersing

In het publieke discours over nucleaire ontwapening is van een merkwaardige verwarring sprake. De afgelopen jaren zijn er meermalen ferme uitspraken over nucleaire ontwapening gedaan en niet alleen door gepensioneerde staatslieden. Naast de bekende artikelen in de Wall Street Journal van Kissinger, Schultz, Perry en Nunn sprak ook president Obama zich in zijn indrukwekkende toespraak in Praag (april 2009) uit voor een kernwapenvrije wereld, gevolgd in Europese hoofdsteden door onder andere ministers Westerwelle van Duitsland en Verhagen van Nederland. De berichtgeving over het nucleaire beleid van de Verenigde Staten, zoals vastgelegd in de april jl. verschenen Nuclear Posture Review, leek deze tendens te bevestigen. In het zicht van de toetsingsconferentie van het Non-Proliferatie Verdrag, mei jl. in New York, pleitten vervolgens verscheidene NAVO-lidstaten, waaronder Nederland, voor concrete stappen naar nucleaire ontwapening. Bestudering van het beleid van de kernwapenstaten en hun bondgenoten dwingt toch tot andere conclusies. Die ontwapening loopt niet zo'n vaart als vaak wordt voorgesteld. Integendeel – de feiten wijzen op behoud van de nucleaire slagkracht van de kernwapenstaten voor de lange termijn.

(Non-)Proliferatie en nucleaire ontwapening

Het belangrijkste verdrag in het nucleaire dossier is het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) uit 1968, waarin afspraken tussen de officieel erkende kernwapenstaten en de niet-kernwapenstaten werden vastgelegd. In ruil voor de voorlopige erkenning van de vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad als kernwapenstaten legden de ondertekenaars vast dat ze geen nucleaire technologie voor militaire doeleinden zouden ontvangen of exporteren. Wel werd hun recht op toegang tot nucleaire technologie voor vreedzame doeleinden gegarandeerd. Sinds de inwerkingtreding in 1970 heeft de hele wereld, behalve Israël, Pakistan en India, het NPV ondertekend. De status van Noord-Korea na zijn terugtrekking in januari 2003 is onduidelijk. Nadat het verdrag in 1995 voor onbepaalde tijd was verlengd, volgden om de vijf jaar toetsingsconferenties.

Deze onbepaalde verlenging was alleen mogelijk omdat er naast de in het NPV vastgelegde toegang tot nucleaire technologie ook toezeggingen werden gedaan op andere terreinen, geformuleerd in de zogenaamde *Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament*, deels ondersteund door

een resolutie van de VN-Veiligheidsraad. Behalve de belofte van een nucleair teststopverdrag werden aan de niet-kernwapenstaten ook garanties gegeven dat ze niet bedreigd zouden worden door de nucleair bewappende staten – de 'negatieve veiligheids garanties'.¹ Op de toetsingsconferentie van 2000 werden in de slotverklaring al bestaande en nieuwe concrete stappen (de *13 steps*)² naar nucleaire ontwapening afgesproken. In 2005 mislukte de toetsingsconferentie, vooral omdat de kernwapenstaten, geleid door de Verenigde Staten en hun bondgenoten, weigerden de eerder gemaakte afspraken te bevestigen. Overeenstemming over een slotverklaring bleek niet mogelijk.³ Daarmee werd de spanning tussen de twee polen van het verdrag geïllustreerd: non-proliferatie, benadrukt door de kernwapenstaten, *versus* nucleaire ontwapening plus toegang tot nucleaire technologie, vooral van belang voor de niet-kernwapenstaten.

Actuele kwesties

Deze confrontatie herhaalde zich bij de toetsingsconferentie van 2010. Twee zaken stonden daar centraal: de wens van de kernwapenstaten en hun bondgenoten om via nadere afspraken de verspreiding van nucleaire technologie zo streng mogelijk te controleren, tegenover de eis tot nucleaire ontwapening, die door de Organisatie van Niet-gebonden landen (met 118 lidstaten) op de agenda werd gezet. Daarbij speelde een belangrijke rol de stilstand in de uitvoering van eerder gemaakte afspraken uit het lijstje van de *13 steps*, zoals de ratificatie van het nucleair teststopverdrag en een verdrag voor stopzetting van de productie van splijtstoffen.

Maar het waren actuele en controversiële kwesties die de toetsingsconferentie beheersten. Eén daarvan was de kwestie van een kernwapenvrije zone in het Midden-Oosten, door Egypte op tafel gelegd. Dat was deels een reactie op het optreden van de Verenigde Staten en hun bondgenoten, waaronder Nederland, die ervan uitgingen dat NPV-ondertekenaar Iran een kernbom aan het ontwerpen was. Dat land zou dus – vooral volgens de westerse staten – zijn afspraken als NPV-lidstaat schenden. Rapporten van het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA) hadden inderdaad twijfels opgeworpen over de aard van het Iraanse verrijgingsprogramma. De meeste landen deelden de westerse conclusies niet. De tussenpositie van Brazilië en Turkije – die in mei een po-

ging deden tot bemiddeling tussen de VN en Iran – vond meer weerklank onder de aanwezige diplomaten dan de afwijzing van de Iraanse positie door de kernwapenstaten en hun bondgenoten. De niet-gebonden landen beschouwen de nucleaire status van Israël als veel belangrijker – een punt dat indirect steeds terugkwam door de herhaalde eis van een groot aantal NPV-lidstaten van een conferentie over een kernwapenvrije zone in het Midden-Oosten.

In dat dossier heeft de consistente bescherming die steeds aan *Israël* is geboden door de Amerikanen en hun bondgenoten, ook sporen achtergelaten. Een in september 2009 door de algemene vergadering van het IAEA aangenomen resolutie die toetreding van Israël tot het NPV verzocht en dat land opriep zijn nucleaire installaties open te stellen voor de inspecteurs van de IAEA,⁴ werd genegeerd. De eind mei gepubliceerde Zuid-Afrikaanse documenten die bewijzen dat Israël inderdaad een kernwapenstaat is,⁵ plus een eerder onthuld Amerikaans document aangaande de smokkel van hoogverrijkt uranium naar Israël in de jaren zestig,⁶ hebben de argwaan over de westerse bedoelingen verder versterkt. Op de conferentie herhaalde de Egyptische ambassadeur Hisham Badr namens de Nieuwe Agenda Coalitie (een al jaren bestaand verbond dat op NPV-conferenties gezamenlijk optreedt en waaraan zowel EU-lidstaten Zweden en Ierland als Brazilië, Mexico, Zuid-Afrika, Nieuw-Zeeland en Egypte deelnemen) de oproep aan Israël om lid te worden van de IAEA als niet-kernwapenstaat.⁷

Een eerdere gebeurtenis die een schaduw op de toetsingsconferentie wierp, was het verdrag tussen de Verenigde Staten en *India* voor de levering van nucleair materieel, waarmee indirect het kernwapenarsenaal van niet-NPV-lid India werd ondersteund.⁸ Kennelijk interpreteerde China dit als groen licht voor zijn eigen nucleaire exportmogelijkheden. Aan de vooravond van de toetsingsconferentie ondertekende Beijing een contract met het derde niet-NPV-lid *Pakistan* voor de levering van twee kernreactoren.⁹

Ten slotte illustreerde de bijzonder gevaarlijke situatie op het Koreaanse schiereiland het belang van scherpere afspraken over toetreding en toetreding- en uittredingsvoorwaarden van het NPV. In 2003 verklaarde *Noord-Korea* dat het uit het verdrag stapte, hoewel dit besluit niet formeel erkend werd door de andere lidstaten. Desalniettemin volgde de bouw van een kernbom en een kernproef. Die ontwikkeling raakte de kern van het verdrag als barrière tegen kernwapenproliferatie.

De arsenalen van de kernwapenstaten

Ondanks de formele steun aan artikel VI van het NPV, waarin ze worden opgeroepen serieuze onder-

handelingen aan te gaan over nucleaire ontwapening, gaat geen van de kernwapenstaten zijn nucleaire arsenaal afschaffen. Integendeel, zowel het door het NPV erkende vijftal (Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Rusland en China) als de 'niet-erkende vier' (India, Pakistan, Israël en Noord-Korea) gaan hun nucleaire slagkracht verbeteren. Hoewel de aantallen kernkoppen worden gereduceerd, worden tegelijk bestaande systemen, zoals onderzeeërs en intercontinentale raketten, gemoderniseerd.¹⁰

Het Amerikaanse beleid is spraakmakend. President Obama verklaarde in Praag in april 2009 immers: 'So today, I state clearly and with conviction America's commitment to seek the peace and security of a world without nuclear weapons.' Maar in de laatste versie van het om de vijf jaar verschijnende Amerikaanse nucleaire beleidsdocument, de *Nuclear Posture Review*,¹¹ werd deze visie aanzienlijk gerelativeerd:

- a Elementaire draagsystemen voor kernwapens worden in de toekomst (vanaf 2020) door nieuwe vervangen. Deze worden al ontworpen of ontwikkeld (onderzeeërs en raketten, kruisvluchtwapens).
- b Er komt geen verandering in de toewijzing van Amerikaanse kernwapens aan de NAVO. Terugtrekking van de NAVO-kernbommen is een zaak van de NAVO zelf, door consensus-besluitvorming. De kernbommen zoals die op vliegbasis Volkel liggen (B61-Mod11), worden gemoderniseerd. De *Joint Strike Fighter* (eventuele vervanger van de F-16 van de Koninklijke Luchtmacht) wordt geschikt gemaakt om de kernwapentaak over te nemen.
- c De Verenigde Staten behouden de mogelijkheid om als eerste kernwapens in te zetten. Dat gebeurt niet langer als antwoord op of vooruitlopend op een biochemische aanval, maar alleen tegen staten die buiten het NPV vallen dan wel de regels van het NPV niet naleven. Iran wordt door minister van buitenlandse zaken Clinton beschreven als behorende tot de laatste categorie. Dat betekent dat Washington bereid is kernwapens tegen Iran te gebruiken.
- d De *alert status* van de intercontinentale nucleair bewapende raketten (ICBM's) wordt niet veranderd. Deze raketten blijven gereed staan om binnen minuten gelanceerd te worden.
- e Volgens een ander project, *Prompt Global Strike* genoemd, wordt de nucleaire lading van sommige ICBM's vervangen door conventionele koppen. Dat betekent dat het verschil tussen nucleair en conventioneel wegvalt – een levensgevaarlijke stap, waartegen Rusland terecht protesteert. Desalniettemin wordt voor dit programma meer geld vrijgemaakt.¹²

Dit beleidsdocument heeft duidelijk gemaakt dat de vage beloften over nucleaire ontwapening weinig voorstelden. Er is geen nucleaire ontwapening op komst.¹³ Dat bleek eigenlijk al uit de begin dit jaar verschenen Amerikaanse defensiebegroting, waarin alle aan de kernwapeninfrastructuur gerelateerde uitgaven worden opgesomd. Vergeleken met het bedrag van vorig jaar zijn de uitgaven aan de nucleaire infrastructuur met 9,8% gestegen, en wel naar \$ 7,009 miljard. Dat bedrag is hoger dan ooit tevoren. Het wordt vooral gebruikt om de voorraad kernwapens inzetbaar te houden door ze te verbeteren, op zo'n manier, dat onderdelen en componenten worden vervangen of vernieuwd, maar niet het wapen als geheel. De voorgestelde uitgaven voor het ontmantelen van kernwapens zijn daarentegen gedaald, met 39,6% naar \$ 58 miljoen.¹⁴

Inderdaad: zoals hij in Praag verklaarde, zou president Obama in zijn leven geen kernwapenvrije wereld meemaken. Maar het in de begroting vastgelegde beleid ging veel verder: het legt de basis voor een zwaar bewapende nucleaire Verenigde Staten, tot ver na het midden van deze eeuw.

Nucleaire beheersing en nucleaire ontwapening

Ook over de wapenbeheersingsverdragen, zoals de *Strategic Arms Limitation Talks* (START), bestaat veel verwarring. De positieve boodschap – de substantiële vermindering van het aantal kernwapens – wordt gelijkgesteld met een beleid van nucleaire ontwapening. Maar START gaat over reducties, niet over afschaffing. Het komt in feite neer op afspraken tussen de kernwapenstaten om elkaar op een wat lager niveau te bedreigen. De in het START-verdrag aangekondigde vermindering van het aantal kernwapens – voor de Verenigde Staten en Rusland naar 1550 strategische kernkoppen – reduceert het aantal keren dat de wereld kan worden vernietigd. Omdat het verdrag toestaat dat de wapensystemen gereed worden gehouden voor lancering binnen enkele minuten, verandert er ook niets aan de gevaren die daaruit voortvloeien – bijvoorbeeld een kernoorlog die per ongeluk uitbreekt, zoals in 1995 bijna gebeurde.¹⁵

Het in april door Rusland en Amerika ondertekende START-verdrag is dan ook geen *ontwapeningsverdrag*, maar een *beheersingsverdrag*: de aantallen kernwapens worden omlaag gebracht, maar de nucleaire slagkracht blijft in stand. Op dat feit werd ook gewezen door de Ierse vertegenwoordiger bij de NPV-toetsingsconferentie, die verklaarde dat 'reductions in nuclear weapons, in and of themselves, do not necessarily equate to a commitment to the complete elimination of nuclear weapons'.¹⁶

In feite worden door alle kernwapenstaten nieuwe draagsystemen (vooral raketten en onderzeeërs) ontwikkeld om de bestaande over een periode van 20-30 jaar te vervangen. De bestaande afspraken voor nucleaire ontwapening, zoals in artikel VI van het NPV, volstaan niet om een reëel ontwapeningsproces op gang te brengen. Alleen een verdragmatig vastgelegde reeks verifieerbare stappen kan dat bewerkstelligen.

Dat is niet alleen een droom van de nucleaire ontwapeningsbeweging. Verscheidene landen, waaronder Mexico, Brazilië, Oostenrijk, Nieuw-Zeeland, Zwitserland en Egypte, wezen in de verklaringen en *working papers* die op de conferentie werden gepresenteerd op de noodzaak van een juridisch raamwerk waarbinnen nucleaire ontwapening kon worden geregeld. In een *Plan of Action* pleitte de Organisatie van Niet-gebonden landen zelfs voor een *nuclear weapons convention*. In de voorgestelde slottekst van de NPV-conferentie¹⁷ wordt vrijblijvend naar zulke afspraken verwezen, maar pogingen ze om te zetten in verplichtingen, gekoppeld aan een tijdlijn, stuitten telkens op veto's van de kernwapenstaten en hun bondgenoten. Het meest praktische voorstel was de afspraak in 2012 een conferentie over massavernietigingswapens in het Midden-Oosten te houden. Omdat Israël als enige kernwapenstaat in de regio genoemd werd in de slotverklaring van de voorzitter, was een veto van de kant van de kernwapenstaten – in het bijzonder de Verenigde Staten – tot op het laatst nog mogelijk. Uiteindelijk gingen ook de Amerikanen akkoord, maar ze relativeerden hun steun onmiddellijk na afloop van de conferentie.

De dubbele standaard van de NAVO

De verklaring voor de remmende opstelling van de westerse landen schuilt vermoedelijk in de nauwe koppeling die er, in hun perceptie, bestaat tussen hun veiligheid en de Amerikaanse nucleaire paraplu waaronder ze schuilen. Door een reeks speciale afspraken binnen de NAVO en op bilaterale grondslag tussen Washington en de lidstaten is in de loop van een halve eeuw kernwapeninzet ten behoeve van en door die bondgenoten mogelijk gemaakt.

Zo is een situatie ontstaan waarin de NAVO-lidstaten, die zichzelf afficheren als niet-kernwapenstaten en het NPV hebben ondertekend, tegelijk het recht eisen een nucleaire afschrikkingsmacht te handhaven als onderdeel van hun militaire strategie. In de *Nuclear Planning Group* – een NAVO-orgaan waaraan alle lidstaten deelnemen – worden plannen gemaakt voor de inzet van kernwapens. Op het grondgebied van vijf lidstaten, inclusief Nederland, liggen Amerikaanse kernwapens en vier van die landen (Duitsland, België, Italië en Nederland) leiden

piloten op en stellen vliegtuigen beschikbaar om atoomaanvallen uit te voeren.¹⁸

In vredetijd wordt daarmee de letterlijke tekst van het NPV niet overtreden. De nucleaire doctrine maakt deel uit van de strategie van de NAVO, en die is geen ondertekenaar van het verdrag. De kernbommen voor de NAVO-aanvalsvliegtuigen zijn Amerikaans – de Verenigde Staten zijn een door het NPV erkende kernwapenstaat – en worden in vredetijd door Amerikaanse militairen bewaakt. Maar in tijd van oorlog worden ze overgedragen aan de piloten van het gastland. *Nederland wordt op dat ogenblik een kernwapenstaat.*

Op 17 mei jl. ontving NAVO-secretaris-generaal Rasmussen een rapport waarin de basis voor een nieuw 'strategisch concept' van het bondgenootschap uiteen wordt gezet. Een belangrijk onderdeel van dat document handelt over deze nucleaire doctrine van de NAVO: de atomaire afschrikking. In essentie moest die in stand blijven: 'As long as nuclear weapons remain a reality in international relations', aldus de commissie.¹⁹ Daarmee bevestigde ze eerdere verklaringen van Rasmussen dat de nucleaire afschrikking blijft en dat daaraan moet worden deelgenomen door zoveel mogelijk lidstaten.²⁰

Hij deed dit in weerwil van de voorzichtige pogingen van Nederland, Duitsland, Noorwegen, België en Luxemburg om de aanwezigheid van de Amerikaanse kernwapens op Europees grondgebied ter discussie te stellen. Daarin was minister Verhagen aangemoedigd door een aangenomen motie van SP-Kamerlid Van Velzen,²¹ waarin hij werd opgeroepen aan de Amerikaanse eigenaars duidelijk te maken dat de kernwapens niet nodig zijn voor de bescherming van Europa.

Maar ondanks vaak herhaalde verklaringen ten gunste van nucleaire ontwapening lijkt het erop alsof de Nederlandse regering zich heeft neergelegd bij zowel de nucleaire doctrine van de NAVO als het voor onbepaalde tijd vasthouden aan de atoomtaak van de Nederlandse luchtmacht. Dat bleek begin mei in New York tijdens de NPV-conferentie, toen minister Verhagen de terugtrekking van de substrategische kernwapens in Europa koppelde aan de Russisch-Amerikaanse nucleaire onderhandelingen.²²

Deze onwrikbaarheid van de NAVO is niet onopgemerkt gebleven in New York. De Indonesische minister van buitenlandse zaken Natalegawa, die sprak namens de 118 lidstaten van de Organisatie van Niet-gebonden landen, verklaarde in zijn toespraak dat volgens het NPV kernwapenstaten hun kennis van nucleair-militaire technologie niet mogen delen met niet-kernwapenstaten.²³ Daarmee doelde hij op het meest 'zichtbare' deel van de nucleaire slagkracht van de NAVO: de door vliegtuigen afgeworpen kernbom-

men. Hoewel de verzamelde vernietigingskracht van die bommen immens is – op vliegbasis Volkel alleen al genoeg om heel Europa en een deel van Rusland in de as te leggen – zijn deze wapensystemen achterhaald. De werkelijke nucleaire slagkracht van de NAVO ligt in de strategische kernwapensystemen van de drie kernwapenlidstaten: de nucleair bewapende onderzeeërs van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, die zeker niet worden afgeschaft.

Onzekere toekomst

Op het doorslaggevende punt, een tijdgebonden raamwerk voor nucleaire ontwapening, bleef de uiteindelijk overeengekomen slotverklaring van de toetsingsconferentie van het NPV in gebreke. Het was een pijnlijke herinnering aan de fundamentele tegenstellingen tussen de kernwapenstaten en alle landen die door hun nucleaire strijdkrachten beschermd worden aan de ene kant, tegenover de rest van de wereld aan de andere. Aangezien de nucleaire kwestie niet kan worden gescheiden van de internationale veiligheidsstructuur, staat of valt het proces naar nucleaire ontwapening met de oplossing van andere internationale machtsproblemen. Daar kan zelfs de meest ingenieuze diplomatie niet omheen.

Karel Koster is verbonden aan het Wetenschappelijk Bureau van de SP.

Noten

- 1 Zie: Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament (<http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/1995dec.html>).
- 2 <http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/13point.html>
- 3 Rebecca Johnson, 'Politics and Protection: Why the 2005 NPT Review Conference Failed', in: *Disarmament Diplomacy*, no. 80, herfst 2005.
- 4 Israeli nuclear capabilities. Resolution adopted on 18 September 2009 during the tenth plenary meeting, IAEA General Conference GC(53)/RES/17, september 2009.
- 5 Documents Said to Offer Proof of Israeli Nukes, 24 mei 2010 (via <http://gsn.nti.org/>).
- 6 Nuclear Diversion In The U.S.? 13 Years Of Contradiction And Confusion, General Accounting Office EMD-79-8, 18 december 1978 (via: THE 1965 NUMEC AFFAIR DECLASSIFIED, 13 mei 2010); Steven Aftergood / Secrecy News / FAS / Washington / www.fas.org
- 7 Statement by Ambassador Hisham Badr on behalf of the New Agenda Coalition, General debate Nuclear Non Proliferation Treaty 2010 Review Conference, 4 mei 2010.
- 8 <http://www.stimson.org/southasia/pdf/US-India-FinalTextof123Agreement.pdf> (3 augustus 2007).
- 9 'China in Pakistan nuclear deal', by Geoff Dyer in Beijing, Farhan Bokhari in Islamabad and James Lamont in New Delhi, in: *Financial Times*, 29 april 2010.
- 10 Zie de website van de Nuclear Threat Initiative (www.nti.org/e_research/profiles/index.html).
- 11 Nuclear Posture Review 2010, US Department of Defense, 3 mei 2010 (<http://www.defense.gov/npr/>).
- 12 'U.S. looks to nonnuclear weapons to use as deterrent', in: *Washington Post*, 8 april 2010.

- 13** Voor een kritisch commentaar, zie bijv. Rob de Wijk, 'Bedenk, Obama, het gaat nog altijd om macht', in: *Trouw*, 9 april 2010.
- 14** Enhancing Nuclear Weapons Research and Production to Support Disarmament?: An Analysis of the U.S. Department of Energy's National Nuclear Security Administration Fiscal Year 2011 Budget Request for Nuclear Weapons Activities., Prepared by dr. Robert Civiak, physicist, former Program Examiner for DOE nuclear security activities at the White House Office of Management and Budget; Prepared for: Tri-Valley CAREs (Communities Against a Radioactive Environment), Livermore, CA; Prepared on: February 22, november 2010.
- 15** Bruce Blair, Harold Feiveson & Frank N. von Hippel, 'Taking Nuclear Weapons Off Hair-Trigger Alert', in: *Scientific American*, november 1997.
- 16** <http://acronyminstitute.wordpress.com/page/2/>
- 17** <http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/revcon2010/DraftFinalDocument.pdf>
- 18** Voor een recent overzicht zie: Malcolm Chalmers & Simon Lunn,

'NATO's Tactical Nuclear Dilemma', *RUSI Occasional Paper*, maart 2010.

19 NATO 2020: assured security; dynamic engagement analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO, 17 mei 2010.

20 Closing press conference by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Informal meeting of NATO Foreign Ministers, Tallinn, Estland, 23 april 2010.

21 Stemming 22.04.2010 32 123-V, nr. 86: de motie-Van Velzen/Azough over de wenselijkheid van terugtrekking van Amerikaanse kernwapens uit Europa.

22 Statement by H.E. Mr. Maxime Verhagen, General debate Nuclear Non Proliferation Treaty 2010 Review Conference, 3 mei 2010.

23 Statement by Ambassador Hisham Badr on behalf of the New Agenda Coalition, General debate Nuclear Non Proliferation Treaty 2010 Review Conference, 4 mei 2010.