

Kernwapens op hun retour? : vijftig jaar kernbewapening, vijftientig jaar tegenoffensief : het non-proliferatieverdrag aan de vooravond van de verlenging

Citation for published version (APA):

Sijde, van der, B., Hoekema, J., & Houwelings, van, J. (1995). *Kernwapens op hun retour? : vijftig jaar kernbewapening, vijftientig jaar tegenoffensief : het non-proliferatieverdrag aan de vooravond van de verlenging*. (Cahier Studiecentrum voor Vredesvraagstukken; Vol. 61). Radboud Universiteit Nijmegen.

Document status and date:

Gepubliceerd: 01/01/1995

Document Version:

Uitgevers PDF, ook bekend als Version of Record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.tue.nl/taverne

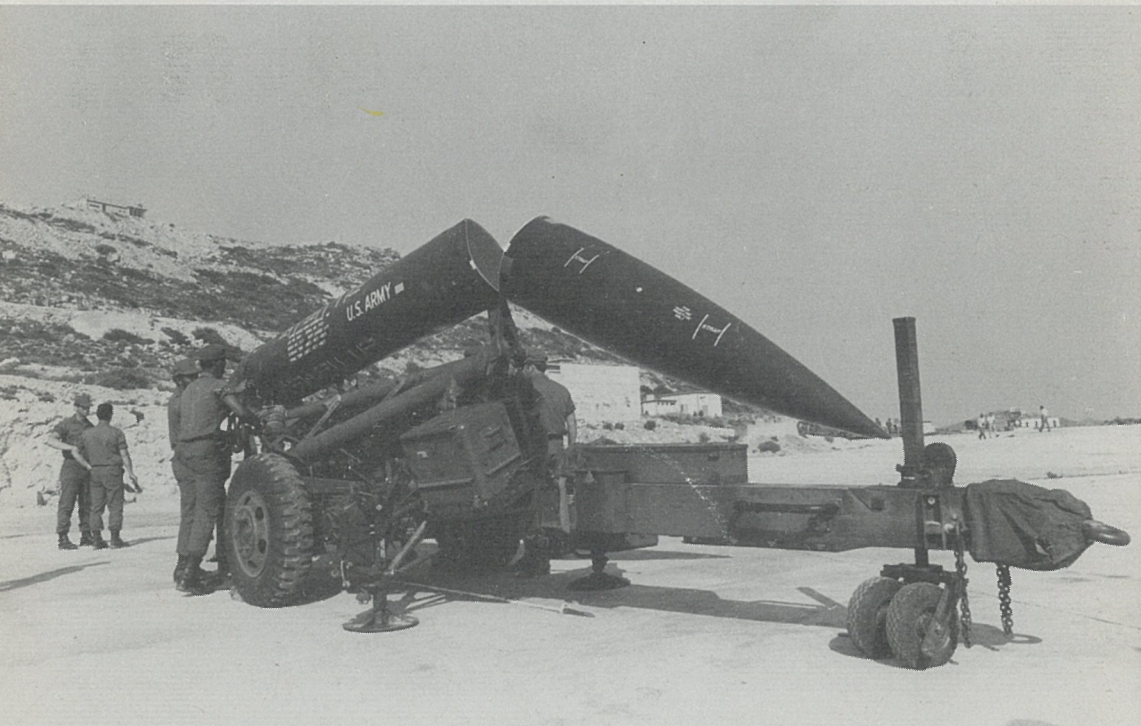
Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

openaccess@tue.nl

providing details and we will investigate your claim.

KERNWAPENS OP HUN RETOUR?



BART VAN DER SIJDE

Met bijdragen van:
Jan Hoekema
en
Jan van Houwelingen

CAHIER 61



STUDIECENTRUM VOOR VREDESVRAAGSTUKKEN KU NIJMEGEN 1995

KERNWAPENS OP HUN RETOUR?

1900

CAHIER 61
Studiecentrum voor Vredesvraagstukken
Thomas van Aquinostraat 5
Postbus 9108
6500 HK Nijmegen
080-615687

Cahiers van het Studiecentrum voor Vredesvraagstukken verschijnen
onder redactie van:

Dr. H.W. Bomert - historicus (hoofdredactie)

Prof.dr. G.J. Huizer - socioloog

Drs. B.H.C. Schennink - polemoloog

Prof.dr. P.J.M. van Tongeren - filosoof

Prof.dr. H.W. Tromp - polemoloog

Prof.dr. J.A. van der Ven - theoloog

Drs. L. Wecke - polemoloog

Kernwapens op hun retour?

**Vijftig jaar kernbewapening, vijftewintig jaar tegenoffensief:
het Non-Proliferatieverdrag aan de vooravond van de verlenging**

BART VAN DER SIJDE

Met bijdragen van:
Jan Hoekema
en
Jan van Houwelingen

Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, KU Nijmegen
1995

Uitgever

Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, Nijmegen

Druk- en bindwerk, omslag

CopyPrint 2000, Enschede

Foto omslag

NATO Information Service, Brussel

Redactie: Bert Bomert

ISBN: 90-71701-54-9

(c) Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, 1995

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Ten geleide	1
Inleiding	3
BART VAN DER SIJDE	
De kernwapenstaten anno 1994: de weg terug?	11
BART VAN DER SIJDE	
<i>Inleiding - 11</i>	
<i>Achtergronden -15</i>	
<i>De strategische kernwapenarsenalen van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie - 17</i>	
<i>De tactische kernmachten van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie - 25</i>	
<i>De kernmachten van Groot-Brittannië, Frankrijk en China - 30</i>	
<i>Overzicht van recente verdragen en toezeggingen - 36</i>	
<i>De kernwapenproeven - 45</i>	
<i>Conclusies - 51</i>	
Proliferatie van kernwapens: goede tijden, slechte tijden	57
BART VAN DER SIJDE	
<i>Algemeen beeld - 57</i>	
<i>Het Non-Proliferatieverdrag - 64</i>	
<i>Landenbeschrijvingen - 68</i>	
<i>Postscriptum – Noord-Korea in 1994: het conflict op de spits of de oplossing nabij? - 92</i>	
De geest is nog niet terug in de fles	111
BART VAN DER SIJDE	
<i>Inleiding - 111</i>	
<i>Het algemene politieke klimaat - 114</i>	
<i>De kernwapenstaten (verticale proliferatie) - 117</i>	
<i>De horizontale proliferatie - 120</i>	

Non-proliferatie: meer dan ooit nodig	123
JAN VAN HOUWELINGEN	
<i>Veiligheidsbeleid - 125</i>	
<i>De Verenigde Naties - 126</i>	
<i>Nieuwe maatregelen - 127</i>	
<i>Sancties - 128</i>	
<i>Non-proliferatie een utopie? - 129</i>	
Het non-proliferatiebeleid	131
JAN HOEKEMA	
Discussie van de studiedag in Den Haag, 7 juni 1993	145
Lijst van afkortingen	155

TEN GELEIDE

In dit boek zijn enkele bijdragen over de huidige kernwapensituatie bijeengebracht. Het hoofdbestanddeel wordt gevormd door een aantal artikelen van ondergetekende. Het eerste handelt over de kernwapenstaten, waarbij de ontwikkelingen tot en met 1994 worden besproken (“De kernwapenstaten anno 1994: de weg terug?”), het tweede over de zogeheten horizontale proliferatie met een extra aanvulling over de ontwikkelingen rond Noord-Korea in 1994 (“Proliferatie van kernwapens: goede tijden, slechte tijden”). De derde bijdrage bevat een tien-puntenvoorstel voor nucleaire ontwapening (“De geest is nog niet terug in de fles”). Voorlopers van deze artikelen — in verkorte en inmiddels verouderde vorm — zijn verschenen in de in juni 1993 uitgegeven IKV-bundel *De geest is nog niet terug in de fles: Een studie over massavernietigingswapens*. Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal bijdragen te publiceren van een op 7 juni 1993 gehouden studiedag bij de presentatie van bovengenoemde bundel. Een belangrijke bijdrage is die van drs. Jan Hoekema, toentertijd nog verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, die commentaar levert op enige artikelen uit de bundel, met name op die van Jan van Houwelingen en ondergetekende (“Het non-proliferatiebeleid”). Om dit commentaar tot zijn recht te laten komen, wordt het voorafgegaan door de bijdrage van Van Houwelingen van destijds (“Non-proliferatie: meer dan ooit nodig”). Tevens is als laatste onderdeel opgenomen de discussie die op die dag is gevoerd. Het boek is nog voorzien van een inleiding.

Ik hoop dat het geheel op hoofdlijnen een goede indruk geeft van de toestand op nucleair gebied en een goede leidraad kan vormen bij de discussies rond de verlenging van het Non-Proliferatieverdrag in 1995 en de onderhandelingen over een nucleair testverdrag.

Eindhoven, december 1994

Bart van der Sijde

INLEIDING

Bart van der Sijde

Het jaar 1995 belooft wat betreft de kernbewapening een bijzonder jaar te worden, en wel om drie redenen:

In de eerste plaats is het op 16 juli 1995 vijftig jaar geleden dat in de Verenigde Staten de eerste kernexplosie plaats vond en de mensheid — na de ontdekking van de kernsplijting een kleine zeven jaar eerder in december 1938 — het nucleaire tijdperk betrad. Binnen een maand, op 6 en 9 augustus 1945 werden de eerste kernwapens tegen de Japanse steden Hiroshima en Nagasaki gebruikt en veranderden deze steden in een puinhoop. Waar bij de bombardementen op de Duitse steden nog duizenden vliegtuigen aan te pas kwamen, volstond in Japan slechts één enkel vliegtuig!

In de tweede plaats is het Non-Proliferatieverdrag (NPV) — het belangrijkste, in ieder geval het meest centrale verdrag tegen de verspreiding van kernwapens — toe aan zijn vijftienvestigjarig jubileum. In 1970 bij het van kracht worden van het Verdrag bestonden er vijf officiële — in het kader van het NPV als zodanig erkende — kernwapenstaten (Verenigde Staten, Sovjet-Unie, Groot-Brittannië, Frankrijk en China); in 1995 zijn daar op zijn minst drie, en misschien vier niet als zodanig erkende staten bijgekomen (Israël, India en Pakistan, en mogelijk Noord-Korea). Eén land, namelijk Zuid-Afrika, heeft op de lijst van kernwapenstaten gestaan, maar het heeft zich er ook weer vrijwillig van laten afvoeren door zijn kernwapens te vernietigen. Een ander land, Irak, is na de Golfoorlog met harde hand (voorlopig) op het rechte spoor gedwongen. Inmiddels is er wel zorg om ontwikkelingen in Iran. Uit de erfenis van de Sovjet-Unie, ten slotte, kwamen naast Rusland drie nieuwe staten in het feitelijk bezit van kernwapens, namelijk Kazachstan, Oekraïne en Wit-Rusland, maar dit zal gelukkig vrij zeker van tijdelijke aard zijn.

Het zal ingewijden zijn opgevallen dat een aantal gebeurtenissen is opgesomd dat plaats vond tijdens de eerste periode van het NPV, maar daarmee niet altijd een doorzichtige relatie heeft. Het NPV is een succes geworden, afgemeten aan de vrees voor tientallen kernwapenstaten in 2000 die bij het van kracht worden van het NPV nog bestond, en het feit dat de 'ongelukken' veelal hun

oorsprong vinden voor 1970. Maar de invloed van het NPV op zijn eigen succes is een niet eenvoudig na te speuren zaak!

De door het Non-Proliferatieverdrag ook beoogde ontwapening van de kernwape­nstaten is gedurende ruim vijftien jaar van zijn bestaan een dode letter geweest. Pas met de afsluiting van het INF-akkoord in 1987 is daar — en dan nog alleen door de Verenigde Staten en de toenmalige Sovjet-Unie — voor het eerst gevolg aan gegeven. Voor die tijd was er in het kader van de SALT-verdragen slechts sprake van een ‘lichte’ vorm van wapenbeheersing en zeker niet van vermindering.

Naast het vijftientigjarig bestaan van het NPV is als derde punt van belang de verlenging ervan aan de orde; het Verdrag heeft immers een looptijd tot 1995. Het Verdrag zelf kent daarvoor drie varianten, die op de verlengingsconferentie in april 1995 in New York aan de orde zullen komen:

- een eenmalige onbeperkte verlenging, een keuze die de voorkeur heeft van (voormalig) West en Oost;
- een beperkte verlenging voor een aantal perioden; zowel de periodeduur als het aantal verlengingen staan in het Verdrag niet omschreven, zodat daarin een keuze zou moeten worden gemaakt;
- een eenmalige beperkte verlenging, waarna het Verdrag automatisch ten einde komt.

Veel Zuidelijke landen opteren voor de tweede of derde mogelijkheid; hoopelijk voor de tweede, omdat die veel minder bedreigend is voor het voortbestaan van het NPV. Insiders nemen aan dat vanwege de consensusvorming die bij besluitvorming binnen het NPV wordt gehanteerd, de tweede keuze als een voor iedereen meest acceptabele uitkomst zal worden aanvaard. De looptijd van de eerste periode blijft dan uiteraard nog een discussiepunt.

De praktische mogelijkheid om het Verdrag te amenderen volgens art. 8 wordt zeer laag ingeschat. Dit houdt in dat additionele eisen van niet-kernwape­nstaten slechts parallel kunnen worden gesteld. De vraag naar een totaal testverbod zal daarbij het voorop staan, gevolgd door de vraag naar hardere veiligheids­garanties voor niet-kernwape­nstaten en de beëindiging van het maken van splijstofmateriaal door de kernwape­nstaten. De combinatie van een testverbod en het verbod op de aanmaak van splijstofmateriaal haalt al voor een deel de vaart uit toekomstige ontwikkelingen. Dat zou compleet zijn met een verbod op nieuwe typen kernwapens, kernkoppen zowel als raketten. Het spanningsveld tussen de vervulling van art. 2 (geen verspreiding van kernwapens naar nog meer landen) en art. 6 (uiteindelijke ontwapening van de bestaande kernwape­nstaten) hangt echter nog altijd loodzwaar boven de markt.

De stand van zaken in het kernwapenprobleem wordt in de volgende hoofdstukken uitgebreid behandeld. In deze inleiding lopen we daarop al enigszins vooruit.

We leven vijftig jaar na de introductie van kernwapens, in een tijd waarin de grote dreiging van de afgelopen decennia is verdwenen. De klassieke afschrikingsdoctrine van de wederzijds verzekerde vernietiging (MAD) behoort, zeker in de praktijk, tot het einde. Vanwege het wegvallen van het communisme en vanwege de interne zwakte van het oude Oosten is het in feite nauwelijks te voorzien dat de klassieke Oost-Westdreiging weer zal herleven. We hebben overigens wel geleerd dat de combinatie van het bezit van kernwapens en instabiliteit van het staatsbestel niet de meest gelukkige combinatie is, als we denken aan de stroom van radio-actieve materialen die overal in Europa opduikt met meestal als vermoedelijke oorsprong de vroegere Sovjet-Unie.

Een gevolg van het verdwijnen van de Oost-Westdreiging is wel dat het kernwapenvraagstuk goeddeels uit de publieke aandacht is verdwenen. Ook in de pers vindt dat zijn weerslag in de frequentie en omvang van artikelen over de nucleaire bewapening. Als voorbeeld moge dienen het wel zeer korte bericht over de voorgenomen toetreding van Oekraïne tot het NPV (november 1994) in een van de landelijke dagbladen — en de afwezigheid ervan in de andere. Het doet vermoeden dat het belang daarvan voor de uitvoering van de START-verdragen niet is ingezien. Dat is op zich een enigszins verontrustende ontwikkeling, omdat de oplossing van het kernwapenvraagstuk niet is gebaat bij de afwezigheid van impulsen van buitenaf.

Vrij nieuw in de nu vijftigjarige nucleaire geschiedenis is de massaal ingezette ontwapening door de Verenigde Staten en Rusland (als voornaamste erfgenaam van de Sovjet-Unie) in het kader van het einde van de Koude Oorlog. Naast de bekende START-verdragen voor strategische bewapening en het INF-verdrag van 1987 voor kernwapens met een 'Europees' karakter, moeten met nadruk worden genoemd de imposante rij van besluiten van president Bush in september 1991 en de reactie daarop van Gorbatsjov enige dagen later. Toch is het zaak, naast terechte vreugde daarover, de werkelijkheid in het oog te houden: *The Bulletin of the Atomic Scientists* van november-december 1994 geeft voor de huidige voorraad kernwapens van de Verenigde Staten een getal van 14.900 en voor Rusland zelfs nog 29.000. Daar zit een aanzienlijk deel bij dat wacht op ontmanteling; het aantal min of meer actieve kernwapens van de twee grote kernwapenstaten is ruim twintigduizend en moet uiteindelijk terug naar circa tienduizend of minder. Niettemin zijn de huidige aantallen in ieder geval al ruimschoots beneden de maxima van 32.500 voor de Verenigde Staten (in 1967) en 45.000 voor de toenmalige Sovjet-Unie (in 1986).

De opstelling van Oekraïne heeft een aantal jaren grote zorgen gebaard, maar bij stukjes en beetjes heeft men daar zijn verzet tegen nucleaire ontwapening opgegeven, resulterend in de recente toetreding tot het NPV. Deze laatste stap was nodig, omdat het START-I-verdrag indertijd nog door de Sovjet-Unie was aangegaan en door alle betrokken nucleaire erfgenamen diende te worden geratificeerd. Bovendien was in het kader van het protocol van Lissabon (mei 1992) bepaald dat de betreffende drie nucleaire erfgenamen (Oekraïne, Kazachstan en Wit-Rusland) als niet-kernwapenstaat zouden toetreden tot het NPV, alvorens START-I, en dus ook START-II, van kracht kon worden.

Ondanks de werkelijk indrukwekkende wapenreducties in het recente verleden en — naar verwachting in de nabije toekomst — kan zich op termijn toch een dilemma voordoen indien de huidige verdragen en afspraken het laatste woord zouden zijn. De wereld zou dan afkoersen op een bewapening van ongeveer tienduizend kernkoppen — beduidend minder dan de zeventigduizend rond 1985, maar nog altijd met een overweldigende vernietigingskracht — en niet echt om trots op te zijn als eindresultaat na vijftieng jaar NPV. De huidige reducties zijn in de eerste plaats een post-Koude-Oorlogdividend — voor circa tien jaar veel, maar uiteindelijk niet echt genoeg. Het is zeker geen voldoende uitvoering van art. 6 van het NPV, waarin de kernwapenstaten onderhandelingen beloven teneinde tot totale ontwapening te komen. Daarom is het perspectief van onderhandelingen over verdere reducties van groot belang. Met name de Verenigde Staten hebben nu echter de neiging eerst maar eens af te wachten of alle afspraken en verdragen tot uitvoering worden gebracht, alvorens verder te willen praten.

Het gedrag van de 'kleine' kernwapenstaten — Frankrijk, Groot-Brittannië en China — is na het einde van de Koude Oorlog opvallend weinig aan de orde gesteld; mijns inziens onterecht. De omvang is weliswaar aanzienlijk kleiner dan die van de twee groten (met respectievelijk circa vijfhonderd, tweehonderd, en mogelijk driehonderd of meer wapens), maar er is een opvallend stilzwijgen met betrekking tot toekomstige reducties. Frankrijk en Groot-Brittannië hebben hooguit de uitbreidingen voor de toekomst bijgesteld; China zwijgt zelfs in alle talen.

Wat betreft de zogeheten horizontale proliferatie zijn er in de laatste jaren zowel zorgelijke als goede berichten te melden. De zorgelijke kant is het feit dat twee NPV-leden zich niet aan hun verplichtingen hebben gehouden. In de eerste plaats Irak, dat in de loop van de jaren tachtig een wapenprogramma heeft opgezet dat slechts door toedoen van de voor Irak negatieve afloop van de Golfoorlog geheel kon worden ontmanteld. Algemeen wordt aangenomen dat Irak nog slechts een tot twee jaar was verwijderd van een eerste 'ruwe'

bom. De tweede kwestie speelde zich af rond Noord-Korea, dat in ieder geval niet voldeed aan zijn verplichting om speciale inspecties toe te staan. Uiteindelijk is in oktober 1994 een overeenkomst tussen Noord-Korea en de Verenigde Staten bereikt, die de precieze status van Noord-Korea nog zo'n vijf jaar in het ongewisse laat, maar bij goede afloop inhoudt dat dan het probleem Noord-Korea ook ten einde is. Op de achtergrond zijn er ook nog zorgen over de plannen van Iran. Het land heeft in ieder geval zijn atoomprogramma nieuw leven ingeblazen en krijgt daarbij hulp van China.

We weten nu dat het ook mogelijk is om ex-kernwapenstaat te zijn: Zuid-Afrika heeft het bestaan en de vernietiging van zes kernwapens onthuld en is inmiddels als niet-kernwapenstaat tot het NPV toegetreden. Ook de jarenlange onzekerheid over de bedoelingen van Brazilië en Argentinië is tot een goed einde gekomen: beide landen inspecteren elkaars civiele atoomprogramma en het verdrag van Tlatelolco betreffende een kernwapenvrije zone voor Zuid-Amerika is eindelijk geëffectueerd.

Uiteraard zijn er nog drie niet-NPV-landen — Israël, India en Pakistan — van wie we volstrekt zeker weten dat ze kernwapens bezitten, dan wel de assemblage in een oogwenk kunnen voltooiën. Het Midden-Oosten en Zuid-Azië zijn daardoor nog immer nucleaire spanningshaarden zonder veel zicht op een spoedige oplossing.

Al bij al is het met de horizontale proliferatie vergeleken met de sombere voorspellingen niet slecht gelopen, mits de positieve verwachtingen rond Noord-Korea bewaarheid worden. Een dreigende derde golf van proliferatie die er aan leek te komen — na de eerste golf van de vijf officiële kernwapenstaten en de tweede golf, deels van voor 1970, van de zojuist genoemde drie landen die geen lid van het NPV zijn — lijkt afgewend. Desalniettemin is het aantal *de facto* kernwapenstaten in de wereld al vanaf omstreeks 1980 acht à negen en is dus nog niet substantieel afgenomen.

Hoe gaat het nu verder? Is de volgende vijftientig jaar het tijdperk van definitieve kernontwapening en gaan we af op een kernwapenverdrag, vergelijkbaar met dat voor chemische en biologische wapens? De kernwapenstaten lijken nog stevig vast te houden aan de onmisbaarheid van kernwapens voor de veiligheid van henzelf en de wereld. De drie genoemde niet-officiële kernwapenstaten lijken er vooralsnog niet aan toe hun nucleaire optie op te geven. Op de lange duur dreigt hieruit een wederzijdse legitimering te groeien. Van de kernwapenstaten kan moeilijk worden geëist dat ze hun bewapening geheel opgeven — zij hebben door het NPV immers een zekere, zij het tijdelijke vorm van legitimering ontvangen — zolang er nog staten zijn die hun bewapening aanhouden.

Met name India voert onder andere het punt van de discriminatie aan om zijn positie te verdedigen — een patstelling dus.

In mijn drie bijdragen is ervoor gekozen om een zeker onderscheid te maken tussen ten eerste de bevordering van een algemeen klimaat van non-proliferatie, vastgelegd in het NPV, met name om nieuwe gevallen van proliferatie zo veel mogelijk af te schrikken door het opwerpen van een politieke drempel; vervolgens de verdere ontwapening van de kernwapenstaten; en, ten slotte, het doorbreken van de patstelling in de ‘moeilijke’ regio’s — zonder overigens het verband tussen de drie uit het oog te verliezen. Het aanbrengen van dit onderscheid en zeker de voorkeur om alle drie de aspecten, dus ook het algemene klimaat, aandacht te geven, wordt niet door iedereen ondersteund. Met name uit de bijdrage van Jan Hoekema is op te maken dat zijn eerste zorg ligt bij de verspreiding van kernwapens naar meer landen. Met name de kwestie-Oekraïne, die in 1993 nog verre van opgelost was, wordt door hem als voorbeeld naar voren gehaald. Op zich is dit punt de moeite waard om verder te doordenken. Een vraag is ook of verticale en horizontale proliferatie als problemen van gelijke orde moeten worden gezien, of — zonder het misschien hardop uit te spreken — kernwapens in handen van de Verenigde Staten als ‘minder erg’ worden ervaren. Een uitspraak van Hans Blix, de directeur-generaal van het IAEA (het in Wenen gevestigde Internationaal Atoomenergie Agentschap), is in dit verband onthullend: horizontale proliferatie is een zorg, verticale proliferatie een feit.

Het jaar 1995 kan belangrijk worden. Hoe wordt het Non-Proliferatieverdrag verlengd? Komt men er in april en mei in een aantal weken uit? Tonen de niet-kernwapenstaten zich redelijk tevreden met de gang van zaken in de afgelopen jaren of zien ze toch (op termijn) een discriminatie ontstaan tussen de uitvoering van art. 2 en art. 6 van het NPV? Met name de Verenigde Staten hebben zich ingezet voor art. 2 (denk aan Noord-Korea) en over de inzet voor art. 6 valt de laatste jaren ook niet te klagen. Maar de grote vraag is, hoe gaat het in de toekomst verder? Gaan we naar steeds minder, totdat de cruciale vraag wordt gesteld — namelijk die van totale afschaffing — of is er bij het bereiken van een bepaald minimum aantal eenvoudig niet meer te praten?

Van belang voor de sfeer op de verlengingsconferentie zal ongetwijfeld de stand van zaken betreffende een verdrag voor een totaal testverbod zijn. Er is, na de opsteker over de invoering van de diverse moratoria in de laatste jaren, een opvallend aantal obstakels op weg naar een snel verdrag voor een testverbod te signaleren. En dat zijn niet zozeer technische obstakels over verificatie, maar vooral politieke. Frankrijk en Groot-Brittannië zijn de aanvoerders bij het dwars liggen en de uitkomst is niet zonder zorg. Daarnaast kunnen vraagstuk-

ken als duidelijker veiligheidsgaranties, de aanmaak van splijtstof en het controleregime punten van overleg en splijtzwam vormen.

Welke vorm van verlenging verdient de voorkeur? Is dat de door het Noorden voorgestane onbeperkte en ongeconditioneerde verlenging? Ik waag het te betwijfelen. Op zich is conditionering vrijwel niet uitvoerbaar, doordat zoals vermeld het verdrag praktisch niet te amenderen is. Onbeperkte verlenging is echter mede daardoor niet aan te bevelen, omdat de niet-kernwapenstaten dan geheel afhankelijk zijn en blijven van het goede gedrag van de kernwapenstaten, zonder nog ooit noemenswaardige druk te kunnen uitoefenen, behalve dan de dreiging uit het NPV te stappen. Een volgende optie is die van een aantal beperkte verlengingen. Deze geeft in ieder geval de gelegenheid het debat van tijd tot tijd te heropenen. Als men het Non-Proliferatieverdrag echter niet wil opblazen, is het ook niet meer dan dat. Het is in ieder geval wel meer dan bij een onbeperkte verlenging. Daarom is ook in ons land voor deze vorm van voortzetting gekozen, onder meer in een nota van het IKV, uitgebracht in december 1994 onder de titel *Kernbewapening na 1995, een aflopende zaak?* Al bij al is er reden genoeg om aandacht te schenken aan een alomvattend, op hoofdpunten consistent ontwapeningsprogramma voor de toekomst.

DE KERNWAPENSTATEN ANNO 1994: DE WEG TERUG?

Bart van der Sijde

Inleiding

Het behoeft nauwelijks betoog dat met de totale omwenteling van de politieke verhoudingen ook de militaire situatie tussen Oost en West en daarmee de rol van de kernwapens van de Verenigde Staten en de voormalige Sovjet-Unie in de laatste tien jaar drastisch is veranderd. De eerste jaren van het Reagan-tijdperk lieten nog een toenemende confrontatie tussen de beide grootmachten zien, die in november 1983 zijn dieptepunt bereikte met de plaatsing van de eerste Amerikaanse kruisraketten in Europa. Sinds de hervatting van de onderhandelingen in maart 1985 — samenvallend met het aantreden van Gorbatsjov als leider van de Sovjet-Unie — was er van een steeds snellere toenadering tussen de beide grootmachten sprake. Deze heeft — mede door de radicale interne veranderingen in het Oostblok — geleid tot het einde van de Koude Oorlog. Het omverwerpen van het communistische bewind in verschillende Middeneuropese landen (eind 1989) en in de Sovjet-Unie na de mislukte putsch (augustus 1991), heeft dit proces vrijwel zeker onomkeerbaar gemaakt. De andere kant van de medaille is echter dat er ook sprake is van een grote mate van instabiliteit en onzekerheid over de toekomst van de voormalige Sovjet-republieken. De opkomst van de fascistische nationalist Zjirinovski in Rusland is daar een voorbeeld van. Het is des te belangrijker om de terugkeer van een nucleaire dreiging te voorkomen, zowel door vermindering van de arsenalen als door het nemen van vertrouwenwekkende maatregelen, waardoor de nucleaire activiteiten van de Verenigde Staten en Rusland transparant worden.

De veranderde politieke situatie heeft, vooral na augustus 1991, geleid tot verschillende verdragen en eenzijdige verklaringen over nucleaire en niet-nucleaire ontwapening. De belangrijkste zijn:

- het INF-akkoord (december 1987) inzake de afschaffing van alle in Europa op het land gestationeerde raketssystemen met een reikwijdte tussen 500 en 5.500 kilometer;

- de CVSE-akkoorden (november 1990) over verregaande conventionele wapenreducties in Europa;
- het START-I-verdrag (juli 1991) inzake een eerste echte, maar nog zeer bescheiden reductie van de strategische kernmachten van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie;
- de verregaande eenzijdige toezeggingen van Bush (27 september 1991) en van Gorbatsjov (5 oktober 1991) op het gebied van op het land en de zee gestationeerde tactische kernwapens, gekoppeld aan een snellere uitvoering van het START-verdrag;
- de bevestiging van en aanvulling op deze toezeggingen (28 en 29 januari 1992);
- een raamovereenkomst voor een START-II-verdrag op 16 juni 1992 en de formele bevestiging hiervan op 3 januari 1993, volgens welke het aantal strategische kernkoppen voor Rusland en de Verenigde Staten zal worden beperkt tot 3.500.

Een van de belangrijke gevolgen van de politieke ontwikkelingen is dat er zeker vanaf eind 1991 in de praktijk geen sprake meer is van de aloude, gedurende tientallen jaren bestaande situatie van nucleaire afschrikking tussen de beide grootmachten. In feite is daardoor een dubbelzinnige situatie ontstaan, want een deel van de nucleaire systemen zal vermoedelijk nog jaren operationeel of op zijn minst intact blijven en ook het onder schot houden van (voormalige) vijandelijke doelen behoort nog steeds niet geheel tot het verleden. Ondanks alle problemen over de nucleaire toekomst die in dit hoofdstuk nog aan de orde zullen komen, is het echter goed om twee aspecten scherp in het oog te houden:

1. In de huidige situatie houdt niemand meer rekening met een nucleair conflict tussen de Verenigde Staten en (nu) Rusland. Deze dreiging bracht in het begin van de jaren tachtig in West-Europa nog honderdduizenden uit protest op de been. De huidige politieke situatie in Rusland veroorzaakt opnieuw onzekerheid over de toekomst, maar heeft vooral een intern karakter, zeker als we intern betrekken op de GOS-landen. Uiteraard kan dit veranderen als de ultra-nationalistische krachten in Rusland de overhand krijgen.
2. Er zijn nu al grotere reducties in aantallen en soorten kernwapens toegezegd en bereikt dan wie dan ook tien jaar geleden binnen zo'n kort tijdsbestek voor mogelijk had gehouden.

Voor velen behoort de kernwapendiscussie daardoor nu tot het verleden. Dat is om een aantal redenen volstrekt onjuist. Waarom is het probleem van de kernwapens nog steeds actueel?

- Momenteel zijn er nog een kleine vijftigduizend kernwapens op aarde aanwezig en ook na de grote schoonmaak — die nu is voorzien tot 2003 — zullen nog ruim tienduizend kernwapens overblijven.¹ Een illustratie van het denken van eind 1987, bijna drie jaar na het intreden van de dooi in de Oost-Westrelatie, is dat in het INF-verdrag op aandrang van de Verenigde Staten geen verplichting is opgenomen om de bijbehorende kernkoppen te vernietigen.²
- Er is de laatste jaren weer een toenemende bezorgdheid over een mogelijke nieuwe golf van verspreiding van kernwapens (horizontale proliferatie), waarbij landen als Irak, Iran, Noord-Korea en Algerije zijn betrokken. Vanaf 12 maart 1993 heeft Noord-Korea zelfs gedurende een aantal maanden gedreigd het NPV-lidmaatschap op te zeggen. (Aan horizontale proliferatie is in deze bundel een apart hoofdstuk gewijd en het probleem wordt daarom hier niet verder besproken).
- Het is een aantal jaren de vraag geweest of de Sovjet-Unie als kernwapenstaat slechts één opvolger — Rusland — of een aantal opvolgers zou hebben. Hoewel er goede hoop is dat de drie landen die ook een deel van de strategische kernwapens van de voormalige Sovjet-Unie op hun grondgebied hebben staan — Oekraïne, Kazachstan en Wit-Rusland — deze zullen overdragen aan Rusland, is dit nog steeds niet definitief geregeld. Vooral de houding van Oekraïne heeft de afgelopen jaren zorgen gebaard. Met de parlementaire goedkeuring van het START-I-verdrag (3 februari 1994) kwam daar deels een einde aan. Op 6 maart 1994 arriveerde het eerste transport van zestig kernkoppen in Rusland.³ De internationaal aan Oekraïne gestelde eis om als niet-kernwapenstaat lid van het NPV te worden was tot voor kort echter nog niet ingewilligd en dit blokkeerde de juridische inwerkingtreding van START-I en derhalve ook van START-II. Het parlement van Oekraïne heeft pas in november 1994 de toetreding alsnog geratificeerd.

Ook de toestand rond de tactische kernwapens is niet altijd even duidelijk geweest. Lange tijd waren er geen geverifieerde berichten voorhanden met een antwoord op de vraag uit welke van de veertien overige republieken waar oorspronkelijk tactische kernwapens stonden opgesteld, deze zijn verwijderd.⁴ Inmiddels is gemeld dat het transport naar Rusland op gang is gekomen en dat van de circa 6.500 tactische kernwapens buiten Rusland er drieduizend naar Rusland waren overgebracht.⁵ Men gaat er nu vanuit dat er geen specifieke problemen meer zijn over de verblijfplaats van tactische kernwapens buiten Rusland.

- De onoverzichtelijke toestand die in de voormalige Sovjet-Unie is ontstaan met betrekking tot de controle over de kernwapens en splijststofmateriaal is

zonder precedent. Vooral het wegvallen van een doelmatig beheer over deze wapens en nucleaire materialen in het algemeen vormt een ernstig veiligheidsrisico. Zo verscheen in *Der Spiegel* een artikel over de ontvreemding van drie kernkoppen, met als mogelijke eindbestemming Iran. In 1992 werd op de luchthaven van Wenen vijftig gram hoogverrijkt uranium-235 onderschept.⁶ Arad heeft echter betoogd dat deze situatie minder ernstig is dan zij aanvankelijk leek.⁷ Er zijn veel nep-materialen te koop aangeboden. Wel is gedurende 1994 de nodige commotie ontstaan over te koop aangeboden materialen, waaronder het uiterst gevaarlijke plutonium.

- De ontwikkeling in de voormalige Sovjet-Unie — het uiteen vallen van dit land in vele afzonderlijke staten met nog instabiele regeringen, inclusief die van Rusland zelf — is op zich een heldere illustratie van hoe gevaarlijk het bezit van massavernietigingswapens in deze wereld is. Of men nu uiteindelijk tegenstander van de aanwezigheid van kernwapens is of hun aanwezigheid als een gegeven en onontkoombaar feit accepteert en er wat betreft stabiliteit zelfs een positieve betekenis aan toekent, niemand ziet ze graag in handen van instabiele regeringen. Maar wat vandaag het toppunt van stabiliteit lijkt, behoeft dat morgen niet meer te zijn.
- Door het mogelijk wegvallen van een waterdichte controle over kernwapens doemt het aloude spookbeeld van één of meer kernwapens in handen van terroristische organisaties of landen zoals Libië weer op. Als plutonium in verkeerde handen valt, ontstaat al een levensgevaarlijke situatie, zonder dat er nog sprake is van de constructie van een bom.
- Het zal, ten slotte, voor iedere ingewijde duidelijk zijn dat de nucleaire optie als zodanig niet ter discussie staat. Ook binnen de nu voorgestelde START-II-overeenkomst — met een plafond van 3.500 kernkoppen voor Rusland en de Verenigde Staten — blijft deze duidelijk overeind. De Verenigde Staten behouden daarmee, ironisch genoeg, een capaciteit die vergelijkbaar is met die tijdens de Cuba-crisis, een episode die niet bepaald als de meest veilige is ervaren. In een artikel van eind 1991 betoogden Arkin en medeauteurs dat de door Bush gezette stappen, gewild of ongewild, naar nucleaire ontwapening zouden leiden.⁸ Hoewel de aangekondigde stappen perfect passen in een dergelijk scenario en de samenhang van het stoppen zetten van testen, de produktie van splijtstofmateriaal en de aanmaak van nieuwe wapens de interesse van de industrie sterk zal doen afnemen, lijkt het mij toch nog te vroeg voor een dergelijke conclusie. Zo circuleerden er in september 1994 berichten in de pers dat de Amerikanen voorlopig geen nieuwe ontwapeningsvoorstellen willen lanceren. Bij zijn bezoek aan de Verenigde Staten, eind september 1994, deed Jeltsin weliswaar het voorstel het niet bij START-I

en START-II te laten en tot verdere reducties over te gaan, maar de Amerikanen hebben vooralsnog niet positief gereageerd.

We zullen ons moeten realiseren dat de situatie waarin ofwel eenzijdig, ofwel via overeenkomsten in korte tijd tot forse reducties wordt besloten, nog van zeer recente datum is. Zelfs in een politieke situatie van groeiende consensus is er nog zes jaar onderhandeld (vanaf augustus 1985 tot juli 1991) over het START-I-verdrag; tijdens de onderhandelingen zijn er nog jarenlang disputen geweest over de onderverdeling van de zestienhonderd toegestane raketssystemen en zesduizend kernkoppen over land-, zee- en luchtmacht; over de manier van tellen van kernkoppen, waardoor de werkelijke aantallen bij de Amerikanen tot bijna tienduizend konden oplopen; en over verificatieprocedures. Het is duidelijk dat zelfs een geringe verslechtering van de politieke situatie ervoor kan zorgen dat de nucleaire ontwapening weer in het slop raakt. Veel van de eenzijdige verklaringen hebben immers alleen politieke betekenis in de huidige context en zullen slechts in het huidige klimaat worden uitgevoerd, maar bevatten geen juridisch afdwingbare verplichtingen. Zelfs een verdrag ter controle van de ontmanteling van kernkoppen die buiten de START-I en -II-verdragen vallen, ontbreekt.

Achtergronden

Ook voor de huidige tijd is het van belang de oorzaken en drijfveren van het bezit van kernwapens te analyseren. De voornaamste drijfveer wordt ingegeven door een situatie van vijandschap en dreiging. De vijandschap in de Tweede Wereldoorlog was de motor achter het atoomproject van Duitsland, Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. Dat slechts de Verenigde Staten aan het einde van die oorlog in het bezit van de bom waren, had te maken met het wetenschappelijke en technische potentieel van het betreffende land en de afgeschermdere ligging ten opzichte van de vijanden. Groot-Brittannië en de Sovjet-Unie moesten noodgedwongen prioriteit aan de directe oorlogvoering geven, waardoor de ontwikkeling van radar en het ontmagnetiseren van schepen hogere prioriteit hadden dan een nog niet naar waarde te schatten superwapen. Duitsland zelf verkeerde in een vergelijkbare situatie en werd bovendien, naast wetenschappelijke blunders binnen het atoomproject, ook gehandicapt door de voortdurende dreiging van geallieerde bombardementen.

De antagonistische situatie tussen Duitsland en de Verenigde Staten werd na de Tweede Wereldoorlog binnen een paar jaar vervangen door de vijandschap tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. De tweede fase van het atoom-

project van de Sovjet-Unie is in feite daags na Hiroshima gestart. Het atoomprogramma van Groot-Brittannië en Frankrijk maken bovendien nog een ander kritisch punt duidelijk: naast de behoefte om als grootmacht van de partij te zijn, durfde men niet af te gaan op een nucleaire garantie van de Verenigde Staten, zo dit land al bereid zou zijn die blindelings af te geven. Kissinger heeft dit dilemma in 1979 nog eens duidelijk onder woorden gebracht.⁹ De Gaulle heeft nooit op de garanties van de Verenigde Staten willen vertrouwen. Wat betreft de inzet van kernwapens bestaan kennelijk geen absolute veiligheids garanties.

De kernbewapening van de Sovjet-Unie heeft ongetwijfeld de houding van China aanzienlijk beïnvloed, zeker nadat na 1956 de onderlinge verhoudingen sterk verslechterden. Hiermee wordt een patroon zichtbaar met verregaande consequenties: een land meent de kernwapenoptie te moeten nastreven vanwege zijn gespannen relatie met een andere staat (de Sovjet-Unie ten opzichte van de Verenigde Staten), maar een gevolg is dat een derde land (China) dezelfde weg opgaat. Deze lijn is nog verder door te trekken: het is bekend dat India lange tijd op de tweesprong heeft gestaan om al dan niet een militair programma aan te gaan, maar definitief overstag ging ten gevolge van de grensconflicten met China in 1962 en diens eerste kernwapenproef in 1964.¹⁰ De zevende in de rij is Pakistan, dat al vanaf 1972 en na de Indische atoomproef van 1974 met des te meer inspanning het bezit van een kernwapen heeft nagestreefd.

In een zijlijn van deze ontwikkeling startte Noord-Korea een atoomprogramma. Vijandschap met Zuid-Korea plus de aanwezigheid van Amerikaanse kernwapens aldaar waren hier de aanleiding. Het gevaar voor uitstraling naar Zuid-Korea en Japan, plus de aanwezigheid van een nucleair China vormen in principe de mogelijkheid van een derde nucleaire regio — naast het Midden-Oosten en Zuid-Azië — zeker nu het IAEA er nog steeds niet in is geslaagd om een geheel vrije inspectie in Noord-Korea gedaan te krijgen en er nog steeds rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat Noord-Korea dichtbij het bezit van een eerste kernbom staat, ondanks de zeer recente toenadering met de Verenigde Staten.

Een nieuwe reeks van motieven komen we bij Israël tegen: een verzekering tegen een numerieke (niet nucleaire) Arabische overmacht; een chantagemiddel tegenover de Verenigde Staten om zich te verzekeren van conventionele steun in tijden van nood (Yom-Kippoer-oorlog); en een verzekering tegen te grote inmenging van de Sovjet-Unie in het Midden-Oosten ten nadele van Israël, door het onder schot houden van steden in het zuiden van de Sovjet-Unie.¹¹ Ook bij Zuid-Afrika speelde het eerste motief — het kunnen beschikken over een verzekering tegenover een numerieke overmacht — een rol.

Tot slot nog een opmerking over de 'ijzeren logica' van nucleaire proliferatie: de weg terug is in politiek opzicht zeer veel moeilijker dan de weg naar een nucleaire status. Uit *The Samson Option* blijkt dat ook in Israël jarenlang bezorgdheid bestond over de economische gevolgen van het atoomproject. In zo'n periode, waarin het doel nog niet is bereikt, zijn er nog mogelijkheden tot bijsturing en verijdeling. Dat leek tot begin 1993, en lijkt nu opnieuw in 1994 ook met Noord-Korea het geval. Anderzijds laat de houding van Zuid-Afrika zien dat het wegvallen van een politieke controversie de weg naar een nieuw beleid opent. Maar ook de recente ontwikkelingen in Argentinië en Brazilië spreken boekdelen.¹² Het opgeven van een latent aanwezige behoefte aan een kernwapen heeft zeker te maken met de democratisering in beide landen. Kennelijk is alleen rivaliteit zonder echte vijandschap geen voldoende drijfveer voor landen met hun omvang om een kostbaar militair project door te zetten.

De strategische kernwapenarsenalen van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie

In de verschillende handboeken van internationale instituten, waaronder het SIPRI, en tijdschriften als *The Bulletin of the Atomic Scientists* worden tot in detail de wapenontwikkelingen gevolgd. Hieronder worden slechts enige hoofdlijnen geschetst.

De Verenigde Staten

De Verenigde Staten hebben altijd veel waarde gehecht aan de zogenoemde triade, een volwaardige nucleaire macht op zee, in de lucht en op het land. Deze volgorde geeft ook een indicatie van de numerieke omvang, met in het topjaar 1988 respectievelijk 5.760, 4.600 en 2.450 kernkoppen, dus in totaal ongeveer dertienduizend.¹³

Vanaf de Tweede Wereldoorlog zijn verschillende technische stadia doorlopen.¹⁴ Tot ongeveer 1960 was de bommenwerper het vervoermiddel van kernbommen. Vanaf 1960 zijn de op het land (ICBM) en op zee (SLBM) gestationeerde ballistische raketten daarvoor in de plaats gekomen, in 1970 gevolgd door raketten met een aantal onafhankelijk richtbare kernkoppen (gemirvde raketten). In 1982 deden ten slotte de kruisraketten — langzame, maar zeer nauwkeurige wapens — hun intrede, het eerst aan boord van vliegtuigen. In de moderne technische ontwikkeling speelt het vermogen om 'harde' militaire doelen, met name vijandelijke ondergrondse raketsilo's, te kunnen vernietigen een grote rol. Deze militaire strategie is bekend als de zogenoemde *counterforce*-strategie.

De nucleaire zeestrijdkrachten zijn in 1960 ontstaan met de ingebruikneming van de Polaris-onderzeeërs en gelijknamige raketten, aanvankelijk met één kernkop, later ook in een driekoppige versie. Deze vloot heeft in zijn topjaren van 1965 tot 1969 bestaan uit dertien schepen met elk zestien raketten en drie kernkoppen per raket (zie tabel 1). In 1981 is het laatste schip uit de vaart genomen.

Het daaropvolgende programma bestond uit de Poseidon-onderzeeërs en -raketten. Dit programma ging in 1970 van start en de laatste tien schepen zijn op 1 oktober 1991 uit actieve dienst genomen, als gevolg van de serie maatregelen die president Bush op 27 september 1991 heeft afgekondigd.¹⁵ Op het hoogtepunt van het programma in 1979-'80 waren er 31 schepen in de vaart, met elk zestien raketten met tien onafhankelijk richtbare kernkoppen. Het aantal van bijna vijfduizend kernkoppen illustreert scherp de kwantitatieve ontwikkeling ten opzichte van het voorgaande programma — een achtvoudige uitbreiding als sprekend voorbeeld van de geweldige getalleninflatie op nucleair gebied. Bovendien waren de nieuwe kernkoppen veel flexibeler en trefzekerder in te zetten. Met zijn aanpassing van één megaton (duizend kiloton) van de Polaris-A1-kop naar veertig kiloton markeert het ook de overgang van 'afschrikingswapen' naar 'vechtwapen'.

Het derde programma is dat van de huidige Trident-C4-raket, deels geïnstalleerd op nieuwe Ohio-onderzeeërs met 24 raketten aan boord, deels op bestaande Poseidon-onderzeeërs met zestien raketten. Het programma ging in 1980 van start en omvatte maximaal begin 1992 twaalf Poseidon- en acht Ohio-onderzeeërs met in totaal 384 raketten en 3.072 kernkoppen.¹⁶ Per raket zijn acht kernkoppen met een lading van honderd kiloton (w-76 kernkop) geïnstalleerd.

Als illustratie van een doorgaande modernisering in ontspanningstijd geldt de indienstneming van inmiddels zes schepen met nieuwe Trident-D5-raketten (vanaf 1990). Deze zijn voor een deel uitgerust met de w-88-kernkop met 475 kiloton (dus veel zwaardere koppen dan hun voorgangers) en deze hebben als eerste kernwapens op zee de potentie om harde militaire doelen te kunnen vernietigen. Daarmee hebben de Verenigde Staten een zelf onkwetsbare, voor een aanvalsoorlog geschikte kernmacht op zee gecreëerd in plaats van de zogeheten 'tweede-slagcapaciteit' die het voordien had. Dit potentieel omvat vanaf januari 1992 vier Ohio-onderzeeërs met in totaal circa vierhonderd w-88-kernkoppen.¹⁷ Dit aantal zal niet toenemen, omdat de w-88-kernkop niet meer wordt geproduceerd. De rest is en blijft aangevuld met de bestaande w-76-kernkoppen.¹⁸ Er staan nog vier Ohio-onderzeeërs op stapel, zodat als dit programma is uitgevoerd de hele vloot achttien schepen met 432 raketten en maximaal 3.456 kernkoppen zou omvatten, twaalf schepen met C4-raketten en zes met D5-

raketten. De omvang van circa 3.500 kernkoppen zou binnen het START-I-verdrag nog toelaatbaar zijn. De facto hebben de Verenigde Staten eind 1993, begin 1994 al aan de verplichtingen volgens START-I voldaan. De laatste drie Poseidon-onderzeeërs zijn op 1 april 1994 uit de vaart genomen.¹⁹

Met de nieuwe afspraken in het kader van START-II wordt afgekoerst op 1.728 kernkoppen.²⁰ Eventueel worden meer (namelijk de genoemde achttien) schepen dan het benodigde minimum in de vaart gehouden, door een aantal lanceerpijpen dicht te gooien met beton of, als meest waarschijnlijke oplossing, het aantal kernkoppen per raket te verminderen tot vier. START-II zou uiteindelijk een reductie van het maritieme potentieel van de Verenigde Staten betekenen tot circa een-derde. De wezenlijke betekenis van dit onderdeel blijft echter volstrekt onaangetast en is wat omvang betreft vergelijkbaar met dat van 1971, maar steekt er wat betreft militaire kracht ver bovenuit. Een samenvattend overzicht over de laatste decennia is in tabel 1 te vinden.

Tabel 1 Nucleaire vloot van de Verenigde Staten

Programma	Jaren	Schepen	Raketten	Kernkoppen per raket	Kernkoppen totaal
• Polaris	1960-1981	13	208	3	624
• Poseidon	1970-1991	31	496	10	4.960
• Trident-C4	1980-	20	384	8	3.072
• Trident-D5	1990-	6	144	8	1.152 (a)
• Poseidon/Trident	januari 1991	33	608	8/10	5.216
• Trident-C4, -D5	april 1994	14	336	8	2.688 (b)
• START-I	1993/1994	20	432	8	3.456
• START-II	2003 (d)	18	432 (c)	4	1.728

(a) waarvan 400 w-88- en 752 w-76-kernkoppen

(b) gegevens volgens *SIPRI Yearbook 1994*, hoofdstuk 8; "Nuclear Notebook", January-February 1994; *Ibidem*, July-August 1994

(c) het aantal wordt bereikt door per raket slechts vier in plaats van acht kernkoppen te installeren

(d) uiterste jaartal, realisering mogelijk eerder

De raketmacht op het land is sinds 1962 gebaseerd op de Minuteman-raket, waarvan er tussen 1967 en 1985 duizend van in totaal vier verschillende typen zijn opgesteld, de laatste twee met drie onafhankelijk richtbare kernkoppen. Met de komst van vijftig nieuwe MX-raketten met tien onafhankelijk richtbare kernkoppen tussen 1986 en 1988, hebben er vijftig Minutemans plaats moeten

maken. Voor dit MX-programma zijn ooit voorlopige plannen voor maximaal tweehonderd opgesteld. In het kader van de tweede fase van het START-verdrag zal de raket als eerste verdwijnen, omdat juist de Verenigde Staten hun zinnen hebben gezet op het uitbannen van meervoudige raketten op het land, teneinde de gevreesde Russische SS-18 te kunnen elimineren. De Verenigde Staten hebben op 28 september 1991 de oudste 450 Minuteman-II-raketten buiten actieve dienst geplaatst en zijn in december 1991 begonnen deze te ontmantelen. Dit zal eind 1995 zijn voltooid. De overige vijfhonderd Minuteman-raketten zullen moeten worden omgeladen tot een enkelvoudige raket, zodat per saldo vijfhonderd kernkoppen op het land zullen overblijven.²¹ Daarmee zal dit onderdeel wat betreft het aantal kernkoppen tot ongeveer twintig procent van zijn vroegere omvang dalen. Een overzicht voor de strategische kernmacht te land is in tabel 2 te vinden.

Tabel 2 Strategische kernmacht te land van de Verenigde Staten

Programma	Jaren	Raketten	Kernkoppen per raket	Kernkoppen totaal
• Minuteman-1	1962-1974	800	1	800
• Minuteman-2	1966-1991	500	1	500
• Minuteman-3	1970-	550	3	1.650
• Minuteman-3a	1981-	300	3	900
• MX	1986-	50	10	500
• Minuteman-2,-3,-3a MX	januari 1991	1.000	1/3/10	2.450
• Minuteman-3,-3a MX	juli 1994	550	3/10	2.000 (a)
• START-I	1995?	550	1/3	1.400
• START-II	2003 (b)	500	1	500

(a) gegevens uit *SIPRI Yearbook 1994*, hoofdstuk 8; "Nuclear Notebook", January-February 1994; *Ibidem*, July-August 1994

(b) uiterste jaartal, realisering mogelijk eerder

De strategische luchtmacht is al sinds het eind van de jaren vijftig gebaseerd op de grote B-52-bommenwerper, waarvan er in totaal 750 zijn gemaakt. Begin 1992 waren er nog 125 in bedrijf. Deze vliegtuigen zijn verschillende malen gemoderniseerd en dus geenszins als verouderd te beschouwen. Naast bommen vervoeren ze korte-afstandraketten (SRAM's) en sinds 1982 ook kruisraketten. In 1986 heeft een nieuw modern vliegtuig zijn intrede gedaan, de B1b. Daarvan zijn er nu zo'n negentig operationeel. Het aantal strategische kernkoppen van de luchtmacht wordt geschat op circa drieduizend.²² Door de wel erg roya-

le manier van tellen bij dit onderdeel, bleef dit aantal bij START-I onaangetast, namelijk ongeveer 3.700, maar zal bij START-II teruglopen tot 1.250 à 1.300.²³

Het geheel van START-I zou het programma van de Verenigde Staten op zesduizend officieel getelde en ongeveer 8.500 werkelijke wapens brengen. De in *The Bulletin of the Atomic Scientists* van mei 1992 vermelde prognose voor START-II kwam op 3.600 getelde en 4.700 werkelijke wapens. Het aantal van 3.600 wijkt maar zeer weinig af van het vastgelegde maximale aantal van 3.500 in het kader van de START-II-afspraken van juni 1992 en januari 1993.

De (voormalige) Sovjet-Unie

De Sovjet-Unie heeft van oudsher veel nadruk gelegd op haar op het land opgestelde ballistische raketten; de aanvang van dit onderdeel dateert van 1961. Er zijn inmiddels elf hoofdtypen van raketten de revue gepasseerd, waarvan er in september 1994 zeven typen tot het verleden behoorden.²⁴ Van de tot voor kort opgestelde typen zijn de bekendste de uit het eind van de jaren zeventig stammende SS-17 met vier, de SS-18 met tien, en de SS-19 met zes kernkoppen, met in januari 1991 ruim zeshonderd raketten met bijna vijfduizend kernkoppen. De nieuwste typen zijn de SS-24 uit 1985 met tien kernkoppen en de SS-25 uit 1987 met één kop. Beide typen zijn als mobiele raket gebouwd. Van het laatste type staan er inmiddels 405 opgesteld.²⁵ In het kader van START-I zouden al veel systemen moeten verdwijnen, namelijk zo'n vijfhonderd van de 1.334 die in januari 1991 stonden opgesteld: alle SS-11-, SS-13- en SS-17-raketten en de helft van de SS-18-raketten. Bij START-II wordt dat mogelijk teruggebracht tot vijfhonderd raketten, elk met één kernkop. Het meest voor de hand liggend is dat het SS-25-systeem tot dit aantal wordt uitgebreid en de rest wordt opgedoekt, dus inclusief alle tienkoppige zware SS-18- en moderne SS-24-raketten. De productie van dit type loopt nog door. Mogelijk worden andere typen herladen tot een raket met één kernkop. *The Bulletin of the Atomic Scientists* suggereert een hoger aantal onder START-II, namelijk 695 SS-25- en 105 SS-18-raketten, in totaal dus achthonderd.²⁶ Een overzicht is te vinden in tabel 3. De laatste gegevens zijn van januari en september 1994. Deze vertonen een merkwaardig groot verschil.

Tabel 3 Strategische kernmacht te land van de Sovjet-Unie

Programma	Jaren	Raketten	Kernkoppen per raket	Kernkoppen totaal
• SS-6,-7,-8,-9	1961-1979	500	1	500
• SS-11,-13	1966-1991	1.030	1/3	1.500
• SS-17,-18,-19	1976-	818	4/6/10	5.840
• SS-24	1987-	86	10	860
• SS-25	1985-	315	1	315
• SS-11,-25	januari 1991	1.334	1/3/4/6/10	6.700 (a)
• SS-18,-25	jan./sept. 1994	992	1/6/10	5.375 (b)
• START-I	1995?	850	1-10	3.060
• START-II	2003 (c)	800	1	800

(a) officieel 6.280

(b) het *SIPRI Yearbook* geeft voor januari 1994 hogere cijfers, namelijk 1.051 raketten en 6.065 kernkoppen, het nieuwste "Nuclear Notebook" geeft 744 raketten met 3.600 kernkoppen

(c) uiterste jaartal, realisering mogelijk eerder

De Sovjet-Unie heeft pas veel later dan de Verenigde Staten een nucleaire onderzeevloot opgebouwd, namelijk vanaf 1967. Deze vloot heeft inmiddels zeven verschillende rakettypen gekend, waarvan er thans nog vier in dienst zijn. De SSN-6 heeft tussen 1973 en 1979 zijn hoogtepunt gehad. De SSN-8 was met 280 raketten en 22 schepen in 1992 nog volop in bedrijf. In 1993 zijn echter achttien Delta-1-onderzeeërs met 216 raketten uit de vaart genomen en van dit type zijn nog slechts vier Delta-2-onderzeeërs met 64 raketten en kernkoppen overgebleven.²⁷ Thans is de vloot gebaseerd op de SSN-18 (met veertien schepen, 224 raketten en 672 kernkoppen), de SSN-20 (met zes schepen, 120 raketten en 1.200 kernkoppen) en de SSN-23 (met zeven schepen, 112 raketten en 448 kernkoppen). De totale nucleaire vloot omvatte in januari 1992 nog 55 schepen met 2.696 kernkoppen volgens de tellingen van het START-verdrag, tegen 2.792 in werkelijkheid.²⁸ In september 1994 is het aantal schepen gedaald tot 31, het aantal raketten tot 520 en het aantal kernkoppen tot 2.384 (zie tabel 4). Bij START-I zou dat tot 24 schepen met 1.840 koppen moeten worden teruggebracht. Bij START-II zal dat niet veel lager zijn, namelijk dichtbij het door Rusland bedongen maximum van 1.750 kernkoppen. Een scenario van *The Bulletin of the Atomic Scientists* van september-oktober 1994 geeft als mogelijkheid het uit de vaart nemen van de vier schepen met SSN-8-raketten, inkrimping van de SSN-18-raketten van veertien tot elf schepen en herlading van 120 SSN-20 raketten van tien naar zes kernkoppen. Er resulteert dan een vloot van

24 schepen, 408 raketten en 1.696 kernkoppen (van honderd tot vijfhonderd kiloton). START-II zou wat betreft het aantal kernkoppen een reductie tot circa veertig procent inhouden. Het totale overzicht is te vinden in tabel 4.

Tabel 4 Nucleaire vloot van de Sovjet-Unie

Programma	Jaren	Schepen	Raketten	Kernkoppen per raket	Kernkoppen totaal
• SSN-5	1967-1987	8-10	39	1	39
• SSN-6	1968-1992	± 40	534	1/3	1.072
• SSN-8	1973	23	292	1	292
• SSN-17	1974-1991	1	12	1	12
• SSN-18	1978-	14	224	3-7	672
• SSN-20	1983-	6	120	10	1.200
• SSN-23	1985-	7	112	4	448
• SSN-6,-23	januari 1991	61	914	1/10	3.800
• SSN-8,-23	september 1994	31	520	1/10	2.384
• START-I	1995?	24	408	3/10	1.840
• START-II	2003 (a)	24	408	3/6	1.696

(a) uiterste jaartal, mogelijk eerder

Het strategische luchtmachtonderdeel van de Sovjet-Unie is altijd het kleinste geweest, met ooit zo'n 130 Tupolev-vliegtuigen met de naam Bear, waarvan er nu nog circa tachtig in dienst zijn. Sinds 1988 heeft de moderne Black Jack zijn intrede gedaan, waarvan er nu nog slechts circa 25 in bedrijf zijn.²⁹ Het totale kernwapenarsenaal van de strategische luchtmacht omvat, volgens berekeningen van *The Bulletin of the Atomic Scientists* van januari-februari 1994 circa 1.250 en volgens het *SIPRI Yearbook 1994* circa 1.375 wapens. Merkwaardigerwijs geeft het *Bulletin* in september-oktober 1994 een extreem laag getal van zestig vliegtuigen en vijfhonderd kernkoppen, veel lager dan de START-II-limiet van duizend kernkoppen.³⁰ De aantallen van circa dertienhonderd zouden onder het START-I-verdrag nauwelijks behoeven te worden ingekrompen. Onder START-II resteren circa duizend kernkoppen.

In totaal zouden voor de oude Sovjet-Unie ten opzichte van de situatie van 1 januari 1991 — op het land circa 6.300, op zee circa 3.600 en in de lucht circa 1.000, dus in totaal circa 11.000 kernkoppen — na START-I de aantallen tot 6.500 en na START-II tot circa 3.500 kernkoppen zijn teruggebracht.

Als slotconclusie betreffende de strategische kernmachten van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie/GOS/Rusland kan worden gesteld dat het START-ver-

drag van juli 1991 (START-I) een trendbreuk ten opzichte van de vroegere SALT-akkoorden heeft opgeleverd, namelijk een eerste reële inkrimping van de strategische kernmachten. Tegelijkertijd moet men echter concluderen dat deze inkrimping uiterst bescheiden zou zijn geweest, zeker na zes jaar van toenevende ontspanning. Het is duidelijk dat met het einde van het communisme in de loop van 1991 de Amerikaanse toeschietelijkheid veel groter is geworden. De START-II-reducties zijn aanzienlijk groter dan die van START-I, omdat nu de arsenalen daadwerkelijk tot 30 à 35 procent zullen worden teruggebracht. Een samenvatting vindt men in tabel 5.³¹ De reële getallen zijn eerst genoemd; daarna volgen getallen volgens de officiële tellingen die voor START-I op zesduizend uitkomen. De gegevens voor de Verenigde Staten zijn ontleend aan de *ACDA Fact Sheet* en dus gebaseerd op officiële getallen van de Amerikaanse overheid; die voor de Sovjet-Unie aan *The Bulletin of the Atomic Scientists* en kranteberichten.³²

Tabel 5 Strategisch kernmachten van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie (Rusland) in 1991, volgens START-I en START-II

Land/status	Zeemacht	Landmacht	Luchtmacht	Totaal
• VS september 1991	5.760	2.450	4.436	12.646
• SU januari 1991	3.626	6.280	974	10.880
• VS juli 1994	2.688	2.000	3.000	7.700
• Rusland jan./sept. 1994	2.384	5.375	1.300	9.050
• VS START-I	3.450	1.400	3.700 (1.100)	8.556 (6.000)
• SU START-I	1.840	3.060	1.600 (1.100)	6.500 (6.000)
• VS START-II	1.728	500	1.272	3.500
• Rusland START-II	1.696	800	1.000	3.496

Tegelijkertijd moet het echter helder zijn dat ook na uitvoering van START-II in feite niet meer dan een begin is gemaakt met het ongedaan maken van de geweldige getalleninflatie die in de loop van de tijd is opgetreden. We zijn wat betreft de aantallen voor de Verenigde Staten globaal terug in 1960-'65 en voor de Sovjet-Unie/Rusland in 1975. Alle voormalige mogelijkheden van eerste- en tweede-slagcapaciteit zijn in iets afgeslankte vorm nog volledig aanwezig. Veelal wordt voor een minimale afschrikkingscapaciteit een omvang van vijfhonderd kernkoppen per natie genoemd. Een eenvoudige vergelijking laat

zien dat we alleen al op grond van de omvang van de strategische kernmacht nog minstens een factor vijf boven de minimale afschrikkingsmacht zitten.

De voormalige Sovjet-Unie: Oekraïne, Kazachstan en Wit-Rusland

In de voormalige Sovjet-Unie stonden in vier republieken strategische kernwapens opgesteld; naast Rusland zelf, in Oekraïne, Kazachstan en Wit-Rusland. De Verenigde Staten en ook Rusland zelf beschouwen Rusland als de opvolger van de Sovjet-Unie wat betreft de status van officiële kernwapenmogendheid in het kader van het NPV. In de ogen van beide landen dienen de andere drie staten de strategische kernwapens op hun grondgebied op grond van het START-I-verdrag te ontmantelen; en bovendien dienen zij als niet-kernwapenstaat tot het NPV toe te treden. De stand van zaken is momenteel:

Kernmachten van republieken op het grondgebied van de voormalige Sovjet-Unie

Land	Kernraketten	Terugtrekking	Toegetreden tot NPV
• Wit-Rusland	81 ss-25	eind 1994	februari 1993
• Kazachstan	104 ss-18	verwacht	februari 1993
• Oekraïne	130 ss-19 46 ss-24	toegezegd feb. 1994	november 1994

Aan de politieke situatie met betrekking tot Oekraïne wordt in het volgende hoofdstuk meer aandacht besteed.

De tactische kernmachten van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie

*De Verenigde Staten*³³

Een groot deel van de kernwapens van de Verenigde Staten en de voormalige Sovjet-Unie vallen, door het simpele feit dat het bereik van de wapens minder dan 5.500 kilometer is, buiten die van de strategische kernmachten. In het kader van het INF-verdrag van december 1987 is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen korte-drachtwapens met een bereik tot vijfhonderd kilometer en wapens met een middellange dracht van 500 tot 5.500 kilometer. In de eerste categorie vallen onder andere de nucleaire artillerie en de Lance-raket; in de tweede de kruisraket, de Pershing-2 en de Pershing-1A. We hebben het dan uitsluitend over op het land gestationeerde systemen; daarnaast was er een uit-

gebrede vloot van ongeveer tweeduizend vliegtuigen, van lichte bommenwerpers tot allerlei typen jagers die een nucleaire opdracht hadden. Bovendien waren tot voor kort op zee vele typen kernwapens gestationeerd, waarvan de bekendste de Tomahawk-kruisraket is. Maar ook veel bestrijdingssystemen tegen schepen maakten er deel van uit.

Begin 1986 konden in totaal ongeveer 10.500 kernkoppen tot de tactische inventaris worden gerekend, begin 1991 was dat gezakt tot ruim zevenduizend. Voor een deel was dat een gevolg van eenzijdig door de Verenigde Staten of binnen de NAVO genomen maatregelen, voor een deel van de uitvoering van het INF-akkoord. Tengevolge van de maatregelen van september 1991 vond een nog veel grotere reductie plaats. Alle in Europa op het land gestationeerde systemen werden, zo berichtten de dagbladen van 3 juli 1992, teruggetrokken en zouden ook worden vernietigd.³⁴ Voor de marinewapens gold ook dat ze ten gevolge van de besluiten van september 1991 zouden worden teruggetrokken, zonder dat overigens over hun vernietiging werd beslist.

Over de systemen op het land is dus per juli 1992 het doek definitief gevallen. Wanneer men bedenkt dat deze categorie in 1986 nog ruim 4.500 kernkoppen omvatte en de plaatsing van kruisraketten nog niet eens was voltooid, dan geeft dit aan hoe verre gaand de uitvoering van het INF-verdrag en de maatregelen van 1991 wel zijn. In 1986 omvatte het gehele arsenaal een uitgebreide artillerie, landmijnen, nog kleine aantallen van de Honest John en de Nike Hercules, de Lance-raket, de Pershing-1A, de Pershing-2 en de kruisraket. De landmijnen, de Honest John en de Nike Hercules zijn al door eigen saneringen van het toneel verdwenen. Bovendien was het aantal kernkoppen voor de artillerie ingekrompen van ruim 2.400 tot ruim 1.500. Per 1 juni 1991 hadden in het kader van het INF-verdrag de Pershing-1A, de Pershing-2 en de kruisraket het veld geruimd.

In 1989 kon de kwestie van de opvolging van de Lance, de FOTL, nog een korte venijnige strijd binnen de NAVO opleveren, maar door de omwentelingen van eind 1989 was dat plan in feite kansloos geworden. Ook een modernisering van de artilleriemunitie, waaronder de vraag of de neutronengranaat niet alsnog naar Europa moest worden overgebracht, heeft het niet meer gehaald. Wat betreft de Amerikaanse op het land gestationeerde systemen is Europa na liquidatie van de Lance en de nucleaire taak van de artillerie dus kernwapenvrij. De Russen zijn echter nog niet zover, door gebrek aan technische capaciteit en aanvankelijk ook door de moeilijke onderlinge verhoudingen in het GOS. Frankrijk had tot eind 1993 nog een aantal op het land gestationeerde tactische systemen, de Pluto-raketten, maar deze zijn nu afgeschaft.³⁵

Ook de nucleaire luchtstrijdkrachten zijn niet volledig buiten schot gebleven. Enige weken na de besluiten van Bush, eind september 1991, besloot de NAVO om het aantal in Europa aanwezige kernkoppen te halveren. Het SIPRI vermeldt voor 1986 en 1987 nog tweeduizend vliegtuigen met een nucleaire opdracht en gewapend met 2.800 projectielen, en vanaf 1988 2.250 vliegtuigen, echter met 1.800 projectielen. Begin 1991 is het aantal vliegtuigen verminderd tot dertienhonderd en het aantal projectielen op achttienhonderd gehandhaafd. Het moderniseringsplan dat nog het langst overeind is blijven staan, is dat van de TASM, een raket onder de vleugels van vliegtuigen voor doelen op het land. In 1990 is echter het budget ervoor zodanig gekort dat een verdere uitvoering in de lucht kwam te hangen en in september 1991 werden de plannen definitief geschrapt. Bij een verdere denuclearisering van Europa gaat het dus voor wat betreft de Verenigde Staten en Rusland om de systemen aan boord van vliegtuigen. In het overzicht van *The Bulletin of the Atomic Scientists* van juli-augustus 1994 komt men inmiddels nog veel lager uit, namelijk op zeshonderd projectielen.³⁶

Tabel 6 Aantal kernkoppen van tactische nucleaire systemen van de Verenigde Staten

Jaar	Land	Lucht	Zee	Totaal
• 1986	4.671	2.800	2.956	10.400
• 1987	4.136	2.800	3.021	9.950
• 1988	3.729	1.800	3.646	9.200
• 1989	3.597	1.800	3.696	9.100
• 1990	3.522	1.800	2.500	7.800
• 1991	2.842	1.800	2.525	7.200
• 1992	2.500?	1.800	2.500?	6.800
• 1993	0	1.525	350	1.875
• 1994	0	600	0	600

De tactische kernwapens op zee vormden een uitgebreid scala. Er waren marienevliegtuigen voor de vlootbestrijding, diverse bestrijdingssystemen aan boord van schepen zelf, en begin 1991 waren 325 Tomahawk nucleaire raketten voor doelen op het land geplaatst op 36 oppervlakteschepen en vijftig onderzeeboten. Alle nucleaire systemen tegen vijandelijke schepen, in totaal zo'n 1.750, zijn door de Verenigde Staten tussen 1988 en 1990 als gevolg van eenzijdige maatregelen vervangen door conventionele systemen. In het kader van de maatregelen van september 1991 zullen zowel de Tomahawks als de vliegtuigsystemen uit actieve dienst verdwijnen en worden opgeslagen. Een overzicht over

de laatste jaren is in tabel 6 te vinden. Het is echter van belang dat men zich realiseert dat het aantal kernwapens dat nog in tact is — dus deels opgeslagen voor onbepaalde tijd, deels opgeslagen in afwachting van ontmanteling — veel groter is. Het omvat in 1994 nog zeventienduizend tactische kernwapens.

Europa heeft vooral te maken met de op het land gestationeerde systemen en een deel van de nucleaire lucht- en zeestrijdkrachten. Aan de hand van de gegevens van SIPRI wordt in tabel 7 nog een apart overzicht voor Europa gegeven.

Tabel 7 Door de Verenigde Staten in Europa geplaatste nucleaire systemen

Systeem	Periode	Maximum aantal	1992 (a)	1992 (b)
<i>Artillerie</i>				
• 8-inch	1960-1992	975	240	0
• 155-mm	1966-1992	732	732	0
<i>Mijnen</i>	1985-1986	372	0	0
<i>Raketten</i>				
• Honest John	1954-1987	1.900	0	0
• Nike Hercules	1958-1989	990	0	0
• Lance	1972-1992	692	692	0
• Pershing-1A	1962-1991	293	100	0
• Pershing-2	1983-1991	108	108	0
• Kruisraket	1983-1991	250	464	0
<i>Vliegtuigen</i>		2.100	1.600	600

1992 (a) zonder INF-akkoord en de maatregelen van 1991

1992 (b) inclusief de uitvoering van het INF-akkoord en de maatregelen van 1991

*De Sovjet-Unie/Rusland*³⁷

De omvang van de tactische nucleaire strijdkrachten van de voormalige Sovjet-Unie was buitengewoon groot, in feite veel groter dan in het Westen bekend was. In 1986, het topjaar, was de totale omvang niet minder dan 45.000 kernkoppen, waarvan circa 33.000 niet-strategisch.³⁸ Dat kwam al tot uiting bij het INF-verdrag, dat een veel groter aantal Russische dan Amerikaanse raketten omvatte.

De landstrijdkrachten kenden een grote variëteit van wapens, waarvan de driekoppige SS-20 de bekendste was. In het kader van het INF-verdrag zijn inmiddels echter vier actieve systemen — de SS-4, -12, -20 en -23 — de reeds opgeslagen SS-5 en een nieuwe kruisraket van het toneel verdwenen; tezamen 1.846 raketten met nog meer kernkoppen.

Wat in eerste instantie nog overbleef aan systemen onder de vijfhonderd kilometer betrof de vrij oude Scud-B- en Frog-raketten, de SS-21 die nog tot voor kort is geproduceerd, zeer veel SAM-raketten voor de luchtafweer, en een uitgebreide nucleaire artillerie. In het kader van de conventionele wapenreducties in Midden-Europa nam het nucleaire potentieel in de laatste jaren reeds af. De gegevens over de afgelopen jaren zijn niet altijd even betrouwbaar gebleven, zodat SIPRI bijvoorbeeld een aantal jaren geen getallen voor de SAM-raketten en de artillerie opnam. Een globaal, gereconstrueerd beeld voor de actieve wapens is, met het nodige voorbehoud, in tabel 8 te vinden.

Tabel 8 Tactische nucleaire macht van de (voormalige) Sovjet-Unie

Jaar	Land	Lucht	Zee	Totaal
• 1986	9.500	3.789	2.241	15.500
• 1987	9.200	3.789	2.317	15.400
• 1988	9.750	3.412	1.490	14.700
• 1989	10.545	3.960	2.590	17.100
• 1990	8.150	3.155	2.973	14.300
• 1991	5.130	3.100	3.075	11.300
• 1991 (a)	7.600	4.000	3.400	15.000
• 1993 (b)	1.450	2.000	1.850	5.300
• 1994 (c)	1.200	1.600	1.700	4.500

- (a) gegevens afkomstig uit "Nuclear Notebook", November 1991. Het aantal van 7.600 op het land gestationeerde wapens bestaat uit 4.800 projectielen voor grondtroepen en 2.800 voor de luchtverdediging. Het *SIPRI Yearbook 1991* heeft de 2.400 SAM-raketten van 1990 echter niet opgenomen
- (b) gegevens afkomstig uit "Nuclear Notebook", July-August 1993. De vermelde aantallen moeten worden geïnterpreteerd als wapens in actieve dienst. Tegen de totale aantallen van ruim vijf- tot ruim vijftienduizend, staan getallen van ruim twintig- tot ruim dertigduizend voor alle wapens, inclusief de wapens die wachten op ontmanteling
- (c) gegevens afkomstig uit "Nuclear Notebook", September-October 1994

De tactische luchtstrijdkrachten van de Sovjet-Unie omvatten vijf tot acht vliegtuigtypen, waarvan een aantal is verouderd. Recent werden de Fencer en Backfire nog aangemaakt. SIPRI kwam voor de laatste jaren op drie- tot vierduizend beschikbare kernkoppen en *The Bulletin of the Atomic Scientists* komt eind 1991 op vierduizend. Deze wapens vallen dus onder geen enkele restrictie, hoewel Gorbatsjov in oktober 1991 heeft voorgesteld ook deze uit actieve dienst te halen. Dit is voor een deel ook gebeurd en de schatting van het moment is zestienhonderd actieve wapens.

De zeestrijdkrachten hebben tot voor het besluit van oktober 1991 de laatste jaren eerder in kracht gewonnen dan verloren, met name door de introductie van de SSN-21-kruisraket, waarvan er begin 1991 136 operationeel waren. Evenals als bij de Amerikanen omvat het totale onderdeel marinevliegtuigen, korte-afstandraketten, torpedo's en de genoemde kruisraketten. De aantallen zijn de laatste jaren nog opgelopen van ruim twee- tot ruim drieduizend. Vervangingen veroorzaken de schommelingen in de aantallen. Het gehele bestand op zee valt onder het aangekondigde buiten dienst stellen van marinesystemen. Het blijkt dat de Amerikanen voortvarender zijn geweest met de uitvoering van de maatregelen van 1991 dan de Russen. Het kan echter goed zijn dat dat alleen maar te maken heeft met de slechte organisatorische situatie in Rusland.

Veel belangrijker dan de precieze aantallen in de huidige situatie zijn de onderlinge verhoudingen van de GOS-staten met betrekking tot de overdracht van de wapens aan Rusland en het beheer over de wapens. In het aangehaalde overzicht van november 1991 worden, afgezien van Rusland zelf, negen republieken genoemd met kernkoppen voor landstrijdkrachten, alle overige veertien voor luchtverdediging, tien voor de luchtstrijdkrachten, en twee voor de zeestrijdkrachten.³⁹ In het algemeen wordt aangenomen dat er met de tactische kernwapens geen grote problemen meer zijn en dat zij nu al geruime tijd in Rusland zijn gestationeerd of opgeslagen. Volgens Goldanskii waren de tactische wapens medio 1992 in ieder geval teruggetrokken uit gevoelige gebieden.⁴⁰

De kernmachten van Groot-Brittannië, Frankrijk en China

*Groot-Brittannië*⁴¹

De Britse kernmacht bestaat uit twee componenten, de eerste tot voor kort gestationeerd op vier onderzeeërs, met vanaf 1982 vernieuwde Polaris-A3-TK-raketten met twee kernkoppen. In totaal zou de capaciteit 128 kernkoppen op 64 raketten zijn, maar er wordt aangenomen dat door productieproblemen het werkelijke aantal niet hoger dan honderd is. Inmiddels is er één onderzeeër uit de vaart genomen. De tweede tak bestond uit kernbommen aan boord van drie vliegtuigtypen, alsmede helikopters: tweehonderd bommen en in totaal 72 Tornado's, 27 Buccaneers, tot voor kort 42 Sea Harriers en 116 helikopters.⁴² Deze zijn in Duitsland gestationeerd en zijn in het kader van de maatregelen van september-oktober 1991 voor de helft teruggetrokken. In september 1993 meldde *The Bulletin of the Atomic Scientists* inderdaad dat de omvang nu honderd kernkoppen bedraagt en beperkt is tot de Tornado en Buccaneer.⁴³ Men is de

laatste jaren tot het inzicht gekomen dat de Britse nucleaire kracht minder groot is dan vroeger werd aangenomen. In 1986 beliepen de tellingen nog ruim zevenhonderd projectielen,⁴⁴ terwijl nu wordt aangenomen dat de totale omvang tot voor kort driehonderd bedroeg en momenteel tweehonderd. Hiervan heeft een deel een strategisch en een deel een tactisch karakter.

Zeker in deze tijd zijn de toekomstplannen en een mogelijke bijstelling ervan van belang. Het is duidelijk dat in vergelijking met de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie/Rusland de Britse nucleaire strijdkrachten gering in omvang zijn. Waarschijnlijk mede vanuit deze wetenschap heeft men lange tijd nog gezwegen over een bijstelling van de toekomstplannen. Reeds jaren ligt er het plan de bestaande onderzeeërs te vervangen door vier schepen van het Vanguard-type. Twee zijn voltooid, de andere twee zijn in aanbouw. Het zou volledig tegen de huidige ontwikkelingen ingaan als dit programma alsnog een uitbreiding van het aantal strategische kernkoppen ten gevolge zou hebben. Voorlopig zal het nog niet zover komen, want zowel de produktie van de beoogde Amerikaanse Trident-D5-raket als die van de eigen kernkop verloopt stroef. Ooit zijn echter in dit verband aantallen genoemd van 512 en zelfs 1.680 kernkoppen. In juli 1992 werd het aantal van 512 nog als mogelijk maximum genoemd.⁴⁵ Aangezien toen al een maximum aantal van vier kernkoppen per Trident-raket aan de orde was, is een reëel maximum van 256 beter op zijn plaats. Krantartikelen in het najaar van 1993 (met de nodige verwarring ten aanzien van raketten en kernkoppen) spreken over 192 kernkoppen, een duidelijke vermindering ten opzichte van de vroegere plannen, maar dus geenszins ten opzichte van de huidige omvang van circa honderd! In het SIPRI-jaarboek van 1994 wordt een uitspraak van de Britse regering aangehaald, dat elke onderzeeër niet meer dan 96 kernkoppen zou herbergen, dus in totaal 384.⁴⁶ De uitspraak dat de kracht van de vloot niet veel verandert in vergelijking met die van de Polaris-vloot, kan als grove misleiding worden gekarakteriseerd.

Er waren reeds plannen om de tweehonderd kernbommen van de luchtmacht op termijn te vervangen door korte-drachtraketsystemen (TASM), en hierover is met de Amerikaanse industrie een contract gesloten.⁴⁷ Dit zou een tegendraadse ontwikkeling zijn geweest, omdat de Verenigde Staten de ontwikkeling van de TASM hebben stopgezet. In oktober 1993 is deze bestelling echter geannuleerd. Bovendien zullen de Buccaneers in 1994 uit de dienst worden genomen. De betreffende kernkoppen zullen nog hooguit een tiental jaren dienst kunnen doen, zodat deze tak op termijn aan zijn einde zal komen.⁴⁸ Een samenvatting van de Britse nucleaire capaciteit is in tabel 9 te vinden.

Tabel 9 Nucleaire macht van Groot-Brittannië (Januari 1994)

Programma	Jaren	Aantal	Raketten	Kernkoppen
• Polaris	1982-	4	48	100
• Tornado	1982-	72		\ 100
• Buccaneer	1971-1994	27		/

*Frankrijk*⁴⁹

De Franse kernmacht is meer dan twee maal zo groot als die van de Britten. Bovendien zijn er vernieuwingsplannen die ondanks de gewijzigde politieke omstandigheden nog niet of nauwelijks zijn bijgesteld. Frankrijk wil volstrekt onafhankelijk blijven ten opzichte van de rest van het Westen. Het is tegen dit licht een opmerkelijk feit dat het voor het eerst een positief standpunt heeft ingenomen over een moratorium van kernproeven. In 1992 zijn geen Franse kernproeven meer uitgevoerd en president Mitterrand heeft in januari 1993 toegezegd dat het Franse moratorium niet zal worden beëindigd, tenzij de andere kernwapenstaten het moratorium wel beëindigen.

De Franse onderzeeërs vormen de belangrijkste strategische macht. Deze omvat nu vijf schepen die vanaf 1985 werden gemoderniseerd met een zeskop-pige M4-raket ter vervanging van de éénkop-pige M20. Dit is in 1993 voltooid toen deze wapens op het vijfde schip zijn geïnstalleerd. Het zesde schip is uit de vaart genomen. De omvang van 96 raketten met evenveel kernkoppen is dus in principe gegroeid tot tachtig raketten met 480 kernkoppen. Men neemt aan dat er enige beperkingen in omvang zijn, met in werkelijkheid 384 koppen (het maximum voor vier schepen).

Er staat echter nog een volgende modernisering voor de deur, met de bouw van vier (in plaats van zes) totaal nieuwe schepen van de Triomphant-klasse. De eerste is afgeleverd, de tweede in aanbouw en de laatste moet in 2005 zijn opgeleverd. Bovendien waren hiervoor in twee stappen nieuwe raketten gepland, de eerste met een zeskop-pige, de tweede mogelijk met een twaalfkop-pige versie. De laatste gaat waarschijnlijk niet door. Als deze oorspronkelijke plannen niet bijtijds waren bijgesteld, zou de Franse onderzeevloot uit meer dan duizend kernkoppen hebben kunnen bestaan, een aantal dat in de nieuwe politieke verhoudingen volstrekt absurd zou zijn geweest. *The Bulletin of the Atomic Scientists* meldde in oktober 1993 dat de Fransen in de toekomst over vier onderzeeërs zullen gaan beschikken met een volledige bewapening van zestien raketten per schip en zes kernkoppen per raket voor slechts drie sche-

pen. Dit zou het aantal kernkoppen op 288 brengen, tegen nu 384. Het bijstellen van de vroegere plannen zou betekenen dat ook Frankrijk de nodige invloed heeft ondergaan van de nieuwe politieke ontwikkelingen. Er blijft echter voorlopig een groot verschil met de Verenigde Staten en Rusland. Deze twee landen ontwapenen fors; Frankrijk heeft zijn uitbreidingsplannen slechts bijgesteld.

De tweede tak van de Fransen bestaat uit op het land gestationeerde raketten. De S3D-raketten met een bereik van 3.500 kilometer zijn (waren) voor de Fransen ook van strategische betekenis; ze kunnen immers West-Rusland bereiken. Ook daarvoor was rond de eeuwwisseling een opvolger, de S45, gepland, maar deze zal mogelijk slachtoffer van de nieuwe tijden en bijbehorende bezuinigingen worden. Er wordt nu gestudeerd op een aanpassing van een marineraaket.

Op tactisch gebied had Frankrijk 42 Pluto-raketten met naar schatting evenveel kernkoppen met een bereik van 120 kilometer beschikbaar. Deze zijn eind 1993 alle buiten dienst gesteld. Voor dit programma was de vernieuwing al in gang gezet. In juli 1991 heeft president Mitterrand de aanmaak van de Hadesraket met een bereik van 350 tot 480 kilometer bevolen. De oorspronkelijke plannen voor 120 stuks zijn echter in twee stappen bijgesteld tot plannen voor dertig exemplaren. De installatie was al begonnen, maar is stopgezet en de raketten en kernkoppen zijn opgeslagen. Het is duidelijk dat Frankrijk zich ook op dit punt een en ander van de ontwikkelingen tussen de Verenigde Staten en Rusland, die in september en oktober 1991 alle tactische kernwapens op de grond in Europa hebben uitgebannen, heeft aangetrokken.

Ook voor de luchtmacht heeft Frankrijk een uitgebreid programma. Deze berust voor een belangrijk deel op de moderne Mirage-2000N die in 1988 is ingevoerd en waarvan er in totaal 75 zijn besteld, zij het niet allemaal met een nucleaire uitrusting. Deze wordt waarschijnlijk beperkt tot drie squadrons met in totaal 45 vliegtuigen. Deze zullen echter alle worden uitgerust met een ASMP-raket met een maximum bereik van 350 kilometer. Een mogelijke vervanging in de toekomst door een versie met een actieradius van vijftienhonderd kilometer is nog in studie.

Naast de Mirage zijn ook 45 Jaguars en 36 Super Etendards nucleair uitgerust. Bovendien zal er binnenkort een nieuwe bommenwerper, de Raphael, ten tonele verschijnen die een aantal oudere Mirages moet vervangen. Al met al is het duidelijk dat er in vergelijking met de Britse kernwapenmacht een behoorlijk groot verschil wat betreft omvang en nieuwe plannen aan de orde is. Van begin 1986 tot 1993 zal de Franse nucleaire macht zijn gegroeid van circa 280 raketten en vliegtuigen met evenzeveel kernkoppen tot 680 kernkoppen die

voor een deel veel moderner zijn. De omvang en kwaliteit van de Franse kernmacht zal daardoor eerder een probleem vormen in relatie met die van de Verenigde Staten en Rusland, indien deze beide landen nog verder gaan met het inkrimpen van hun arsenaal. In tabel 10 is een overzicht van de Franse kernmacht per 1 januari 1994 opgenomen.

Tabel 10 Nucleaire macht van Frankrijk (januari 1994)

Programma	Jaren	Aantal	Raketten	Kernkoppen
• M4 (zee)	1985	5	64	384
• S3D (land)	1980	18	18	18
• Pluto (land)	1974-1993	42	42	42
• Hades	1992	(15)	(30)	(30)
• Mirage IVP	1986	18	18	18
• Mirage 2000N	1988	45	45	42
• Super Etendard	1978	24	20	20

*China*⁵⁰

China is de vijfde als zodanig erkende kernwapenstaat in het kader van het NPV, zonder daar al die tijd lid van te zijn geweest. Het land is echter in 1992 toegetreden. Het kernwapenprogramma is sinds de eerste proef in 1964 opgebouwd en omvat alle drie de bekende onderdelen: land, zee en lucht. Veel informatie is er niet, omdat deze de laatste jaren in het geheel niet wordt verstrekt. Vooral wat betreft modernisering is het grotendeels gissen. Er wordt wel aangenomen dat China niet streeft naar een grotere kernmacht dan die waarover het momenteel beschikt, ongeveer driehonderd kernkoppen. In de ogen van de Chinezen past dit aantal waarschijnlijk in het kader van een minimale afschrikking.

Voor de landstrijdkrachten worden vier typen met een bereik van circa 1.500 tot 13.000 kilometer opgegeven, waarvan de jongste van 1985 is.⁵¹ Er zouden nu nog vier typen in bedrijf zijn, alle met enkelvoudige koppen, de meeste in het één tot vijf megaton bereik, typerend voor een afschrikkingwapen. Zowel Rusland als de Verenigde Staten kunnen dus worden bereikt. In totaal zijn er ruim honderd kernkoppen mee gemoeid. Er is sprake van het in bedrijf stellen van een tactische M9-raket met zeshonderd kilometer bereik en misschien een neutronenbom van een paar kiloton. Meer is niet bekend.

De nucleair uitgeruste luchtmacht omvat drie typen, waaronder ruim honderd Tu-16-(Badger-)vliegtuigen en enige tientallen Il-28-vliegtuigen. De eerste is

als strategisch aan te merken. Sinds kort neemt men aan dat er ook een tactisch wapen op één type vliegtuig is. Bij elkaar omvat de luchtvloot minimaal honderdvijftig kernkoppen.

China heeft een nucleaire onderzeeër in bedrijf maar zou bezig zijn met de bouw van een aantal nieuwe schepen. De huidige zou zijn uitgerust met 24 raketten van één kernkop. Een overzicht vinden we in tabel 11.

Tabel 11 Nucleaire macht van de Volksrepubliek China (januari 1994)

Programma	Jaren	Raketten	Kernkoppen
<i>Land</i>			
• CSS-2	1971-	50	50
• CSS-3	1980-	20	20
• CSS-4	1981-	4	4
• CSS-6	1985-	36	36
• M9	1990	?	?
<i>Lucht</i>			
• Badger	1965	120	
• Beagle	1968	30	150
• A-5	1970	30	
<i>Zee</i>			
• CSS-N-3	1986	24	24

In een recente studie van Niezing wordt duidelijk dat de harde informatie over de omvang en samenstelling van de Chinese kernmacht in feite buitengewoon beperkt is.⁵² In feite komt SIPRI met de meest voorzichtige (lage) getallen die in omloop zijn. Andere westerse schattingen komen aanvankelijk hoger uit dan de kleine driehonderd wapens in tabel 11. Deels komt dat door het vermoeden dat de Chinezen al over gemiddelde raketten beschikken. Het meest verrassend is een overzicht in een Chinese krant te Hong Kong dat tot niet minder dan vijfduizend kernkoppen komt. Wellicht sterk overdreven, maar het geheel suggereert een kennis met meer lacunes dan zekerheden.

Men heeft reden om aan te nemen dat China vrij agressief bezig is geweest om Russische experts te werven voor het eigen programma. Dit zou er op wijzen dat het niet tevreden is met zijn huidige mogelijkheden, maar verder wil moderniseren. In 1989 en 1990 zijn de betrekkingen tussen China en de Sovjet-Unie aanmerkelijk verbeterd. De Sovjet-Unie heeft in het kader van het INF-verdrag honderden kernwapens in Oost-Siberië ontmanteld en ook de omvang van haar conventionele troepen aanzienlijk gereduceerd. Het is nog niet duide-

lijk of dit invloed heeft gehad op de nucleaire component van de strijdkrachten van China.

Overzicht van recente verdragen en toezeggingen

*INF-akkoord (8 december 1987)*⁵³

Hoewel het INF-verdrag al weer ruim zeven jaar geleden is afgesloten, worden in het kort nog enkele punten aangehaald om te laten zien hoe snel het onderhandelingsklimaat vanaf 1985 is veranderd. Eind 1983 werden — bij het binnenvliegen van de eerste kruisraketten in Europa — de onderhandelingen door de Sovjet-Unie afgebroken. Haar laatste bod was 120 SS-20-raketten te handhaven als tegenwicht tegen de Britse en Franse kernwapens. In 1986 liet Moskou de binding met de Britse en Franse kernwapens los. Eind 1985, begin 1986 liet de Sovjet-Unie de eis vallen dat ook vliegtuigen bij de onderhandelingen zouden moeten worden betrokken. Bovendien was zij bereid de eis van 1983 — handhaving van 120 SS-20-raketten — te laten vallen en zo voor Europa op nul uit te komen. Wat betreft de Aziatische component was er eerst de bereidheid tot bevrozing, vervolgens tot beperking tot honderd en ten slotte ook tot liquidatie tot nul. Tussen eind 1986 en begin 1987 ontstond ook de bereidheid om de wapens met een bereik tussen vijfhonderd en duizend kilometer bij de onderhandelingen te betrekken, waardoor ook de SS-12 en -23, plus de Pershing-1A er onder vielen. De enige voorwaarde was dat 72 Pershing-1A-raketten die Duits eigendom waren, onder de eliminatie zouden vallen. Ook de bereidheid tot uitgebreide inspectie ter plekke was geheel nieuw.

Het uiteindelijk gesloten verdrag is een schoolvoorbeeld voor de toekomst omdat het voor het bereik tussen 500 en 5.500 kilometer alle betreffende wapensystemen geheel elimineert; alle toekomstige ontwikkelingen verbiedt; het verdrag tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie in principe de gehele aarde omvat; en het verdrag geen beperkte tijdsduur heeft. Een bijkomend voordeel is dat het de strategische wapens op het land helder scheidt van de overgebleven tactische wapens die een bereik van minder dan vijfhonderd kilometer hebben.

Volgens de gegevens uit 1990 omvat de gehele eliminatie van raketten: SS-20: 654, SS-23: 239, SS-4: 149, SS-5: 6; SS-12: 718, SS-X-4: 80 — in totaal dus 1.846 raketten aan Sovjet-zijde; en Pershing-2: 234, kruisraketten: 443, Pershing-1A: 169 — in totaal 846 raketten aan Westerse zijde.⁵⁴ Het akkoord omvat echter niet de vernietiging van de bijbehorende kernkoppen en laat alle kortere drachtsystemen in de lucht, op zee en die van andere landen dan de Verenigde

Staten en de Sovjet-Unie ongemoeid (met uitzondering van de Duitse Pershing-1A).

*START-I-verdrag (17 juli 1991)*⁵⁵

Het START-verdrag, zoals dat in juli 1991 is afgesloten, was in feite — gezien de politieke situatie van dat moment, waarin het communistische systeem als zodanig ook in de Sovjet-Unie al flink op zijn retour was — buitengewoon teleurstellend wat betreft zijn omvang. Het enige feit van belang was dat de strategische strijdkrachten van de beide grootmachten voor het eerst in omvang zouden worden gereduceerd. Door de vooral door de Verenigde Staten afgedwongen officiële manier van tellen zou het aantal kernkoppen ver boven dat van de reeds jaren eerder overeengekomen grens van zesduizend komen te liggen, vooral voor de Verenigde Staten. Het aantal raketten en vliegtuigen was reeds lang onveranderd op zestienhonderd vastgesteld.

De belangrijkste bepalingen van het verdrag zijn:

- een maximum van 1.100 kernkoppen op mobiele raketten op het land;
- een maximum van 1.540 koppen op zeer zware (SS-18) raketten;
- in totaal een maximum van 4.900 koppen op ballistische raketten op zee en op het land. Er is hiertussen geen onderverdeling afgesproken;
- een totaal aantal officieel getelde kernkoppen van 6.000, dus minimaal 1.100 aan boord van vliegtuigen.

Voor vliegtuigen zijn de tellingen zeer ingewikkeld. Voor de Verenigde Staten tellen de eerste 150 voor kruisraketten bestemde vliegtuigen als beladen met tien raketten, terwijl de echte capaciteit twintig is. Boven de 150 moet het echte aantal worden geteld. De Verenigde Staten hadden daarvoor ongeveer 150 B-52-vliegtuigen bestemd. Voor de Sovjet-Unie telden de eerste 180 voor acht raketten, met een geoorloofde capaciteit van zestien (maar met een reële van twaalf). De rest telt voor het werkelijke aantal. De Sovjet-Unie heeft echter ongeveer honderd vliegtuigen, zodat het slechts op papier gelijke opties heeft als de Verenigde Staten. De overige strategische bommenwerpers, uitgerust met bommen en SRAM's tellen, ongeacht hun echte capaciteit, voor één kernkop. Indien het START-I-verdrag van juli 1991 het laatste woord zou zijn geweest, dan was het militair gezien zeer voordelig geweest om de luchtmacht te versterken.

Er zijn op grond van deze voorwaarden zeer veel schema's te bedenken om tot een waarschijnlijke en een theoretisch haalbare capaciteit te komen. In het licht van de latere afspraken in het kader van START-II heeft dat niet veel betekenis meer. Maar een waarschijnlijk aantal van 9.200 voor de Verenigde Staten en 7.000 voor de Sovjet-Unie was heel reëel geweest. Er is bovendien een

categorie die buiten het START-verdrag is gebleven, maar waarvoor wel een aparte overeenkomst is gesloten, namelijk de kruisraketten op zee. De afspraak luidde dat het aantal nucleaire kruisraketten maximaal achthonderd mocht bedragen.

Een extra complicatie is dat na de afsluiting van het START-I-verdrag de Sovjet-Unie uit elkaar is gevallen. Een poging om alleen de Verenigde Staten en Rusland verantwoordelijkheid en uitvoeringsmacht voor het verdrag te geven, bleek tot mislukken gedoemd. Kazachstan en vooral Oekraïne beschouwden zich als volwaardige partners. In januari 1994 is met Oekraïne overeenstemming bereikt over teruggave van de wapens aan Rusland, en ook het parlement heeft begin februari toestemming verleend. De andere betrokken staten hebben het verdrag al eerder geratificeerd. De Russische eis, internationaal vastgesteld in het protocol van Lissabon, dat ook tot het NPV moet worden toetreden als niet-kernwapenstaat, is door Oekraïne pas in november 1994 ingewilligd,⁵⁶ zodat START-I, en daarmee ook START-II, zeer lang zijn juridische grondslag miste. Wit Rusland en Kazachstan zijn al eerder lid van het NPV geworden. Er staat nu in principe niets meer de uitvoering van het START-I-verdrag in de weg; door tabel 5 te raadplegen, zien we dat de Verenigde Staten op het land en op zee nog minimaal 800 kernkoppen moeten reduceren en Rusland zelfs nog circa 2.700, om aan hun START-I verplichtingen te voldoen.

De besluiten van de Verenigde Staten (27 september 1991) en de Sovjet-Unie (5 oktober 1991)

De mislukte putsch van augustus 1991 en de daaropvolgende gebeurtenissen in de toenmalige Sovjet-Unie hebben ook zeer diepgaande gevolgen gehad voor de nucleaire ontwikkeling van de beide grootmachten. Twee zaken werden binnen enkele weken duidelijk: het communisme had definitief afgedaan als leidend beginsel binnen de Sovjet-Unie, en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in min of meer zelfstandige staten was nog slechts een kwestie van tijd. Dit laatste punt zou ook gevolgen hebben voor de nucleaire erfenis van de oude Sovjet-Unie. Zou er in de toekomst één (Rusland), of zouden er vier (ook Oekraïne, Wit-Rusland en Kazachstan), of meer dan tien nucleaire staten ontstaan? De zeer verregaande initiatieven die president Bush op 27 september 1991 aankondigde en op 5 oktober daaropvolgend door president Gorbatsjov werden beantwoord, moeten vooral ook tegen de dreiging van de tweede, mogelijke ontwikkeling worden gezien. Met name de initiatieven op het gebied van de tactische kernwapens zouden, mits nagevolgd en op tijd uitgevoerd door de Sovjet-Unie, veel toekomstige ellende kunnen voorkomen. Voorzover we nu weten is dat inderdaad gelukt. Bovendien liep Bush met een aantal maatregelen

op strategisch terrein vooruit op de na ratificatie verplichte uitvoering van het START-verdrag. De volstrekt nieuwe elementen in de toespraak van Bush waren dat veel maatregelen eenzijdig werden afgekondigd, onmiddellijk of zo spoedig mogelijk ingingen, met alleen maar de vraag aan de Sovjet-Unie om hetzelfde te doen zonder daarover onderhandelingen te openen of te voeren. Wanneer men dit vergelijkt met de op zich bemoedigende, maar in wezen conservatieve uitslag van het START-verdrag van juli 1991, dan is er sprake van een aardverschuiving in de opvattingen over nucleaire wapens. Waarschijnlijk zijn de maatregelen rechtstreeks afkomstig van president Bush zelf en zijn veiligheidsadviseur Scowcroft en hebben de besluiten in eigen gelederen de nodige verbijstering veroorzaakt.⁵⁷ Mogelijk zou dit later repercuties kunnen hebben, in de zin dat velen in de Amerikaanse overheid zullen streven naar het behoud van een redelijk omvangrijke kernmacht. De verdere reducties in het kader van START-II betekenen dan nog een extra aderlating van die omvang.

We kunnen de nucleaire arsenalen ruwweg in zes soorten verdelen. De strategische — onderverdeeld in een lucht-, marine- en landcomponent — en tactische kernwapens — eveneens onderverdeeld in bovenstaande drie componenten. Wat nu aan de orde is, is dat de landcomponent van de tactische wapens compleet wordt afgeschaft en vernietigd, inclusief de kernkoppen. De marinecomponent van de tactische wapens wordt uit dienst genomen en de kernkoppen grotendeels opgeslagen (sommige worden ook vernietigd). Alleen de luchtcomponent komt er deels ongeschonden uit te voorschijn, zij het dat een paar weken later, op 17 oktober 1991, de NAVO ook de nucleaire luchtmacht in Europa halverde van veertien- tot zevenhonderd kernkoppen.⁵⁸ Voor wat betreft de strategische component behelzen de maatregelen in de eerste plaats het vooruitlopen op de uitvoering van de START-overeenkomst door het op non-actief stellen van een deel van het arsenaal; dit betreft een gedeelte van alle drie onderdelen. Van de onderzeevloot is bijvoorbeeld het gehele Poseidon-gedeelte door de Amerikanen binnen een paar dagen op non-actief gesteld. Niettemin blijven er na uitvoering van alle maatregelen en voorstellen bij de Verenigde Staten en Rusland een kleine vijfduizend (3.500 strategische, duizend tactische) kernwapens in actieve dienst en de kernwapenoptie als zodanig wordt niet aangetast.

We lopen de maatregelen van september-oktober 1991 meer gedetailleerd na en combineren daarbij zo veel mogelijk het Amerikaanse initiatief en het Sovjet-antwoord:

- Alle tactische kernwapens op het land worden ontmanteld en ook de kernkoppen worden vernietigd. Voor de Verenigde Staten betreft het de nucleaire artillerie en de Lance, volgens tabel 6 in totaal ruim 2.800 kernkoppen. De

Amerikaanse maatregel betreft zowel Europa als Zuid-Korea. Dit laatste is mede van groot belang voor de opstelling van Noord-Korea. Voor de Sovjet-Unie betreft het eveneens artillerie, Scuds en Frogs en luchtafweerraketten, in totaal met een omvang van 7.600 kernkoppen (zie tabel 8). Gorbatsjov heeft de luchtverdediging uitdrukkelijk bij de eliminatie betrokken.

- Alle tactische kernwapens op oppervlakteschepen, onderzeeërs en aan boord van marinevliegtuigen worden buiten dienst gesteld. Hierbij inbegrepen zijn de 350 Amerikaanse Tomahawk-kruisraketten waarover in het kader van het START-verdrag nog geen overeenstemming kon worden bereikt.⁵⁹ Bovendien zal waarschijnlijk een deel van de marinewapens worden vernietigd en heeft Gorbatsjov, verdergaand dan de Amerikaanse besluiten, erop aangedrongen om de gehele categorie te vernietigen. Bij de Amerikanen gaat het om 2.500 kernwapens, bij de Sovjets om 3.400.
- Gorbatsjov heeft bovendien aangedrongen op het uit actieve dienst nemen van de gehele tactische luchtmacht. Met de NAVO-maatregel van 17 oktober 1991 om van de bestaande kernkoppen de helft terug te trekken, wordt daar feitelijk voor een deel aan tegemoet gekomen, hoewel niet duidelijk is of deze categorie in de Verenigde Staten nog een soort *stand-by*-status krijgt. Volgens berichten gaat het om een halvering tot zeventienhonderd kernwapens,⁶⁰ volgens tabel 7 om een totaal aantal van zestienhonderd. Bovendien hebben de Britten besloten om hun aantal van tweehonderd tactische kernwapens in Duitsland eveneens te halveren. Volgens de nieuwste gegevens is het aantal tactische kernwapens van de luchtmacht inmiddels zeshonderd.⁶¹

Op strategisch gebied omvatten de maatregelen de volgende punten:

- Door de Verenigde Staten worden alle 450 éénkoppige Minuteman-2-raketten uit de staat van paraatheid gehaald en versneld ontmanteld. De Sovjet-Unie zal het deel dat vanwege het START-verdrag moet worden ontmanteld ook uit de staat van paraatheid halen. Het betreft alle SS-11-, -13- en -17-raketten en een deel van de SS-19-raketten, in totaal 503 stuks, waaronder 137 met meervoudige koppen. In totaal zijn er vijftienhonderd kernkoppen mee gemoeid.
- Door de Verenigde Staten worden alle bommenwerpers uit de alertfase gehaald. De wapens worden opgeslagen. Volgens het SIPRI gaat het om 41 bommenwerpers met 640 kernwapens.⁶² Slechts een klein deel van de beschikbare 240 vliegtuigen bevond zich dus nog in deze staat van paraatheid, die sinds 1957 had gegolden. Ook Gorbatsjov heeft zijn strategische luchtmacht uit de alertfase gehaald en de kernwapens zullen worden opgeslagen.

- President Bush heeft alle tien nog in bedrijf zijnde Poseidon-onderzeeërs met ingang van 1 oktober 1991 buiten bedrijf gesteld. Dit onderdeel omvatte 160 raketten met 1.600 kernkoppen. Gorbatsjov kondigde het uit de vaart nemen van zes onderzeeërs met 92 raketten en circa 150 tot 200 kernkoppen aan.
- Zowel de Verenigde Staten als de Sovjet-Unie hebben besloten om voor zichzelf één, ongescheiden nucleaire commandostructuur in te richten.

Naast de aangekondigde maatregelen deed president Bush de volgende voorstellen die om een antwoord van de Sovjet-Unie vroegen: het afschaffen van alle strategische meervoudige (gemIRVde) raketten op het land in het kader van een tweede ronde voor START; een samenwerkingsvoorstel om gemeenschappelijk de verdediging tegen kernraketten uit te werken (het vroegere SDI); en samenwerking op een breed gebied, waaronder de ontmanteling van kernwapens.

President Gorbatsjov kondigde op zijn beurt aan om eenzijdig tot vijfduizend (in plaats van zesduizend kernkoppen volgens officiële START-telling) terug te gaan en heeft van de Verenigde Staten hetzelfde gevraagd. Verder kondigde hij een moratorium op kernproeven voor een jaar aan. Ook heeft hij aangedrongen op beëindiging van de produktie van splijtstofmateriaal, een voorstel dat later door de Verenigde Staten is gehonoreerd.⁶³ Tot slot drong Gorbatsjov aan op een hervatting van de START-besprekingen om nog eens tot een halvering van het aantal kernkoppen, dus circa drieduizend, te komen.

Een apart hoofdstuk vormt de opschorting of beëindiging van moderniseringsplannen. Omdat het al of niet doorgaan van het nemen van kernproeven, tezamen met het al of niet doorzetten van modernisering van de kern van het toekomstige nucleaire beleid raakt, wordt dit onderdeel zo nauwkeurig mogelijk nagevolgd. Zonder modernisering zal de industrie immers zijn belangstelling voor de nucleaire bewapening verliezen en is deze angel, de pressie van de industrie, uit het vlees getrokken.

Door de Verenigde Staten zijn de volgende maatregelen genomen:

- De produktie van de mobiele versie van de MX wordt stopgezet (in het kader van de vraag om verwijdering van alle gemIRVde raketten een logische maatregel).
- Het onderzoek naar een mobiele versie van een kleine éénkoppige nieuwe raket (vroeger Midgetman, tegenwoordig Peacekeeper geheten) wordt beëindigd, dus op dat moment nog niet het totale project.
- De studie naar een nieuwe raket voor de strategische luchtmacht, de SRAM-2 wordt beëindigd. In de toespraak van Bush wordt geen melding gemaakt van

de gevolgen voor de tactische variant SRAM-T, ook bekend onder het acroniem TASM.⁶⁴ Het SIPRI-commentaar gaat er echter vanuit dat met de beëindiging van het SRAM-2-project ook het tactische deel is komen te vervallen.⁶⁵ Dit is volgens insiders inderdaad het geval en hierdoor zou een sluimerende discussie over modernisering van de tactische luchtmacht ook tot het verleden behoren. In 1991 heeft het Congres fondsen voor het SRAM-T-project geweigerd.⁶⁶

Bovenstaande houdt in dat een aantal vernieuwingsprogramma's na september 1991 wel werd voortgezet. Hieronder zijn: de produktie van de Trident-D5-raket en nieuwe kernkoppen hiervoor; de produktie van de 'onzichtbare' B2-vliegtuigen, zij het in langzamer tempo; en de ontwikkeling van een nieuw type kruisraket.

Voor de Sovjet-Unie geldt dat van geen van de vroegere plannen zeker is dat ze nog ten uitvoer zullen komen. Concreet valt te melden dat: waarschijnlijk geen nieuwe onderzeeërs op stapel staan of zullen worden gebouwd (dit punt is door Jeltsin aangekondigd, maar door regeringsfunctionarissen afgezwakt)⁶⁷; een nieuwe SRAM voor de luchtmacht is geschrapt; er geen nieuwe mobiele kleine ballistische raket wordt ontwikkeld; en er geen uitbreiding van de mobiele SS-24 komt. Hoewel niet aangekondigd, is er in het kader van de START-II-overeenkomst een mogelijkheid dat de éénkoppige SS-25 nog wel zal worden geproduceerd. Daarvan zijn er momenteel 315 en dit zou mogen groeien tot vijfhonderd als verder alle andere raketten worden vernietigd. Een andere keuze is het stop zetten van de produktie en een aantal bestaande raketten te herladen tot één kernkop. Hiervoor is inmiddels grotendeels gekozen.

De aanvullingen van 28 en 29 januari 1992

Op 28 januari 1992 kondigde president Bush in zijn State of the Union nog een aantal extra maatregelen en toespitsingen aan.⁶⁸ Het voorstel om alle meer-voudige raketten op het land te ontmantelen wordt kracht bijgezet door de belofte om dan het aantal strategische bommenwerpers verder terug te brengen, de kernwapens op zee met een-derde terug te brengen en ook de MX op te doen (dit laatste is vrijwel een vereiste bij het eigen voorstel). Verder wordt eenzijdig het geplande aantal B2-vliegtuigen van 75 tot twintig teruggebracht en de plannen voor de Peacekeeper en de verdere produktie van de MX stopgezet. Het aantal geavanceerde kruisraketten (ACM) wordt tot de reeds bestelde 640 beperkt en de kernkopproduktie (de W-88) voor de Trident wordt na vierhonderd stuks beëindigd. Later is het aantal kruisraketten nog verder teruggebracht tot 460.⁶⁹

In feite betekent dit alles dat er nog een beperkte productieuitloop is van een beperkt aantal programma's, maar dat daarna de totale modernisering van kernwapens is stopgezet. Dit betreft: de voltooiing van het aantal Trident-onderzeeërs tot achttien; de installatie van de bijbehorende Trident-D5-raket; de voltooiing van twintig B2-bommenwerpers; de modernisering van de toegestane vijfhonderd éénkoppige Minuteman-raketten; de productie van vierhonderd ACM's.

Een dag later, op 29 januari, lag het antwoord van president Jeltsin reeds in de bus.⁷⁰ Wat op zich al belangrijk is, is dat geen enkele toezegging van Gorbatsjov van oktober 1991 wordt ingetrokken. Hier en daar wordt versnelling of uitbreiding aangekondigd en voor START worden zelfs nog veel lagere aantallen kernkoppen voorgesteld, namelijk 2.000 tot 2.500. Als toelichting op de uitvoering van de maatregelen vermeldt Jeltsin dat reeds zeshonderd strategische raketten met ongeveer 1.250 kernkoppen op non-actief zijn gesteld. Ook zijn er worden 130 silo's vernietigd en zijn zes onderzeeërs ontdaan van hun lanceerinrichtingen.

De kernmacht die nu in Oekraïne is gestationeerd, zal sneller worden ontmanteld (dit zal echter alleen met medewerking van dit land geëffectueerd kunnen worden) en de uitvoering van het START-verdrag zal worden versneld van zeven tot drie jaar of eventueel nog minder. Het aantal patrouilles van onderzeeërs zal worden gehalveerd en stopzetting van deze activiteit is voor Jeltsin bespreekbaar.

De uitvoering van de in oktober aangekondigde maatregelen op tactisch gebied is onderweg, maar is in feite in de voormalige Sovjet-Unie spannender dan in het Westen, omdat hiermee ook het kernwapenvrij maken van de verschillende nieuwe republieken aan de orde is.

Verder is alle productie van nieuwe wapens gestopt, waaronder twee typen strategische bommenwerpers, kruisraketten, de SSN-21 voor onderzeeërs en er zal geen nieuwe kleine ballistische raket worden geproduceerd. Het beeld van oktober 1991, een feitelijke beëindiging van alle programma's, wordt hierdoor bevestigd. Het voornaamste nieuwe element is wel het voorstel voor halvering van het door Gorbatsjov aangekondigde aantal van vijfduizend strategische kernkoppen.

De START-II-overeenkomst (3 januari 1993)

Tijdens hun topontmoeting in Washington bereikten Bush en Jeltsin — na vijf maanden durende onderhandelingen — op 16 juni 1992 een principe-akkoord voor een nieuwe, zeer forse reductie van het aantal strategische kernwapens. Kenmerkend is wel dat er in tegenstelling tot de vele en verregaande maatrege-

len van september en oktober 1991 nu wel onderhandelingen aan te pas moesten komen om tot een akkoord te komen. Maar het contrast met de START-overeenkomst van juli 1991 blijft groot: toen ruim zes jaar onderhandelen in een periode van snel afnemende spanning met een uiteindelijk vrij mager resultaat, nu vijf maanden met veel verdergaande resultaten. Een van de obstakels was dat Jeltsin naar hooguit 2.500 en liefst naar 2.000 kernkoppen elk was gegaan, terwijl de Verenigde Staten afstevenden op een aantal van ongeveer 4.500. Het akkoord is een raamovereenkomst die deels vrij mag worden ingevuld door de partners en deels om gezamenlijke verdere uitwerking vraagt.

De belangrijkste afspraken zijn:⁷¹

- Het aantal kernkoppen volgens de officiële tellingen zal maximaal 3.500 bedragen, zonder dat er sprake is van in feite grotere aantallen door telafspraken.
- Alle meerkoppige ballistische raketten op het land worden afgeschaft (of vernietigd, of herladen met één kernkop). Dit betekent onder andere liquidatie van de tienkoppige Russische SS-18-raket, maar ook van de Amerikaanse MX en de driekoppige Minuteman-3, de Russische SS-17, -19 en -24. De Minuteman-3 en de SS-19 zullen worden herladen met één kernkop.
- Als tegeneis ten opzichte van het Amerikaanse verlangen naar liquidatie van de gemiddelde raketten zal de door de Russen gevreesde onderzeevloot tot maximaal 1.750 kernkoppen worden beperkt.⁷²
- De reducties moeten uiterlijk 1 januari 2003, maar zo mogelijk op 1 januari 2001 zijn geëffectueerd.

Dit laatste punt zal afhankelijk zijn van de Amerikaanse hulp aan Rusland bij de ontmanteling. Het moeilijkste probleem zal de vrijkomende splijtstof zijn. Volgens Taylor is het vrij gemakkelijk om kernkoppen vrijwel definitief buiten gevecht te stellen.⁷³ Het opruimen van kernraketten is geen groot probleem. Er wordt gesproken over het vrijkomen van duizend ton hoogverrijkt uranium en tweehonderd ton plutonium. Volgens Rotblat bedraagt de totale voorraad militaire uranium 1.300 ton en die van plutonium 260 ton.⁷⁴ De meest geëigende weg voor het uranium is, na drastische verlaging van de verrijkingsgraad, het gebruik als nucleaire brandstof in de civiele sector. Voor plutonium is alles veel minder simpel vanwege de hoge toxiciteit van het element en de negatieve handelswaarde op dit moment.

De samenstelling van de strategische kernmachten zal er na uitvoering van de START-II-overeenkomst zeer waarschijnlijk als volgt uitzien:⁷⁵

Te land: voor de Verenigde Staten vijfhonderd éénkoppige raketten, tot één kernkop omgeladen Minuteman-3-raketten; voor Rusland ruim duizend raket-

ten, deels de ééenkoppige SS-25-raketten (900) en deels tot één kernkop omgelden SS-19-raketten (105).

Ter zee: ongeveer 1.750 kernkoppen. Als de Verenigde Staten een vloot van achttien schepen willen aanhouden, zouden die alle tot de helft van hun maximale capaciteit moeten worden bewapend (totaal 1.728 koppen). Rusland zou vierentwintig schepen aanhouden, met voor één type ook een bewapening onder de maximale capaciteit, in totaal 1.696 koppen.

In de lucht: voor de Verenigde Staten blijven circa 1.250 kernkoppen over en voor Rusland circa 800. In de reeds aangehaalde *ACDA Fact Sheet* wordt naast elkaar voor de Verenigde Staten de volgende aantallen gegeven: 12.646 voor de in september 1990 dan geldende en met de Sovjet-Unie overeengekomen aantallen, 8.556 (dus niet 6.000) na uitvoering van START-I, en 3.500 na de uitvoering van START-II (onderverdeling 500-1728-1272).

Op 3 januari 1993 is de START-II-overeenkomst tijdens een topontmoeting tussen Bush en Jeltsin officieel bekrachtigd. Het verdrag moet echter nog worden geratificeerd.

De kernwapenproeven

Sinds 16 juli 1945 zijn er kernproeven uitgevoerd. Tot 31 december 1993 beloopt het totale aantal volgens de beste gegevens 2.031, waarvan 1.027 door de Verenigde Staten en 715 door de Sovjet-Unie (volgens Russische gegevens). Van belang is dat de Sovjet-Unie in 1989 nog acht proeven heeft uitgevoerd, in 1990 slechts één en sindsdien in het geheel geen. Bovendien is ook al een moratorium in acht genomen tussen augustus 1985 en februari 1987, zodat ook voor 1986 een nul prijkt. De Verenigde Staten zijn, zij het op een bescheiden wijze, doorgegaan. Tussen 1981 en 1985 lag het aantal proeven vrij constant op zeventien; inmiddels is het gedaald via elf in 1989, acht in 1990, zeven in 1991, tot zes in 1992 en nul in 1993. Eind 1992 is door het Congres een moratorium afgedwongen. Frankrijk heeft zijn activiteiten al jaren op een niveau van zes tot acht staan, maar heeft sinds 1991 geen proefexplosies meer gehouden; Groot-Brittannië houdt jaarlijks één proef op het testgebied van de Verenigde Staten, maar is er in 1992 en daarna niet meer aan te pas gekomen; China schommelt in aantallen tussen nul en twee per jaar, met in 1992 twee proeven, in 1993 één en in 1994 weer twee. De Verenigde Staten en Frankrijk hebben zich aanvankelijk het meest heftig tegen een totaal testverbod gekeerd. Van belang is onder meer dat de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie en Groot-Brittannië vanaf augustus 1963 nog slechts ondergrondse proeven uitvoeren en dat Frankrijk daarin is gevolgd in 1975 en China in 1981.⁷⁶ Het ligt voor de

hand dat het afgelasten van de talrijke wapenprogramma's van de Verenigde Staten en Rusland de behoefte om te testen al zonder meer sterk heeft vermindert.

In het kader van het Non-Proliferatieverdrag is misschien wel het belangrijkste geschilpunt tussen de kernwapenstaten en de niet-kernwapenstaten het al dan niet beëindigen van de kernproeven geweest. Als gevolg van de beëindiging van vele programma's lijkt de kans op een algehele kernstop groter dan ooit, maar er is nog een belangrijk politiek verschil tussen het uit eigen beweging drastisch reduceren van het aantal proeven, het instemmen met een (tijdelijk) moratorium, en het onder verdrag vastleggen van een definitieve kernwapenstop voor alle proeven. Niettemin zijn in het kader van de Conference on Disarmament (CD) vanaf januari 1994 onderhandelingen aan de gang.

Er zijn sinds lang twee beperkingen voor kernwapenproeven van kracht:

1. Het partiële testverdrag op kernwapenproeven (PTBT, Partial Testban Treaty), afgesloten in 1963 tussen de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie en Groot-Brittannië, inhoudende dat deze landen geen proeven meer zullen uitvoeren in de atmosfeer, in de ruimte en onder de zeespiegel. Voor deze landen bleef dus over de mogelijkheid van ondergrondse proeven. Dit verdrag moet vooral worden gezien als een tegemoetkoming aan de grote bezwaren in de jaren vijftig tegen atmosferische proeven vanwege de gevaren van radioactieve besmetting. Het is dus een op ecologie gericht verdrag en had niet de intentie om de wapenwedloop als zodanig te beëindigen, hoewel tegelijkertijd onderhandelingen over een verdrag voor een totaal testverbod (CTBT) zijn gevoerd. Inmiddels zijn 119 staten lid van het verdrag dat geen beperking tot een bepaalde periode kent. De twee erkende kernwapenstaten Frankrijk en China hebben het nooit ondertekend, maar beide landen zijn inmiddels wel gestopt met atmosferische proeven.
2. Het drempelverdrag voor kernwapenproeven (TTBT, Threshold Testban Treaty), afgesloten tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie in 1974, inhoudende dat beide landen geen (ondergrondse) proeven boven de 150 kiloton (een kracht met een sterkte van ongeveer tien maal de bommen die tegen Hiroshima en Nagasaki zijn gebruikt) zullen uitvoeren. Dit verdrag is door de Verenigde Staten nooit geratificeerd, maar beide landen hebben zich er wel aan gehouden. Vermoedens van de Verenigde Staten dat de Sovjet-Unie de grens van 150 kiloton enige malen zou hebben overschreden, bleken later (in het kader van wederzijdse controlemetingen) niet juist te zijn. Verder is nog een verdrag over vreedzame toepassing van kernexplosies van kracht, dat voor de militaire vraagstelling van minder belang is.

Experts zijn het er zonder tegenspraak over eens dat tegenwoordig kernexplosies van ondergrondse proeven van meer dan één kiloton (minder dan een-tiende van de kracht van de Hiroshima-bom) ondubbelzinnig kunnen worden gemeten. Daaronder is het niet onmogelijk, maar de zekerheid neemt bij nog zwakkere explosies snel af. Het afsluiten van een totaal testverbod wordt dus niet gehinderd door gebrek aan verificatiemogelijkheden, maar is uitsluitend afhankelijk van de politieke wil van de betrokken kernwapenstaten.

In een onder gezag van de Verenigde Naties uitgegeven rapport worden vijf verschillende redenen opgesomd waarom kernwapenproeven worden gehouden en wordt beoordeeld of deze daarvoor ook noodzakelijk zijn:⁷⁷

- a. Het beoordelen van betrouwbaarheid van bestaande wapens. Slechts 0,4 procent van de proeven van de Verenigde Staten (dit land gebruikte dit argument om niet akkoord te gaan met een CTBT) zijn voor dit doel uitgevoerd. Aangezien er ruim duizend proeven door de Verenigde Staten zijn uitgevoerd, moeten slechts vier proeven voor de betrouwbaarheid van bestaande wapens hebben gediend. Kennelijk heeft men het middel van proeven absoluut niet nodig om de betrouwbaarheid van kernwapens na te gaan.
- b. Het beproeven van nieuwe wapensystemen.
- c. Het aanpassen van reeds bestaande systemen aan bijvoorbeeld een bepaald soort raket, vliegtuig of iets dergelijks. Daarvoor worden wel proeven noodzakelijk geacht, maar het is tevens de reden waarom altijd is gepleit voor een stop op kernproeven, namelijk om de kwalitatieve wapenwedloop te beëindigen. Steeds meer verfijnde systemen benaderen immers steeds meer de militaire bruikbaarheid en dat is niet in het belang van het handhaven van het taboe op gebruik van kernwapens.
- d. Het testen van de veiligheid (in de zin van *safety*, niet *security*) van kernwapens bij niet-bedoelde ongelukken (bijvoorbeeld verlies uit een vliegtuig). Hierover geeft het genoemde rapport geen ondubbelzinnig oordeel. Er zijn Amerikaanse experts die van oordeel zijn dat proeven nodig zijn, anderen delen deze mening niet. De kans bestaat dat de voorstanders van proeven een politieke mening vertolken die in het belang van afwijzing van een testverbod is. Bovendien, indien geen nieuwe wapensystemen meer zouden worden ontwikkeld, zoals nu het geval lijkt te zijn, neemt de behoefte om op veiligheid te testen ook snel af, omdat bestaande systemen al snel goed genoeg zullen zijn uitgetest. In het kader van de ontwikkelingen van de laatste jaren heeft de Amerikaanse Senaat eind 1992 in zijn amendement ruimte gelaten voor een aantal proeven in deze categorie, maar daar is tot nu toe geen gebruik van gemaakt.⁷⁸

- e. Tests om de gevolgen van nucleaire explosies vast te leggen. Hiervan is maar bescheiden gebruik gemaakt en de meeste experts zijn van mening dat dit geen harde reden is om door te gaan met testen.

De conclusie is duidelijk: met name de Verenigde Staten, maar ook Frankrijk, hebben tot voor kort vastgehouden aan het recht op kernproeven om zich te verzekeren van de mogelijkheid nieuwe wapens te kunnen uittesten en bestaande te kunnen verbeteren en het is precies hetzelfde punt waarom een overgroot deel van de internationale gemeenschap aandringt op beëindiging.

Momenteel zijn de kansen op verwezenlijking van een algeheel verbod groter dan ooit na 1980.⁷⁹ Frankrijk, dat zich tot voor kort zeer onbuigzaam betoonde, heeft op 8 april 1992 voor het eerst een moratorium ingesteld tot het einde van dat jaar. President Mitterrand heeft dit in januari 1993, ter gelegenheid van de ondertekening van de conventie tegen chemische wapens, voor onbepaalde tijd verlengd. Dit is nog steeds van kracht. Het is echter volstrekt onzeker wat de Franse houding zal zijn nadat de ambtstermijn van Mitterrand in mei 1995 zal zijn beëindigd. Er liggen nu al rapporten klaar die aangeven dat Frankrijk nog ongeveer twintig proeven nodig heeft voor een van zijn nieuwe kernkoppen.⁸⁰ Bovendien heeft de Amerikaanse president Bush op 2 oktober 1992 een wet met amendement ondertekend waarbij wordt vastgelegd: een moratorium voor negen maanden vanaf 1 oktober 1992 tot 1 juli 1993, een beperkt aantal kernproeven van maximaal vijftien gedurende de drie jaar daarna, en een stopzetting van de proeven op 1 oktober 1996 indien ook andere landen stoppen met proeven. In juli 1993 heeft president Clinton het moratorium voor ruim een jaar verlengd en het aantal proeven dat mogelijk wordt gehouden is inmiddels gedaald tot negen, met een grote kans dat in het geheel geen proeven meer zullen worden gehouden. Een nieuwe verlenging, minstens tot september 1995, is sinds maart 1994 van kracht (ondanks de Chinese proef in het najaar van 1993). Aangezien Groot-Brittannië is aangewezen op de Amerikaanse testterreinen heeft het geen zelfstandige positie. De Sovjet-Unie heeft al een moratorium in acht genomen van 1985 tot 1987, zij heeft al gedurende een jaar of twee niet meer getest en Gorbatsjov heeft zich in oktober 1991 vastgelegd op een moratorium van één jaar, tot 1 oktober 1992. Dit moratorium werd verlengd tot 1 juli 1993 en Jeltsin sluit zich verder aan bij de ontwikkelingen in de Verenigde Staten. China is tot nu toe als enige doorgeslagen met testen. Op China na is vanaf het najaar van 1992 dus een volledige stop van kernproeven aan de orde, die daarna steeds is verlengd. Er zullen echter tijdig politieke resultaten in het kader van de Conference on Disarmament moeten worden bereikt om de huidige situatie te bestendigen. De Ameri-

kaanse regering heeft volgens genoemde wet de verplichting om te proberen voor 1 oktober 1996 tot zo'n verdrag te komen.

Inmiddels zijn onderhandelingen over een totaal testverbod op gang gekomen. De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties heeft in december 1993 een resolutie van die strekking aangenomen (zonder tegenstem) en in het kader van de Conference on Disarmament (CD) zijn de onderhandelingen inmiddels van start gegaan. Helaas bleken er nog tal van meningsverschillen te moeten worden overbrugd en in september 1994 was de Mexicaanse voorzitter Bosch nog niet veel verder gekomen dan het presenteren van een ontwerptekst met vele varianten voor die punten waarover nog geen overeenstemming bestond.⁸¹

Een omvangrijke groep van landen (de Groep van 21) opteert voor een onbeperkt, universeel verdrag zonder uitzonderingen van welke soort dan ook. Niettemin bestaat er nog een groot aantal meningsverschillen:

Frankrijk en Groot-Brittannië opteren voor een verdrag waarbij proeven om de veiligheid van kernwapens te testen geoorloofd blijven. Alle andere landen zijn daartegen, omdat dit het universele karakter van het verdrag zou aantasten.

China wil — als enige — de mogelijkheid van vreedzame proefexplosies openhouden. Die mogelijkheid is nog nooit benut — India betitelt zijn enige explosie echter als vreedzaam — en ook van deze optie kan men zeggen dat het universele karakter er door wordt aangetast.

De Verenigde Staten willen de mogelijkheid openlaten dat de ondertekenaars na tien jaar bij gelegenheid van een toetsingsconferentie besluiten het verdrag te beëindigen. In feite komt dit neer op een looptijd van tien jaar, met mogelijk nieuwe onderhandelingen en een sterke afhankelijkheid van het politieke klimaat van dat moment wat betreft een mogelijke verlenging. Het is op zich vreemd dat juist de Verenigde Staten met dit discutabele punt komen, omdat het niet in lijn is met hun politiek van de laatste jaren. Mogelijk duidt het op verschillende visies binnen de Amerikaanse regering.

Momenteel is er nog geen overeenstemming over de omvang van ondertekening voordat het verdrag van kracht zal worden. Een van de mogelijkheden is de ondertekening van de circa zestig landen die momenteel in een of andere vorm nucleaire energie op hun grondgebied exploiteren, echter zonder dat de afzonderlijke landen daardoor een feitelijk vetorecht verwerven; voor de vaststelling van een eindige periode, waarbinnen een en ander moet zijn voltooid, moet dan een kleiner aantal worden overeengekomen. Iedereen is het er wel over eens dat in ieder geval de kernwapenstaten tot de ondertekenaars zullen moeten behoren; dat levert nog altijd vijf potentiële vetostemmen op!

Er is ook nog onenigheid over de definitie van wat moet worden verboden. De meeste staten — maar niet de kernwapenstaten — opteren voor de op zich eenvoudige definitie van 'het verbieden van elke nucleaire militaire testexplosie of elke andere nucleaire explosie'. De adder onder het gras is niet zozeer de eerdere discussie over de invoering van een drempel van bijvoorbeeld één kiloton TNT, maar zeer kleine, zogeheten hydro-nucleaire explosies in speciale laboratoriumruimten die nooit door seismische apparatuur zijn te ontdekken. De kernwapenstaten willen die mogelijkheid openhouden, omdat voor hen dan wel degelijk een beperkte mogelijkheid tot testen overblijft die zeker niet vrij is van militair belang. Dit streven compliceert de totstandkoming van een verdrag. Bovendien bemoeilijkt de uitzondering de bovengenoemde algemene beschrijving.

Er zal waarschijnlijk geen verbod komen op het aanhouden van bestaande testterreinen, noch op de voorbereidingen van testen, omdat dit te moeilijk te verifiëren zou zijn. Hopelijk levert dit geen 'vrede met het geweer in de aanslag' op.

Al bij al is de kans op volledige overeenstemming voor april 1995 niet erg groot meer, ondanks de aandrang van de meeste landen, waaronder ook de Verenigde Staten en Rusland. Dit feit kan de verlengingsconferentie van het NPV ernstig frustreren. Afgezien van het probleem van tijdige overeenstemming over de verschilpunten is nog een extra handicap dat Frankrijk en Groot-Brittannië juist aansturen op het niet tot stand komen van het verdrag in 1995, omdat zij de politieke koppeling tussen een totaal testverbod en de verlenging van het NPV omkeren: in plaats van de begeerde overeenstemming voor april 1995 in de hoop dat het de kans op een onbeperkte verlenging van het NPV vergroot, eisen deze twee landen eerst verlenging van het NPV, om daarna pas te kunnen besluiten over het testverdrag. Dit is, gezien het geringe enthousiasme van Groot-Brittannië en van Frankrijk minus Mitterrand, voor een testverbod een buitengewoon riskante zaak. Het zou mij niet verwonderen als beide landen na de verlengingsconferentie van het NPV alsnog redenen vinden om zich terug te trekken uit het onderhandelingsproces voor het testverbod. Het karwei is, hoewel het klimaat voor succes nog steeds beter is dan ooit, dus bepaald nog niet geklaard.

Het is op zich nodig het belang van een CTBT in het juiste kader te zetten: het is slechts een deel van de oplossing van het nucleaire vraagstuk. Maar, zoals reeds is betoogd, de verregaande bereidheid nieuwe programma's te stoppen in combinatie met een moratorium of definitief verbod, haalt de wind uit de zeilen van de vernieuwing. Het CTBT is bovendien de internationale lakmoesproef voor goed gedrag van de kernwapenstaten geworden. Zoals vermeld

heeft het totale kernstopverdrag in het kader van het NPV altijd een centrale rol gespeeld. In januari 1991 is een amenderingsconferentie met dit punt als *pièce de resistance* nog mislukt door de halsstarrige houding van de Verenigde Staten. Maar dat is inmiddels bijna vier jaar geleden en dat staat bij nucleaire vraagstukken ongeveer gelijk met een datering van voor het begin van onze jaartelling.

Naast de onderhandelingen over een CTBT is nog een andere kwestie in een status van voorbereiding op onderhandelingen. Het betreft een verdrag over het beëindigen van de aanmaak van splijtstof.⁸² Ook hiervoor gaf de Verenigde Naties in december 1993 het startsignaal. Het speelt zich eveneens af in het kader van de CD, maar men is het nog niet eens over een mandaat. Tal van problemen zijn naar voren gebracht, zoals de regeling van brandstof voor onderzeeërs. Een zeer belangrijk punt is de kwestie of kernwapenstaten, drempelstaten en de andere staten al dan niet gelijk moeten worden behandeld. Het meest overzichtelijk zou zijn dat tevens wordt besloten tot het wereldwijd vaststellen van de voorraden hoogverrijkt uranium en plutonium, om met dat vertrekpunt en een sluitende internationale inspectie te kunnen constateren of alle partners zich aan hun verplichtingen houden. Het is vrijwel zeker dat men in april 1995 nog niet of nauwelijks uit de startblokken zal zijn en het verdrag nog niet een echt positieve bijdrage tot de verlengingsconferentie van het NPV zal hebben.

Conclusies

Samenvattend kunnen we vaststellen dat, zoals reeds in tabel 5 is vermeld, de strategische kernmacht van de Verenigde Staten zal dalen van ruim 12.500 tot 3.500 en die van Rusland van 11.000 tot eveneens 3.500. Wat betreft de tactische wapens geldt een reductie van ruim zeventienduizend tot minder dan duizend voor de Verenigde Staten en voor Rusland zelfs van vijftien- tot tweeduizend. Al bij al zal het totaal aantal actieve kernwapens voor de twee staten dalen van zestigduizend tot een kleine tienduizend. Het dubbele karakter van dit resultaat is een ongekende, kort tevoren niet voor mogelijk gehouden reductie van het aantal kernwapens in de wereld en tevens dat het aantal dat (voorlopig) overblijft nog steeds een onvoorstelbare vernietigingskracht vertegenwoordigt. Ter vergelijking: tijdens de Cuba-crisis bezaten de Verenigde Staten ook ongeveer 3.500 strategische kernkoppen en de Sovjet-Unie slechts circa vijfhonderd.⁸³ McNamara heeft het in zijn boek *Blundering into Disaster* over een zeventenvoudige Amerikaanse overmacht (dit blijkt dus iets te veel) en tevens over de zeer grote betrekkelijkheid daarvan.⁸⁴ De les uit dit merkwaardige dilemma is

duidelijk: niet het aantal kernwapens dat in de wereld aanwezig is, is bepalend voor het gevoel van nucleaire (on)veiligheid, maar de politieke situatie. Ons gevoel voor veiligheid komt voort uit de beëindiging van de Koude Oorlog. Indien het bijvoorbeeld de rechtse activist Zjirinovski zou lukken de politieke macht te veroveren, dan zouden kernwapens in één slag weer worden 'herontdekt'. Kernwapens vormen pas definitief geen fysieke dreiging meer indien hun aantal gereduceerd is tot nul.

Een extra pluspunt in de ontwikkelingen is zeker dat, op de uitloop van een paar programma's na, de continue modernisering is stopgezet. Als men van plan zou zijn om geheel te denucleariseren, is dit een maximaal mogelijk begin. Deze gedachte, naar voren gebracht door Arkin en anderen,⁸⁵ is op zich zeker juist, maar wacht, zoals reeds is opgemerkt nog uitdrukkelijk op een verdere politieke uitvoering. President Bush heeft in zijn toespraak op 27 september 1991 de noodzaak onderstreept van een kleinere, veiliger en meer stabiele maar moderne kernmacht om een geloofwaardige afschrikking te kunnen handhaven. De onzekere politieke situatie in Rusland maakt het extra moeilijk om het verdere verloop van de kernontwapening te voorspellen. Toch zijn in de Verenigde Staten hier en daar al discussies op gang gekomen om een reductie tot duizend kernwapens bespreekbaar te maken.

Het tot voor kort vrijwel onbespreekbare punt van moratoria op kernproeven en een eventueel kernstopverdrag zijn momenteel volop in beweging. De perspectieven zijn, zoals vermeld, nog nooit zo gunstig geweest. Indien de politieke wil aanwezig is en blijft, kan minimaal het belangrijkste element van het Amerikaanse besluit als richtlijn dienen: na 1 oktober 1996 geen proeven meer.

Noten

1. "Nuclear Notebook", in *The Bulletin of the Atomic Scientists*, July-August 1994, blz. 61; *Ibidem*, September-October 1994, blz.61.
2. *SIPRI Yearbook 1991*. Oxford: Oxford University Press, 1991, hoofdstuk 12.
3. "Oekraïne ruimt eerste kernwapens op", in *de Volkskrant*, 7 maart 1994.
4. "Nuclear Notebook", November 1991, blz. 48-49.
5. Shimshon Arad, "Angst voor atoomarsenaal ex-Sovjet-Unie niet weggenomen", in *NRC Handelsblad*, 4 augustus 1992.
6. "Oostenrijk onderschept koffer met uranium", in *Trouw*, 5 juni 1992.
7. Arad, *op.cit.*
8. William M. Arkin, Damian Durrant and Hans Kristensen, "Nuclear Weapons Headed for the Trash", in *The Bulletin of the Atomic Scientists*, December 1991, blz. 15-19.
9. Zie Willem de Rooter en Bart van der Sijde, *De nucleaire erfenis. Natuurwetenschap, technologie en kernbepapening in historisch perspectief*. Meppel/Amsterdam: Boom, 1985, blz. 240.

10. *Ibidem*, blz. 360.
11. Zie Seymour M. Hersh, *The Samson Option*. New York: Random House, 1991.
12. Zie de bijdrage van Julio C. Carasales aan werkgroep 3 van de 42ste Pugwash-conferentie, 11-17 september 1992, Berlijn.
13. "Nuclear Notebook", May 1992, blz. 48-49.
14. De Ruiter en Van der Sijde, *op.cit.*, hoofdstuk 11.
15. "Nuclear Notebook", January-February 1992, blz. 49; *Ibidem*, June 1993, blz. 57.
16. *Ibidem*, January-February 1992, blz. 49; *SIPRI Yearbook 1993*, hoofdstuk 6.
17. *Ibidem*.
18. *SIPRI Yearbook 1993*, hoofdstuk 6.
19. "Nuclear Notebook", July-August 1994, blz. 61-62.
20. "US-Russian Agreement on Reducing Strategic Arms, *ACDA Fact Sheet*, July 2, 1992.
21. "Nuclear Notebook", May 1992, blz. 48-49; *Ibidem*, June 1992, blz. 48-49.
22. *SIPRI Yearbook 1993*, hoofdstuk 6; *SIPRI Yearbook 1994*, hoofdstuk 8; "Nuclear Notebook", January-February 1994, blz. 65; *Ibidem*, July-August 1994, blz. 61-63.
23. "US-Russian Agreement", *op.cit.*
24. "Nuclear Notebook", September-October 1994, blz. 61-63.
25. *SIPRI Yearbook 1994*, hoofdstuk 8.
26. "Nuclear Notebook", September-October 1994, blz. 61-63.
27. *SIPRI Yearbook 1994*, hoofdstuk 8; "Nuclear Notebook", January-February 1994, blz. 65.
28. "Nuclear Notebook", March 1992, blz. 49.
29. *SIPRI Yearbook 1994*, hoofdstuk 8; "Nuclear Notebook", January-February 1994, blz. 65.
30. "Nuclear Notebook", September-October 1994, blz. 61-63.
31. "US-Russian Agreement", *op.cit.*; "Nuclear Notebook", March 1991; *Ibidem*, March 1992; *Ibidem*, May 1992; *Ibidem*, July-August 1993; *Ibidem*, January-February 1994; *Ibidem*, July-August 1994.
32. "Nuclear Notebook", March 1991, blz. 49; *Ibidem*, May 1992, blz. 48-49; *Ibidem*, July-August 1993, blz. 57; "Bush en Jeltsin ruimen meer kernwapens op", in *Trouw*, 17 juni 1992; "Akkoord Jeltsin en Bush", in *NRC Handelsblad*, 17 juni 1992. De getallen voor 1994 zijn ontleend aan "Nuclear Notebook", January-February 1994, blz. 65; *Ibidem*, March-April 1994, blz. 63; *Ibidem*, July-August 1994, blz. 61.
33. Gegevens ontleend aan *SIPRI Yearbook*, 1986-1994.
34. "Bush: vs zijn klaar met terughalen", in *Trouw*, 3 juli 1992.
35. *SIPRI Yearbook 1994*, hoofdstuk 8.
36. "Nuclear Notebook", July-August 1994, blz. 61-62.
37. Gegevens ontleend aan *SIPRI Yearbook*, 1986-1994.
38. "Nuclear Notebook", December 1993, blz. 57.
39. *Ibidem*, November 1993, blz. 48-49.
40. Persoonlijke mededeling van Vitalii Goldanskii, september 1992.
41. Gegevens ontleend aan *SIPRI Yearbook*, 1986-1994; "Nuclear Notebook", September 1993, blz. 57.
42. *SIPRI Yearbook 1991*, blz. 35-36.
43. "Nuclear Notebook", September 1993, blz. 57.
44. *SIPRI Yearbook 1986*.

45. *SIPRI Yearbook 1993*.
46. *SIPRI Yearbook 1994*, blz. 297.
47. *SIPRI Yearbook 1993*.
48. *SIPRI Yearbook 1994*, blz. 299.
49. Gegevens ontleend aan *SIPRI Yearbook*, 1986-1994; "Nuclear Notebook", October 1993, blz. 56.
50. Gegevens ontleend aan *SIPRI Yearbook*, 1986-1994; "Nuclear Notebook", November 1993, blz. 57.
51. *SIPRI Yearbook 1991*; *SIPRI Yearbook 1992*; "Nuclear Notebook", November 1993, blz. 57.
52. Johan Niezing, *Tibet en de Chinese kernbewapening. Een verkennend onderzoek*. Nijmegen: Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, 1994.
53. *SIPRI Yearbook 1988*, hoofdstuk 13.
54. *SIPRI Yearbook 1990*, hoofdstuk 12.
55. *SIPRI Yearbook 1991*, hoofdstuk 11; *SIPRI Yearbook 1992*, hoofdstuk 12.
56. "Oekraïne gereed voor toetreding tot kernwapenverdrag", in *Trouw*, 17 november 1994.
57. "VS bang dat Sovjet-kernwapens in verkeerde handen zullen vallen", in *Trouw*, 30 september 1991; "Bush: beheersbare kernmachten", in *Ibidem*.
58. *SIPRI Yearbook 1992*, blz. 65.
59. "Quiet Key Point in Bush Plan: The Naval Weapons", in *International Herald Tribune*, October 4, 1991.
60. *SIPRI Yearbook 1992*, blz. 65.
61. "Nuclear Notebook", July-August 1994, blz. 61-62.
62. *SIPRI Yearbook 1992*, blz. 67.
63. "Bush beëindigt formeel aanmaak van plutonium", in *NRC Handelsblad*, 14 juli 1992.
64. Rede president Bush van 27 september 1991, als appendix 2a opgenomen in *SIPRI Yearbook 1992*.
65. *Ibidem*, blz. 68.
66. *Ibidem*, blz. 67.
67. *SIPRI Yearbook 1993*, hoofdstuk 6.
68. *SIPRI Yearbook 1992*, hoofdstuk 2.
69. *SIPRI Yearbook 1993*, hoofdstuk 6.
70. *SIPRI Yearbook 1992*, hoofdstuk 2.
71. "Bush en Jeltsin ruimen meer kernwapens op" in *Trouw*, 17 juni 1992; "Akkoord Jeltsin en Bush" in *NRC Handelsblad*, 17 juni 1992.
72. Zie ook "US-Russian Agreement", *op.cit.*
73. Theodore B. Taylor, "Just Unplug 'em", in *The Bulletin of the Atomic Scientists*, May 1992, blz. 27; en persoonlijke gesprekken met Taylor, september 1992.
74. Joseph Rotblat, 'Towards a Nuclear Weapon Free World', paper voor de 42ste Pugwash-conferentie van 11-17 september 1992 in Berlijn.
75. *SIPRI Yearbook 1993*, blz. 236-237; *SIPRI Yearbook 1994*, blz. 294-295.
76. *SIPRI Yearbook 1992*, hoofdstuk 4 en 4a.
77. Thomas Schmalberger, *In Pursuit of a Nuclear Ban Treaty*. Geneva: UNIDIR, 1991.
78. Bart van der Sijde, "Voor een verbod op kernproeven is het nu of nooit", in *NRC Handelsblad*, 29 september 1992.

79. *Ibidem*; zie ook de motie in het Europees Parlement van 10 maart 1993, 'Common Motion for a Resolution on Stopping Nuclear Tests by Nuclear Powers'.
80. *SIPRI Yearbook 1994*, hoofdstuk 16.
81. *SIPRI Yearbook 1994*, hoofdstuk 16, blz. 653-659; *Disarmament Times*, vol. 17, September 1994, no. 3, en vol. 17, 29 September 1994, no. 4.
82. *SIPRI Yearbook 1994*, hoofdstuk 16, blz. 659-665.
83. "Nuclear Notebook", November-December 1994, blz. 58-59.
84. Robert McNamara, *Blundering into Disaster*. New York: Pantheon Books, 1986.
85. Arkin, Durrant and Kristensen, *op.cit.*.

PROLIFERATIE VAN KERNWAPENS: GOEDE TIJDEN, SLECHTE TIJDEN

Bart van der Sijde

Algemeen beeld

Het Non-Proliferatieverdrag (NPV), van kracht sedert 1970, kan met recht als de hoeksteen van het nucleaire non-proliferatiebeleid in deze wereld worden beschouwd. Er is nauwelijks een verdrag dat door zoveel landen, inmiddels meer dan 160, is ondertekend. Tegelijkertijd is het er dubieus, ja zelfs zorgwekkend mee gesteld. De vijfjaarlijkse Toetsingsconferenties die tot nu toe vier maal zijn gehouden, zijn spannende gebeurtenissen die ofwel ter nauwer nood bevredigend aflopen, ofwel door politieke onenigheid zelfs zonder slotverklaring eindigen.

De conferentie van 1990, tevens de laatste voor de beëindiging van de eerste termijn van het Verdrag in 1995, stond in het teken van het feitelijke einde van de Koude Oorlog. Tevens werd door een meerderheid een (vergeefse) poging ondernomen de instelling van een totaal testverbod van nucleaire wapens (CTBT) af te dwingen, een reeds jaren gekoesterde wens. Dit in de vorm van een *commitment* van de kernwapenstaten een verdrag met die strekking op te stellen.

De keuze voor 1995, het jaar van de verlenging van het NPV, gaat tussen een eenmalige onbeperkte verlenging van het Verdrag of een verlenging van één of meer in tijdsduur beperkte perioden. Het aantal perioden en hun tijdsduur moet dan nog nader worden bepaald. De kernwapenstaten en de meeste noordelijke landen zijn voor een onbeperkte verlenging zonder nadere condities. Veel onafhankelijke landen opteren voor beperkte perioden met een aantal voorwaarden, zoals een CTBT, een verdrag ter beëindiging van de aanmaak van splijtstofmateriaal, en een betere uitwerking van veiligheidsgaranties. Dat maakt de uitkomst vooralsnog onvoorspelbaar, maar waarschijnlijk zal men uitkomen op verlenging voor betrekkelijk lange perioden van 25 jaar. Wat betreft de voorwaarden die zullen worden gesteld, zal waarschijnlijk niet worden gestreefd naar amendering van het Verdrag, omdat dit — hoewel toegestaan volgens art. 8 — in de praktijk vrijwel onuitvoerbaar is. Het verbinden van voorwaarden aan overeen-

stemming houdt dus meer in het afdwingen van niet voor tweeërlei uitleg vatbare verklaringen van met name de kernwapenstaten die een duidelijk *commitment* voor de toekomst inhouden.

De waardering voor het NPV — laten we ons dat goed realiseren — is zeer verschillend in de wereld. Lewis A. Dunn, in 1985 leider van de Amerikaanse delegatie op de derde Toetsingsconferentie, benadrukte in 1990 nog eens uitdrukkelijk de positieve verdienste van het NPV.¹ Hij betoogde dat iedereen zich tot dan toe netjes aan het non-proliferatiebeginsel had gehouden — daarbij de toen reeds opkomende ongerustheid over Irak en Noord-Korea gemakshalve negerend — en dat het Verdrag voor een globale norm tegen proliferatie heeft gezorgd en zodoende aan de gedachte van niet-legitimiteit van het bezit van kernwapens heeft bijgedragen. Deze observatie lijkt juist, maar — zeer diplomatiek — onvermeld blijft dat er kennelijk een aantal landen, waaronder de Verenigde Staten, boven de wet is gesteld. De schrijver durfde het te bestaan om de grote twistappel in de geschiedenis van het NPV, het wel of niet invoeren van een algeheel testverbod, als onbelangrijk weg te wuiven. Kenmerkend voor de belangengroep die hij vertegenwoordigt is het dringende appel vooral niet te gaan morrelen aan de uitgangspunten van het NPV. 'Het is niet kapot gegaan, ga het niet repareren', is een van zijn uitspraken. Het heeft gewerkt en het risico dat het Verdrag in 1995 door onenigheid over amendementen ten onder gaat, vervult hem met schrik.

Het is niet alleen interessant, maar zelfs broodnodig in verband met een nadere analyse van het proliferatieverschijnsel hier een gekruide uitspraak van Ashok Kapur, hoogleraar politieke wetenschappen in Ontario, Canada, tegenover te stellen: het NPV-regime werkt het best waar het het minst nodig is en het werkt totaal niet waar het het meest nodig is.² Helaas schuilt er veel waars in zijn uitspraak en het is zelfs redelijk — hoewel niet gemakkelijk te beantwoorden — om zich af te vragen welke extra's het NPV heeft gebracht, die er zonder dit Verdrag niet zouden zijn geweest. Kapur, auteur van een boek over de nucleaire ontwikkelingen in Pakistan, zal ongetwijfeld aan het Zuidaziatische subcontinent en het Midden-Oosten hebben gedacht bij zijn uitspraak over de beperkte werking van het NPV.

We kunnen de twee verschillende visies op het NPV die aan de weergegeven uitspraken ten grondslag liggen, als maatgevend stellen voor die in de noordelijke en zuidelijke wereld. Voor de in 1970 gevestigde kernmachten en ondertekenaars van het Verdrag, de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie en Groot-Brittannië, was het in de eerste plaats een verdrag dat de gevreesde zogenoemde horizontale proliferatie — steeds meer landen met kernwapens — moest tegengaan. Het is vanuit dat oogpunt dan ook niet verrassend dat de twee super-

machten het in goede en minder goede tijden op proliferatiegebied in het algemeen goed met elkaar konden vinden. Voor de vele Derde-Wereldlanden was er daarnaast ook de hoop dat het tot een vermindering of einde van de verticale proliferatie — die van de reeds bestaande kernmachten — zou komen.³ De geschiedenis van de laatste twintig jaar heeft inmiddels uitgewezen dat de be- en ontwapening van de grootmachten geheel werd bepaald door hun onderlinge verhouding en nauwelijks door de zorg om op een nette manier aan de afspraken in het kader van het NPV te voldoen.

Dit nu, tot voor kort de teleurstelling over het uitblijven van nucleaire ontwapening van de supermachten en de weigering van met name de Verenigde Staten om mee te werken aan een totaal testverbod, gevoegd bij de veelal niet toeschietelijke houding om met civiele kernenergie te helpen en de verplichting voor de niet-kernwapenstaten om af te zien van vervaardiging en bezit van kernwapens (art.2 NPV) en om controle van het IAEA toe te staan, werd en wordt door de betrokken Derde-Wereldlanden als discriminerend ervaren. Hans Blix, directeur-generaal van het IAEA, vatte de situatie — nogal cynisch — als volgt samen: horizontale proliferatie is een risico, verticale proliferatie een realiteit.⁴

Dit verschil in opvatting over de rol van het NPV en het daarmee samenhangende verschil in waardering vormt in feite een voortdurende bedreiging voor het functioneren en daadwerkelijk voortbestaan van het NPV. De tegengestelde belangen van de gevestigde kernmachten en die van de rest, de *have's* en de *have-not's*, met bijkomende gevoelens van discriminatie zijn dus een bron van splende conflicten in NPV-verband. De kernvraag voor de toekomst zou wel eens kunnen zijn of, in de gewijzigde verhoudingen van nu, de Verenigde Staten eerste prioriteit geven aan de eigen nucleaire status, dan wel het tegengaan van horizontale proliferatie laten prevaleren. Maar, om deze tegenstelling meteen weer af te zwakken, we moeten ons ook de vraag stellen in hoeverre de feitelijke ontwikkelingen in de Derde Wereld werden en worden bepaald door het gedrag van met name de Verenigde Staten. We brengen de uitspraak van Ashok Kapur in herinnering. Landen reageren in de eerste plaats op dreigingen en crisissituaties in de eigen regio.

De rol van de controlerende instantie inzake de *safeguards*, de waarborgen dat niet-kernwapenstaten hun verplichtingen nakomen, behoeft enige toelichting. Misschien wel passend bij het Verdrag — dat immers als beloning hulp bij vreedzaam gebruik van kernenergie in het vooruitzicht stelt, maar niet erg gelukkig gekozen met het oog op een onafhankelijke positie — is dat het IAEA is belast met zowel de bevordering van het vreedzame gebruik van kernenergie als met de controle op misbruik ervan voor militaire doeleinden. Hoewel het

goed is te vermelden dat nooit over grof misbruik van deze positie is gerapporteerd, is het met het oog op een onafhankelijk oordeel geen gelukkige combinatie.

Na het Israëliëse bombardement op de Osirak-reactor van Irak in 1981 werd dit — op zich begrijpelijk — scherp afgekeurd. Maar het negeren van de specifieke politieke situatie in het Midden-Oosten en de opstelling daarin van Irak — met ook toen reeds Saddam Hoessein aan het hoofd — en het genoeg nemen met het simpele feit van het lidmaatschap van het NPV van Irak door het IAEA met de beperkte controles gebaseerd op de Iraakse declaratie (aangifte van te controleren gebouwen en goederen), vraagt natuurlijk om moeilijkheden in een explosieve regio als het Midden-Oosten. Pas na de Golfoorlog en de ontdekking van het atoomproject van Irak is er discussie ontstaan over het invoeren van speciale inspecties die meer omvatten dan wat gedeclareerd is.

Het aantal landen dat inmiddels is toegetreden tot het NPV, is, zoals gemeld, ruim 160. De relatieve sterkte en zwakte van het Verdrag wordt echter met name uitgemaakt door de niet-leden. Daarbij behoorden tot voor enige jaren twee erkende kernwapenstaten Frankrijk en China (beide in 1992 toegetreden) en ook het als zodanig niet erkende Zuid-Afrika. De zogeheten drempelstaten Israël, India en Pakistan en landen als Argentinië en Brazilië behoren daar nog steeds bij. De laatste twee landen hebben altijd hun opties willen openhouden, maar kunnen nu toch vrij zeker als toekomstige kernmachten worden afgeschreven. Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie was het ook van belang de onafhankelijke staten, met name Wit-Rusland, Kazachstan en Oekraïne onder de paraplu van het NPV te krijgen. Momenteel zijn Wit-Rusland en Kazachstan al toegetreden en is het parlement van Oekraïne eindelijk bereid ook tot ratificatie over te gaan.⁵ Daarnaast zijn er ook vermoedens dat zowel Argentinië als Algerije overwegen binnen niet al te lange tijd lid te worden.⁶ Er is genoeg argumentatie voorhanden om de feitelijke uitbreiding van het aantal kernwapenstaten van vijf in 1970 tot acht of negen in 1994 niet in de schoenen te schuiven van een falend NPV. Vanuit de voorgeschiedenis van de jaren vijftig en zestig is er voldoende bewijs dat de grondslag voor de nucleaire status van de drie genoemde zogeheten drempelstaten en Zuid-Afrika reeds was gelegd voor 1970, zeker voor wat betreft India en Israël.⁷

Een aantal vrij recente ontwikkelingen kan echter zeker als een versterking van het NPV worden gerekend. Door de jaren heen heeft Frankrijk zich meer en meer geconformeerd aan het Verdrag en het is nu uiteindelijk toegetreden. Hetzelfde geldt voor China. Ook Zuid-Afrika is inmiddels lid geworden en door de verandering van het politieke klimaat bestaat er vertrouwen dat het land nucleaire militaire avonturen definitief heeft afgezworen. Inmiddels heeft de Zuid-

afrikaanse regering bekend gemaakt dat het tot 1990 zes kernwapens in bezit heeft gehad. Voor de binnenlandse problemen heeft een eventueel kernwapen natuurlijk nooit gedeugd, en met de beëindiging van de politiek van apartheid is er ook sprake van een andere verhouding met de buurlanden. Belangrijk voor de conclusie dat de eigen regio veelal bepalend is voor het gedrag van landen, is dat de politiek-militaire noodzaak voor een kernwapen voor Zuid-Afrika is vervallen en het bezit zelfs contra-productief zou werken.

Ook van het Zuidamerikaanse continent is goed nieuws te melden. De twee rivalen Brazilië en Argentinië zijn het eens geworden over een kernwapenvrije zone in het kader van het Verdrag van Tlatelolco en hebben de strijdbijl betreffende hun nucleaire aspiraties begraven. Kenmerkend is echter wel dat het Zuidamerikaanse conflict slechts een status- en rivaliteitskwestie was. De grondslag van het probleem was dat een land met enig aanzien toch in het bezit van de nucleaire optie zou moeten zijn. Als de tegendruk in zo'n geval groot genoeg is, valt er veel te winnen. Het meer democratische gehalte van de tegenwoordige regeringen heeft ook veel bijgedragen tot de veranderde situatie. Gedurende enige tijd wilden beide landen niet toetreden tot het NPV, maar zoals vermeld lijkt Argentinië dit standpunt los te laten.

Ook gevreesde ontsporingen van landen als Zuid-Korea en Taiwan konden worden afgewend. Amerikaanse pressie heeft hierbij een grote rol gespeeld. De Verenigde Staten zijn jarenlang in Zuid-Korea aanwezig geweest met kernwapens als tegenwicht tegen de Noordkoreaanse conventionele dreiging. Ook de vrees voor proliferatie binnen de vroegere Sovjet-Unie is inmiddels grotendeels weggenomen.

Met het vijftienvijftigjarig jubileum in het zicht, leek het NPV langzamerhand uit gevaarlijk water te geraken. Juist de laatste paar jaar is gebleken dat deze gedachte te optimistisch was. Het atoomproject van Irak bleek na de Tweede Golfoorlog griezelig dicht bij voltooiing te zijn van een eerste, primitieve bom⁸, en ook Noord-Korea en Iran en misschien Algerije zijn of waren uitdrukkelijk op de verkeerde weg. China speelt bij deze ontwikkelingen veelal een kwalijke rol.⁹ Het Koreaanse conflict is na de negatieve ontwikkelingen sinds maart 1993 gedurende anderhalf jaar in alle scherpste present geweest. Het leek er lange tijd op dat ook Oekraïne een plaats verdiende op het lijstje van landen op de verkeerde weg, maar de gebeurtenissen van het voorjaar van 1994 (een verdrag tot uitlevering van de kernwapens, parlementaire goedkeuring en een eerste transport) en de recente aankondiging lid van het NPV te worden, geven hoop dat die vrees definitief tot het verleden behoort.

Het meest schokkend voor het aanzien van het NPV is dat de meeste van de betrokken landen (Algerije en Oekraïne uitgezonderd) lid van het NPV zijn.

Van Irak is het inmiddels volstrekt zeker dat het land het NPV volledig heeft geschonden. Ook ten aanzien van Noord-Korea bestaan na de recente gebeurtenissen nog nauwelijks twijfels op dit punt. Als de voor Iran gemelde berichten juist zijn, lijkt dat land eveneens de verkeerde kant op te gaan.

Als dit soort ontwikkelingen zich zou doorzetten, is het de doodsteek voor het NPV. Het Verdrag wordt tot een politiek verdrag dat men met het veranderen van politieke situaties of inzichten *de facto* kan beëindigen. Hierbij komt nog de juridische mogelijkheid voor individuele landen om het Verdrag — met opgaaf van redenen — binnen drie maanden op te zeggen. Bij Noord-Korea heeft dit een aantal maanden gedreigd. China is weliswaar het lidmaatschap van het NPV aangegaan, maar het blijkt tevens door te gaan alle gemaakte afspraken met andere landen na te komen.¹⁰ Dit geeft ook al een tendens aan om wel lid te blijven of zelfs te worden van het NPV, maar naar eigen goeddunken om te gaan met de bepalingen. Men kan stellen dat de houding van Israël, India, Pakistan en tot voor kort Zuid-Afrika meer consequent en overzichtelijk is. Aan de andere kant kan men constateren dat de goede ontwikkelingen in Zuid-Amerika en de toetreding van de bovengenoemde landen het non-proliferatieregime en daarmee het NPV versterken. Wellicht is de conclusie dat we wat betreft het lot van de proliferatie in de toekomst nu in een beslissend tijdperk verkeren, een juiste observatie.

De ontwikkeling van de proliferatie van de kernbewapening lijkt zich in een aantal golven te voltrekken. De eerste stamt van de ontdekking van kernsplijting in 1938 en het werk daaraan voor, gedurende en direct na de Tweede Wereldoorlog. Het betreft de Verenigde Staten (jaar van eerste proefexplosie: 1945), de Sovjet-Unie (1949), Groot-Brittannië (1952) en, enigszins verlaat, Frankrijk (1960). Dit laatste heeft te maken met het feit dat Frankrijk pas in 1956 een militair programma is begonnen, na de jarenlange oppositie daartegen van Frederic Joliot, leider van het Franse atoomprogramma. Duitsland heeft het tengevolge van het verlies van de Tweede Wereldoorlog nooit tot de status van kernwapenmogendheid gebracht en China heeft zich als opkomende wereldmacht in 1964 bij de nucleaire club gevoegd.

De tweede golf van proliferatie werd veroorzaakt door die landen die tussen 1955, het jaar van het vrijgeven van veel geclassificeerd materiaal over kernsplijting, en 1970, het jaar waarin het NPV van kracht werd, reeds nucleaire installaties hadden verworven, met name van Canada en Frankrijk en in mindere mate van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, en zich niet wilden laten dwarsbomen bij hun militaire aspiraties. Uiteindelijk hebben van de vele potentiële kandidaten van toen, zoals Israël, India, Pakistan, Zuid-Afrika, Irak, Libië, Argentinië, Brazilië, Zuid-Korea en Taiwan, slechts de eerste vier daadwerke-

lijk de nucleaire status bereikt. Over Israël zijn na de onthullingen van Vanunu geen twijfels meer mogelijk, zo die er nog waren.¹¹ India heeft het in 1974 zelfs tot een als vreedzaam betitelde proefexplosie gebracht en enige tijd geleden heeft Pakistan zijn nucleaire status vrijwel openlijk toegegeven.¹² Zuid-Afrika heeft als eerste land ter wereld de nucleaire status bezeten en deze in 1990 vrijwillig opgegeven. Het avontuur van Irak werd, zoals vermeld, in 1981 voorlopig afgebroken door de verwoesting van de Osirak-reactor door Israël en in 1991 opnieuw door de verloren Golfoorlog.

Het is nog enigszins de vraag of er een derde golf van proliferatie aan zit te komen. De aanzet ertoe was duidelijk aanwezig, maar is met een redelijk compromis met Noord-Korea ook weer afgezwakt. Het type landen dat bij de drie achtereenvolgende golven is betrokken, laat een duidelijk patroon zien. De landen die in een diepgaand conflict zijn gewikkeld, zetten zich het meest intensief voor een nucleaire optie in. Als die aanleiding vervalt, is er ook minder reden om achter de militaire optie aan te blijven jagen; denk aan Zuid-Afrika. Kernwapenmacht zijn op grond van status is een belangrijke drijfveer, maar niet altijd sterk genoeg. Bij Groot-Brittannië en Frankrijk is ze doorslaggevend geweest, bij Argentinië en Brazilië niet. Sterke politieke druk tegen een atoomprogramma, gekoppeld aan toezeggingen van militaire steun bij conflicten is soms voldoende gebleken om succes te hebben. Zuid-Korea en Taiwan hebben hun aspiraties onder Amerikaanse invloed laten varen.

In alle andere gevallen kan men een conflictsituatie aanwijzen als directe oorzaak van het streven naar 'de bom'. De Verenigde Staten stonden tegenover Duitsland in de Tweede Wereldoorlog, de Sovjet-Unie bevond zich tegenover de Verenigde Staten in de Koude Oorlog, China zag zich al spoedig omgeven door vijandig gezinde landen zoals de Sovjet-Unie en Taiwan met steun van de Verenigde Staten, India ging overstag in verband met een grensconflict met China, en Pakistan voelde zich op zijn beurt bedreigd door India. Israël poogde een verzekering op te bouwen tegen een vijandige Arabische omgeving en na een groot aantal oorlogen met de buurstaten, waarbij de Yom-Kippoer-oorlog in 1973 de grootste indruk heeft gemaakt, is het streven naar de bom een gegeven in de Israëlische politiek.

In dit licht gezien moet men een derde golf serieus nemen. De situatie ten aanzien van Noord-Korea lijkt, hoewel het land materieel gezien het verst is, nog het meest rooskleurig, omdat van toenadering met de Verenigde Staten sprake is. In het geval van Irak zal het alleen afhangen van de vraag hoe lang de Verenigde Naties een doeltreffende controle kan blijven uitoefenen in dat land en of Saddam Hoessein aan het bewind blijft. Het land heeft vijanden genoeg. Het is niet goed in te zien wie Iran van zijn plannen zou moeten af-

houden als China steun blijft verlenen. In Algerije is, met het opkomend moslim fundamentalisme, de situatie ook onzeker. Ten slotte is het een Arabisch land en deze landen kennen — zij het sinds september 1993 in afgezwakte vorm — één gemeenschappelijke vijand: Israël.

Het Non-Proliferatieverdrag

Het Non-Proliferatieverdrag van 1 juli 1968 is in 1970 van kracht geworden na de ratificatie door de drie opstellers — de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie en Groot-Brittannië. Het Verdrag maakt een zeer belangrijk gebleken scheiding tussen de kernwapenstaten van dat moment (de drie genoemde landen, alsmede Frankrijk en China) en de overige, op dat moment niet-nucleaire landen. Het geeft daarmee impliciet een politiek-juridische fundering van een politiek-psychologisch verschijnsel: is een land eenmaal over de nucleaire drempel, dan lijkt geen macht ter wereld meer in staat om het te bewegen die stap weer terug te zetten. De mogelijkheden om het ervan af te houden hebben niet of onvoldoende plaats gevonden of hebben gefaald.

Het Verdrag is tot stand gekomen in een tijdperk van betrekkelijke ontspanning tussen Oost en West (1963-'78), waarin vele internationale verdragen zijn afgesloten. Het is tevens een verlate en in feite te late poging om het gat dat door het vrijgeven van kernenergie in het midden van de jaren vijftig was gevallen alsnog op te vullen. Kenmerkend was dat twee kernwapenstaten, Frankrijk en China, niet van de partij waren. Daarmee had het non-proliferatieregime een vrij zwakke start. Met name Frankrijk en in de laatste jaren ook China hebben een volstrekt onverantwoord liberaal exportregime gevoerd, dat voor een belangrijk deel zijn uitwerking vindt in de bestaande en nieuwe drempellanden. Interessant was ook met name de kwestie of supranationale organen (denk aan de NAVO en de Europese Gemeenschap) gerechtigd zouden zijn de positie van kernwapenstaat in te nemen, als minstens één kernwapenstaat tot de leden behoorde. Dit heeft het in het vooroverleg tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie niet gehaald (met uitzondering voor een federatief verband).¹³

Voor de volledigheid wordt hieronder een summiere samenvatting van het Verdrag gegeven:

- kernwapenstaten beloven geen kernwapens ter beschikking te stellen aan niet-kernwapenstaten (art. 1);
- niet-kernwapenstaten beloven geen kernwapens te vervaardigen of te proberen in bezit te krijgen (art. 2);

- niet-kernwapenstaten verplichten zich internationale controle te aanvaarden van het IAEA te Wenen over al hun nucleaire activiteiten teneinde misbruik voor militaire doeleinden te voorkomen (art. 3);
- de toepassing van het vreedzaam gebruik van kernenergie mag niet worden beperkt en de leden moeten elkaar daarbij helpen door de uitwisseling van technologie (art. 4);
- de voordelen van vreedzame toepassing van kernexplosies moet ter beschikking blijven van niet-kernwapenstaten (art. 5);
- de zogenoemde depotlanden van het Verdrag (Verenigde Staten, Sovjet-Unie, Groot-Brittannië) verbinden zich tot onderhandelingen met het doel te komen tot volledige ontwapening (art. 6);
- het recht op het instellen van regionale kernwapenvrije zones wordt erkend (art. 7);
- elke partij (tot het NPV toegetreden land) kan voorstellen tot wijziging van het Verdrag doen. Deze moeten door alle depotlanden (die dus een vetorecht hebben) en met meerderheid van stemmen worden goedgekeurd. Bovendien moet een wijziging worden goedgekeurd door de Beheersraad (*Board of Governors*) van het IAEA (art. 8);
- elk land kan het Verdrag opzeggen met inachtneming van een termijn van drie maanden, onder opgave van redenen (art. 10).

Tot voor kort was een van de grootste zorgen ten aanzien van het NPV de landen die geen lid zijn geworden. De voornaamste die nog niet ter sprake zijn gekomen zijn Birma, Chili, Cuba, de Verenigde Arabische Emiraten en een aantal Afrikaanse landen in de buurt van Zuid-Afrika. Deze laatste landen hebben echter in 1990-'92 vrijwel alle getekend, dankzij de gewijzigde politieke situatie in Zuid-Afrika. Uiteraard vormt het niet-lidmaatschap en slechte naleving van de bepalingen van belangrijke landen een ernstige verzwakking. Het zijn veelal probleemlanden en in de laatste jaren doet zich een verschijnsel voor dat bij chemische wapens, rakettechnologie en geavanceerde wapens al langer aan de orde is: het niet te controleren circuit gaat onderling tot handel over en is niet meer geheel afhankelijk van de noordelijke welwillendheid of vergissingen. Wat betreft de nucleaire technologie zijn China en Noord-Korea de meest prominente voorbeelden van nieuwe bronnen van proliferatie.

Een tweede probleem ten aanzien van het lidmaatschap is dat er naast voordelen ook nadelen aan verbonden zijn. Het voordeel van mogelijke civiele hulp, als men daar al om verlegen zit, en de nog vagere mogelijke bescherming bij conflicten, moet men afwegen tegen de nationale trots aantastende bevoogding betreffende nucleaire zaken in verband met de aanvaarding van *safeguards*.

De Verenigde Staten en de Sovjet-Unie hebben, zoals vermeld, op het gebied van de horizontale proliferatie een zeer grote eensgezindheid ten toon gespreid, dit in tegenstelling met de jarenlang vruchteloze pogingen om tot zelfs maar een geringe vorm van vermindering van de verticale proliferatie te komen. De reden is niet ver te zoeken. Beide landen hadden er geen belang bij de wereldsituatie nog meer complex te zien worden door een toenemend aantal kernwapenstaten.

Het NPV is in de eerste plaats een politiek verdrag met een betrekkelijk zwakke juridische component. Vandaar dat het mogelijk is dat ondertekenaars er volstrekt verschillende opvattingen op na houden over de doelstelling ervan. Men kan bijvoorbeeld het juridische karakter van het INF-verdrag tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie hier tegenover stellen. Rechten en plichten zijn daarin buitengewoon minutieus vastgelegd, en worden ook gecontroleerd.

Voor de niet-gebonden landen was het NPV het verdrag dat zowel verticale als horizontale proliferatie moest uitbannen. Van het begin af aan en tot de huidige dag is het afdwingen van en het al of niet instemmen met een totaal testverbod (CTBT) de lakmoesproef waarop de kernwapenstaten worden beoordeeld. Het is hoopgevend dat een van de meest prille daden van Gorbatsjov het instellen van een eenzijdig moratorium is geweest dat met zijn verlengingen anderhalf jaar heeft geduurd (van augustus 1985 tot februari 1987). Uit het verloop van het aantal kernproeven voor en na het moratorium blijkt duidelijk dat men inderdaad anderhalf jaar is opgehouden en geen compensatie heeft betracht in extra proeven daarvoor en daarna.¹⁴ Daarmee heeft de voormalige Sovjet-Unie de eensgezindheid tussen de kernwapenstaten op dat punt verbroken en verkeerd met name de Verenigde Staten in een meer geïsoleerde, maar jaren zeer halsstarrig volgehouden positie door het recht op proefexplosies te blijven opeisen. Ook Frankrijk, tot voor kort echter nog geen NPV-lid, en Groot-Brittannië steunden de Verenigde Staten hierin. Frankrijk heeft echter als tweede land zijn politiek gewijzigd en in het voorjaar van 1992 een tijdelijk moratorium voor de rest van 1992 afgekondigd en inmiddels voor onbepaalde tijd verlengd.¹⁵ Later in dat jaar zijn ook de Verenigde Staten gevolgd (zie ook het eerste hoofdstuk).

De preambule van het NPV belooft, juist voor de verticale proliferatie welhaast nog meer dan het art. 6 zelf:

- de depotlanden van het Verdrag (Verenigde Staten, Sovjet-Unie, Groot-Brittannië) verklaren dat zij voornemens zijn "zo spoedig mogelijk" een einde te maken aan de kernwapenwedloop en maatregelen te nemen in de richting van nucleaire ontwapening; verder spreken ze het verlangen uit om de internationale spanning te verminderen door de mogelijkheden te verbeteren voor

de stopzetting van de vervaardiging van kernwapens en de liquidatie van bestaande wapens overeenkomstig een verdrag inzake algemene en volledige ontwapening (vergelijk art. 6);

- de partijen herinneren elkaar aan de vastbeslotenheid die is uitgesproken in de preambule van het Partieel Kernstopverdrag (NPT) van 1963 “om te streven naar” beëindiging van alle proefexplosies.

Men kan stellen dat hier in de eerste plaats intenties worden uitgesproken en dat er geen juridische verplichtingen worden aangegaan, het is anderzijds volstrekt duidelijk dat de werkelijke uitkomst van onderhandelingen en verdragen tot 1987 (het INF-verdrag) zelfs niet in de geest van de preambule is geweest.

Het feitelijk verloop van de horizontale proliferatie stemt daarom tot verbazing: de pessimistische ideeën over een aantal van vijftien tot vijftwintig kernwapenstaten in de jaren zeventig (president Kennedy)¹⁶ of van dertig tot veertig rond het jaar 2000 (de WRR in 1980),¹⁷ zijn niet bewaarheid geworden. Bovendien is betoogd dat het zeer goed te verdedigen is om de tweede golf van proliferatie toe te schrijven aan het ontbreken van een gecentraliseerde, gemeenschappelijke non-proliferatiepolitiek tussen de jaren 1955 en 1970, dus van voor het NPV. Pas recent worden we bedreigd met een derde golf van proliferatie door landen als Irak, Iran en Noord-Korea. Het ontbreken van mogelijkheden van sancties en de opzegbaarheid van het Verdrag door een lid binnen een termijn van drie maanden accentueren echter het politieke karakter ervan.

De reden van het succes van het NPV blijft daarom interessant. Men kan stellen dat het enige tijd heeft geduurd voordat er na de Tweede Wereldoorlog een duidelijk taboe op het gebruik van kernwapens is ontstaan. Met name de Cuba-crisis heeft op termijn aan een mentaliteitsverandering bijgedragen. Het achterwege blijven van de inzet van het kernwapen in Korea en Vietnam had nog vooral te maken met militaire overwegingen aangaande de doeltreffendheid en niet met morele of politieke scrupules.

Vanaf 1970 is in toenemende mate een taboe op het (nieuwe) bezit van kernwapens gegroeid. Nieuwe kernwapenstaten prefereren liever een schimmige drempelstatus — waarbij het onduidelijk is of het kernwapen al ‘op de plank’ staat of dat het in korte tijd kan worden geassembleerd — dan het openlijk toegeven van het bezit van kernwapens (denk in dit verband aan de affaire Vanunu in Israël). Veel voormalige verstokte tegenstanders (Frankrijk, Zuid-Afrika, Argentinië, Brazilië, China) bewegen zich ‘op weg naar’ het NPV of zijn inmiddels lid. Dit alles bevordert het klimaat dat alsnog streven naar de nucleaire optie niet netjes is. Vandaar dat de recente ontwikkelingen bij een

aantal landen hard aankomen en het politieke voortbestaan van het NPV in gevaar brengen.

Het is overigens pikant dat juist nu de twee voormalige antagonisten in staat blijken om hun politiek meer in overeenstemming te brengen met de geest van het NPV, andere landen daar een aanslag op doen. Ik ben van mening dat er geen sprake is van een oorzakelijke coincidentie. De politieke mogelijkheden om de betreffende staten aan te pakken, zijn immers veel groter dan tijdens de Koude Oorlog. Voor de werkelijke redenen wordt verwezen naar de betreffende landenbeschrijvingen. De politieke overlevingskans van het NPV is echter nauw verbonden met het falen of het succes om de nieuwe landen te bewegen of te dwingen hun kernwapenprogramma op te geven.

De eerste termijn van het NPV verstrijkt in 1995. Mogelijk zullen niet-gebonden landen de gelegenheid gebruiken om aanscherping te eisen, met een beroep op art. 8, maar gezien bovengenoemde beperkingen van amendering, wordt waarschijnlijk gekozen voor parallelle eisen. Met name het totale testverbod zal een dominante rol spelen. De vooruitzichten op een goede afloop zijn op zich de laatste twee jaar sterk toegenomen, maar april 1995 wordt vrij zeker niet gehaald. De keuze gaat inmiddels niet meer tussen wel of geen kernproeven, maar tussen vrijwillig in acht genomen moratoria en een algemeen, bindend kernstopverdrag.

Ook de arsenalen van de Verenigde Staten en Rusland worden sterk ingekrompen. De vraag is of dit alles de tweedeling tussen de *have's* en *have-not's* voldoende verzacht en er niet meer eisen op tafel komen, bijvoorbeeld ten aanzien van inspecties of veiligheidseisen. Het is er alles aan gelegen om al voor het voorjaar van 1995 een goed klimaat te scheppen door voortgaande veranderingen in de nucleaire politiek van de kernwapenstaten.

Landenbeschrijvingen

Zuid-Azië

Zuid-Azië is wat betreft de proliferatie van kernwapens een zorgelijk gebied. India heeft in 1974 een proefexplosie uitgevoerd en moet sindsdien worden geacht in staat te zijn kernwapens te maken, hoewel het nooit heeft toegegeven deze te bezitten. Van Pakistan wordt vaak verondersteld dat het sinds het midden van de jaren tachtig de feitelijke nucleaire status bezit. In februari 1992 heeft het land bij monde van zijn minister van Buitenlandse Zaken te kennen gegeven alle componenten voor een kernwapen te bezitten en is de situatie met betrekking tot dit land ten minste helder en daardoor meer bespreekbaar.¹⁸ Het

doet de problematiek (helaas) tekort indien we ons voor het Zuidaziatische subcontinent zouden beperken tot India en Pakistan. Ter rechtvaardiging van zijn houding om de aanvaarding van een kernwapenvrije zone en toetreding tot het NPV te weigeren, verwijst India naar de dreiging van China. Dit is gezien de grensproblemen tussen China en India in het verleden begrijpelijk. Territoriale problemen om betrekkelijk kleine stukken grond kunnen echter reeds hooglopende conflicten tussen landen veroorzaken. Het is echter de vraag of India deze situatie niet tevens aangrijpt als argument om de internationale druk in de richting van nucleaire ontwapening te weerstaan. En mocht dit niet het geval zijn, dan wordt het tijd dat het de betrekkelijkheid van de situatie inziet ten opzichte van het grote belang van nucleaire ontwapening.

India

De nucleaire belangstelling van India dateert reeds van direct na de Tweede Wereldoorlog en is voor een belangrijk deel voortgekomen uit de behoefte naar goedkope energie. De eerste leider van het Indiase atoomproject, Homi Bhabha, stond echter zeker niet afwijzend ten opzichte van de militaire consequenties. Door de grensconflicten met China in 1962 en de eerste Chinese kernexplosie in 1964 was het land rijp om ook in militair opzicht 'nucleair te gaan'. De ketting van landen die onder invloed van hun antagonist eveneens het bezit van kernwapens nastreven, was daardoor weer met een schakel uitgebreid. Het heeft daarna nog tien jaar geduurd voordat India tot een eerste proefexplosie kwam. Met die explosie blies het een aantal theorieën over non-proliferatie van tafel.

De nucleaire ontwikkeling van zowel India als Pakistan is eerder begonnen dan het NPV tot stand is gekomen. Onder andere door Lovins is betoogd dat het ontbreken van een duidelijk en gesloten veiligheidssysteem tussen 1955 en 1970 er hoofdzakelijk de oorzaak van is dat een aantal proliferatiegevoelige landen, waaronder India en Pakistan, gemakkelijke kansen kregen om hun militaire aspiraties waar te maken.¹⁹

India is bij de opbouw met name geholpen door Canada, de Verenigde Staten en Frankrijk.²⁰ Een van de eerste belangrijke leveranties was de Canadese reactor met de naam Cirus, gebouwd bij Trombay met een thermisch vermogen van 40 megawatt, ruimschoots interessant in proliferatieopzicht. Deze reactor heeft vanaf 1960 gewerkt en heeft het materiaal voor de proefexplosie geleverd. Dit kon, omdat het land door de hulp van de Verenigde Staten ook over een opwerkingsfabriek met zeer ruime capaciteit beschikte. Hoewel delen van het civiele nucleaire programma wel degelijk onder internationaal toezicht staan, heeft het land zijn handen volstrekt vrij voor het vervaardigen van nucle-

aire wapens. Spector rapporteert dat twee zelfgebouwde kerncentrales, de Madras-1 en -2, en de experimentele reactoren Cirus en Dhruva, plus twee opwerkingscentra vrij zijn van enige internationale inspectie.²¹ Tevens geeft hij aan dat het voor deze installaties benodigde zwaarwater op een bijzonder gemakkelijke wijze uit het buitenland — Noorwegen, de Sovjet-Unie en West-Duitsland — is binnengekomen. Het land heeft zelf ook produktiemogelijkheden voor zwaarwater, maar lang niet voldoende. Men neemt aan dat het land zeker het materiaal bezit voor enige tientallen kernbommen. Lewis A. Dunn neemt in zijn rapport zelfs een aantal van minimaal honderd op.²² In een artikel van Subrahmanyam voor de jaarlijkse Pugwash-conferentie in 1992 wordt voor India het aantal van veertig en voor Pakistan vijf tot tien genoemd.²³ Het kan heel goed zijn dat ook India er de voorkeur aan heeft gegeven om de componenten klaar te hebben liggen, maar dit maakt in feite niet veel uit met betrekking tot een echte nucleaire status. De fictie van de status van drempelland is dan echter psychologisch wat gemakkelijker overeind te houden.

Pakistan

Het militaire programma van Pakistan is van een wat jongere datum dan dat van India. Het begin kan worden gelegd bij een geheime bijeenkomst van de toenmalige regeringsleider Bhutto met een aantal topadviseurs in 1972.²⁴ De belangrijkste bouwstenen op dat moment waren de door Canada geleverde Candu-reactor van 137 megawatt en een kleine door Frankrijk geleverde opwerkingscel voor plutonium. De *safeguards*-condities voor de Candu-reactor waren betrekkelijk gebrekkig, maar Spector gaat er vanuit dat Pakistan desondanks geen plutonium ter beschikking heeft voor militaire doeleinden.²⁵ Het heeft echter wel later met Franse medewerking bij Rawalpindi een opwerkingsfabriek voor plutonium gebouwd die in het geheel niet onder internationaal toezicht staat. Al bij al is het niet zeker of de reactor-opwerkingslijn geleid heeft tot materiaal voor nucleaire wapens, temeer daar men nog niet heeft kunnen constateren dat de opwerkingsfabriek reeds in werking is getreden. Pakistan heeft echter ook een verrijkingsfabriek in Kahuta gebouwd, die volledig buiten internationale controle valt. De fabriek is gebaseerd op de ultracentrifugetechniek. Er loopt een rechtstreeks spoor van de UCN-vestiging in Almelo naar Kahuta. De Pakistaanse wetenschapper Abdul Qadeer Khan heeft zich, door misbruik te maken van zijn positie bij een met UCN samenwerkend bedrijf, toegang weten te verschaffen tot de tekeningen van de centrifuge en deze meegenomen naar zijn moederland. Door de bekendmaking van Pakistan dat het zelf alle bestanddelen bevat voor minstens een kernwapen, weten we zeker

dat de verrijking is gelukt en dat Pakistan *de facto* de status van kernwapenstaat bezit.

De politieke situatie tussen India en Pakistan

Pakistan is zowel wat betreft omvang van land en volk als in militaire kracht veruit de mindere van India. India heeft grote-mogendheidsaspiraties en ziet daardoor het kernwapen als een min of meer legitiem bezit, zonder overigens dit bezit officieel toe te geven. Pakistan streeft, zeker officieel, naar een uitweg uit de problematiek. Een belangrijk onderdeel is het bespreekbaar maken van het probleem door de verklaring van begin 1992. Volgens Munir Ahmad Khan, de vroegere voorzitter van de Pakistaanse Atoomenergie Commissie, is Pakistan al vanaf 1972 voorstander van het instellen van een kernwapenvrije zone op het subcontinent geweest.²⁶ De laatste jaren is daar een aantal expliciete voorstellen bijgekomen: het gezamenlijk toetreden tot het NPV; het toestaan van volledige inspecties door het IAEA; het instellen van wederzijdse inspecties, een systeem dat ook bij Brazilië en Argentinië tot een doorbraak heeft geleid en waardoor men niet afhankelijk is van buitenlandse inspecteurs; en het instellen van een vijf-landenconferentie, tezamen met China, de Verenigde Staten en Rusland, om tot een oplossing voor de problemen te komen. In feite heeft Pakistan zich met zijn opstelling zover gecommitteerd, dat het zich bij een inschikkelijkere houding van India nog nauwelijks kan permitteren om op zijn toezeggingen terug te komen. Khan beklagt zich erover dat India in eerste instantie probeert de vijf-landenconferentie te boycotten en voor het geval dit niet langer lukt, de conferentie zoveel mogelijk naar zijn hand zal proberen te zetten. Hij waarschuwt ervoor dat Pakistan niet eindeloos kan volharden in zijn besluit om het atoomprogramma op het niveau van 1989 te bevriezen. Een eenzijdige ontwapening van Pakistan noemt hij uitgesloten. Ook in verband met de nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot Irak, Iran en Kazachstan is het zijns inziens hoog tijd om orde op zaken te stellen.

De standpunten van Pakistan krijgen des te meer reliëf door de genoemde bijdrage van Subrahmanyam, de vroegere directeur van het Indiase Instituut voor Defensie Studies en Analyse, hiermee te vergelijken.²⁷ De vergelijking heeft des te meer gewicht omdat Pugwash-leden zelden als de grootste haviken van hun land kunnen worden beschouwd. Hij stelt onomwonden dat als landen de nucleaire status eenmaal hebben bereikt, zoals in het geval van India en Pakistan, er geen afdoende controle meer is in te stellen, om het die status effectief en blijvend te ontnemen. Daarom is hij pertinent tegen de poging een kernwapenvrije zone in te stellen, omdat die niet realistisch zou zijn, maar voorstander van een 'nucleair veilige' zone. Dit begrip houdt volgens hem in

dat beide landen een bekend en geaccepteerd aantal van ongeveer tien kernwapens hebben en daarmee een soort mini-afschrikkingssysteem creëren. Daarmee wordt de toegang tot het NPV uiteraard geblokkeerd. De door Pakistan voorgestelde vijf-landenconferentie voorziet hij van negatieve kanttekeningen. De positie van China kan niet die van 'neutrale bijeenroeper' zijn, zoals die van de Verenigde Staten en Rusland. China is in de ogen van India deel van het probleem en hij vermoedt de opstelling van kernwapens in Tibet. Wanneer China geen positieve gebaren in de richting van India maakt, zit de zaak sowieso op slot.

Het is duidelijk dat alleen het uitoefenen van zeer grote internationale druk, waarschijnlijk gecombineerd met het oplossen van het grensgeschil met China, een pacificatie van de geschillen tussen India en Pakistan, onder andere over Kashmir, en eventueel het dreigen met economische sancties tot een uitweg kunnen leiden. Khan maakt in zijn artikel gewag van de mogelijkheid van deze sancties. Voortgezette nucleaire ontwapening van de grootmachten met uiteindelijk het ter discussie stellen van hun status moet een aanwijzing zijn voor India dat de status van grootmacht en kernwapenmacht in de toekomst niet noodzakelijkerwijs bij elkaar horen. Duitsland en Japan zijn trouwens voorbeelden van het tegendeel.

Irak

Als een direct gevolg van de door Irak verloren Golfoorlog in het begin van 1991 is het veelomvattende karakter van het atoomprogramma van Irak aan het licht gekomen. Dit programma zou binnen een aantal jaren onherroepelijk hebben geleid tot een bescheiden nucleair arsenaal. De schattingen over de termijn daarvan lopen fors uiteen en variëren van één tot vier jaar om te komen tot een eerste bom en van vier tot tien jaar om het te brengen tot een capaciteit van vijf tot tien kernbommen. Het is echter onjuist te suggereren dat de nederlaag van Irak in de Golfoorlog nodig was, om te ontdekken dat Irak überhaupt met een geheim atoomprogramma bezig was. Maar er zijn nu zeker een aantal zaken aan het licht gekomen waar men niet het flauwste vermoeden van had.

Irak heeft het Non-Proliferatieverdrag ondertekend en zich daarmee vastgelegd om zich te onthouden van het ontwikkelen van kernwapens. Het bezat wel een aantal nucleaire installaties, maar die waren bekend en stonden formeel onder toezicht van het IAEA in het kader van de *safeguards*-overeenkomst behorend bij een compleet lidmaatschap van het NPV. Maar Irak had al een bedenkelijke nucleaire geschiedenis, lang voordat de laatste Golfoorlog uitbrak.²⁸ Vooral met de Fransen waren in de jaren zeventig goede zaken gedaan, die resulteerden in de levering van de 70 megawatt (thermisch vermogen) Osirak-

reactor die in 1981 vrijwel operationeel was. De eerste levering van ruim twaalf kilogram zeer hoogverrijkt uranium had al plaats gevonden en nog vijf van deze porties zouden volgen. Deze twaalf kilogram uranium is een buitengewoon intrigerende hoeveelheid; het is vrij zeker voor een land als Irak net niet genoeg om er één enkele kernbom van te maken. Ook Franse vrijgevigheid kent zijn grenzen. Deze hoeveelheid is al die tijd in handen van Irak gebleven, maar er is tevens in het najaar van 1990 door het IAEA geconstateerd dat deze hoeveelheid nog steeds ongeschonden aanwezig was. Zoals bekend is het met de Osirak-reactor niet goed afgelopen. De Israëli's die mogelijk al eerder hebben getracht belangrijke verschepingen vanuit Frankrijk naar Irak te voorkomen door sabotage, hebben op 7 juni 1981 de Osirak-reactor met de grond gelijk gemaakt en deze reactor is verder niet meer in de nucleaire geschiedenis van Irak voorgekomen. Israël haalde zich de officiële toorn van de nucleaire gemeenschap op de hals — Irak was toch immers keurig lid van het NPV — maar een kind kon aanvoelen dat Irak dubbele bedoelingen had. Begerig naar leiderschap in de Arabische wereld, een van de meest uitgesproken tegenstanders van Israël, vanwege de olierijkdom niet veroordeeld tot nucleaire energie en een status als wetenschapsland waarbij nucleair onderzoek nu niet het meest aangewezen onderdeel was. Eerdere, mislukte pogingen om een nog veel grotere, op militaire leest geschoeide reactor van Frankrijk te kopen, bevestigden dit beeld slechts. Israël was met zijn eigen nucleaire reputatie misschien niet het land dat als eerste in aanmerking kwam om het bombardement te voltrekken. Men kan het echter een juist gevoel voor realisme niet ontzeggen.

Wat restte, leek nauwelijks nog gevaarlijk. De zeer kleine reactor Tammuz-2 met een capaciteit van 0,5 megawatt zou nimmer een plutoniumproductie van enige betekenis kunnen leveren, en de door de Russen geleverde 5 megawatt-reactor die bovendien redelijk goed in het *safeguards*-systeem was verankerd, was ook nog aan de kleine kant. Deze werd bovendien met tachtig procent verrijkt uranium gevoed, wel bruikbaar, maar niet ideaal voor bommateriaal. De nog niet gebruikte brandstof is wel een punt van zorg, maar de opbrengst aan plutonium is te verwaarlozen. Bovendien, met het voortduren van de eerste Golfoorlog met Iran, lagen, zo leek het, de primaire militaire zorgen toch vooral aan het front. Jarenlang werd het wat betreft berichten over nucleaire activiteiten stil rond Irak.

Deze stilte werd reeds voor de Golfcrisis en de Tweede Golfoorlog doorbroken. Onthullingen over de koop van materiaal en onderdelen voor een superkanon en pogingen om bepaalde elektronische onderdelen zoals krytrons te pakken te krijgen, waren immers al bekend. In een in mei 1990 gepubliceerd

IKV-rapport is dan ook al te lezen: "Inmiddels is door het oppakken in Londen op 26 maart 1990 van een zestal mensen, waaronder twee Irakezen, die bezig waren met het smokkelen van ontstekingsmechanismen voor kernkoppen, zonneklaar dat Irak bezig is met een militair programma."²⁹ In de samenhang van het Midden-Oosten, en met een dictator als Saddam Hoessein aan het hoofd, was er niet al te veel politiek besef voor nodig om de ernst van de situatie goed in te schatten. Het was dan ook nauwelijks een vraag meer of Irak achter de bom aanzat, de vraag die overbleef was de inschatting of het daartoe in staat was, en zo ja, binnen welke tijd.

Dank zij de unieke situatie dat Irak zich vele inspectieteams van de Verenigde Naties op zijn grondgebied moest laten welgevalen na de verloren Golfoorlog, kon die vraag redelijk worden opgelost en kon het opgebouwde en ontdekte nucleaire potentieel geheel worden vernietigd, voor zover dat al niet door de bombardementen was gebeurd. Voor de tweede keer in tien jaar is Irak dus terug bij af. Maar de opgebouwde wetenschappelijke kennis is nog geheel aanwezig en het is moeilijk aan te nemen dat Saddam Hoessein zijn aspiraties voorgoed heeft laten varen. Het zou echter een ongehoord schandaal zijn indien de internationale gemeenschap zo nalatig zou zijn om Irak een derde kans te geven.

De gegevens die de verschillende inspectieteams van de Verenigde Naties hebben verzameld, zijn door David Albright en Mark Hibbs in zes artikelen in *The Bulletin of the Atomic Scientists* weergegeven.³⁰ Uit hun artikelen blijkt duidelijk dat ze in het begin vooral de nadruk legden op het feit dat Irak minstens nog vele jaren moest zijn verwijderd van het bezitten van een eerste ruwe kernbom, laat staan van een enigszins geloofwaardige kernmacht van tien bommen. Na de ontdekking dat Irak niet in de eerste plaats had ingezet op de aanmaak van de moderne ultracentrifuges, zoals die ook door Urenco en de Nederlandse tak UCN worden geëxploiteerd voor de verrijking van uranium voor kerncentrales, verandert de toon.

Geheel onverwacht en ook als een totale verrassing voor alle inlichtingendiensten, bleek dat Irak zich met behoorlijk succes had geworpen op de oudste scheidingsmethode voor uranium met zogeheten calutrons. Deze methode heeft in het Manhattan-project nog een zekere rol gespeeld, maar is direct daarna vanwege zijn energieverslindende aspecten verdrongen door de gasdiffusiemethode. Belangrijk is ook dat men er kennelijk zo van overtuigd was dat de methode ongeschikt was voor de produktie van redelijk grote hoeveelheden, dat men het niet de moeite waard heeft gevonden deze te classificeren. Tot dan toe had Irak nog altijd heftig ontkend dat het met een militair project bezig was, hoewel niemand bereid was dat nog te geloven. Evidente bewijzen van een

bomprogramma waren er echter nog niet. Deze zijn pas in september 1991 gevonden in een document dat bekend geworden is als het '*smoking gun document*'.³¹ Hieruit is zonneklaar komen vast te staan dat Irak bezig was met kernwapens.

Kort samengevat zijn de voornaamste gegevens de volgende: na het Osirak-echec van 1981 is Irak kennelijk afgestapt van de lijn om een kernbom te maken met plutonium, afkomstig van reactoren. De overgebleven reactoren waren te klein en zaten te veel in de houdgreep van internationale inspecties. Irak heeft zich kennelijk niet durven bezondigen aan het ontvreemden van verrijkt materiaal dat onder internationaal toezicht stond, de genoemde ruim twaalf kilogram tot 93 procent verrijkt materiaal van de Fransen, ruim dertig kilogram voor een deel bestraald en voor een deel onbestraald tot tachtig procent verrijkt materiaal van de Russen en een veel grotere hoeveelheid zeer lichtverrijkt materiaal van Italiaanse afkomst. Dit punt is echter niet hard te maken. Er verlopen zes maanden tussen achtereenvolgende inspecties en misschien heeft Irak willen wachten met het gebruik van dit materiaal totdat het bomontwerp geheel voltooid was. Waarschijnlijk hadden ze erop willen gokken dat hun geheime projecten onopgemerkt zouden blijven of op zijn minst niet echt bewezen zouden worden en met het materiaal onder toezicht een 'goede naam' willen hoog houden. De grote verrassing is wel de ontdekking van de calutrons. Over de verrijkte hoeveelheden zijn veel speculatieve getallen gepubliceerd, maar via een nooit bewezen hoeveelheid van veertig kilogram (genoeg voor twee bommen) en drie kilogram, daalde de hoeveelheid uiteindelijk tot enige grammen. Veel belangrijker is echter een betrouwbare schatting hoe lang het nog zou hebben geduurd voordat een redelijke produktie zou zijn gestart. Aan het einde van serie artikelen van genoemde auteurs varieert dat van één tot twee, hooguit vier jaar voor het materiaal voor een bom. Irak was nog niet veel verder dan een aantal prototypen en voor de produktie van vijftien kilogram hoogverrijkt uranium per jaar, de minimale hoeveelheid voor een bom, zijn minimaal zo'n honderd vrij goed werkende calutrons nodig. Men was ook bezig met de ultracentrifugemethode, maar daarvan is geen opbrengst bekend en deze lijn lag dus zeker een paar jaar achter op het calutronprogramma. Voor dezelfde opbrengst als bovengenoemd moet men beschikken over minstens tweeduizend niet te zeer geavanceerde centrifuges waarover Irak zou kunnen beschikken. Daarnaast blijkt Irak toch ook nog met succes een poging te hebben gedaan om zeer geringe hoeveelheden plutonium vrij te maken uit de brandstofstaven die uit de reactoren onder toezicht kwamen. Ook dit is een schending van de NPV-verplichtingen.

Met het *smoking gun document* is onomstotelijk vast komen te staan dat Irak plannen had tot het fabriceren van kernbommen, zodra het materiaal beschikbaar zou zijn.

Uit het Iraakse avontuur zijn een aantal belangrijke conclusies te trekken:

1. Irak was onmiskenbaar bezig met een militair nucleair programma; vele bladzijden van de artikelen van Albright en Hibbs zijn gewijd aan de vraag hoe snel het had gekund, welke technische obstakels nog te verwachten waren en hoeveel tijd het zou kosten om van prototypen naar massaproductie te komen. Eén punt werd nimmer in twijfel getrokken: Irak zou zijn bom vroeg (een paar maanden, een jaar) of laat (vijf tot tien jaar) hebben.
2. Landen die vanwege hun politiek-militaire situatie veel belang hebben bij het verwerven van de nucleaire optie, laten zich niet weerhouden door een lidmaatschap van het NPV (bij Iran en Noord-Korea dreigt hetzelfde).
3. De werkwijze die het IAEA tot dusver ter controle heeft toegepast, namelijk die over zelf aangegeven installaties en goederen, is volstrekt ontoereikend om een geheim programma tijdig te ontdekken. De volstrekt unieke omstandigheden in Irak na de Golfoorlog hebben meer mogelijk gemaakt aan inspecties dan waarschijnlijk ooit elders het geval zal zijn. Toch moet het recht op inspecties 'op iedere plaats, op elke tijd' het leidende beginsel voor de toekomst zijn.
4. Ook uitgebreide bevoegdheden zullen geen absolute garantie kunnen geven op het tijdig ontdekken van geheime programma's. Satellietfoto's en de inlichtingendiensten hebben nooit het vermoeden gewekt van een tweede lijn van verrijking, die van de calutrons.

Met het oprollen van het Iraakse nucleaire project is er voorlopig een einde gekomen aan het spookbeeld van twee nucleaire naties in het Midden-Oosten. Dit voordeel zal slechts bestendig zijn, indien het moeizaam ingezette vredesproces in het Midden-Oosten op tijd zijn vruchten zal afwerpen. De verleiding van het nucleair gaan zal pas echt ophouden als de politieke situatie daarvoor aanleiding geeft.

Israël

Israël is zonder twijfel na de vijf officiële kernwapenstaten de best uitgeruste niet-officiële kernwapenstaat. Het heeft lange tijd en met vrij groot succes kans gezien om zijn nucleaire status aan het oog van de buitenwereld te onttrekken of op zijn minst met geheimzinnigheid en twijfel weten te omgeven. De bijdragen van de journalisten Steve Weissman en Herbert Krosney in 1981, de publicatie van de *The Sunday Times* in 1986, gebaseerd op de onthullingen van de Israëliische technicus Vanunu, en het recente boek van de journalist Seymour

Hersh hebben vele details van de Israëlische nucleaire geschiedenis openbaar gemaakt.³² Bij elkaar levert dit het beeld op dat Israël inmiddels mogelijk meer dan honderd kernwapens bezit (volgens Vanunu zelfs meer dan tweehonderd), met rakettechnologie die het ook heeft ontwikkeld om deze wapens over middelgrote afstand, in ieder geval het gehele Midden-Oosten en het zuidelijke deel van de voormalige Sovjet-Unie over te brengen. Israël onderscheidt zich in feite vooral van de gevestigde kernmachten doordat het geen officiële proefexplosie op zijn naam heeft staan en geen onderzeeërs met kernwapens bezit. De nucleaire status van Israël is, uiteraard, direct gekoppeld aan zijn bijzondere positie in het Midden-Oosten. Het voelt zich een klein niet-Arabisch eiland temidden van een grote vijandige Arabische zee. Het tragische van de geschiedenis is dat de diepste sentimenten van de eerste ijveraars voor een eigen Israelische bom, de wetenschapper Ernst David Bergmann, de latere politicus en oud-premier Peres, en de Israëlische aartsvader Ben-Goerion, waren ontleend aan de holocaust van de jaren veertig. De vastberadenheid om het nooit meer zover te laten komen met het Joodse volk werd politiek vertaald door voor het voortbestaan niet meer van anderen afhankelijk behoeven te zijn. Het ging zelfs bij dit drietal en degenen die hen later steunden nog een stap verder. Een eventuele ondergang van het Joodse volk zou in een nucleaire vergelding geen *Al-leingang* meer zijn. Volgens Hersh zou op de eerste Israëlische kernbom het *never again* zijn geschreven. Of het waar is of niet, het zou ondubbelzinnig de diepe morele crisis illustreren waarin de holocaust de mensheid heeft gebracht: (hopelijk) blijvende schaamte in Europa en Duitsland, onverwerkte verbittering bij de Joden. Na Hitler is het eerst Nasser en nu Saddam Hoessein geweest die het op het Israëlische voortbestaan zou hebben gemunt. Zonder twijfel is tengevolge van bovenstaande karakterisering de nucleaire status van Israël een van de grootste problemen in het kader van de nucleaire proliferatie.

Men kan gevoeglijk stellen dat hoewel in de beginjaren bepaald niet iedereen in Israël even enthousiast was voor het plan van de nucleaire status van Israël, deze nu slechts ter discussie kan komen als er sprake is van met succes afgesloten vredesbesprekingen en deze in de praktijk ook hun dienst hebben bewezen. Met de Palestijnen van Jasser Arafat en met Jordanië is het thans zover gekomen. De vooruitzichten met Syrië zijn echter nog onzeker. Maar de aanwezigheid van iemand als Saddam Hoessein is gegarandeerd reeds een voldoende reden om de kernwapens niet in te leveren. Uiteraard kan er een toenemende druk ontstaan als het nucleaire non-proliferatieklimaat verder verbetert, maar de regionale politiek-militaire situatie zal uiteindelijk doorslaggevend zijn. Men zou drie problemen naar een algehele kernontwapening als de meest hardnekkige kunnen formuleren:

1. de bereidheid van de kernwapenstaten hun nucleaire status ooit op te geven;
2. de Israëlische status in relatie tot de Midden-Oostensituatie;
3. de patstelling tussen India en Pakistan.

De vroegste Israëlische aspiraties naar een eigen nucleaire macht bestonden al aan het eind van de jaren veertig in het hoofd van Bergmann. Hij werd in 1952 hoofd van de Israëlische Commissie voor Atoomenergie die officieel slechts vreedzame toepassingen nastreefde. Hij vond in Peres, een protégé van Ben Goerion, en bij de leider zelf gehoor en zij hebben altijd vastgehouden aan hun streven. Vele hoge Israëlische regeringsfunctionarissen waren het niet eens met de plannen of er op zijn minst niet gelukkig mee. Hersch noemt een drietal motieven. Ten eerste het financiële aspect: Israël moest vrijwel van de grond af worden opgebouwd en kon zich in hun ogen een dergelijk geld- en mensenverblindend project niet veroorloven. De financiën zijn vrijwel geheel van buitenlandse Joden gekomen, maar toen het project aan het eind van de jaren vijftig eenmaal werd opgebouwd, ontstond wel degelijk de gevreesde *brain drain* richting Dimona, de plaats waar de Israëlische kernreactor werd gebouwd. Het tweede argument was dat het de relatie met de Verenigde Staten zou kunnen beschadigen en dat dit Israël meer zou schaden dan een kernwapen voordeel zou bieden. Het derde was het morele argument dat een volk dat als geen ander de gruwelen van de massavernietiging kende, zelf geen massavernietigingswapen moest ontwikkelen.

Van doorslaggevend belang zijn de contacten met de Fransen in de jaren vijftig geweest. Dit land is zelf pas goed aan de slag gegaan nadat het verzet van Juliot was gebroken. Hoewel reeds besprekingen gaande waren over Frans-Israëlische samenwerking, heeft de afloop van de oorlog om het Suez-kanaal in 1956 de doorslag gegeven. Franse schaamte vanwege de terugtrekking onder Amerikaanse druk maakte de geest willig voor compensatie. Israël kreeg een volledig kopie van het Franse programma. De kernreactor Dimona zou officieel een vermogen van 24 megawatt krijgen, hetgeen goed is voor de produktie van circa acht kilogram plutonium per jaar. De Franse technici die bij de bouw waren ingeschakeld, zagen echter aan de constructie van koelleidingen etc. dat de werkelijke capaciteit een factor twee à drie hoger zou zijn. Dit geheim is tot 1986, het jaar van de onthullingen van Vanunu, goed bewaard gebleven en verklaart ook waarom lange tijd de gissingen naar de Israëlische kernmacht op tien à twintig kernwapens bleven steken. Naast de kernreactor kreeg Israël ook een voor de ontwikkeling van een kernbom noodzakelijke opwerkingsinstallatie voor het vrijmaken van plutonium aangeboden. Daarnaast is Israël betrokken geweest bij en heeft inzage gehad in de gegevens van de eerst Franse atoomproef in 1960. Met name het punt of Israël over opwerkingsfaciliteiten beschik-

te, is lange tijd niet helder geweest. En daarmee was tevens de zekerheid van kernwapens langs de lijn van reactoren en plutoniumopwerking in het geding. Ten gevolge daarvan hebben er in eerdere jaren vermoedens bestaan dat Israël clandestien in het bezit van hoogverrijkt uranium zou zijn gekomen.³³ Achteraf is dit nu minder waarschijnlijk en in ieder geval minder relevant. Het Amerikaanse U-2-spionagevliegtuig bracht hierover vanaf het begin van de bouw van het Dimona-complex (1958-'59) gegevens aan het licht. Er werden twee locaties van bouwwerkzaamheden gesignaleerd, één voor de latere reactor en één diep uitgegraven in de grond en later bedekt met beton, zodat er van boven niets meer waar te nemen viel. De Amerikaanse inlichtingendienst was op de hoogte van de markante overeenkomst met de Franse vestiging bij Marcoule en heeft daardoor altijd een stevig vermoeden van opwerkingswerkzaamheden zonder sluitend bewijs gehad. De inlichtingen van de U-2 kregen op het hoogste niveau, bij Eisenhower, een merkwaardige ontvangst. Ze werden met belangstelling bekeken maar de direct betrokken officieren hoorden er verder niets over. Eisenhower had kennelijk het standpunt ingenomen dat gezien de Arabische samenzwering onder leiding van Nasser (onder meer de totstandkoming van de Verenigde Arabische Republiek) Israël niet teveel in de weg moest worden gelegd. Later is toch aandrang uitgeoefend op Israël om Dimona te kunnen inspecteren. Dit is de Amerikanen in de jaren zestig en zeventig ook toegestaan. Ze kregen echter alleen de reactor te zien en zijn altijd omtrent het bestaan van de ondergrondse opwerkings- en fabricagefaciliteiten om de tuin geleid. Zo bestond jaren de situatie dat de betrokken politici en militairen bijna zeker aannamen dat Israël wel degelijk kernwapens had, dit echter niet met zekerheid konden aantonen en in het diplomatieke verkeer vrij machteloos stonden tegenover de consequente Israëlische ontkenning. Een van de scherpste aanvaringen hierover vond plaats in 1968 tussen onderminister Paul Warnke en de toenmalige ambassadeur en tegenwoordige premier Rabin.³⁴

De Verenigde Staten hebben ten opzichte van Israël altijd een merkwaardige dubbelrol gespeeld. Sinds Kennedy hebben ze zich echter niet hard tegen de Israëlische pogingen verzet. De bijna zekerheid over de Israëlische status is bevestigd door de onthullingen van Vanunu in 1986. Hersh is bovendien uiterst stellig in zijn bewering dat de beruchte proef van 1979 in de Indische Oceaan een Israëlische proef is geweest. Hersh noemt als belangrijkste motief voor de atoommacht van Israël de (voormalige) Sovjet-Unie in geval van oorlog af te houden van militaire steun aan Arabische landen. Dat argument is nu vervallen. Hoeveel ruimte dat biedt, moet worden afgewacht. Met Irak en Iran als dubieuze landen in de buurt, is het uiterst twijfelachtig dat Israël nu al bereid is tot concessies op nucleair gebied.

Naast raketten beschikt Israël over moderne vliegtuigen om kernbommen over te brengen naar vijandelijke doelen. Een zeer zorgelijke ontwikkeling is dat Hersh uit zijn getuigenverklaringen heeft afgeleid dat Israël ook over enige honderden neutronenwapens van klein vermogen zou beschikken die in een eventuele oorlog te velde kunnen worden gebruikt. Gezien de grote opruiming van tactische kernwapens bij de Verenigde Staten en Rusland een saillant punt. Tijdens de Tweede Golfoorlog heeft de Israëlische kernmacht weken lang op scherp gestaan. Dank zij het feit dat Saddam Hoessein niet bleek te beschikken over Scuds met chemische wapens, bleef het Midden-Oosten een nucleaire nachtmerrie bespaard.

Zuid-Afrika

Zuid-Afrika is een van de landen die met Israël, India en Pakistan lange tijd werd beschouwd als drempelland. Een drempelland kan men definiëren als een land dat de nucleaire status heeft of zich die status gemakkelijk kan verwerven door nog een beperkt aantal, eventueel symbolische handelingen te verrichten, maar de officiële status van kernwapenstaat niet nastreeft en in het kader van het NPV ook niet kan krijgen, omdat het aantal is vastgesteld op vijf. Deze inschatting is zeker terecht geweest. De Klerk heeft onlangs openlijk toegegeven dat het land tot 1990 zes kernwapens heeft bezeten.³⁵ Zuid-Afrika heeft zijn nucleaire politiek echter grondig bijgesteld. Het is lid geworden van het NPV en heeft inspecties aanvaard.

Het land beschikt, met tot voor kort Namibië daarbij inbegrepen, over uitgebreide uraniumvoorraden en heeft in de afgelopen tientallen jaren een redelijk omvangrijke nucleaire industrie opgebouwd. Naast een beperkt aantal civiele centrales, moeten in dit verband ook enige onderzoeksreactoren, waaronder de eigen gebouwde Safari-2, worden genoemd. Het is echter zeer onwaarschijnlijk dat deze reactoren enige rol van betekenis hebben gespeeld in de militaire tak van bezigheden. Civiele reactoren lenen zich daarvoor slecht; de eerste reactor, de Safari-1, stond onder internationale controle en was te klein om echt gevaar op te leveren en in verband met de inspanning voor verrijking was het absoluut niet noodzakelijk om ook via plutonium van reactoren bommateriaal te verkrijgen.

Zuid-Afrika heeft een eigen methode van verrijking ontwikkeld en heeft deze buiten elke controle van het IAEA gehouden. Het kon dit, omdat het als niet-lid van het NPV niet kon worden gedwongen al zijn activiteiten onder *safeguards* te stellen. Albright en Zomora geven aan dat naar eigen (Afrikaans) zeggen de proeffabriek die sinds 1977 in Valindaba draait, een capaciteit heeft die overeenkomt met vijftig kilogram negentig procent verrijkt uranium per

jaar.³⁶ Dat zou aanzienlijk lager zijn, namelijk een factor honderd, dan de vermelde capaciteit van vijfhonderd ton laagverrijkt uranium die in het begin van de jaren tachtig in de literatuur was te vinden³⁷ (de hoeveelheid laagverrijkt uranium die met een installatie van bepaalde capaciteit kan worden geproduceerd is altijd veel hoger dan de hoeveelheid hoogverrijkt uranium met die installatie). Er zal vrij zeker een deel van de capaciteit zijn benut voor de productie van laagverrijkt uranium voor de eigen centrales, maar uit een aantal gegevens en activiteiten blijkt zonneklaar dat er militaire aspiraties zijn geweest.

Zuid-Afrika heeft tot voor kort altijd ontkend dat het kernwapens bezat. Maar het streven ernaar is ondubbelzinnig vastgelegd in 1977, toen de Sovjet-Unie door satellietverkenning een geheime testplaats in opbouw in de Kalahariwoestijn ontdekte die daarna onder internationale druk weer is afgebroken. Het meest geruchtmakende voorval is wel de 'lichtflits' van 22 september 1979 boven de Indische Oceaan, die 'mogelijk', 'waarschijnlijk', 'vrij zeker' aan een kernexplosie kan worden geweten. Seymour Hersh wijdt in zijn boek twaalf bladzijden aan het voorval en komt op grond van een aantal Israëliische en Amerikaanse getuigenissen tot het onvoorwaardelijke oordeel dat een gezamenlijke Israëliisch-Zuidafrikaanse kernproef van bescheiden omvang heeft plaatsgevonden.³⁸ Dit leidt hij in de eerste plaats af uit Israëliische getuigenissen. Het ging zelfs om een serie van drie proeven, waarbij bij de laatste het dichte wolkendek plotseling een gat vertoonde, waardoor de ongewenste waarneming van de Amerikaanse VELA-satelliet kon plaatsvinden. Ook een Amerikaans commissie voor Nucleaire Inlichtingen kwam tot de stellige overtuiging dat een kernproef moest hebben plaatsgevonden. Alleen een onafhankelijk panel, speciaal ingesteld door het Witte Huis om deze zaak te onderzoeken, kwam tot het voorzichtige tegenovergestelde oordeel dat het mogelijk geen kernexplosie is geweest. Hersh wijt dit aan de beperkte opdracht van het panel en de verborgen politieke druk om een kernexplosie uit te sluiten.

De meest directe aanwijzing voor de militaire activiteiten komt echter uit een volstrekt onverdachte bron: in augustus 1988 verklaarde de Zuidafrikaanse minister van Buitenlandse Zaken Botha: "We have the capability to make one. We have the capability to do so should we want to."³⁹ Verder wilde hij niet gaan in zijn uitingen. Zuid-Afrika plaatste zich daarmee in dezelfde positie als Pakistan later zou doen. Het is het expliciet aangeven van het bezitten van de drempelstatus door een land zelf.

Met de politieke verschuivingen met betrekking tot de Apartheid is ook de houding van Zuid-Afrika ten aanzien van het NPV en het toelaten van *safeguards* gaan schuiven. Aanvankelijk verbond het aan toetreding tot het NPV de eis

dat de omringende landen dat ook zouden doen. Tot voor kort waren Angola, Zambia, Zimbabwe, Tanzania en uiteraard ook Namibië geen lid van het NPV. Inmiddels zijn naast Mozambique (in 1990) ook Zambia, Tanzania en Zimbabwe (1991) en Namibië (1992) lid geworden en is Zuid-Afrika zelf op 10 juli 1991 toegetreten.

Het kan daardoor een schoolvoorbeeld worden van een regio, waar door vermindering van de politieke spanningen ook het nucleaire vraagstuk kan worden opgelost. Men kan zich afvragen waarom Zuid-Afrika het militaire avontuur überhaupt is begonnen. Met de bom kun je niets uitrichten ten behoeve van Apartheid en militair is Zuid-Afrika verre superieur boven de frontlijnstaten. Het streven naar de bom is eerder een uiting van een totaal politiek en psychologisch isolement ten opzichte van de rest van de wereld geweest. Een vorm van oververzekering voor niet te verwachten en niet te voorspellen gebeurtenissen.

Het uitstel van de frontlijnstaten om het NPV te tekenen zal eerder zijn ingegeven door een vorm van politiek protest tegen Zuid-Afrika dan dat het enige praktische waarde had. De eis van Zuid-Afrika van een gezamenlijke toetreding tot het NPV moet eerder worden gezien als een vorm van het vermijden van gezichtsverlies. De realiteit van vandaag is dat Zuid-Afrika zich in zijn politieke omvormingsproces niet langer de ballast van de drempelstatus kan veroorloven en die kennelijk wil prijsgeven.

Door de recente bekendmaking is duidelijk dat het land ervoor heeft gekozen volledig open kaart te spelen. Belangrijk is nog wel of er een heldere beginsituatie kan worden geschapen, in verband met het verrijkte materiaal dat in het verleden al is geproduceerd. Ondanks het feit dat het duidelijk is dat het spelen van dubbel spel — lid worden van het NPV en in het geheim bijvoorbeeld honderd kilogram negentig procent verrijkt uranium achterhouden — zeer onwaarschijnlijk is, zal er toch ook op het materiële vlak een zo groot mogelijke zekerheid moeten komen, dat geen hoogverrijkt uranium zonder *safeguards* in Zuidafrikaanse handen achterblijft.

Noord-Korea

Een van de landen die vrij recent, vanaf 1991, in het nieuws is gekomen omdat het behoort tot een nieuwe golf van landen waar de proliferatie van kernwapens kan toeslaan, is Noord-Korea. Het is kenmerkend dat in een rapport van april 1990 van de proliferatie-expert Leonard Spector nog geen speciale aandacht aan Noord-Korea werd besteed. Aan Pakistan, India, Argentinië, Brazilië en ook Irak werd een speciale paragraaf gewijd, maar niet aan Noord-Korea. Het komt echter wel voor in een lijstje van acht landen, die speciale zorg ba-

ren.⁴⁰ Daarna zijn er vele zorgelijke kranteberichten verschenen over een mogelijk militair nucleair project van Noord-Korea en er zijn gelijke suggesties uitgesproken als over Irak: het land zou mogelijk nog minder dan een jaar zijn verwijderd van een eerste kernwapen. De angst hiervoor is zeker aangewakkerd door de ontdekkingen in Irak, waaruit bleek dat we van een aantal ontwikkelingen in dat land totaal niet op de hoogte waren. Maar vanaf eind 1991 leek er, met een beetje optimisme, een kentering ten goede opgetreden. Tot voor de vrij plotseling optredende problemen die in maart 1993 bijna tot de uittreding van Noord-Korea uit het NPV leidden, leek dit optimisme niet onterecht.⁴¹ Wanneer een redelijke hoeveelheid politieke wil van alle betrokken kanten zou blijven bestaan en er geen politieke blunders zouden worden gemaakt, dan kon de nachtmerrie van een nieuw nucleair probleemgebied in Oost-Azië worden voorkomen, voordat het tot een echt probleem zou zijn uitgegroeid, zo leek het.

Als gevolg van de tweedeling van Korea na de Tweede Wereldoorlog en de Koreaanse oorlog van 1950 tot 1953 die deze tweedeling slechts heeft bevestigd, hebben de beide delen al tientallen jaren onverzoenlijk en zeer vijandig tegenover elkaar gestaan. Daar is in de herfst van 1991 langzaam verandering in gekomen, maar de situatie is in maart 1993 weer omgeklapt.

Argwaan heeft de situatie tientallen jaren beheerst. In de perceptie van het Westen is Noord-Korea nog steeds een van de meest onverzoenlijke en ontoegankelijke communistische landen. Het is bovendien de oorlog in 1950 zelf begonnen. Het heeft er echter wel iets voor teruggekregen. Cumings belicht in een artikel in *The Bulletin of the Atomic Scientists* enige historische feiten die ook relevant zijn voor de hedendaagse nucleaire situatie.⁴² Van groot belang is dat Noord-Korea en delen van China in de Koreaanse Oorlog ternauwernood aan een nucleaire vergelding van de Verenigde Staten met zo'n dertig tot veertig bommen zijn ontkomen. De op 11 april 1951 ontslagen legeraanvoerder MacArthur was hiervan een groot voorstander. Enige dagen tevoren, op 6 april, was dit plan nog onder voorwaarden goedgekeurd, en een aantal wapens werd door het Atomic Energy Department overgedragen aan de strijdkrachten. Volgens Cumings is door de verwarring rond het ontslag van MacArthur de zaak op de achtergrond geraakt. Het paste bovendien slecht in de plannen van de politieke top om onderhandelingen te beginnen. Maar ook MacArthurs opvolger heeft aangedrongen op het gebruik van tientallen kernwapens.

Ook het feit dat sinds 1957 Amerikaanse kernwapens in Zuid-Korea staan opgesteld, heeft uiteraard niet kalmerend op Noord-Korea gewerkt. Cumings besteedt in zijn artikel aandacht aan het feit dat de nucleaire politiek van de Verenigde Staten in Korea wezenlijk anders was dan die in Europa. Was in Europa de inzet van kernwapens de 'laatste optie' — bestemd onder omstandig-

heden als het militair geheel mis dreigde te gaan — in Korea zou na een Noordkoreaanse aanval onmiddellijk nucleaire vergelding op het programma staan, aldus de getuigenis van een generaal buiten dienst, aangehaald door Cumings.

Het Noordkoreaanse nucleaire programma heeft de volgende peilers: verreweg de meest belangrijke component is een reactor met een capaciteit van 20 tot 30 megawatt die sinds 1986/'87 operationeel is, door Noord-Korea zelf is gebouwd en niet onder *safeguards* van het IAEA staat. Soms wordt deze reactor naar zijn fictieve elektrische vermogen aangeduid als een 5 megawatt-reactor. In een artikel in *Time*, dat als een van de eerste melding maakte van het bestaan van deze reactor, wordt een type van dit formaat volkomen terecht beschreven als te groot voor een onderzoeksreactor en te klein voor elektriciteitsopwekking.⁴³ Bij vol bedrijf kan een dergelijke reactor maximaal zeven tot tien kilogram plutonium per jaar leveren, meer dan voldoende voor één bom. Het is precies genoeg voor een land dat zich binnen vijf tot tien jaar een minimale afschrikkingsmacht wil verwerven tegen een sterkere potentiële vijand. Het is een bevestiging van het algemene beeld dat zogeheten onderzoeksreactoren met een capaciteit van tussen de 10 en 100 megawatt eigenlijk nooit deugen.

Noord-Korea beschikte al sinds 1964 over een kleine 4 megawatt-reactor van de Sovjet-Unie, maar deze stond sinds 1977 onder toezicht van het IAEA en is te klein voor een wapenprogramma. Er waren echter nog twee grotere reactoren in aanbouw, onder andere één van maximaal 200 megawatt (of circa 50 megawatt elektrisch vermogen), die over een paar jaar gereed zou kunnen zijn. Indien ook die niet voor elektriciteitsproductie zou zijn bestemd, hetgeen niet erg waarschijnlijk is, dan zou de plutoniumproductie behoorlijk kunnen worden opgevoerd. Daarnaast was men bezig met een circa 800 megawatt-reactor, mogelijk wel voor elektriciteitsopwekking bedoeld (zie ook Postscriptum: Noord-Korea in 1994).

Ook in het geval van Noord-Korea zijn we, evenals bij Irak, niet goed op de hoogte geweest van het totale atoomprogramma van het land. Volgens *NRC Handelsblad* zou pas na april 1992, vlak voor de aanvang van de inspecties door het IAEA, zijn gebleken dat Noord-Korea naast de kleine door de Sovjet-Unie geleverde reactor reeds sinds 1986/'87 een eigen reactor in bedrijf had, de reeds genoemde 25 megawatt (thermisch vermogen) reactor. In dit artikel werd deze reactor, zoals meer gebeurt, echter aangeduid als een 5 megawatt-reactor (zonder de aanduiding elektrisch vermogen).⁴⁴ Tevens wordt melding gemaakt van de twee genoemde reactoren, met de aanduiding van respectievelijk 30 en 200 megawatt, die al wel in het Westen bekend waren, echter zonder de vermelding dat deze nog in aanbouw waren. Dit zijn de reactoren met een thermisch vermogen van mogelijk 200 en 800 megawatt. Op zich draagt een der-

gelijk berichtgeving niet bij tot een consistente beeldvorming en schept onnodige verwarring. Het is uiteraard buitengewoon verontrustend dat essentiële onderdelen van een atoomprogramma buiten het bereik van satellietfoto's en de informatie van inlichtingendiensten kunnen blijven. Dit is eens te meer een pleidooi voor verrassingsinspecties, hoewel ook daarvan niet zeker is dat ze bedrog afdoende kunnen voorkomen. Op satellietfoto's zijn wel bouwwerkzaamheden geconstateerd die kunnen wijzen op een grootschalige opwerkingsfabriek. Op de directe aanwijzingen van een wapenprogramma na, zou dan de kring rond zijn.

Noord-Korea is zeer laat tot het NPV toegetreden, namelijk in 1985, en heeft de verplichting om binnen anderhalf jaar met het IAEA tot een inspectieovereenkomst te komen een aantal jaren naast zich neergelegd. Met het tekenen van het NPV heeft het zich verplicht geen wapens te maken, maar er was geen vertrouwen, met name bij de Amerikanen en in Zuid-Korea, dat dit ook zou worden nageleefd.

Sinds de herfst van 1991 zijn er echter markante toenaderingen te melden. Door de geheel veranderde internationale situatie was het land bijzonder geïsoleerd komen te staan. In feite bleven er voor Noord-Korea maar twee, geheel verschillende wegen over: er zich in schikken dat de Sovjet-Unie en haar opvolger Rusland als bondgenoot was weggevallen en dat China ook niet stond te trappelen om zich omwille van Noord-Korea te veel te laten dwarsbomen in zijn streven om economisch met de rest van de wereld *on speaking terms* te komen. Er zat niet veel anders op dan een proces van toenadering tot het Zuiden en de Verenigde Staten na te streven om zo uit de Koude-Oorlogssituatie te geraken. Een tweede mogelijkheid, die het daarna bijna twee jaar lang toch weer dreigde te gaan worden, was die van toenemend isolement, het gevoel er alleen voor te staan en zijn heil te zoeken bij de eigen nucleaire bescherming. Dit is in feite wat Israël heeft gedaan. Mijn inschatting was dat Noord-Korea al voor de eerste weg had gekozen. Het is achteraf niet erg begrijpelijk wat het van plan was met de eerste toenaderingen van de periode van anderhalf jaar in 1991-'93, indien het zowel opwerking als bomfabricage te verbergen had, tenzij het land een poging wilde doen zo lang mogelijk langs twee lijnen te opereren: toenadering en eigen zekerheid. Sinds de tweede ronde van toenadering in 1994 is het begrijpen van de Noordkoreaanse politiek er niet gemakkelijker op is geworden.

Op 13 december 1991 is een historisch verdrag gesloten tussen Noord- en Zuid-Korea dat ook de inleiding moest vormen voor een nucleair vergelijk.⁴⁵ Een belangrijke rol bij de toenadering heeft ongetwijfeld de toezegging van de terugtrekking van de Amerikaanse kernwapens uit Zuid-Korea gespeeld. In het

kader van de maatregelen van september 1991 van Bush werden ook de tactische kernwapens op het land uit Zuid-Korea weggehaald. Pas later, in het voorjaar van 1992 zijn ook de tactische wapens van de luchtmacht teruggetrokken.⁴⁶

In feite was er op 13 december 1991 nog allerminst overeenstemming bereikt over de nucleaire koers en kenmerkend voor het nog bestaande wantrouwen waren allerlei dreigende uitlatingen die in december 1991 nog in de pers verschenen. Maar op 31 december 1991 werd ook over de nucleaire zaken een akkoord gesloten.⁴⁷ Er zou een verbod op kernwapens gelden — een nucleair-vrije zone voor het schiereiland dus — alsmede overeenstemming over inspecties (vrij zeker is bedoeld inspecties door het IAEA en geen wederzijdse inspecties). Noord-Korea kreeg in ieder geval meer dan een maand de tijd om met het IAEA tot overeenstemming te komen; op 30 januari 1992 werd een akkoord bereikt.⁴⁸

Vervolgens erkende Noord-Korea dat het een kleine hoeveelheid plutonium had aangemaakt voor experimentele doeleinden.⁴⁹ Dit werd bekend gemaakt door de directeur-generaal van het IAEA, Hans Blix, na een eerste verkennende inspectie in Noord-Korea in mei 1992. Het plutonium was afgescheiden in een laboratorium van het atoomcomplex in Yongbyon en niet in de gesignaleerde grote opwerkingsfabriek in wording. Blix was in ieder geval optimistisch dat zich geen tweede Irak aan het ontwikkelen was. Toch bleef de argwaan aanwezig. Een van de meest vertrouwenwekkende maatregelen is het toestaan van wederzijdse inspecties, liefst op basis van 'elke plaats, elke tijd', en niet alleen door tussenkomst van het IAEA. Ook in september 1992 bleek dit punt nog steeds onopgelost.⁵⁰ Zuid-Korea leek er nog steeds niet van overtuigd dat Noord-Korea niet aan een militair atoomproject bezig was, ondanks het feit dat het land het altijd categorisch had ontkend.

Gezien het Noordkoreaanse programma, voorzover bekend, zullen er zeker al langer militaire ambities zijn geweest. Na de radicale koerswijziging van Noord-Korea in februari en maart 1993 was dat vrijwel zeker. De middelgrote circa 25 megawatt-reactor en de bouw van een tweede, grotere die ook niet erg geschikt is voor elektriciteitsproductie, wezen daar duidelijk op. De politieke situatie van Noord-Korea is vrijwel ideaal om tot proliferatie te worden gedreven. In het geval van Irak is gebleken dat het lidmaatschap van het NPV dan geen afdoende zekerheid biedt. Er was echter nog niet aangetoond dat Noord-Korea met een wapenontwerp bezig was, hoewel de vermelding van een uitzonderlijk zware explosie in november 1991 het nodige wantrouwen inboezemde.⁵¹

Het leek buiten kijf te staan dat Noord-Korea voor coëxistentie had gekozen. Het uitvoeren van een militair programma en het uitnodigen van inspecties is

niet goed met elkaar te verenigen, zeker omdat de inspecties er eerst niet waren, en een training van een *safeguards*-overeenkomst dan meer voor de hand had gelegen. De eerste berichten over moeilijkheden met betrekking tot de inspecties dateren van begin februari 1993.⁵² Dit beeld werd in de loop van de maand versterkt.⁵³ Uiteindelijk liep het uit op de reeds vermelde aankondiging het lidmaatschap van het NPV op te zeggen, wat later weer is ingetrokken onder druk van de Amerikanen.

In een artikel in *Trouw* in maart 1993 werd, naar aanleiding van de Noord-Koreaanse koerswijziging, gewezen op de gevaren voor de regio.⁵⁴ Het conflict van maart 1993 draaide om het verlenen van toestemming om twee gebouwen te kunnen inspecteren, waarin nucleair afval was opgeslagen. Deze toestemming wilde Noord-Korea niet verlenen en het heeft daarin tot op heden (medio november 1994) volhard, ondanks de recente toenaderingen. Het IAEA wil aan de hand van de samenstelling van het afval kunnen vaststellen over welke periode het is ontstaan en om welke hoeveelheden plutonium het precies gaat. Nu lopen de schattingen nog uiteen van honderd gram (Noord-Koreaanse opgave) via vijftien kilogram door het IAEA, tot veertig kilogram door een Zuidkoreaanse instituut. Van belang in dit verband is of de Noord-Koreaanse bewering dat de circa 25 megawatt-reactor nog steeds zijn eerste brandstoflading heeft, op waarheid berust.

Gedurende 1993 vond er overleg plaats tussen Noord-Korea en de Verenigde Staten om de inspecties, die in maart 1993 waren afgebroken, weer mogelijk te maken. Vriendelijke woorden en dreigementen wisselden elkaar af. Uiteindelijk kon begin januari 1994 worden gemeld dat er weer beweging zat in de standpuntbepaling van Noord-Korea; op 15 januari 1994 werd het IAEA in Wenen verrast met de mededeling dat de inspecties van zeven nucleaire instellingen zouden kunnen worden hervat.⁵⁵ In feite was men hiermee vrijwel terug bij af, dat wil zeggen bij de situatie van een jaar daarvoor. De twee gewraakte gebouwen vallen namelijk nog steeds niet onder de nieuwe toestemming. Er leek echter één lichtpunt. Als de inspecteurs zouden worden ingeschakeld bij de eerste verwisseling van brandstofstaven, dan zou men meer zekerheid kunnen krijgen over de hoeveelheid plutonium en de levensduur ervan en, bij volgende inspecties, over de behandeling ervan. Toch blijft het buitengewoon verdacht dat Noord-Korea zo hardnekkig de inspectie van het afval weigert. Bovendien zijn bij de in maart 1994 toegestane inspecties verboden zegels geconstateerd en is geen goede medewerking verleend bij de uitvoering van de inspecties.⁵⁶ De hoge prijs die het internationaal betaalt voor die houding, moet voor het land heel wat waard zijn. Sommige deskundigen houden dan ook rekening met

de mogelijkheid dat Noord-Korea *de facto* al over één of een paar kernbommen beschikt.

Iran

Iran is een van de landen die veel worden genoemd in verband met de nieuwe proliferatiegolf. Kenmerkend is dat in het rapport van Spector van april 1990 Iran het niet verder heeft gebracht dan een plaats in een overzicht van totaal 48 landen, waartussen hoofdzakelijk civiele activiteiten plaatsvinden. In het artikel van George Church, in december 1991, wordt het inmiddels in één adem genoemd met Noord-Korea. Volgens Church zou Khomeini zelf in 1987 de opdracht hebben gegeven het oude militaire programma, nog daterend uit de tijd van de Sjah, weer nieuw leven in te blazen. De oorlog met Irak, maar ook de vijandschap ten opzichte van Israël zijn voor de hand liggende motieven. Iran is ondertekenaar van het NPV, en is met het vermoedelijk clandestien opzetten van een militair programma een van de landen die bezig is het NPV daardoor uit te hollen. Een centrale uitspraak met betrekking tot Iran kwam op 25 oktober 1991 uit de mond van vice-president ayatollah Mohajerani: aangezien Israël nog steeds kernwapens bezit, moeten wij moslims samenwerken om een kernbom te maken, ongeacht de pogingen van de Verenigde Naties om proliferatie te voorkomen.⁵⁷

Hoe is de materiële stand van zaken op dit moment? De *International Herald Tribune* weet het een en ander te melden dat ook weer bij Church terugkomt.⁵⁸ De koop van een kleine (micro-)reactor van China is overeengekomen en er zijn contacten met India over aankoop van een tweede reactor. Vermogens worden niet genoemd, zodat geen uitsluitsel is te geven over mogelijke plutoniumproductie. Die zou te klein zijn voor een enkele bom. Het zou echter ook kleine opwerkingseenheden van Argentinië krijgen. De combinatie voorspelt meestal niet veel goeds. Voorts zou het op drie manieren uraniumverrijking trachten te bewerkstelligen. Ook hier duikt het calutron voor elektromagnetische scheiding weer op. Er zou er reeds één van China gekocht zijn. Calutrons zijn zo energieverslindend dat ze voor civiele energieproductie niet geschikt zijn. Als tweede mogelijkheid wordt de ultracentrifugemethode genoemd, met als vestiging Mualem Kilaya. Iran zou zelfs de moderne laser-isotoopscheiding willen uitproberen.

Op zich is, ondanks deze verontrustende feiten, weinig zinnigs te zeggen over de potentie van Iran om tot een bom te komen. Van een wapenprogramma in engere zin is nog niets bekend. Dat heeft ook nog niet zoveel zin als er in de eerstkomende tijd noch plutonium, noch verrijkt uranium beschikbaar is. Amerikaanse analisten schatten dat Iran alleen met volledige Chinese steun in

staat zal zijn binnen tien jaar tot een bom te komen. Anderen, wijs geworden door de ontwikkelingen in Irak, schatten het op zes tot zeven jaar, op eigen kracht.

Het meest verontrustende is de politiek-culturele positie van Iran. Het heeft zijn vete met het Arabische Irak, het heeft zijn uitgesproken vijandschap met Israël, en het heeft een oppermachtige fundamentalistische moslimtraditie, waardoor het in staat is in grote onafhankelijkheid van de rest van de wereld te opereren. Het zal zich niet gemakkelijk door eventuele sancties de les laten lezen, hoewel een uitgebreide technische boycot van alles wat in de ruimste zin van belang kan zijn voor een nucleair project, wel degelijk zin heeft. Maar dan zullen China, India, Argentinië en mogelijk Pakistan eerst in het gareel moeten worden gebracht. Bovendien is er door een bericht in het Duitse blad *Stern* nog het gerucht dat Iran twee of drie kernkoppen zou hebben bemachtigd uit de erfenis van de Sovjet-Unie. Een artikel in *Trouw* is kenmerkend voor de situatie: een Russische generaal heeft verklaard dat het nepbommen van oplichters betreft en de schrijver van het artikel trekt vervolgens de beweringen van de Russische generaal in twijfel.⁵⁹

De situatie is dus niet acuut gevaarlijk, maar op de lange duur uiterst verontrustend. Het gaat mis als er geen begin van vrede en normale betrekkingen in het Midden-Oosten op gang komt, of als er niet een technische boycot wordt ingesteld. De door het IAEA bepleite veel intensievere controle is in het geval van Iran bitter nodig. Met het oog op Iran kan men gemakkelijk concluderen dat het hoog tijd is dat er een scheiding van geesten komt: de landen die uitgebreide inspectie toelaten en op nucleair gebied slechts handel drijven met landen die dezelfde controle toestaan en de overige landen die noch die controle toestaan, noch die beperkingen bij export in acht wensen te nemen. Men moet dan maar hopen dat de tweede kring te klein is om zelfstandig vooruit te komen. Zolang landen als Argentinië, China en India leverbereid zijn, ziet de toekomst er niet rooskleurig uit.

Algerije

Ook Algerije wordt genoemd in het kader van de nieuwe proliferatiegolf. Toch is de rol van Algerije op dit moment niet helder. Het land heeft al langer een zeer kleine 1 megawatt onderzoek-reactor, gekocht van Argentinië en geïnspecteerd door het IAEA.⁶⁰ Hierover zal niemand zich ongerust maken. Er is echter een tweede, veel grotere in aanbouw onder Chinese leiding. Volgens de Algerijnen is de capaciteit 15 megawatt, maar ook een getal van 40 megawatt wordt genoemd.⁶¹ Elders wordt zelfs van een capaciteit van 50-60 megawatt gewag gemaakt, terwijl bovendien niets blijkt van aansluiting op het elektrische net.⁶²

Deze reactor zit dus in de beruchte capaciteitsklasse: te groot voor onderzoek, te klein voor elektriciteitsopwekking. Er zijn echter wel besprekingen gaande met het IAEA over inspecties. Mogelijk is dit door China geëist, omdat dit land zich in 1992 heeft aangesloten bij het NPV. Algerije zelf is niet aangesloten, hetgeen inhoudt dat over de controle van elk object apart moet worden onderhandeld en dat, afhankelijk van de herkomst van een installatie en de goede wil van Algerije, er sprake kan zijn van controle door het IAEA. *Trouw* meldt ook dat *The Sunday Times* in zijn berichtgeving spreekt van connecties tussen Irak en Algerije.⁶³

Het is goed ons te realiseren dat in het geval van Algerije, voor zover wij weten, er geen sprake is van opwerkings- en verrijkingspogingen, laat staan van een bomproject. Wat onrust veroorzaakt is de dubieuze capaciteit van de Chinese reactor. Alleen al daarom blijft waakzaamheid geboden, maar is het te vroeg om aan te nemen dat Algerije definitief op het verkeerde pad zit. Zoals reeds is gemeld, zou Algerije overwegen lid van het NPV te worden. Als dit doorgaat, is het veel minder waarschijnlijk dat Algerije verkeerde bedoelingen in de zin heeft.

Argentinië en Brazilië

Beide landen zijn in het verleden veel genoemd als potentiële kernwapenstaten. Beide landen hebben een zeer gevarieerd nucleair programma, met reactoren, opwerkingsmogelijkheden, verrijking in Brazilië en produktie van brandstofstaven. De elektriciteitsproduktie is tot nu toe bescheiden gebleven.⁶⁴ Beide landen hebben jarenlang een militaire dictatuur gehad en de verwachting dat deze regimes belangstelling voor een militair project zouden hebben, ligt voor de hand. Toch is hiervoor geen harde noodzaak geweest. Er bestond rivaliteit, met name tussen Brazilië en Argentinië, maar geen echte, diepgewortelde vijandschap zoals tussen India en Pakistan, Israël en de Arabieren, Noord- en Zuid-Korea. Kennelijk is bij afwezigheid daarvan de investering in een militair project toch teveel inspanning, hoewel niet vaststaat dat die er niet geweest is. Carasales beweert dat een dergelijk project in Argentinië nooit heeft bestaan.⁶⁵

Met het verdwijnen van de militaire dictaturen is er echter veel veranderd. Beide landen waren en zijn geen lid van het NPV, en hebben bovendien jarenlang geweigerd het Verdrag van Tlatelolco, inhoudende dat Zuid-Amerika tot een kernwapenvrije zone wordt verklaard, te tekenen. Daar is nu verandering in gekomen.⁶⁶ Mexico, Argentinië, Brazilië en Chili hebben zich op 26 augustus 1992 in Mexico City vastgelegd op een aantal amendementen op het Verdrag van Tlatelolco, waardoor dit eindelijk effectief kan worden. Dertien landen zullen het aangepaste verdrag ondertekenen. Het is de bedoeling ook Cuba

erbij te betrekken, maar de houding van dit land is een onzeker punt. Naast inspecties door het IAEA is ook voorzien in onderlinge inspecties, vooral van belang voor Brazilië en Argentinië. De invoering hiervan kan hopelijk ook in andere, veel moeilijker situaties, een doorbraak forceren. Pakistan heeft het middel aan India aangeboden, Noord-Korea wenste het niet toe te staan aan Zuid-Korea.

We kunnen nu gevoeglijk concluderen dat militaire, nucleaire aspiraties in Zuid-Amerika tot het verleden behoren. Op één punt volharden Argentinië en Brazilië, hopelijk slechts voorlopig, echter nog in de oude standpunten, namelijk de weigering om lid te worden van het NPV. Men voldoet in feite royaal aan de verplichtingen, maar ziet het Verdrag zelf als discriminerend; het punt dat altijd en overal weer opduikt in de discussie met de Derde Wereld. Zoals reeds gemeld, zou Argentinië overwegen om op dit standpunt terug te komen.

Oekraïne

Een land waarvan langzamerhand de indruk groeide dat het in het rijtje van proliferatiegevoelige landen niet meer kon worden gemist, is Oekraïne. Zoals in het voorgaande hoofdstuk reeds is vermeld, is er vanuit de Verenigde Staten en Rusland het streven dat slechts Rusland zelf als nucleaire erfgenaam van de Sovjet-Unie zal optreden. Oekraïne ontpopte zich meer en meer als dwarsligger en wenste de op zijn grondgebied aanwezige kernwapens kennelijk te gebruiken als politiek en economisch wapen tegenover Rusland. Doordat een deel van de kernwapens die met het START-I-verdrag zijn gemoeid op het grondgebied van Oekraïne stond, moest het land dit verdrag, wil het kunnen worden uitgevoerd, ratificeren. Bovendien is in het protocol van Lissabon bepaald dat de drie republieken met strategische kernwapens op hun grondgebied, als niet-kernwapen staat tot het NPV moeten toetreden, alvorens START-I, en dus ook START-II geïmplementeerd kunnen worden. Maandenlang is de positie van Oekraïne ten aanzien van START-I onduidelijk gebleven. In het algemeen toonde president Kravtsjoek zich onduidelijk toegeeflijk en het parlement van Oekraïne zich duidelijk ontoegeeflijk.

In Oekraïne stonden 176 strategische kernraketten met zestienhonderd kernkoppen opgesteld. De codering hiervan is weliswaar in handen van de Russen, maar indien Oekraïne zou hebben besloten ze volledig over te nemen en niet af te staan voor ontmanteling, zou vroeg of laat deze codering ongedaan kunnen worden gemaakt. Volgens eerdere berichten van mei 1992 zouden inmiddels wel alle tactische kernwapens uit Oekraïne naar Rusland zijn overgebracht.⁶⁷

Een poging om Oekraïne op de goede weg te krijgen is om economische hulp vanuit het Westen te binden aan de voorwaarde mee te werken aan ont-

manteling en overdracht van kernwapens aan Rusland. President Clinton boekte begin 1994 een doorbraak met zijn reis naar Moskou, waarbij een overeenkomst tussen de Verenigde Staten, Rusland en Oekraïne moet leiden tot het overdragen van de kernwapens door Oekraïne aan Rusland.⁶⁸ Kort daarop heeft ook het parlement van Oekraïne de overeenkomst goedgekeurd en op 6 maart 1994 reed de eerste trein met zestig kernwapens richting Rusland.⁶⁹ Het land wenste lange tijd niet toe te treden tot het NPV, dit in tegenstelling tot Wit-Rusland en Kazachstan.⁷⁰ De aankondiging van november 1994 dat alsnog te doen, is dan ook een fundamentele doorbraak, waarvan het belang, gezien de geringe omvang van het bericht, niet altijd wordt ingezien.⁷¹

Postscriptum — Noord-Korea in 1994: het conflict op de spits of de oplossing nabij?

Inleiding

In mei 1994 verdiepte de crisis rond Noord-Korea en het nucleaire programma van dit land zich verder. De aanleiding daarvan was de verwijdering van de brandstofstaven van Noord-Korea's belangrijkste nucleaire reactor in de tweede helft van mei, zonder voldoende controlemogelijkheden door IAEA-inspecteurs die dit recht hebben volgens het ook door Noord-Korea ondertekende Non-Proliferatieverdrag. Er was reeds meer dan een jaar sprake van een conflict over de weigering van Noord-Korea om twee specifieke gebouwen van het atoomcomplex van Yongbyon te laten inspecteren door het IAEA. Het betreft gebouwen waarvan deze organisatie vermoedt dat er nucleair afval in ligt opgeslagen. Bij inspectie daarvan hoopt men alsnog de vraag te kunnen beantwoorden of Noord-Korea reeds in 1989 plutonium heeft afgescheiden uit de brandstofstaven van zijn reactor onder de verdenking hiermee een kernwapen te willen ontwikkelen.

De gebeurtenissen van mei jongstleden werden gevolgd door een diplomatiek offensief onder leiding van de Verenigde Staten om te komen tot een resolutie met sancties tegen Noord-Korea door de Veiligheidsraad, opdat dit land zich alsnog zou voegen naar de verdragen die het heeft ondertekend.

De derde gebeurtenis van belang was het bezoek van oud-president Jimmy Carter aan Noord-Korea (juni 1994), dat resulteerde in een belangrijke afname van de spanning tussen Noord-Korea en de voornaamste betrokken landen, de Verenigde Staten, Zuid-Korea en Japan. Bovendien werden door dit bezoek nieuwe perspectieven geopend op onderhandelingen, zowel tussen de Verenigde Staten en Noord-Korea als tussen Zuid- en Noord-Korea; beide zouden

reeds in juli 1994 plaatsvinden. Volkomen onverwacht kwam echter het overlijden van Noord-Korea's sterke man, president Kim Il Sung, op 8 juli 1994. Noord-Korea schortte daarop alle lopende contacten op, zodat, voordat er iets kon worden geregeld of besloten, het opnieuw afwachten was geblazen. Over de koers van Kim's opvolger, diens zoon Kim Jong Il, was zo weinig met zekerheid te zeggen, dat niet eens kon worden voorspeld of de dood van de 'Grote Leider' positieve dan wel negatieve gevolgen zou hebben voor een oplossing van het nucleaire conflict. De wereldgemeenschap, met de Verenigde Staten aan het voortouw, ziet zich voor een uiterst netelig probleem geplaatst. Het volgen van een politiek van sancties en confrontatie, met een zeer grote kans dat Noord-Korea het NPV opzegt en men de greep op het land volkomen verliest, of het zoeken naar een compromis dat de schoonheidsprijs zeker niet zal verdienen maar waardoor goede hoop blijft bestaan dat men het land steeds beter in zijn greep krijgt.

Er kunnen in het mogelijke nucleaire avontuur van Noord-Korea drie fasen worden onderscheiden. Een heeft al plaats gevonden, de tweede is nu aan de orde, en de derde zou over een paar jaar kunnen spelen. Het zijn achtereenvolgens:

1. De verdenking dat Noord-Korea reeds in 1989 zijn reactor heeft stilgelegd en vervolgens een hoeveelheid plutonium heeft afgescheiden uit de brandstofstaven die genoeg is voor minimaal één ruwe kernbom.
2. De mogelijkheid dat Noord-Korea de brandstofstaven die onlangs uit de kernreactor zijn verwijderd eveneens voor de aanmaak van enige kernwapens zal gebruiken en zo een minimale nucleaire afschrikking zal ontwikkelen.
3. De angst dat plutonium van een veel grotere reactor in aanbouw (200 megawatt) zal worden verkocht (als grondstof of als wapen) aan de meestbiedende. Iran, Irak, Syrië en Libië worden daarbij veelvuldig genoemd. Men kan stellen dat als fase 3 ooit werkelijkheid zou worden, het NPV praktisch ter ziele is. Er staat dus heel wat op spel.

Nu al wordt de Amerikaanse regering door mensen als Kissinger en Bundy fel bekritiseerd vanwege haar halfslachtige houding.⁷² Zij zou de gebeurtenissen van 1989 al als niet meer terug te draaien hebben geaccepteerd.

De infrastructuur van Noord-Korea

De eerste relevante nucleaire activiteiten van Noord-Korea gaan terug tot 1967, toen de Sovjet-Unie een kleine experimentele reactor leverde. De reactor waarover de huidige crisis is ontstaan, is door Noord-Korea zelf gebouwd en het recht op inspectie is dus alleen gebaseerd op het NPV dat Noord-Korea (onder

de nodige internationale druk) in 1986 heeft getekend. Pas jaren later dan de voorgeschreven achttien maanden is de ondertekening gevolgd door een overeenkomst over inspecties. De reactor is dus niet onderworpen aan specifieke bilaterale inspecties die bij levering van een reactor door het ene aan het andere land vaak worden afgesproken. De reactor heeft, zoals vermeld, een capaciteit die vrijwel zeker ligt tussen 20 en 30 megawatt thermisch vermogen, maar — nogal verwarrend — soms ook naar het geschatte en niet zo relevante elektrische vermogen als een 5 megawatt-reactor wordt aangeduid. De reactor heeft nu vermoedelijk ongeveer acht jaar (1986-'94) gewerkt, maar een van de punten van grote zorg is dat toen de reactor in 1989 ongeveer twee maanden stil lag, er vermoedelijk reeds een verwisseling van brandstofstaven heeft plaatsgevonden. Het plutonium uit deze staven zou inmiddels gesepareerd - (opgewerkt) kunnen zijn en voor kernwapens gebruikt. Indien we uitgaan van een capaciteit van 25 megawatt en een periode van twee jaar waarover de reactor heeft gewerkt, dan kan zich ongeveer tien kilogram plutonium hebben gevormd. Dit is niet van een ideale samenstelling, omdat na twee jaar het percentage ongewenste plutonium-isotopen (Pu-240 en hoger) reeds aanzienlijk is, waardoor het maken van een bom wordt bemoeilijkt. In een recent rapport van David Albright wordt een schatting met een ruime marge van zeven tot veertien kilogram gegeven.⁷³ Kernwapenstaten met ervaring kunnen een bom maken uit vier à vijf kilogram plutonium van hoge kwaliteit (*weapon-grade quality*). In de meeste commentaren wordt vermeld dat het materiaal dat in 1989 mogelijk is gesepareerd, goed is voor één of twee kernwapens. Omdat onervaren landen mogelijk tweemaal zoveel nodig hebben voor een eerste 'ruwe' bom, ligt het echter voor de hand dat Noord-Korea de reactor lang genoeg in bedrijf heeft gehad om met grote zekerheid genoeg materiaal voor minimaal één bom ter beschikking te krijgen. Het stilleggen van de reactor in 1989 is daarom des te ernstiger, omdat men zich nauwelijks kan onttrekken aan het 'toeval' van deze twee aspecten — het stilleggen en de aanmaak van een hoeveelheid plutonium, genoeg voor een eerste bom. Begin mei 1994 liep een van medewerkers van de Noordkoreaanse opwerkingsinstallatie naar Zuid-Korea over. Hij verklaarde dat reeds in 1988 (en niet in 1989, zoals meestal wordt aangenomen) twaalf kilogram plutonium is gesepareerd, een bevestiging dus van de vermelde schattingen.⁷⁴ In de vijf jaar na 1989 zal zich zeker twintig kilogram hebben gevormd, in de commentaren goed voor vier tot vijf kernwapens, maar naar mijn mening eerder voor twee, hoogstens drie. Belangrijker dan de precieze aantallen kernwapens die mogelijk uit het gevormde plutonium kunnen worden gemaakt, zijn echter de gebeurtenissen als zodanig.

Welke technische achtergronden spelen bij de inspecties een rol? Al vanaf maart 1993 wordt aan de IAEA-inspecteurs de toegang ontzegd tot twee gebouwen, die volgens de Noordkoreanen niets met het atoomproject te maken hebben en dus niet geïnspecteerd behoeven te worden. Het IAEA meent echter, op grond van Amerikaanse satellietfoto's, dat daar nucleair afval is opgeslagen. Door het nemen van monsters waardoor de hoeveelheid en de isotopensamenstelling van het plutonium kunnen worden bepaald, hoopt men alsnog te kunnen vaststellen of er in 1989 een niet-gecontroleerde, half-illegale verwisseling van brandstofstaven heeft plaats gevonden. Er wordt gesproken over half-illegaal, omdat Noord-Korea op grond van het NPV verplicht was tot inspectie, maar de overeenkomst daartoe was nog niet was afgesloten.

Bij de huidige crisis — waarbij dus of na vijf of na zeven jaar de verwijdering van achtduizend brandstofstaven plaats vond — zijn IAEA-inspecteurs een paar dagen later dan het begin van de verwijdering op 14 mei gearriveerd. Daardoor is er geen volledige zekerheid over het aantal brandstofstaven, maar men is er wel in geslaagd om vast te stellen dat de staven in koelbassins zijn opgeslagen — een normale en noodzakelijke procedure overigens — en dat er waarschijnlijk geen staven apart zijn gehouden voor niet-geoorloofde doeleinden.⁷⁵ Het is de inspecteurs echter steeds verboden via het nemen van monsters het percentage en de samenstelling van het plutonium vast te stellen. Daardoor is nog steeds geen zekerheid verkregen over de vraag of de staven vijf of zeven jaar in de reactor hebben gezeten. Mocht die inspectie er ooit komen en nadelig uitpakken voor Noord-Korea, dan ligt echter het excuus voor de hand dat de reactor effectief maar vijf in plaats van zeven jaar in gebruik is geweest.

In Rusland circuleert sinds begin 1990 een rapport van de KGB waarin wordt gesteld dat Noord-Korea een nucleair explosief heeft gemaakt. Minister van Buitenlandse Zaken, Kozyrev, hecht daar echter niet al te veel waarde aan, getuige zijn uitspraak dat hij verwacht dat het Noord-Korea nog drie tot zeven jaar zal kosten om zover te komen.⁷⁶

Naast de zorg over deze reactor en de bijbehorende opwerkingscapaciteiten is er ook grote zorg over de Noordkoreaanse plannen voor de toekomst. Er wordt gebouwd aan een reactor van maar liefst circa 200 megawatt thermisch vermogen met een jaarlijkse produktie van vijftig kilogram plutonium of zelfs meer (afhankelijk van de frequentie van verwisseling van de brandstofstaven; het gegeven is gebaseerd op een jaarlijkse verwisseling). Deze reactor zou volgens het genoemde IISS-rapport in 1997 kunnen werken. Daarnaast is een nog grotere 800 megawatt-reactor in aanbouw die in 1998 of 1999 klaar zou kunnen zijn. Ook zijn er bouwactiviteiten waargenomen aan een veel grotere opwerkingsfabriek. Dit alles bevestigt de indruk dat Noord-Korea zijn nucleaire

programma aan het uitbreiden is, mogelijk ten behoeve van een wapenprogramma.

Politieke achtergrond

In het verleden heeft Noord-Korea zich altijd verzekerd geweten van een bondgenootschappelijke verhouding met de Sovjet-Unie en China. Deze relatie is in het laatste decennium drastisch gewijzigd. Rusland kan gevoeglijk als bondgenoot geheel worden vergeten en ook met China zijn de betrekkingen de laatste jaren meer ambivalent van karakter. China zal zeker niet uit zijn op een herenigd, kapitalistisch georiënteerd Korea, maar is ook niet erg gecharmeerd van een stalinistische communistische staat, in het bezit van een of meer kernwapens. Voor China is er veel aan gelegen het conflict niet op de spits te drijven, maar tot een vreedzame oplossing te komen, in de zin dat Noord-Korea zijn kernwapenaspiraties opgeeft. China is het meest geïnteresseerd in een niet te machtig Noord-Korea dat dienst doet als afzetgebied voor Chinese produkten.

De indruk bestaat dat Noord-Korea zich bedreigd voelt, onder andere doordat het diplomatieke erkenning mist van de Verenigde Staten, Japan en Zuid-Korea. Gezien de ontstaanswijze van de beide Korea's in de jaren veertig en het feit dat het Noorden de Koreaanse oorlog is begonnen, is erkenning nog altijd een heikel punt in de diplomatieke verhoudingen. De lijn die Noord-Korea lijkt te hebben gekozen is om zich meer status en onafhankelijkheid te verschaffen door als nucleaire drempelstaat, het onofficiële bezit van één of meer kernwapens, te veroveren. Tevens is duidelijk dat de politiek van zelfvoorziening niet zover gaat dat het land met niemand iets te maken wil hebben. In feite streeft het naar economische steun en vermoedelijk is de leidende gedachte dat een land met een nucleaire status meer serieus wordt genomen dan een land zonder deze status. Met andere woorden: de nucleaire status om economische concessies af te dwingen, naast het primaire doel van afschrikking. De ontwikkelingen van de laatste maanden pleiten voor de zienswijze dat er bij voldoende economische concessies bereidheid is om het militaire project op te geven. Op zich heeft Noord-Korea altijd ontkend met het maken van kernwapens bezig te zijn, en dat maakt de onderhandelingen extra moeilijk. De feiten wijzen echter hardnekkig op het tegendeel. Een prachtig voorbeeld van dubbelzinnigheid met betrekking tot deze ontkenning is te vinden in de *International Herald Tribune* van 8 april 1994. Een Noordkoreaanse functionaris ontkent bouw en bezit van de bom, maar betoogt tevens dat, mocht zijn land hem toch hebben, deze uitsluitend tegen Japan (en dus niet tegen Zuid-Korea en de Verenigde Staten) kan zijn bedoeld; dit vanwege de Japans-Koreaanse verhoudingen als gevolg van de koloniale bezetting van Korea door Japan van

1910 tot 1945. Dat een uitzondering wordt gemaakt voor Zuid-Korea staat weer in schril contrast met de oorlogszuchtige taal die bijna dagelijks richting Zuid-Korea wordt gespuid.

Na maart 1993 zijn de pogingen de nucleaire status te verwerven en op zo goed mogelijke voet met het buitenland te komen, met elkaar in botsing gekomen. De conclusie leek dat men, door de weigering van de toen gevraagde inspecties, voorrang had gegeven aan de nucleaire status en niet aan de goede betrekkingen. De ontwikkelingen in 1994 wijzen echter weer in de andere richting.

De bezorgdheid voor de gevolgen betreft uiteraard in de eerste plaats de regio. Hoe reageren Zuid-Korea en Japan op de ontwikkelingen? Zijn (of waren) zij bereid hun lidmaatschap van het NPV te continueren (uiteraard zonder in het geheim toch kernwapens te gaan maken)? Of zouden ze op een gegeven moment het directe eigenbelang laten prevaleren en na drie maanden opzegtermijn uit het NPV stappen om zelf de handen vrij te hebben voor een eigen kernwapenprogramma?

Met het oog op de toekomst was er echter nog een tweede punt van grote zorg. De geplande 200 megawatt-reactor is nog steeds vrij onbeduidend als elektriciteitscentrale (vergelijkbaar met de capaciteit van Dodewaard), maar wel een plutoniumproducent die de behoefte van Noord-Korea om in de toekomst bijvoorbeeld vijf tot tien bommen te hebben, ver te boven gaat. Bovendien is er, zoals vermeld, een nog grotere reactor van circa 800 megawatt in aanbouw. Deze heeft echter een zo grote capaciteit (een elektrisch vermogen van 200-250 megawatt) dat elektriciteitsproductie niet bij voorbaat als een fabeltje van de hand kan worden gewezen. In de Verenigde Staten bestond echter de vrees dat Noord-Korea voor de toekomst mikte op export van kernwapens of plutonium naar landen als Iran, Irak, Syrië en Libië vanwege het economisch gewin.⁷⁷ Deze veronderstelling is niet geheel uit de lucht gegrepen. Nu reeds exporteert het land raketten met reikwijdtes van enige honderden kilometers. Daarom was er extra beduchtheid voor de bouwactiviteiten.

De vraag is altijd geweest wat tegen een geïsoleerd land als Noord-Korea valt te beginnen om het af te brengen van zijn plannen. Dat dit geen eenvoudige opgave is, daarvan was iedereen overtuigd. De meest vergaande optie is een bombardement op de lokatie Yongbyon. Terecht werd deze door vrijwel iedereen als onrealistisch aangemerkt, omdat men er enerzijds niet zeker van is of geheime, niet bekende ondergrondse lokaties buiten schot blijven, en anderzijds omdat een dergelijk bombardement vrijwel zeker de aanleiding tot een tweede Koreaanse oorlog zou zijn. Niemand wil daarvoor vanzelfsprekend de verantwoordelijkheid op zich nemen. Zeker in Zuid-Korea was men tot het uiterste

bereid compromissen te vinden. Seoul weet zich onprettig dichtbij de grens tussen Noord en Zuid. Daarom ging de meeste aandacht uit naar het treffen van sancties.

Sancties

Op 14 mei 1994 begon Noord-Korea de achtduizend brandstofstaven uit de 25 megawatt-kernreactor te verwijderen, zonder dat inspecteurs van het IAEA aanwezig waren.⁷⁸ Deze arriveerden pas op 17 mei in Noord-Korea en het commentaar van Noord-Korea was dat de inspecteurs te laat waren afgereisd.⁷⁹ Op 19 mei stelden de inspecteurs vast dat op bescheiden schaal met verwijdering van de brandstofstaven was begonnen.⁸⁰ Verwisseling van brandstofstaven zonder IAEA-toezicht is echter in strijd met de inspectieverdragen en het NPV. Niettemin is een tweetal inspecteurs in Noord-Korea gebleven om de verwijderingsoperatie globaal (zonder het nemen van monsters) te volgen.

Enkele Amerikaanse senatoren drongen direct aan op economische sancties, maar de Amerikaanse regering wilde eerst de IAEA-rapportage afwachten, alvorens in actie te komen. Met name de IAEA-rapportage dat geen brandstofstaven waren verdwenen, werd als gunstig beschouwd. Aanvankelijk was er nog hoop dat Noord-Korea de zaak in der minne zou willen schikken, omdat een onderhandelingssteam van het IAEA werd toegelaten om de kwestie te bespreken.⁸¹ Binnen enkele dagen werd echter duidelijk dat Noord-Korea volledige inspecties bleef weigeren en dat de impasse niet kon worden doorbroken.⁸² Men zat dus nu, na de weigering tot inspectie van de twee gebouwen, met een tweede kwestie opgescheept: de weigering om monsters van de brandstofstaven te mogen nemen.

De nieuwe ontwikkelingen veroorzaakten een subtiele verschuiving in de belangrijkste doelstellingen van de Amerikaanse politiek ten aanzien van Noord-Korea. Tot half mei 1994 was alles erop gericht de gebeurtenissen van 1988-'89 te ontrafelen, daarna had het voorkomen van 'ontvreemding' van de gebruikte brandstofstaven voorrang.⁸³ Begrijpelijk, maar ook discutabel. Het al of niet in bezit hebben van tien tot twaalf kilogram plutonium en het werken aan of het reeds voltooid hebben van een bom is immers beslissend voor de vraag of Noord-Korea een drempelstaat is of niet. De Amerikaanse regering heeft later in het jaar scherpe kritiek gekregen op deze glijdende schaal van prioriteiten (zie het aangehaalde commentaar van onder anderen Kissinger).

Nadat de weigering van Noord-Korea tot volledige inspectie van de bewuste reactor duidelijk was vastgesteld, werd door de Verenigde Staten ongeveer een maand lang, tot na het bezoek van Carter aan Noord-Korea, gehamerd op sancties tegen Noord-Korea. Dit vergde een wekenlang proces om tot internationale

overeenstemming te komen en dit was nog niet voltooid toen door de resultaten van het bezoek van Carter andere mogelijkheden in zicht kwamen. Aan het afkondigen van sancties zitten twee problemen verbonden. Het eerste probleem is dat er in de Veiligheidsraad voldoende politieke steun moet worden gevonden, inclusief die van Rusland en China. Rusland wenste alleen sancties toe te passen als alle andere middelen hadden gefaald. Een van deze middelen was in de ogen van Rusland een internationale conferentie met alle betrokken landen, de Verenigde Naties en het IAEA.⁸⁴ De Verenigde Staten voelden daar niet veel voor, maar gaven uiteindelijk toe om Ruslands medewerking met de sancties te krijgen.⁸⁵ China zag niets in sancties als politiek drukmiddel en vreesde een verergering van de politieke situatie.⁸⁶ Men hoopte evenwel dat, mocht het ooit op een stemming in de Veiligheidsraad aankomen, China geen veto zou uitspreken over de sancties. Deze hoop was niet ongegrond, omdat de tactiek van China lijkt te zijn in het diplomatieke overleg de besluitvorming zoveel als mogelijk naar het eigen standpunt om te buigen, zonder uiteindelijk van het vetorecht gebruik te maken. Zo was China eind mei in feite tegen het recente besluit van het IAEA om de technische steun aan Noord-Korea op te schorten, maar het onthield zich niettemin van stemming.

Bij een Chinees veto zouden slechts sancties buiten de Verenigde Naties om mogelijk zijn geweest. Bij de onderhandelingen over sancties speelden ook Japan en Zuid-Korea een belangrijke en gecompliceerde rol. Officieel steunden zij de Verenigde Staten, maar zeker in Japan was er belangrijke oppositie. Er is een jaarlijkse geldstroom van minimaal zeshonderd miljoen dollar (mogelijk zelfs tweemaal meer) van Japan naar Noord-Korea, verzorgd door in Japan verblijvende Noordkoreanen. Japan staat bepaald niet te trappelen van ongeduld om dit geldtransport als eerste maatregel te verbieden.⁸⁷ Japan vreesde onrust onder het Koreaanse bevolkingsdeel in Japan en mogelijke represailles van het Noordkoreaanse regime. Het was daarom blij met de voorlopige uitkomst dat, mocht het alsnog tot sancties komen, er eerst een wachttijd van dertig dagen in acht zou worden genomen en daarna als eerste stap zou worden begonnen met minder ingrijpende maatregelen als het bevriezen van culturele, wetenschappelijke en technische contacten en het inkrimpen van vertegenwoordigingen.⁸⁸ Pas daarna zouden maatregelen als het verbod van geldoverdracht en een olie-embargo aan de orde komen.

Naast Japan was China het enige land dat kracht kon bijzetten aan sancties. China levert minstens een kwart en mogelijk zelfs driekwart van de olie voor Noord-Korea en voorziet daarnaast in graan- en rijstbehoeften.⁸⁹ Maar ook al zou China zich schikken in het sanctiebesluit van de Veiligheidsraad, dan nog kon men de nodige vraagtekens zetten bij de loyale uitvoering van de sancties

door dit land. De wachttijd van dertig dagen zou dan naar de inzichten van de betrokken functionarissen moeten samenvallen met het beleggen van een internationale conferentie volgens het Russische voorstel.⁹⁰

Uiteindelijk was het ook de vraag of Noord-Korea zijn standpunten nog niet verder zou verharderen als het land zou worden getroffen door sancties. Noord-Korea sprak in dit verband steevast van een vijandelijke daad en dreigde met oorlog bij uitvoering van sancties. Waarschijnlijk was dit retoriek, maar hoe zeker dit was, is weer een vraag op zich. Bij de uitvoering van eventuele sancties hoopte men dat het regime na verloop van tijd zou toegeven of door onrust onder de bevolking ineen zou zakken. Als geen van beide zou gebeuren, zou alsnog een onaangename patstelling ontstaan.

Het bezoek van Carter aan Noord-Korea

Het driedaagse bezoek van oud-president Jimmy Carter aan Noord-Korea (15-17 juni 1994) kwam tot stand op persoonlijke uitnodiging van de Noordkoreaanse leider. Daags tevoren had de confrontatie met Noord-Korea een nieuw dieptepunt bereikt door de Noordkoreaanse aankondiging het lidmaatschap van het IAEA (niet van het NPV dus) op te zeggen en de nog aanwezige IAEA-inspecteurs uit te wijzen.⁹¹ Carter reisde af als privé-persoon maar werd vooraf ingelicht door Amerikaanse functionarissen over de stand van zaken en de Amerikaanse standpunten. Na afloop heeft hij uitgebreid verslag gedaan aan de Amerikaanse regering. Daardoor kan men zeggen dat de betekenis van het bezoek van Carter gelijk te stellen is met dat van een officiële afgezant van de president. Kenmerkend voor het bezoek was de hartelijke sfeer waarin het plaats vond, gesymboliseerd door de omhelzing tussen Kim en Carter bij diens vertrek. Carter zelf durfde het succes van zijn missie te karakteriseren met de woorden dat de Koreaanse crisis tot het verleden behoorde.⁹² Niet alle Amerikaanse functionarissen waren het daar mee eens en er ontstond verschil van mening over de gevolgen van zijn bezoek. Clinton zelf trok echter positieve conclusies en besloot het streven naar sancties onder zekere voorwaarden uit te stellen en in te gaan op de geboden mogelijkheden.⁹³

Wat heeft Carter bereikt? In de eerste plaats kreeg hij gedaan dat de twee nog aanwezige IAEA-inspecteurs in Noord-Korea mochten blijven. Er was veel onzekerheid ontstaan over de voortzetting van hun verblijf, maar Noord-Korea had het dreigement om ze het land uit te zetten nog niet uitgevoerd. Dit betekent dat het IAEA ter plekke kan blijven controleren of de brandstofstaven in de koelbassins worden opgeslagen en daar blijven. In de tweede plaats wist hij een topontmoeting te arrangeren tussen de Noordkoreaanse leider en de president van Zuid-Korea. Er werden vrijwel onmiddellijk, op 28 juni, voorbespre-

kingen belegd waarin al een datum van 25 juli 1994 voor een driedaags bezoek aan Pyongyang werd afgesproken.⁹⁴ In de derde plaats wist hij gedaan te krijgen dat de Noordkoreanen de besprekingen met de Amerikanen zouden hervatten. De Amerikanen verbonden daaraan echter wel enige voorwaarden, waaronder een bevestiging van het aanbod door Noord-Korea. Daarnaast zou tijdens de duur van de besprekingen het gehele Noordkoreaanse atoomproject moeten worden bevroren — zowel de bouw van de toekomstige grote installaties als het bewerken van de brandstofstaven in de koelbassins.⁹⁵ Dit laatste kan vanwege corrosieproblemen echter maar voor de periode van een half tot maximaal één jaar. Ten slotte werd ook continuering van de inspecties geëist.

Het bezoek van Carter creëerde dus openingen, maar over de oplossingen moet nog worden onderhandeld. Zo moet het probleem van de inspectie van de twee gebouwen en dat van de bemonstering van de brandstofstaven van de reactor nog worden opgelost. Daarbij zullen de Verenigde Staten erop staan dat ook in de toekomst geen separatie van plutonium plaats vindt. Het liefst heeft men dat de brandstofstaven worden overgedragen aan de Verenigde Staten, maar men kan ook genoeg nemen met een controleerbare opslag in Noord-Korea of een ander land. Deze oplossing lijkt utopisch maar is het misschien toch niet. Noord-Korea heeft namelijk laten weten graag een grote lichtwaterreactor in de Verenigde Staten te willen aanschaffen. Dit type dient bij uitstek voor elektriciteitsproductie en is veel minder geschikt voor ongeoorloofde ont-trekking van plutonium. Het is weer een typisch voorbeeld van onberekenbaar Noordkoreaans gedrag. Was het voorstel misleiding om tijd te winnen of is het serieus gemeend?

Het belangrijkste punt is om door onderhandelingen een definitieve beëindiging van de separatie van plutonium en van de bouw van de niet voltooide reactoren overeen te komen. Het aanbod van bevroering van het programma door Noord-Korea gold slechts voor de duur van de besprekingen.

De voorlopige ontknoping

Door de dood van Kim Il Sung werden de Amerikaans-Noordkoreaanse besprekingen op 8 juli — enkele uren nadat ze waren begonnen — abrupt afgebroken. Ongeveer een maand later, op 5 augustus, werden ze in Genève hervat, zonder al te veel hoop op een spoedige doorbraak. Maar het nieuws van 12 augustus bevatte reeds signalen dat er toch van bemoedigende ontwikkelingen, zoals een zekere bevroering van het Noordkoreaanse programma, sprake was.⁹⁶ Pas in de volgende dagen werd duidelijk dat op de valreep van de besprekingen een zeer belangrijke doorbraak was bereikt die ertoe zou kunnen leiden dat het nucleaire conflict met Noord-Korea tot een spoedige oplossing zou komen. De exacte

reikwijdte van de afspraken is echter niet precies aan te geven omdat niet altijd duidelijk is of er sprake is van bevrozing van activiteiten (voor een bepaalde periode) of van definitieve beëindiging. Bovendien bevat de gehele overeenkomst niet meer dan twee pagina's, zodat slechts van een principeovereenkomst kan worden gesproken.

Er zijn drie punten van overeenstemming te melden die niet de inhoud van het bestaande Noordkoreaanse programma raken en daardoor bovengenoemde ondubbelzinnigheid missen:

1. Noord-Korea blijft lid van het NPV en belooft in lijn daarmee af te zien van kernwapens.⁹⁷
2. De Verenigde Staten zijn bereid tot het aanknopen van diplomatieke betrekkingen met Noord-Korea op een bescheiden niveau en te komen tot economische contacten. Het gebrek aan diplomatieke erkenning zat Noord-Korea erg hoog en volgens sommigen kan het doorbreken van het diplomatieke isolement van het land van beslissende invloed zijn op de afloop van het conflict.⁹⁸
3. De Verenigde Staten bieden Noord-Korea technische hulp aan bij de bouw van lichtwaterreactoren ter vervanging van de naar Westerse maatstaven verouderde grafiereactoren in aanbouw, in de verwachting dat Zuid-Korea en Japan bereid zijn financieel bij te springen. De grafiereactoren worden gezien als gevaarlijke potentiële plutoniumproducenten.⁹⁹ Dit gebaar heeft uiteraard alleen maar zin indien Noord-Korea zijn bouwactiviteiten voorgoed staakt. Inmiddels heeft Zuid-Korea Noord-Korea moderne reactoren aangeboden.¹⁰⁰ De vraag is echter of Noord-Korea geen voorkeur heeft voor Russische reactoren omdat men meer met de Russische technologie vertrouwd is. Het belangrijkste punt is dat bij een dergelijke bilaterale transactie de controle door de technische afhankelijkheid veel beter is verzekerd. De moeilijkheden in de wereld over proliferatie zijn, behoudens een enkele uitzondering, altijd met produkten van eigen makelij. Noord-Korea is er een duidelijk voorbeeld van.

Voor de weergave van de oplossing van de problemen met het Noordkoreaanse programma vallen we terug op de drie in de inleiding genoemde punten.

Wat betreft de verdenking van het separeren van plutonium na het stilleggen van de reactor in 1988-'89 en de bemonstering van de brandstofstaven die in mei uit de reactor zijn gehaald, alsmede de inspectie van de twee beruchte gebouwen is nog niets geregeld. Deze punten zullen ongetwijfeld terugkomen in een volgende ronde van besprekingen. Er kunnen wel enige lichtpunten worden genoemd: *Trouw* meldde dat Noord-Korea heeft toegezegd dat het IAEA

volledig inzicht in zijn atoomprogramma zal krijgen.¹⁰¹ Een volledige uitvoering van deze belofte zou echter bovenstaande punten moeten impliceren. Uiteindelijk hangt van de oplossing ervan af of we Noord-Korea als een *de facto* kernwapenstaat moeten beschouwen of niet!

Het tweede, wat betreft de tijd het meest nijpende probleem is de kwestie van de achtduizend brandstofstaven. Er kan in ieder geval worden gesteld dat ze voorlopig niet zullen worden opgewerkt en in het koelbassin zullen blijven.¹⁰² De *International Herald Tribune* van 15 augustus 1994 meldt: "Pyongyang said it would freeze or abandon activities that could lead to the production of plutonium [...]", dus volstrekt dubbelzinnig wat betreft het tijdelijke of definitieve karakter van de maatregel. Er wordt echter ook vermeld dat Noord-Korea alle opwerkingsarbeid voorgoed zou stoppen en afzien van de opwerking van de achtduizend brandstofstaven. En om de zaak nog onzekerder te maken: *The New York Times* meent dat Noord-Korea nog niet heeft besloten om de achtduizend gebruikte brandstofstaven uit handen te geven en voor altijd af te zien van opwerking.¹⁰³ De Verenigde Staten hebben al eerder als oplossing aangedragen om de bewuste brandstofstaven uit Noord-Korea te verwijderen en deze bijvoorbeeld over te dragen aan Rusland of China, een oplossing die voor Noord-Korea waarschijnlijk acceptabeler is dan vervoer naar de Verenigde Staten.¹⁰⁴ Opheldering op dit punt is dus zeker gewenst. Er kan ook om technische redenen niet te lang worden gewacht met een oplossing.

Het derde punt van belang betreft de lopende bouwactiviteiten aan de twee grote reactoren. Uiteraard zijn aanbod van nieuwe reactoren en stopzetting van de bouwactiviteiten direct aan elkaar gekoppeld. De belofte tot stopzetting van de huidige activiteiten — tijdelijk, dus bevrozing, of definitief? — is volgens de *International Herald Tribune* (16 augustus 1994) en *NRC Handelsblad* (13 augustus 1994) reeds gedaan. Op lange termijn is dit het belangrijkste punt. Het is immers beslissend voor de vraag of Noord-Korea ooit een plutonium- of bomleverancier voor derden zal worden, of dat dit gevaar definitief van de baan is.

Vanaf 23 september 1994 konden we de volgende fase in de zaak Noord-Korea beleven. Dat veel uit de augustus-overeenkomst globaal was geformuleerd, nadere invulling nodig had en voor tweeërlei uitleg vatbaar was, bleek uit het feit dat de nieuwe onderhandelingen om tot definitieve besluiten te komen zich wekenlang voortsleepten zonder dat ook maar noemenswaardige voortgang te melden was.¹⁰⁵ Knelpunt was onder andere de extra eis van Noord-Korea tot compensatie van de gederfde energieopbrengst van de in aanbouw zijnde grafietreactoren tot een bedrag van twee miljard dollar voor de aankoop van olie.¹⁰⁶ Bovendien bleef het land weigeren speciale inspecties toe

te staan en de twee verdachte gebouwen te laten inspecteren.¹⁰⁷ Ook was het afkerig van een rol van Zuid-Korea in het consortium dat de bouw van de twee toegezegde lichtwaterreactoren voor zijn rekening zou nemen. Men schoof Duitse of Russische technologie naar voren.¹⁰⁸ De *International Herald Tribune* kon zelfs op 18 oktober 1994, bijna een maand na de hervatting van de besprekingen, nog steeds niet het begin van een oplossing melden.¹⁰⁹

Wat precies op de laatste zitting is gebeurd, is niet duidelijk maar vanaf 19 oktober meldden de kranten alleen maar doorbraken; op 21 oktober kon een uitgewerkte overeenkomst worden ondertekend. Veel kranteberichten geven echter slechts een fragmentarisch, onvolledig beeld van de overeenkomst, waardoor men zich zou kunnen afvragen wat nu meer bereikt is dan in augustus 1994.¹¹⁰ Slechts het commentaar van *The New York Times*, opgenomen in de *International Herald Tribune*, onderscheidt zich in goede zin.¹¹¹ Van belang is dat er nu sprake is van een veel meer gedetailleerde overeenkomst dan in augustus 1994, waardoor in de toekomst minder — hopelijk zelfs niets — voor tweeërlei uitleg vatbaar zal zijn. Er is sprake van drie fasen, waarin over en weer bepaalde afspraken moeten zijn uitgevoerd. Deze constructie is uiteraard een weerspiegeling van het diepgewortelde, wederzijdse wantrouwen, maar als deze blijkt te werken is er op de valreep sprake van een groot diplomatiek succes.

Met betrekking tot de speciale inspecties van de twee vermoedelijke opslagplaatsen van nucleair afval, nodig om het nucleaire verleden van Noord-Korea te ontrafelen, zijn de Verenigde Staten behoorlijk door de bocht gegaan. Deze inspecties zullen pas plaatsvinden als essentiële onderdelen van de nieuwe reactoren zijn geleverd, niet eerder dan over vijf, zes jaar. Met name het IAEA, maar ook Zuid-Korea zijn hier niet onverdeeld gelukkig mee.¹¹² Het betekent immers dat de status van Noord-Korea gedurende die tijd niet zal worden opgehelderd. Heeft het land nu wel of niet één of twee kernwapens in bezit? Uit de volharding om nu geen speciale inspecties toe te laten, kan vrijwel zeker de conclusie worden getrokken dat het land iets te heeft verbergen: of kernwapens of minstens het plutonium ervoor. Mogelijk wil Noord-Korea de vijf jaar die het nu heeft gewonnen gebruiken voor een eervolle aftocht, namelijk het uitwissen van de sporen van het atoomproject. Mogelijk wil het tevens met behoud van de huidige opties nog een paar jaar afwachten of alles naar wens gaat wat betreft de vervanging van de eigen reactoren. Een geheel andere mogelijkheid is niet waarschijnlijk, maar niet geheel uit te sluiten: het land heeft veel minder plutonium dan we nu aannemen of is veel minder ver met de bomfabriecage dan het kwijt wil, en is bang om zijn troeven uit handen te geven.

Wat betreft de toekomst van de achtduizend brandstofstaven die in mei 1994 uit de 25 megawatt-reactor zijn gehaald, is er sprake van een compromis. Voorlopig worden ze in zogeheten droge opslag bewaard in Noord-Korea en pas in de tweede fase van de constructie van de twee te bouwen reactoren worden ze geleidelijk naar het buitenland vervoerd voor opwerking. Door tussentijds toezicht van het IAEA is vast te stellen of Noord-Korea zich houdt aan de gemaakte afspraken. Het compromis is dus dat de internationale gemeenschap er zeker van is dat het plutonium in de staven niet voor de aanmaak van kernwapens wordt gebruikt (uiteraard zolang dit door inspectie ondubbelzinnig kan worden vastgesteld). De staven blijven echter nog een aantal jaren in Noordkoreaanse handen als een soort onderpand.

Over de nieuwe reactoren is ook een compromis bereikt, omdat een consortium onder leiding van de Verenigde Staten zowel Rusland, Duitsland, China, Zuid-Korea als Japan omvat, met de intentie een reactor van een Zuidkoreaans type te bouwen. De eerste twee of drie landen zijn zoals vermeld door Noord-Korea naar voren geschoven, de laatste twee door de Verenigde Staten. Er zou vier miljard dollar mee zijn gemoeid. Uiteraard is dit aanbod steeds gekoppeld geweest aan het niet voltooiën van de twee in aanbouw zijnde grafietreactoren.

Een van de niet-materiële punten, waar Noord-Korea veel aan gelegen was, is de diplomatieke erkenning van het land, met name door de Verenigde Staten. Zoals in augustus al was afgesproken, komt er een diplomatieke vertegenwoordiging op laag niveau, mogelijk als aanloop op volledige betrekkingen.

Met betrekking tot alle relevante onderdelen van het huidige Noordkoreaanse programma zijn ook concrete afspraken gemaakt. Het programma wordt eerst bevroren door:

1. De bestaande 25 megawatt-reactor niet met nieuwe brandstofstaven te herladen en dus stil te leggen.
2. De in mei vrijgekomen achtduizend brandstofstaven zoals hierboven vermeld op te slaan.
3. De bestaande opwerkingseenheid te verzegelen.
4. De bouw van de in aanbouw zijnde grafietreactoren te stoppen.

Ontmanteling van de reactoren en de opwerkingseenheid vindt slechts geleidelijk plaats, met het vorderen van de bouw van vervangende reactoren, en wordt pas tegen de oplevering voltooid. Een eerste bewijs dat de overeenkomst werkt en wordt nageleefd, was het bericht dat de bouw aan de twee bovengenoemde bestaande reactoren was stopgezet.¹¹³

Conclusie

Behoort hiermee het conflict over het Noordkoreaanse programma definitief tot het verleden? Juist het verleden maant op zijn minst tot enige voorzichtigheid. Reeds twee maal eerder leek alles in kannen en kruiken, namelijk in 1992 en in de zomer van 1994, en telkens ging het Noordkoreaanse regime toch weer dwarsliggen. Het blijft dus de vraag of dit in de toekomst niet opnieuw zal gebeuren. Toch lijkt bij elke fase de kwaliteit van de overeenstemming toe te nemen en ook het vertrouwen dat 'de ander' ook serieus die overeenstemming wil. Met name het signaal van Noord-Korea met betrekking tot diplomatieke banden moet serieus worden genomen. Het land wil kennelijk uit het zelfgeschapen isolement, vertrouwt tegelijk vrijwel niets en niemand ten volle en is met name beducht voor Zuidkoreaanse herenigingspogingen. Men zou de gesloten overeenkomst kunnen typeren als het verdrag op basis van het 'wederzijds erkende wantrouwen'. Naarmate de uitvoering vordert, kan dat wantrouwen hopelijk ook verminderen. Maar, het is al een aantal malen in verschillende bewoordingen betoogd: het succes van de overeenkomst betekent niets meer of minder dan dat een derde regionale spanningshaard met betrekking tot kernbewapening in de wereld is voorkomen. En dat is een groot succes en ook een grote verdienste van met name de Verenigde Staten.

In commentaren is het verdrag inmiddels toegejuicht als een grote doorbraak,¹¹⁴ maar er is ook heel sceptisch op gewezen dat het creëren van problemen kennelijk loont. Door lang genoeg dwars te liggen, wordt Noord-Korea immers zes miljard dollar rijker.¹¹⁵ Men vreest dan ook een precedentwerking naar andere landen. Dit moge zo zijn, het voorkomen van een nucleaire status van Noord-Korea is heel, heel veel waard.

Noten

1. Lewis A. Dunn, "It Ain't Broke — Don't Fix It", in *The Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 46, June 1990, no. 6, blz. 19-20.
2. Ashok Kapur, "Dump the Treaty", in *Ibidem*, blz. 21-22.
3. Jayantha Dhanapala, "Disappointment in the Third World", *Ibidem*, blz. 30-31.
4. *Ibidem*.
5. "Oekraïne gereed voor toetreding tot kernwapenverdrag", in *Trouw*, 17 november 1994.
6. Persoonlijke informatie F.J.A. Terwisscha van Scheltinga.
7. Willem de Ruiters en Bart van der Sijde, *De nucleaire erfenis. Natuurwetenschap, technologie en kernbewapening in historisch perspectief*. Meppel/Amsterdam: Boom, 1985.
8. Karel Knip, "De atoombom van Irak", in *NRC Handelsblad*, 24 oktober 1991. Zie ook 'Annex to the first report on the sixth on-site inspection in Iraq under Security Council Resolution 687 (1991), 22-30 September 1991: Al Atheer plant progress report for the period 1 January 1990 to 31 May 1990'.

9. George J. Church, "Who Else Will Have the Bomb?", in *Time*, December 16, 1991, blz. 14-16.
10. "China stopt nucleaire uitvoer", in *Trouw*, 12 augustus 1991.
11. "Revealed: The Secrets of Israel's Nuclear Arsenal", in *The Sunday Times*, October 5, 1986.
12. "Pakistan kan de bom maken", in *Trouw*, 8 februari 1992.
13. L.M. van der Mey, "Nederland en het Non-proliferatie verdrag, 1965-1970", in *Het kernwapenbeleid van Nederland 1960-1980*. Leiden: Instituut voor Internationale Studiën, 1989.
14. *SIPRI Yearbook 1991*. Oxford: Oxford University Press, 1991, appendix 2a, blz. 45-47.
15. *Europe-Pacific-Solidarity Bulletin*, February 1993, no. 3.
16. Dhanapala, *op.cit.*
17. Willem de Ruiter, "De verspreiding van kernwapens over de wereld", in *Verspreiding van massavernietigingswapens, kernprobleem van de negentiger jaren*. Den Haag: IKV, 1990.
18. *Trouw*, 8 februari 1992.
19. De Ruiter en Van der Sijde, *op.cit.*, hoofdstuk 17.
20. *Ibidem*, blz. 358-361.
21. Leonard S. Spector, *Nuclear Exports: The Challenge of Control*. Carnegie Endowment for International Peace, April 1990.
22. Lewis A. Dunn, *Containing Nuclear Proliferation*. London: International Institute of Strategic Studies, 1991, Adelphi Paper no. 263.
23. K. Subrahmanyam, 'An Indo-Pakistan Nuclear Restraint Regime', paper voor de 42ste Pugwash Conferentie, 11-17 september 1992, Berlijn.
24. De Ruiter en Van der Sijde, *op.cit.*, blz. 362-367.
25. Spector, *op.cit.*
26. Munir Ahmad Khan, "N-options for the Subcontinent", in *Dawn*, June 16, 1992.
27. Subrahmanyam, *op.cit.*
28. De Ruiter en Van der Sijde, *op.cit.*, blz. 367-370.
29. Van der Sijde, "De bestrijding van proliferatie van kernwapens", in *Verspreiding van massavernietigingswapens, kernproblemen van de negentiger jaren*. Den Haag: IKV, 1990, blz. 13.
30. David Albright and Mark Hibbs, respectievelijk "Iraq and the Bomb: Were They Even Close?", in *The Bulletin of the Atomic Scientists*, March 1991, blz. 16-25; "Hyding the Iraq Bomb," in *Ibidem*, March 1991, blz. 26-28; "Iraq's Nuclear Hide-and-Seek", in *Ibidem*, September 1991, blz. 14-23; "News the Front Page Missed", in *Ibidem*, October 1991, blz. 7-9; "Iraq's Bomb: Blueprints and Artifacts", in *Ibidem*, January-February 1992, blz. 30-40; "It's All Over Al Atheer", in *Ibidem*, June 1992, blz. 9-10.
31. 'Annex to the first report', *op.cit.*
32. Zie Steve Weissman and Herbert Krosney, *The Islamic Bomb*. London: Time Books, 1991; Seymour M. Hersh, *The Samson Option. Israel's Nuclear Arsenal and American Foreign Policy*. New York: Random House, 1991.
33. De Ruiter en Van der Sijde, *op.cit.*, blz. 370-373.
34. Hersh, *op.cit.*, hoofdstuk 14.
35. "De Klerk: Zuid-Afrika had zes kernwapens", in *Trouw*, 25 maart 1993.

36. David Albright and Tom Zamora, "South Africa Flirts with the NPT", in *The Bulletin of the Atomic Scientists*, January-February 1991, blz. 27-31.
37. De Ruiter en Van der Sijde, *op.cit.*, blz. 373-375.
38. Hersh, *op.cit.*, hoofdstuk 20.
39. Albright and Zamora, *op.cit.*.
40. Spector, *op.cit.*.
41. Zie "N-Korea stapt uit het Non-Proliferatieverdrag", in *de Volkskrant*, 13 maart 1993; Bart van der Sijde, "Niemand gelooft nog in schone handen Noord-Korea", in *Trouw*, 19 maart 1993.
42. Bruce Cumings, "Spring Thaw for Korea's Cold War", in *The Bulletin of the Atomic Scientists*, April 1992, blz. 14-23.
43. George J. Church, "Who Else Will Have the Bomb?", in *Time*, December 16, 1991, blz. 14-16.
44. "Noord-Korea onthult bestaan van onbekende reactor", in *NRC Handelsblad*, 18 april 1992.
45. "De beide Korea's sluiten historisch niet-aanvalsverdrag", in *Trouw*, 14 december 1991.
46. "US Sets April Date to Pull N-Weapons from South Korea", in *International Herald Tribune*, November 1991.
47. "Korea's tekenen akkoord", in *Trouw*, 2 januari 1992.
48. "Noord-Korea staat nu onderzoek naar atoomplannen toe", in *Trouw*, 30 januari 1992.
49. "Noord-Korea erkent de productie van een 'beetje' plutonium", in *NRC Handelsblad*, 18 mei 1992.
50. "2 Koreas Begin Putting Peace Pact into Effect", in *International Herald Tribune*, September 18, 1992.
51. "Vreemde explosie Noord-Korea", in *Trouw*, 4 November 1991.
52. "IAEA eist inspectie atoomafval Noord-Korea", in *de Volkskrant*, 2 februari 1993.
53. "Noord-Korea weert IAEA uit atoomfabriek", in *Trouw*, 11 februari 1993; "Noord-Korea tart kernwapeninspecteurs", in *Trouw*, 22 februari 1993.
54. Van der Sijde, "Niemand gelooft nog in schone handen Noord-Korea", *op.cit.*.
55. Zie "Korean Inspections: Treading Water", in *International Herald Tribune*, January 10, 1994; "Noord-Korea laat plots IAEA-inspectie toe", in *Trouw*, 16 februari 1994; "Noord-Korea houdt nog twee reactoren achter", in *Trouw*, 17 februari 1994.
56. "Noord-Korea ligt weer dwars bij inspecties", in *Trouw*, 16 maart 1994.
57. Church, *op.cit.*.
58. "Iran: US Thinks Tehran Is Trying to Make A-Bomb", in *International Herald Tribune*, October 31, 1991.
59. Eildert Mulder, "Iran werkt op de zenuwen, geruchten over atoombom wakkeren onrust bij burens aan", in *Trouw*, 20 maart 1992.
60. Eildert Mulder, "Indianenverhaal over atoombom versterkt Algerijns wantrouwen", in *Trouw*, 7 januari 1992.
61. *Ibidem*.
62. Church, *op.cit.*.
63. Mulder, "Indianenverhaal over atoombom", *op.cit.*.
64. De Ruiter en Van der Sijde, *op.cit.*, blz. 356.

65. Julio C. Carasales, 'Curbing Proliferation Incentives', paper 42ste Pugwash-conferentie, 11-17 September 1992, Berlijn.
66. Ralf Trapp, 'Report on Working Group 3', 42ste Pugwash-conferentie, 11-17 September 1992, Berlijn; mededelingen van Julio C. Carasales tijdens deze conferentie.
67. "Alle tactische kernwapens uit de Oekraïne naar Rusland", in *NRC Handelsblad*, 6 mei 1992.
68. "Oekraïne bereid tot opgave van kernwapens", in *de Volkskrant*, 11 januari 1994; "Oekraïne blijft aarzelen over ontwapening", in *de Volkskrant*, 12 januari 1994.
69. "Oekraïne mag van parlement niet toetreden tot NPV", in *de Volkskrant*, 4 februari 1994; "Oekraïne ruimt eerste kernwapens op", in *de Volkskrant*, 7 maart 1994.
70. "Kiev speelt hoog spel met kernwapens", in *de Volkskrant*, 7 april 1993.
71. "Oekraïne gereed voor toetreding tot kernwapenverdrag", in *Trouw*, 17 november 1994.
72. Zie respectievelijk *International Herald Tribune*, July 4, 1994, en *Ibidem*, July 6, 1994.
73. IIS-rapport, June 24, 1994.
74. *International Herald Tribune*, May 24, 1994.
75. *Ibidem*, May 21-22, 1994.
76. *Ibidem*, June 25-26, 1994.
77. *Ibidem*, June 15, 1994.
78. *Ibidem*, May 16, 1994; *NRC Handelsblad*, 20 mei 1994.
79. *International Herald Tribune*, May 18, 1994.
80. *Ibidem*, May 19, 1994.
81. *Ibidem*, May 23, 1994.
82. *Ibidem*, May 30, 1994.
83. *Ibidem*, June 1, 1994.
84. *Ibidem*, June 3, 1994.
85. *Ibidem*, June 11, 1994.
86. *Ibidem*, June 3, 1994.
87. *Ibidem*, June 9, 1994.
88. *Ibidem*, June 23, 1994.
89. *Ibidem*, June 17, 1994.
90. *Ibidem*, June 23, 1994.
91. *Ibidem*, June 20, 1994.
92. *Ibidem*.
93. *Ibidem*, June 21, 1994.
94. *Ibidem*, June 29, 1994.
95. *Ibidem*, June 21, 1994.
96. *Ibidem*, August 12, 1994; *Trouw*, 12 augustus 1994.
97. *Trouw*, 15 augustus 1994; *NRC Handelsblad*, 13 augustus 1994; *International Herald Tribune*, August 15, 1994.
98. *Trouw*, 15 augustus 1994.
99. *Ibidem*; *NRC Handelsblad*, 13 augustus 1994.
100. *International Herald Tribune*, August 15, 1994.
101. *Trouw*, 15 augustus 1994.
102. *Ibidem*.

103. Opgenomen in *International Herald Tribune*, August 16, 1994.
104. *International Herald Tribune*, July 1, 1994.
105. *International Herald Tribune*, September 24-25, 26, 27, 28 en 29, 1994, October 3, 6, 8-9, 10, 13 en 14, 1994.
106. "North Korea Demands Several Billion Dollars", in *International Herald Tribune*, September 16, 1994.
107. "North Korea Won't Budge on Inspection of Atomic Sites", in *International Herald Tribune*, September 24-25, 1994.
108. *Ibidem*.
109. "U.S. Talks with Korea Remain in Deadlock", in *International Herald Tribune*, October 18, 1994.
110. *Trouw*, 19 en 22 oktober 1994, *Volkscrant* 19 oktober 1994, *International Herald Tribune*, October, 19 en 21 1994.
111. "Breakthrough in Korea", *New York Times* in *International Herald Tribune*, October 20, 1994.
112. "Atoomakkoord Noord-Korea met VS toont zwakte IAEA", in *Trouw*, 21 oktober 1994.
113. "Noord-Korea meldt eind aan bouw van kerncentrales", in *Trouw*, 2 november 1994; "Noord-Korea stopt volgens IAEA nucleair programma", in *Volkscrant*, 29 november 1994.
114. Selig S. Harrison, "Now to Make the Korean Accord Stick", in *International Herald Tribune*, October 22-23, 1994.
115. William Safire, "Clinton as Concession Monger", in *International Herald Tribune*, October 25, 1994.

DE GEEST IS NOG NIET TERUG IN DE FLES

Bart van der Sijde

Inleiding

Het nucleaire vraagstuk staat er in 1995 op het belangrijkste knelpunt van de afgelopen decennia aanzienlijk beter voor dan ooit tevoren in de naoorlogse geschiedenis. Tussen de Verenigde Staten en Rusland, de laatste als belangrijkste nucleaire erfgenaam van de Sovjet-Unie, is in de herfst van 1991 meer bereikt op het gebied van reducties van kernwapens dan in de zes voorafgaande jaren van in snel tempo verbeterende onderlinge betrekkingen. In de periode van voor 1985 was slechts in bescheiden mate sprake van wapenbeheersing, nog altijd gepaard gaande met een forse toename van het aantal wapens en zeker niet van wapenvermindering. De tendens ten goede heeft zich in 1992 voortgezet, het START-verdrag van 17 juli 1991 werd drastisch bijgesteld in het START-II-verdrag van januari 1993 en door de moratoria op kernproeven van Rusland, Frankrijk, de Verenigde Staten en noodgedwongen ook Groot-Brittannië, kwam er in de herfst van 1992 zelfs reëel zicht op een algehele stop van kernproeven.

Tegelijkertijd zijn (en deels ook waren) er echter enkele bijzonder serieuze problemen aan de orde. Ze zijn reeds eerder gesignaleerd en worden daarom slechts kort herhaald: een dreigende nieuwe golf van horizontale proliferatie met landen als Irak, Iran en Noord-Korea als voorbeelden. Noord-Korea heeft zelfs in maart 1993 bedreigd uit het NPV te stappen, maar is daar later op teruggekomen en heeft in oktober 1994 uiteindelijk een akkoord gesloten met de Verenigde Staten dat als afloop dient te hebben dat rond het jaar 2000-2002 het probleem Noord-Korea de wereld uit is. De onzekere situatie in de voormalige Sovjet-Unie wat betreft de rechten op het bezit van kernwapens en het toetreden tot het NPV van de nieuwe republieken duurde tot november 1994 voort. Doordat begin 1994 ook het parlement van Oekraïne het verdrag tussen de Verenigde Staten, Rusland en Oekraïne goedkeurde, is de angst voor Oekraïne als extra *de facto* kernwapenstaat vrijwel verleden tijd. Mogelijk als gevolg van het tijdelijk wegvallen van een effectieve controle op nucleaire materialen in de voormalige Sovjet-Unie dreigen er materialen in onbevoegde, bijvoor-

beeld terroristische handen te vallen. Met name diefstal van zelfs zeer kleine hoeveelheden plutonium is levensgevaarlijk. Het tegengaan van deze clandestiene handel is evenzeer als dat van drugs een onoverzichtelijke zaak.

Ondanks de bereidheid tot zeer grote reducties bij de Verenigde Staten en Rusland bestaat ook het gevaar van een zekere toegeeflijkheid ten aanzien van het verschijnsel kernwapen. Met de ommekeer in de Oost-Westrelaties is het specifiek bedreigende van kernwapens voor onze regio veel minder groot en daardoor dreigt de situatie dat kernwapens minder omstreden en meer toelaatbaar worden geacht dan ten tijde van de Koude Oorlog. Britse en/of Franse kernwapens dreigen alsnog een extra legitimering in Europees verband te krijgen. Een punt van zorg is nu al dat de kleine kernwapenstaten Groot-Brittannië, Frankrijk en China niet in gelijke mate als de Amerikanen en de Russen hun kernwapenmacht reduceren.

De toestand in Zuid-Azië is er geenszins beter op geworden. Het gevaar is zelfs niet denkbeeldig dat de drempel om in een conflict aldaar een kernwapen te gebruiken minder hoog is geworden, omdat de eertijds zeer gevreesde uitbreiding naar een nucleair Oost-Westconflict nu veel minder voorstelbaar of zelfs vrijwel verdwenen is. Ook in het Midden-Oosten is een oplossing voor de nucleaire status van Israël nog ver weg, hoewel door de overeenkomst met de Palestijnen en het vredesverdrag met Jordanië een opening is gemaakt. Irak en Iran, en voorlopig ook Syrië blijven echter in Israëlische ogen een bedreiging. Voor Oost-Azië is er in ieder geval reële hoop dat de vrees voor een derde regionale nucleaire regio tot het verleden behoort. Maar, die hoop was er al tweemaal eerder, en tweemaal waren er weer twijfels.

Voor organisaties en personen die massavernietigingswapens principieel afwijzen als legitiem oorlogsmiddel en daarom niet alleen een mogelijk gebruik maar ook het bezit ervan ter discussie hebben gesteld, is er nog geen gerechtvaardigde reden om aan te nemen dat het kernwapenprobleem een zichzelf overleefd probleem is dat zich mettertijd vanzelf zal opheffen. Tussen de bereidheid om nu fors in te krimpen en de bereidheid om kernwapens op zich ter discussie te stellen, gaapt nog een diepe afgrond. Na het begrip 'afschrikking', als middel ter oorlogsvoorkoming, maar met een uiterste bereidheid tot gebruik van kernwapens, is dat van 'ontmoediging' naar voren gekomen. Kernwapens worden achter de hand gehouden, eventueel in kleine aantallen, 'voor het geval dat'. De eventuele belager heeft nog geen naam, maar hij wordt afgeraden, ontmoedigd, militaire acties te ondernemen. Het verschil met de vroegere afschrikking is, naast het verschil in politiek klimaat, de onbekendheid van de tegenstander, de aantallen kernwapens en de graad van alertheid van die wapens.

Een principiële verschil is er niet. Bovendien is nog altijd een aantal wapensystemen volledig operationeel.

Voorts is er geen principiële reden te bedenken waarom chemische en biologische massavernietigingswapens het wel waard zijn om te worden uitgebannen en vernietigd en nucleaire wapens niet. Een aantal praktische redenen ligt echter voor de hand: de nucleaire club omvat met zekerheid nog maar slechts acht landen, de chemische en biologische club omvat naar schatting twintig landen en is wat betreft de techniek gemakkelijker voor uitbreiding vatbaar. Uitbanning van chemische en biologische wapens bevordert dus de overzichtelijkheid op aarde en de grotere exclusieve betekenis van kernwapens voor de resterende landen. In de tweede plaats kleven er aan het militair gebruik van chemische en biologische wapens meer praktische problemen, zoals de effectiviteit in relatie met de weersomstandigheden. Uitbanning van biologische en chemische wapens en het onaangetast laten van de aanwezigheid van kernwapens kunnen slechts worden ingegeven door politieke en praktische argumenten en hebben geen enkele morele basis.

De mening van Arkin en de zijnen dat met de in 1991 genomen maatregelen Bush, Gorbatsjov en Jeltsin ongewild het einde van het nucleaire tijdperk hebben afgeroepen, is een interessante propositie, en gezien de aardverschuiving die reeds is teweeggebracht verre van onzin. Toch is hij speculatief en derhalve voor discussie vatbaar. Het is als politiek standpunt lang vol te houden dat de omvang van bestaande arsenalen een rechtstreeks gevolg is van de Koude Oorlog en dus nu grotendeels overbodig is, maar dat het bezit van een nog nader te definiëren minimale hoeveelheid kernwapens noodzakelijk, of op zijn minst aanbevelenswaard is.

Een aantal organisaties, zoals het Interkerkelijk Vredesberaad, heeft ten aanzien van kernwapens naast principiële verwerping altijd gekozen voor het zoeken van een begaanbare weg naar afschaffing, met voorstellen die deze begaanbaarheid moesten accentueren. Dat deze voorstellen politiek niet altijd even welkom waren, is een andere zaak.

Voorstellen van buiten de geëigende politieke kringen lopen groot gevaar als prematuur, niet haalbaar of niet realistisch te worden afgedaan. Anderzijds is het de vraag hoe stellig dit nog het geval is, nu de regeringen van de Verenigde Staten en Rusland zelf met voorstellen en maatregelen zijn gekomen die verrassend vergaand zijn. In sommige kringen in deze landen wordt de mogelijkheid van arsenalen van duizend kernwapens elk besproken, een forse reductie ten opzichte van de vijfduizend elk die nu voor 2000 of 2003 in het verschiet ligt. Hoe het ook zij, de inschatting dat de weg naar een kernwapenvrije

wereld nog moeizaam en lang zal zijn, lijkt me voor het moment de meest realistische.

Er zijn drie hoofdlijnen van problemen te ontwaren en diensgevolge zullen er ook drie hoofdlijnen van oplossingen moeten komen. We onderscheiden:

1. verbetering van het algemene politieke klimaat op het gebied van de kernbewapening ten behoeve van de voortzetting van het NPV;
2. het terugdringen van de verticale proliferatie;
3. het terugdringen van de horizontale proliferatie, eventueel te onderscheiden in gevestigde problemen, zoals in het Midden-Oosten en Zuid-Azië, en eventuele nieuwe problemen, zoals Noord-Korea.

Uiteraard hangen deze zaken nauw met elkaar samen. De volgorde van introductie impliceert echter een bepaalde gewichtsfactor. De verbetering van het algemene klimaat is een voorwaarde om het NPV politiek ongeschonden door 1995 te loodsen en voor verdere afbouw van verticale en horizontale proliferatie.

Het algemene politieke klimaat

1. Bij de verlengingsconferentie van het NPV in april-mei 1995 zou een verdrag voor een totaal testverbod (CTBT) in principe geregeld moeten zijn. Indien dit onverhoopt niet gelukt — hetgeen steeds zekerder het geval dreigt te worden — zal op zijn minst een helder *commitment* door de kernwapenstaten moeten worden afgegeven. Dit zal van alle kernwapenstaten een concrete belofte moeten bevatten na een aan te geven datum te stoppen met kernwapenproeven, op zijn laatst de door de Amerikanen gehanteerde 1 oktober 1996. Op zich zou het onderbreken van het moratorium van vier van de vijf betrokken staten al een slechte zaak zijn, zodat alleen met betrekking tot China het afgeven van een einddatum een stap vooruit zou betekenen. Als bijvoorbeeld door tegenwerking van Groot-Brittannië en Frankrijk (en China) het afgeven van een dergelijke verklaring niet lukt, dan zou dat wel eens een veeg teken kunnen zijn voor de kansen van het kernstopverdrag. Dat zou een zeer grote teleurstelling betekenen.
2. Er moeten geen nieuwe wapensystemen meer worden ontwikkeld of gefabriceerd. Gezien de maatregelen van oktober 1991 hebben de Verenigde Staten en Rusland dit punt voor een belangrijk deel al vervuld. Uiteraard is een belofte daartoe of een verdrag een politiek veel zwaardere eis. Gezien de houding van de drie overige kernwapenstaten is dit punt zeker

nog geen gelopen race. In het kader van art. 6 van het NPV zullen echter ook deze drie op hun plichten moeten worden gewezen.

Bovendien zal de stop op de productie van hoogverrijkt uranium en plutonium, die nu reeds door de Verenigde Staten en Rusland in acht wordt genomen, internationaal moeten worden vastgelegd. Momenteel wordt in het kader van de Conference on Disarmament (CD) over een mandaat voor onderhandelingen gesproken.

3. Gelijke controle door bijvoorbeeld het IAEA voor elke staat. In het kader van het NPV is de controle van elke niet-kernwapeestaat, uit te voeren door het IAEA in Wenen, vastgelegd. De kernwapestaten-leden zijn vrijgesteld van deze controle. De niet-gebonden landen ervaren dit nog steeds als een grote discriminatie. Het belangrijkste punt vanuit politiek en psychologisch oogpunt is de opheffing van deze discriminatie. De jarenlange feitelijke boycot door de kernwapestaten van de eigen toezeggingen in het kader van het NPV echoot nog na. Het al dan niet wegnemen van deze discriminatie die onder andere gestalte kreeg in het nemen van kernwapeproeven, zal beslissend zijn voor het broodnodige algemene klimaat om verdere horizontale proliferatie tot taboe te verklaren. De inrichting van een dergelijke controle wordt hier verder niet besproken. Naast een voortzetting van de reeds bestaande wederzijdse controle tussen de Verenigde Staten en Rusland in het kader van de bestaande verdragen, zal deze moeten worden uitgebreid over alle kernwapestaten, met inbegrip van de inschakeling van onafhankelijke waarnemers. De onder punt 2 besproken voorstellen met betrekking tot splijtbaar materiaal zullen ook onder deze controle moeten vallen. Dit is met name van belang voor de verdere toekomst met kleiner wordende voorraden van kernwapens en splijtbaar materiaal. Men zal dan graag precies van elkaar willen weten wat een ieder nog bezit. Internationale controle van kernwapestaten is een novum en zal dus zeker de nodige tegenwerpingen opleveren. De voorgestelde controle en voorraadbepaling is bovendien van belang om greep te krijgen op de hoeveelheid clandestiene materialen die nu vanuit Rusland op de zwarte markt terechtkomen. Adequate bewaking ter verdere voorkoming hiervan is uiteraard ook een vereiste.
4. Verklaringen van negatieve en positieve veiligheids garanties voor niet-kernwapestaten. Niet-kernwapestaten hebben het recht te weten dat ze nimmer door kernwapestaten zullen worden aangevallen met kernwapens (negatieve veiligheids garantie) en hebben zelfs het recht op zo goed mo-

gelijke bescherming indien dit door een kernwapenstaat dreigt te worden overtreden (positieve garantie). Dat laatste kan uiteraard grote problemen geven, want ook de positieve garantie van de Verenigde Staten ten aanzien van Europa bij een gewapend conflict met de Sovjet-Unie is veelvuldig in twijfel getrokken. Verplichting tot een nucleair ingrijpen en dus tot escalatie van een nucleaire oorlog, is in niemands belang. Een positieve garantie kan dus slechts voorwaardelijk zijn. De status van veiligheids-garanties is nog steeds een discussiepunt en dus kennelijk niet voor iedereen bevredigend opgelost.

Een tot voor kort veel gehoorde klacht van Derde-Wereldlanden is dat de kernwapenstaten zich niet alleen niet hielden aan hun ontwapeningsbeloften, maar ook hun toezeggingen van civiele nucleaire steun niet of slechts mondjesmaat nakwamen. Hier ligt echter wel een probleem. Met name verrijking en opwerking zijn proliferatiegevoelig en opwerking is in het algemeen zeer omstrede. Mogelijk is technische steun op niet-nucleair gebied een uitkomst en uit het oogpunt van ontwikkeling bovendien meer wenselijk.

5. Een belangrijk initiatief als aanzet tot uitsluiting van kernwapens zou zijn dat er door het Internationale Hof van Justitie de uitspraak zou worden gedaan dat het gebruik van kernwapens buiten de humanitaire oorlogvoering valt en dat derhalve, als consequentie daarvan, voor de toekomst ook moet worden gewerkt aan de afschaffing van het bezit van deze wapens. Een dergelijke principe-uitspraak heeft een algemeen karakter, maar is wel degelijk bedreigend voor de huidige kernwapenstaten. Ze zouden zich, door de uitspraak naast zich neer te leggen, onttrekken aan het gezag van het Hof. Momenteel heeft een aantal organisaties de zaak bij het Hof aanhangig gemaakt in het kader van het 'World Court Project', dat in 1990 van start is gegaan. Een uitspraak door het Hof geeft de richting voor de toekomst aan en maakt dat de beoordeling van de houding van een land kan worden getoetst aan dit algemene beginsel. De huidige vrijblijvendheid van landen die niet zijn toegetreden tot het NPV en zich op die manier aan een beoordeling hebben onttrokken, zou hiermee deels zijn verdwenen. De basisgedachte achter een uitspraak is dat massavernietigingswapens zoals kernwapens ongewenst zijn en dat mettertijd elk land de gevolgen van die uitspraak heeft te accepteren. Het non-proliferatiebeginsel zou door het Hof hiermee als algemeen beginsel worden uitgeroepen, vergelijkbaar met het beginsel van de mensenrechten.

De binnen de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en de agendacommissie van de Verenigde Naties (First Committee) gevoerde discussies tonen aan dat er nog de nodige vorderingen te maken zijn. De WHO heeft erin toegestemd een voorstel van het 'World Court Project' om gebruik van en dreigen met kernwapens door het Internationale Hof van Justitie onwettig te laten verklaren, gedeeltelijk, dat wil zeggen wat betreft het gebruik, over te nemen. Het voorstel is pas in tweede instantie door de Eerste Commissie doorgeleid naar de Algemene Vergadering, waar het op 15 december 1994 is aangenomen (met 78 stemmen voor, 43 tegen en 38 onthoudingen). De Westerse kernmachten hebben zich altijd verzet tegen een politiek om het gebruik van en het dreigen met kernwapens als onwettig te brandmerken.

De kernwapenstaten (verticale proliferatie)

De nu door de Verenigde Staten en Rusland overeengekomen en aangekondigde maatregelen zullen ruwweg een reductie van de arsenalen inhouden van circa dertigduizend voor Rusland en vijftienduizend voor de Verenigde Staten naar vijfduizend per land. Om technische redenen kan het echter wel tien jaar duren voordat deze aantallen zijn bereikt. Voor de andere drie staten geldt dat Groot-Brittannië en Frankrijk hun programma's licht hebben bijgesteld, terwijl China nog geen tekenen van voorgenomen vermindering heeft afgegeven. Ten aanzien van alle vijf geldt dat er slechts verdere perspectieven worden geopend indien de voornemens verwoord in art. 6 en de preambule van het Non-Proliferatieverdrag, namelijk om tot algehele ontwapening te komen, worden nagestreefd. Er zal zich een voortgaande weg van verdere reducties moeten aftekenen. Het afzien van het doen van kernproeven (item 1) en van het installeren van nieuwe wapensystemen (item 2) spelen daarbij een sleutelrol, mede in verband met het voortbestaan van het NPV na 1995.

6. Tactische kernwapens zullen in 1995 of zo snel mogelijk daarna moeten worden uitgebannen. Deze wapens zijn bij uitstek 'vechtwapens' en het is kenmerkend – en hoopvol – dat de besluiten van september en oktober 1991 met name uitbanning van tactische wapens betrof. Dit proces kan worden voltooid door het restant aan tactische wapens in de lucht van de Verenigde Staten en Rusland ook af te schaffen. Frankrijk, Groot-Brittannië en eventueel China zullen hier dan ook aan mee moeten doen.

7. Er zal een perspectief van een doorgaande vermindering van kernwapens moeten worden geboden. De vermindering van meer dan veertig- naar ruim tienduizend kernwapens is een eerste stap, waardoor de volstreekte inflatie als gevolg van de Koude Oorlog enigszins ongedaan wordt gemaakt. Het is goed om te beseffen dat de huidige reducties, hoe groot en indrukwekkend ze op zich ook zijn, slechts de geweldige toename van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig ongedaan maken. Leggen we het startpunt bij 1970, het jaar van het in werking treden van het NPV, dan zijn we voor wat betreft de overeengekomen vermindering van de strategische kernbewapening ongeveer terug bij af. De Verenigde Staten hadden toen ruim vijfduizend kernkoppen en de Sovjet-Unie ruim tweeduizend. Hoewel de tijd van 1963 tot 1975 als een tijd van betrekkelijke ontspanning geldt, zijn de politieke verhoudingen onvergelykbaar met die van dit moment, ondanks de recente irritaties tussen Oost en West op de CVSE-top in Boedapest, begin december 1994. In feite is de nucleaire omvang een erfenis van het verleden, waar politici en militairen met veel moeite en met de nodige ontweningsverschijnselen afscheid van moeten nemen. Als de Verenigde Staten en Rusland nu elk twintig tot vijftig kernwapens zouden hebben en er nooit meer hadden bezeten, zou er geen enkele aanleiding zijn dit aantal uit te breiden. Daarom is er, of men nu voorstander van afschaffing van kernwapens is of van het aanhouden van een zekere minimale omvang, voorlopig ruimte voor grote, verdergaande reducties.

In een tweede reductiefase moet het terugbrengen van de voorraden tot het niveau van de 'minimale afschrikking' centraal staan. Men kan zich terecht afvragen welke inhoud dit begrip nog heeft in de nieuwe politieke verhoudingen. Het heeft het voordeel dat het een gevestigd begrip is en dat er in het verleden concrete aantallen aan verbonden zijn, in de orde van vijfhonderd per grote kernwapeestaat. De totale hoeveelheid kernwapens zal in dat stadium de orde van duizend niet te zeer mogen overschrijden. Het teruggaan tot dit niveau heeft ook consequenties voor Groot-Brittannië, Frankrijk en China.

Een volgende fase van vermindering kan worden gekenmerkt door het begrip 'ontmoediging'. In een politieke sfeer die dat mogelijk moet maken en waarbij voldoende onderling vertrouwen is gegroeid dat kernwapeestaaten deze wapens niet tegen elkaar zullen gebruiken, moet worden overgegaan naar een klein aantal dat bovendien niet in staat van directe paraatheid wordt gehouden. Gedacht kan worden aan een aantal van vijftig voor de Verenigde Staten en Rusland en circa twintig voor de overige

landen. In deze fase mag het aantal kernwapens het getal van honderd niet te zeer overschrijden.

De volgende fase kan eruit bestaan dat men het aandurft in het kader van de Veiligheidsraad gezamenlijk een restant-kernmacht van circa twintig tot vijftientig wapens aan te houden. De enige rechtvaardiging die deze macht nog heeft, is de 'ontmoediging' van het streven naar kernwapens door een willekeurige staat, die daardoor een monopoliepositie zou verwerven.

Ten slotte zal de weg van vijftientig, of tien naar nul de moeilijkste zijn. Het vraagt om de zekerheid dat een voldoende controlesysteem is geschapen om ontduiking van het verbod op productie van kernwapens vrijwel te kunnen voorkomen. Dit zal gekoppeld zijn aan de bereidheid om een land dat zich niet aan de gedragsregels houdt, met alle beschikbare middelen aan te pakken. Het heeft nog weinig zin om precies te definiëren onder welke omstandigheden dit laatste proces wel of niet zal kunnen plaatsvinden.

Men kan zich afvragen welke betekenis zelfs een globale markering als bovenstaande voor de weg naar 'nul' heeft. De belangrijkste is dat daardoor wordt aangegeven dat men zich niet wil neerleggen bij de aanvaarding van kernwapens, zij het bij veel lagere aantallen dan de huidige. Bovendien zal voor een geleidelijke verdere vermindering de zaak van de kernontwapening constant onder spanning moeten worden gehouden. Er moet steeds een volgende doelstelling worden geformuleerd die op gespannen voet staat met het politiek haalbare van dat moment.

Veelal wordt opgeworpen dat de uitvinding van kernwapens nooit meer ongedaan kan worden gemaakt. Dit is op zich volkomen juist. Maar er moet voor worden gewaakt dat dit argument niet wordt misbruikt. We zien aan landen als Irak en Noord-Korea dat het een enorme inspanning kost om een militair atoomproject met succes te beëindigen, waar bovendien jaren mee gemoeid zijn. Mijn stelling is dat het slechts om een beperkt aantal landen gaat dat potentieel verdacht is. De combinatie van politieke omstandigheden en technische mogelijkheden zijn daarvoor bepalend. Indien dit soort landen wat betreft hun technische aankopen voldoende worden gecontroleerd, is een vroegtijdige opsporing mogelijk. Een land dat op driekwart van de voltooiing staat, heeft militair nog geen enkele meerwaarde. De Veiligheidsraad heeft dan voldoende tijd voor ingrijpen. Bovendien is het van belang dat het argument dat een uitvinding niet meer ongedaan kan worden gemaakt, een verdrag over de chemische en biologische wapens niet in de weg heeft gestaan.

De horizontale proliferatie

Diverse malen is reeds betoogd dat er enige harde kernen van proliferatie in de wereld zijn, het Midden-Oosten en Zuid-Azië. We kunnen momenteel redelijke hoop koesteren dat zich rond Noord-Korea geen derde spanningshaard vormt, maar de tijd zal dit moeten uitwijzen. De kans dat Noord-Korea echter momenteel een *de facto* kernwapenstaat is, al is het maar voor vijf jaar, is echter heel groot. Dit beperkte aantal is op zich reeds winst. Door de ontwikkelingen in Zuid-Amerika is het op zich latente gevaar van nucleaire bewapening opgeheven en kan het Verdrag van Tlatelolco eindelijk geldigheid krijgen. Zuid-Afrika heeft zich als lid van het NPV gemeld en daarmee is de nucleaire status van dat land voor de toekomst van de baan. De Pacific kan worden bevrijd van zijn nucleaire nachtmerrie als Frankrijk definitief stopt met kernproeven. Ook het verdrag van Raratongo begint dan betekenis te krijgen.

8. Het instellen van kernwapenvrije zones is een belangrijk middel om de kernwapenproblematiek verder terug te dringen. Afrika kan een volgend doel zijn. Ten aanzien van Algerije en Libië zullen er zeker problemen zijn. De grote uitdaging is echter een kernwapenvrij Europa. Daarvoor zouden de Russische strategische kernwapens tot het Aziatische deel moeten worden beperkt. Misschien moet, om het voorstel van een kernwapenvrij Europa niet onmiddellijk getorpedeerd te laten worden door Frankrijk en Groot-Brittannië, in een aanloopfase een 'havenplaats' voor die landen worden uitgezonderd. Daardoor schept men ruimte voor die landen om als kernwapenstaat te kunnen participeren in een eindoplossing. Een kernwapenvrij Europa houdt in dat naast de reeds gedane toezeggingen ook alle tactische luchtmachtwapens moeten verdwijnen. Dit is in oktober 1991 reeds door Gorbatsjov voorgesteld. Een eventuele herleving van de gedachte aan een Europese kernmacht past uiteraard geheel niet in dit streven.
9. De landen van probleemgebieden zullen door de Verenigde Naties naar de onderhandelingstafel moeten worden geslept om onder harde pressie hun problemen tot een oplossing te brengen. Het is illusoir te denken dat een algemeen klimaat tegen kernwapens voldoende zal zijn om deze landen te bewegen hun kernwapens op te geven. Slechts een actief, van buitenaf bevorderd, geïnitieerd of opgelegd proces van vredesbesprekingen, zoals nu voor het Midden-Oosten, kan voor deze regio's soelaas bieden.

Voor het Midden-Oosten en Zuid-Azië zijn de problemen nog steeds heel groot. Zoals in de bijdrage over horizontale proliferatie is betoogd, is India om een drietal redenen (een slechte relatie met Pakistan en met China en de status van grote mogendheid) het grote struikelblok om verder te komen. De beoogde conferentie van betrokken landen zal desnoods met harde hand moeten worden afgedwongen. Alle drie redenen missen hardheid. De meest directe, de vijandschap met Pakistan, is wat betreft zijn nucleaire consequenties bespreekbaar gemaakt door dit land en er is sprake van politieke onwil van India daarop in te gaan. Laten we ten aanzien van China aannemen dat de vrees voor dit land gemeend is. Het zou echter voldoende moeten zijn dat China zich laat meenemen in het ontwapeningsproces en bereid is zijn kernwapens uit Tibet terug te trekken. Bovendien zou het oude grensconflict van 1962 afdoende uit de wereld moeten worden geholpen. Als dit onmogelijk blijkt, is er inderdaad een substantieel probleem. Wat betreft het punt dat het een grote mogendheid als India past kernwapenstaat te zijn, zou dit in een tegenargument kunnen worden veranderd door te bepalen dat eventuele toekomstige permanente leden van de Veiligheidsraad geen kernwapenmogendheid mogen zijn. In elk geval zal duidelijk moeten worden gemaakt dat het een achterhaald standpunt is.

Als nasleep van de Golfoorlog zijn ook in het Midden-Oosten vredesonderhandelingen op gang gekomen, zij het uiterst moeizaam. Met de nieuwe Israëliëse regering van Rabin zijn de perspectieven echter snel gunstiger geworden. Maar elk incident, zoals in december 1992 de verbanning van paar honderd Palestijnen en in februari 1994 het bloedbad bij Hebron, is een gevaar voor een echt vredesproces. In ieder geval is nu in een vredesakkoord autonomie voor de Palestijnen rond Jericho en in de Gazastrook bereikt en is ook met Jordanië een vredesverdrag afgesloten. Pas bij het bereiken van een vredesakkoord met alle betrokken partners kan in een volgende fase de kernbewapening aan de orde worden gesteld. De situatie is in zoverre vereenvoudigd dat de behoefte van Israël om een deel van de vroegere Sovjet-Unie te kunnen treffen, verleden tijd behoort te zijn. Maar men kan er vrijwel zeker van zijn dat met Saddam Hoessein in Irak en een mogelijk nucleair gaan van Iran de zaak nog steeds muurvast zit. Pas als er voldoende garanties zijn dat die landen hun aspiraties opgeven, lijkt de basis voor een oplossing aanwezig. Israël zal dan moeten beseffen dat het handhaven van een nucleaire status tegen zichzelf werkt. Zonder vrede geen afschaffing van kernwapens; zonder afschaffing van kernwapens geen vrede. Deze vicieuze cirkel zal moeten worden

doorbroken. Het is het noodlot van de geschiedenis als het *never again* van Israël, opgeroepen door de ervaring van de holocaust, uiteindelijk een vreedzame regeling van dat andere grote probleem van de twintigste eeuw, de kernbewapening, in de weg zou staan.

10. De controlebevoegdheden van het IAEA zullen drastisch moeten worden uitgebreid. Dit ter voorkoming van de uitbreiding van het aantal drempelstaten zoals Irak (bijna) en Noord-Korea. Momenteel heeft men het recht van een speciale inspectie, dat vóór het geval Irak nog nooit was gebruikt. Maar bij de toepassing op Noord-Korea heeft het prompt moeilijkheden gegeven en is in feite niet doorgevoerd. Het nog verder gaande principe van 'op elke plaats en op elk moment' (uitdagingsinspecties) zal na de ervaringen met Irak als standaard moeten worden verheven. In ruil voor gelijke inspecties in alle landen zou dit in het kader van de verlenging van het NPV in 1995 moeten worden geregeld, maar er zijn nog geen aanzetten in die richting te bespeuren. Hoewel het systeem zeker niet waterdicht is, geeft het meer mogelijkheden tot tijdige ontdekking. De IAEA-directeur-generaal Hans Blix heeft zelf reeds een pleidooi voor meer bevoegdheden gehouden. Met een controle van de technische import van een land kan het een voldoende basis zijn. 'Irak' kon mede ontstaan door de laksheid en de exportdrift van overheden. Bij overtreding of het niet-toelaten van controle zal de Verenigde Naties bereid moeten zijn tot vergaande sancties. Landen zoals Iran, die bereid zijn zich volledig te isoleren, zijn bij weigering echter niet te controleren. Maar ook dan kan een tijdig ingestelde technische boycot effect hebben.

Besluit

Na de ontwikkeling van de eerste kernwapens in 1945 heeft het vijftienvijftig jaar geduurd voordat met het Non-Proliferatieverdrag de basis voor een alomvattend non-proliferatieregime was geschapen. In de volgende vijftienvijftig jaar is de vrees voor een niet te stuiten proliferatie van kernbewapening over veel meer landen niet bewaarheid geworden. De vermindering van de aantallen wapens bij de kernwapenstaten is echter nog maar van vrij recente datum, te beginnen met het INF-akkoord van 1987.

De volgende vijftienvijftig jaar moet worden gebruikt om het probleem definitief uit de wereld te helpen, zodat na die periode het Non-Proliferatieverdrag over kan gaan in een Nucleaire Wapenconventie zoals die nu voor de chemische wapens is vastgesteld.

NON-PROLIFERATIE: MEER DAN OOIT NODIG

Jan van Houwelingen

Het woord 'verandering' kan gemengde gevoelens oproepen. Blijdschap over veranderingen ten goede, maar ook gevoelens van onzekerheid. De drastisch gewijzigde situatie tussen Oost en West kan men beschouwen als een positieve verandering, maar ook het begin van nieuwe onzekerheden. Afspraken wat betreft ingrijpende wapenreducties, zowel conventioneel als non-conventioneel, zijn inmiddels tussen Oost en West overeengekomen. Toch zijn er twijfels of dit wel zal resulteren in een veiliger wereld. De moderne wapentechnologie bestaat en verdere ontwikkelingen kunnen niet worden stopgezet. Het is de verantwoordelijkheid van politici om dit proces te beheersen. Het bestaan van massavernietigingswapens heeft die noodzaak een extra en ook dwingende dimensie gegeven.

Al sinds 1946 is er daarom gewerkt aan een actief non-proliferatiebeleid. Ondanks alle problemen en mislukkingen is er toch sprake van een redelijk resultaat. Dit is echter geen garantie voor de toekomst. In deze gewijzigde situatie is er sprake van nieuwe kansen, maar ook van nieuwe risico's. Het is de hoogste tijd voor een nieuwe bezinning op het non-proliferatiebeleid en wel om de volgende redenen:

1. Het Non-Proliferatieverdrag (NPV) is tot nu toe een belangrijk instrument geweest tegen verdere horizontale verspreiding van massavernietigingswapens. In 1995 zal een beslissing moeten worden genomen of dit verdrag zal worden voortgezet.
2. De Golfoorlog heeft aangetoond dat ondanks ondertekening door Irak van het NPV, er toch aan de ontwikkeling van kernwapens is gewerkt. De VN-inspecties op basis van resolutie 687 van de Veiligheidsraad hebben dit duidelijk aangetoond. Naast de ontwikkeling van kernwapens werd (wordt?) intensief gewerkt aan chemische en biologische wapens.
3. Het uiteen vallen van de voormalige Sovjet-Unie heeft een onduidelijke beheerssituatie gecreëerd over het daar aanwezige omvangrijke kernwapenarsenaal. De risico's in de Sovjet-Unie worden tevens versterkt door de moeilijke sociaal-economische situatie. In zo'n situatie is het verleide-

lijk risicovolle exportopdrachten te aanvaarden. Bovendien zijn er nog onopgeloste problemen met betrekking tot het beheer van nucleair 'afval' wat zal ontstaan bij de vernietiging van de bestaande kernwapens op basis van de wapenakkoorden. De hoge vernietigingskosten vormen een belangrijk obstakel voor de uitvoering van de reductieafspraken.

4. Er is in toenemende mate sprake van een grensvervaging tussen militaire en civiele technologie. Civiele technologie kan sneller en gemakkelijker worden toegepast voor wapensystemen. Dit maakt een effectieve controle op naleving van het NPV moeilijker.
5. Het wegvallen van het evenwicht tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie en de invloed daarvan op andere landen kan negatieve non-proliferatie-effecten hebben. Er is een aantal gebieden in de wereld waar dat eventueel voor zou kunnen gelden; het Midden-Oosten, Irak en Iran, Pakistan en India zijn slechts enkele voorbeelden van risicovolle gebieden.
6. Het ontbreken van middelen om effectief te kunnen optreden door de Verenigde Naties. De gebeurtenissen in het voormalige Joegoslavië maken dit helaas iedere dag weer duidelijk.
7. Het ontbreken van overeenstemming over een verbod op het nemen van kernproeven (Comprehensive Test Ban Treaty). Hoewel er door enkele landen inmiddels moratoria zijn ingesteld, ziet het er nu naar uit dat dit slechts voor een beperkte periode zal gelden. En hoewel de regering-Clin-ton streeft naar een definitieve uitbanning, ziet het er naar uit dat dit slechts boven een bepaald tonnage (één kiloton) zal gelden. Voor verschillende landen kan dit feit wel eens een argument zijn om niet in te stemmen met een verlenging van het NPV in 1995. Het discriminatoire karakter (de *have's* en de *have-not's*) zou een nog scherper probleem kunnen worden.
8. Het ontbreken van een effectief exportcontrolesysteem is onder andere aangetoond door de ontwikkelingen in Irak. Ondanks de *trigger list* van de Zangger-commissie en de Nuclear Suppliers Group was een omvangrijke 'gevoelige' goederenstroom naar Irak mogelijk.
9. Het huidige inspectieregime door het IAEA is niet alleen onvoldoende effectief, tevens ontbreken er sanctiemogelijkheden om het verkeerde handelen daadwerkelijk te kunnen stoppen. In theorie kunnen via art. 39 van het VN-handvest diverse dwangmaatregelen (waaronder militaire) worden toegepast, in de praktijk zal het zelden zover komen.
10. De totstandkoming van de interne markt in Europa maakt de uitvoering van exportcontroles moeilijker. De nationale verantwoordelijkheid ver-

dwijnt zonder dat een multinationale geharmoniseerde regeling tot stand is gekomen. Die situatie is niet alleen van toepassing op de Europese Unie. Het ontstaan van regionale handelsblokken in de wereld zal vooral een negatief effect kunnen hebben op de verspreiding van *dual-use*-goederen en technologieën.

Voldoende redenen dus voor een bezinning op het non-proliferatiebeleid. Vooral door de Golfoorlog heeft het onderwerp ook weer een hoge prioriteit gekregen op de politieke agenda. In Nederland heeft de regering op 23 juli 1992 een adviesaanvraag gedaan aan de Adviesraad Vrede en Veiligheid. Dit advies is in december 1993 uitgebracht. In acht aanbevelingen vraagt de Adviesraad aandacht voor noodzakelijke verbeteringen. Zo wijst de Adviesraad op het belang van een heldere Nederlandse stellingname op het gebied van een verbod op het nemen van kernproeven. Die verbeteringen zijn inderdaad noodzakelijk, maar zal men de consequenties ook willen aanvaarden? Proliferatie is immers een bijproduct van politieke en/of commerciële belangen.

Veiligheidsbeleid

De basis voor een non-proliferatiebeleid is altijd het algemene politieke veiligheidsbeleid. Wapenbeheersing en het voorkomen of opheffen van regionale conflicten zijn daarbij belangrijke elementen. De nieuwe Oost-Westrelatie biedt zeker nieuwe mogelijkheden. Zo zijn de recente wapenakkoorden een positief gevolg van deze gewijzigde situatie.

Zoals reeds gezegd, is er echter ook sprake van een toenemende instabiliteit. Oost-Europa, het Midden-Oosten en Afrika zijn gebieden met vele ernstige conflicten. Velen hebben hun hoop gevestigd op een nieuwe rol van de Verenigde Naties. Voorlopig zijn de resultaten echter nog mager. Een van de oorzaken is het feit dat vaak in een te laat stadium maatregelen worden overwogen. De Adviesraad bepleit terecht meer aandacht voor vertrouwenwekkende maatregelen. Openheid, communicatie en samenwerking zijn de beste methoden om conflicten te voorkomen. Het in 1986 afgesloten verdrag van Stockholm moet een bredere aanpak krijgen. Voor zo'n aanpak is echter wel een minimum draagvlak nodig.

Vele conflicten worden veroorzaakt door fundamentele culturele en vaak ook religieuze achtergronden. Daar zullen vaak andere oplossingen moeten worden gezocht. Juist in die gevallen moet prioriteit worden gegeven aan ruimte en tijd voor een politieke dialoog. De praktijk is echter veelal: prioriteit voor een militaire versterking. Juist in die situatie zou dat moeten worden tegengegaan. Een exportverbod van wapens is een eerste voorwaarde. Maar is dit wel

reël indien men niet in staat is tegelijkertijd een werkelijke veiligheidsgarantie te geven?

De gedachte van een stelsel van collectieve veiligheid is mooi, maar hoe te realiseren? Het pleidooi van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties voor een taakverdeling met de regionale organisaties dient te worden ondersteund. Voor Europa dient dan een herbezinning plaats te vinden op de rol van de CVSE, Europese Unie, WEU, en de NAVO. Een vrijblijvend overleg is dan niet voldoende. Het gaat om een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid met vertrouwenwekkende maatregelen, veiligheidsgaranties, etc. Zolang dit niet het geval is, zullen er risico's blijven: regionale conflicten, overbewapening en geen effectief non-proliferatiebeleid.

De Verenigde Naties

Zoals reeds gezegd zijn de resultaten van de actievare rol van de Verenigde Naties op het terrein van het veiligheidsbeleid nog mager. Acties in het voormalige Joegoslavië, Somalië en Cambodja zijn niet zonder betekenis, maar ook niet zeer succesvol. De Verenigde Naties is onvoldoende in staat om de vrede te handhaven of af te dwingen. Met die constatering kan en mag echter niet worden volstaan. Wat zijn de oorzaken van dit falen?

Op de structuur is veel af te dingen. De samenstelling van de Veiligheidsraad is te weinig een afspiegeling van de Verenigde Naties. De sterke positie van vooral enkele Westerse landen is alleen verklaarbaar uit het verleden (periode na de Tweede Wereldoorlog). Een herstructurering heeft ongetwijfeld ook nadelen; een nog moeilijker besluitvormingsproces, maar is voor een voldoende draagvlak toch noodzakelijk. Ook het vetorecht van de permanente leden is een forse drempel voor een slagvaardige aanpak. Tevens is het ontbreken van een eigen instrumentarium om de uitvoering van resoluties af te dwingen een manco.

Zo blijft er voortdurend een spanningsveld tussen nationale soevereiniteit en gemeenschappelijke verantwoordelijkheden. In theorie is dit oplosbaar door de organisatie van een permanente VN-vredesmacht onder directe verantwoordelijkheid van de Secretaris-Generaal. Toch moet ernstig worden getwijfeld aan de haalbaarheid van zo'n model. De Golfoorlog heeft immers laten zien dat uitsluitend een zeer omvangrijke militaire macht min of meer succesvol kan optreden. Die omvangrijke VN-troepenmacht zal er niet komen, in ieder geval niet permanent en met een algemeen mandaat. Nationale overheden zullen van geval tot geval beslissen of men bereid is deel te nemen aan militaire acties onder VN-verantwoordelijkheid.

Nederland herstructureert zijn krijgsmacht zodanig dat er een grotere bijdrage kan worden geleverd aan VN-acties (Prioriteitennota). Toch blijven er twijfels bestaan over de reële mogelijkheden. *Peacekeeping* en humanitaire acties worden algemeen aanvaard, maar is diezelfde positieve houding er ook indien aan daadwerkelijke oorlogshandelingen moet worden deelgenomen? Geen enkele overheid ontkomt aan de ethische vraag in welke gevallen men zijn burgers (militairen) mag inzetten voor militaire acties.

Hoewel er dus beperkingen zijn aan de mogelijkheden van de Verenigde Naties om maatregelen af te dwingen met militaire middelen, toch kan de Verenigde Naties wel degelijk een belangrijke rol spelen in het veiligheids- en non-proliferatiebeleid. De Verenigde Naties is en blijft een belangrijk politiek forum waar afspraken kunnen worden gemaakt over ontwikkelingen in de wereld die van multinationale betekenis zijn. Zulke afspraken zijn dringend nodig op het gebied van milieu, mensenrechten, armoedebestrijding, vrede en veiligheid. De aanwezigheid van massavernietigingswapens is een bedreiging voor de gehele wereld. De Verenigde Naties zal ook in de toekomst juist op dit gebied een belangrijke rol dienen te spelen.

Nieuwe maatregelen

1. Het is van groot belang dat het NPV zal worden voortgezet na 1995. De beste garantie daartoe is om zo spoedig mogelijk overeenstemming te bereiken over een verbod op het nemen van kernproeven. Bovendien moeten de gesloten wapenakkoorden daadwerkelijk worden uitgevoerd. Over verdergaande nucleaire reducties moet worden onderhandeld.
2. Gebleken is dat de IAEA-inspecties onvoldoende effectief zijn. Verdergaande bevoegdheden om ook op niet-aangemelde plaatsen te inspecteren zijn noodzakelijk. Resultaten daarvan dienen te worden gemeld aan de Veiligheidsraad en zoveel mogelijk openbaar worden gemaakt. Naast een versterking van IAEA-inspecties dient een meer politieke toezicht overwogen te worden. Naar analogie van de mensenrechtenproblematiek kan hiervoor een Commissariaat onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties worden ingesteld.
3. Het is van het grootste belang dat nieuwe verificatiesystemen worden ontwikkeld op het gebied van conventionele, nucleaire, chemische en biologische wapensystemen. De daardoor verkregen informatie dient ter beschikking te staan van de Verenigde Naties.
4. Er dient een plutoniumopslagregime te worden ingesteld onder internationale toezicht en beheer.

5. Een grotere harmonisatie en duidelijkheid op het gebied van exportcontroleregimes dient te worden nagestreefd. Export van militaire systemen, 'gevoelige' materialen en technologieën dienen te worden gemeld en geregistreerd aan een daartoe speciaal ingesteld VN-bureau. Een probleem bij het verstrekken van exportvergunningen (en het melden daarvan) is de verstrengeling van belangen tussen de industrie en overheid. In verschillende landen gaat het daarbij ook om staatsbedrijven. Maar los daarvan spelen economische belangen, werkgelegenheid, etc. een niet onbelangrijke rol. Om die reden is een goedkeuring vooraf door een onafhankelijke VN-commissie een extra waarborg. Zo'n maatregel zou kunnen worden genomen voor bepaalde landen en regio's en voor bepaalde produkten en technologieën.
6. Naast een verbod op export van technologie en materialen voor raketten die geschikt zijn voor transport van massavernietingswapens, is een aanscherping van exportregels nodig voor de zo genoemde *dual-use*-goederen. Informatie over het gebruik en de controle daarop zijn noodzakelijke voorwaarden voor export.
7. Het is onaanvaardbaar dat bij de totstandkoming van de interne markt er nog geen EU-exportcontroleregime tot stand is gekomen. Naast een gemeenschappelijke lijst van *dual-use*-goederen, technologieën en exportcriteria is een meer gecoördineerd uitvoeringsorgaan op korte termijn noodzakelijk. De binnen de Europese Unie gemaakte afspraken op het gebied van non-proliferatie blijken tot nu toe te vrijblijvend te zijn. Verschillende afspraken zullen in verdragen moeten worden omgezet.

Sancties

Nieuwe stringentere non-proliferatiemaatregelen zullen alleen resultaat opleveren indien er geloofwaardige sancties mogelijk zijn bij het niet naleven ervan. Indien landen niet willen meewerken, zijn er helaas weinig effectieve sanctiemogelijkheden. Het inzetten van militaire middelen (onder VN-vlag) is theoretisch mogelijk, maar zal in de praktijk zelden worden uitgevoerd (Irak). Naast de bestaande instrumenten als inspecties, exportregimes en boycots zal het instrument van 'het protest' sterker moeten worden ontwikkeld. Het zich niet houden aan afspraken op dit gebied moet reden zijn voor scherpe veroordelingen door regeringen en parlementen, en ook door diverse maatschappelijke groeperingen. Wetenschappers, studenten en kerken participeren vaak in vele internationale netwerken. Ook in deze organisaties kunnen protesten (en eventueel uitsluitingen) een belangrijk en doeltreffend sanctie-instrument zijn.

Non-proliferatie een utopie?

De noodzaak voor een verscherping van het non-proliferatiebeleid wordt algemeen onderschreven, maar is dit ook werkelijk haalbaar? De politieke en commerciële belangen zijn belangrijke tegenkrachten.

Het discriminatoire karakter van de exportcontroleregimes, en de als bedreigend ervaren situaties in bepaalde regio's, zijn zaken die serieus moeten worden genomen. De instabiele situatie in onder andere Oost-Europa, het Midden-Oosten en politiek chaotische situaties in vele Afrikaanse landen dwingen echter tot een voortvarende aanpak. Non-proliferatie dient een integrerend onderdeel te zijn van het algemene veiligheidsbeleid. Dit moet daarom niet alleen in de Verenigde Naties hoog op de politieke agenda staan, maar ook bij de NAVO, CVSE en de Europese Unie.

Een succesvol non-proliferatiebeleid is nodig en haalbaar. Voorwaarde is openheid, betrokkenheid en inzet van politici binnen de nationale regeringen en parlementen.

HET NON-PROLIFERATIEBELEID*

Jan Hoekema

Om te beginnen wil ik het IKV en alle betrokkenen die hebben meegewerkt aan het opstellen van de stukken complimenteren met het produceren van de bundel *De geest is nog niet terug in de fles*, die vandaag verschijnt.¹

Het is misschien tekenend dat vandaag 7 juni niet alleen deze bundel over dit belangrijke onderwerp het licht ziet, maar ook een bundel van het Ministerie van Defensie met ervaringen over VN-operaties. Ik denk dat het een symbolische gebeurtenis is die aantoont dat deze twee componenten in het buitenlandse veiligheidsbeleid — proliferatie en VN-vredesoperaties — centraal komen te staan in het Nederlandse beleid en het is een goede zaak dat er over wordt geschreven en gedacht. Ik heb een aantal bijdragen aan de bundel gekregen en ingezien. Uiteraard die over ‘Het Chemisch Wapenverdrag’ van mijn collega Marc Bentinck, de bijdrage van Van der Sijde ‘De kernwapenstaten anno 1993’, de bijdrage van Emck ‘Proliferatie vanuit Derde-Wereldperspectief’ en *last but not least* twee bijdragen waar ik als co-referent op wil reageren.

Het stuk ‘De tweesprong’ van Van der Sijde *c.s.* is eigenlijk het centrale stuk, maar het staat ook op zichzelf. Ik wil ook een paar woorden wijden aan het stuk van Van Houwelingen ‘Non-proliferatie, meer dan ooit nodig’. Ik geloof niet in de leer van getallen, maar ik heb begrepen dat er bij Van Houwelingen tien redenen zijn om zich opnieuw te bezinnen over non-proliferatie en hij bepleit zeven maatregelen. Bij Van der Sijde die op nucleaire indamming ingaat zijn er negen punten van goed en slecht nieuws over non-proliferatie en tien maatregelen. Met name op deze clusters wil ik ingaan en ik zal beginnen met de punten van Van Houwelingen. Met hetgeen Van der Sijde zegt, ben ik het meer oneens. Verder wil ik nog opmerken dat ik weliswaar vanuit de overheid spreek, maar ook deels op persoonlijke titel.

* Rede uitgesproken ter gelegenheid van de presentatie van de IKV-bundel *De geest is nog niet terug in de fles*.

Begonnen wordt met de tien redenen voor 'nieuwe bezinning op het non-proliferatiebeleid' uit het stuk van Van Houwelingen. Ze worden stuk voor stuk besproken.

1. Ten aanzien van het eerste punt ben ik het al enigszins met Van Houwelingen oneens. Ik denk dat het er bij de beslissing in 1995 over het Non-Proliferatieverdrag (NPV) niet om gaat of het Verdrag moet worden voortgezet, maar op welke manier dat Verdrag zal worden voortgezet. Dat klinkt een beetje als fijnslipperij, maar ik denk toch dat het van belang is om in herinnering te roepen dat art. 10 lid 2 van het Non-Proliferatieverdrag precies datgene zegt wat ik parafraseer, namelijk dat er een beslissing zal worden genomen bij de conferentie in 1995 over de wijze van verlengen, hetzij voor een onbepaalde tijd, hetzij voor nader aan te geven perioden.

Ik denk, al kun je daar wat de juridische aspecten betreft over twisten, dat bij het ontbreken van unanimiteit voor deze verlengingsbeslissing een stemming nodig is. Het is echt het enige geval waarin het NPV een besluit bij meerderheid van stemmen stipuleert, waardoor het verdrag van kracht blijft. Het gaat erom, in het onverhoopte geval dat er geen algemene besluitvorming mogelijk is, om toch een besluit mogelijk te maken. En naar mijn/onze inschatting, betreft de besluitvorming de wijze van verlenging.

2. Ik ben het eens met de stelling dat de Golfoorlog heeft aangetoond dat Irak, ondanks het ondertekenen van het NPV, heeft gewerkt aan het ontwikkelen van kernwapens. Dat is niet alleen aangetoond door de VN-inspecties, maar dat wisten we in feite al bij het uitbreken van deze oorlog. En ik moet terugkijkend zeggen dat er ook indicaties waren aan het eind van de jaren tachtig, nog voordat de Golfoorlog uitbrak, omdat Irak bezig was allerlei materialen aan te schaffen op dit terrein. En de vraag die je daaraan moet koppelen is hoe kan worden voorkomen dat zoiets nog een keer gebeurt.

Nu ga ik in op een paar punten die Van der Sijde heeft aangeroerd. Ik denk dat het van groot belang is dat het stelsel van inspecties door het IAEA (het internationale atoomenergie agentschap in Wenen) wordt versterkt en verbeterd. Dat is niet volstrekt onmogelijk. De ervaring met Irak heeft de wereld ervan doordrongen dat het noodzakelijk is aan zo'n verbetering te werken. Ik wil niet te veel op technische details ingaan.

We hebben in de eerste plaats gezien dat het stelsel van de speciale inspecties als het ware is 'afgestoft'. De mogelijkheden waren al opgenomen in de statuten en in de bilaterale overeenkomst van het IAEA. Er wordt nu in Wenen in een kring van deskundigen ook gewerkt aan een

soort tussenvorm van inspecties die tussen routine-inspecties en de speciale inspecties ligt. Dat is nog in ontwikkeling, maar vandaag ligt er, bij de nieuwe zitting van de Beheerraad van het IAEA, een rapport ter tafel dat daar op ingaat. Het moet nog wel door de lidstaten worden verwerkt en geaccepteerd. Aan het rapport is ook door Nederland actief bijgedragen. Ik noem dit als een interessant punt voor de nabije toekomst.

3. De Sovjet-Unie. Ik denk dat het volledig terecht is dat het proliferatierisico dat is ontstaan na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie een belangrijke drijfveer moet zijn voor een bezinning op het non-proliferatiebeleid. Ik ben zelfs van mening dat hier meer prioriteit aan moet worden gegeven dan aan de zaken die ik bij Van der Sijde als prioriteit aantref, namelijk “het werken aan het opheffen van het discriminatoire karakter van het NPV wat betreft het bestaan van kernwapenstaten tegenover niet-kernwapenstaten”. Dat is een heel betwistbare stelling in dit gezelschap, denk ik. Mijn uitgangspunt is dat de risico's in de voormalige Sovjet-Unie aanzienlijk zijn en dat het ons vooral past om daar aandacht aan te besteden. En ik denk dan met name aan Oekraïne, dat de laatste dagen weer negatief in het nieuws gekomen is met speculaties, beweringen en vermoedens over het uitspelen van de nucleaire kaart door sommigen in Oekraïne en de grote risico's die daaraan verbonden zijn. Maar ook Kazachstan is er nog niet aan toegekomen om datgene te doen wat het een aantal keren heeft beloofd, namelijk het toetreden tot het Non-Proliferatieverdrag.² Als je je realiseert dat voor de Russische Federatie en voor de Amerikanen het uitvoeren van de bepalingen van START-I en -II gekoppeld is aan het toetreden van de uit de voormalige Sovjet-Unie voortgekomen kernwapenstaten tot het NPV, dan realiseer je je ook de schaal van de problematiek. Ik ben van mening dat dit inderdaad een volstrekte prioriteit is en dan spreek ik niet eens in detail over de afvalproblematiek, de vernietiging en wat dies meer zij. Kortom, voor de Westelijke landen ligt daar — en dit heeft ook de Adviesraad Vrede en Veiligheid terecht als centraal punt in haar advies geschreven — een beleidsterrein waarin economische en technische samenwerking en politieke beïnvloeding centraal moeten staan.
4. De grens tussen militaire en civiele technologie vervaagt. Dat maakt inderdaad een exportcontrolestelsel moeilijker. Als je alle goederen die ook indirect een bijdrage kunnen leveren aan het militaire potentieel van een land op het gebied van massavernietigingswapens zou willen ‘coveren’, dan zou je tot een zeer wijd stelsel van regelingen en verbodsbepalingen of op z'n minst controlemaatregelen aan de buitengrens moeten komen.

Uit economische motieven is het niet doenlijk om al die goederen mee te nemen in je exportbeleid. We moeten dus die goederen identificeren die het meest prioritair zijn en we hebben binnen de Europese Gemeenschap (Nederland heeft daar hard aan getrokken) in ieder geval op het gebied van de zogenaamde *dual-use*-goederen het een en ander gedaan. We beseffen dus wel degelijk dat het niet uitsluitend meer gaat om strikt militaire, chemische, biologische of nucleaire stoffen. Maar we beseffen ook dat we met de open-markteconomie van de Europese Gemeenschap niet in redelijkheid kunnen komen tot een volledige inspectie en controle op alle goederen die ook maar enige risico's kunnen opleveren. We moeten dus een politieke, maatschappelijke en economische overeenkomst sluiten.

Een aspect wil ik er nog uitlichten, omdat we er bij de overheid mee bezig zijn. Dat betreft de immateriële technologie-overdracht. Deze technologie-overdracht ontstaat als mensen, letterlijk soms, aan de loop gaan met technologie. Van Houwelingen en anderen herinneren zich natuurlijk de Khan-affaire die voor ons land een 'zeer kleine' illustratie vormt van wat er mis kan gaan als deze problematiek niet voldoende wordt beheerst. Er ligt in de Tweede Kamer sinds vorig jaar april [1992] de motie-Weisglas die bij de behandeling van de wapenexportnota is aangenomen.

We zijn met het ministerie van Economische Zaken bezig te inventariseren of het mogelijk is om ook immateriële technologie-overdracht, waarbij je dus denkt aan personen, onder een zekere controle te plaatsen. De uitslag van dat proces kan ik nog niet helemaal verklappen, maar het is wel belangrijk om te zien dat de regering de urgentie van een regeling, hetzij nationaal, hetzij in een breder verband van de Europese Gemeenschap — hetgeen wel altijd een dilemma zal blijven — onderkent.

5. Het regulerende effect van het machtsevenwicht en het nucleaire evenwicht tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie op andere gebieden in de wereld is weg. En ik denk dat naarmate de wereld in meer verschillende machtscentra uiteenvalt — en er dus in de veiligheidsanalyse steeds meer moet worden gekeken naar conflicten die voortspruiten uit tegenstellingen binnen een regio of binnen een land —, het risico voor het gebruik van of het dreigen met massavernietigingswapens reëler gaat worden. Ik denk dat dit risico een effectief en krachtig non-proliferatiebeleid extra noodzakelijk maakt. Maar het betekent ook dat de mogelijkheden om dit met technische maatregelen aan te pakken beperkt zijn. Ik denk dat je altijd moet blijven beseffen dat de balans tussen non-proliferatie en proliferatie een uitvloeisel is van veiligheidskwesties die regionaal spelen. Landen zullen een beslissing om al dan niet nucleair te gaan — of althans

de optie van het nucleair gaan voor zichzelf te creëren — nemen op grond van een analyse van de veiligheidsvoordelen en -nadelen. Dat blijkt in het Midden-Oosten, het blijkt in het geval van Irak en Iran en het blijkt ook in het geval van Pakistan en India. Dat brengt mij ook op een heel belangrijk punt waarin ik van mening verschil met Van der Sijde. Ik denk namelijk dat voor de landen en regio's die hiervoor zijn genoemd de waarde van zaken als verdere nucleaire ontwapening en het volledig stopzetten van kernproeven beperkt is. Ik denk dat die landen zich bij hun veiligheidspolitiek en hun veiligheidsbeslissingen meer zullen laten leiden door de voor hen centrale uitgangspunten die neerkomen op de vraag of ze beter of slechter af zijn met een eventuele kernwapenoptie, dus of ze beter of slechter af zijn in het NPV of daarbuiten. De vraag of er op wereldschaal verder nucleair ontwapend wordt of dat er een totale kernstop is overeengekomen, zal bij deze beslissing een ondergeschikte rol spelen. Ik haast me hierbij wel te zeggen dat ik daarmee niet de waarde van verdere nucleaire ontwapening en het bereiken van een totale kernstop ontken. Er is zeker een politieke band tussen deze twee zaken en de perspectieven voor een verlenging van het NPV. Maar ik vind het van belang de absolute waarde die aan deze twee zaken wordt toegekend, in het kader van een bredere discussie over non-proliferatie, enigszins te relativëren.

6. Het punt van Van Houwelingen over 'Joegoslavië en de Verenigde Naties' wil ik even onbesproken laten. Het is weliswaar een zeer belangrijk punt en het geeft onze activiteiten vandaag een zekere beperkte waarde, omdat we slechts spreken over massavernietigingswapens, in een situatie waarin (elke dag in Europa) conventionele wapens worden gebruikt en waarin ook conflicten aan de orde zijn die te maken hebben met oorzaken die hier niet worden besproken. Dus er is enige relativiteit in het spreken over massavernietigingswapens en er is veel actualiteit ten aanzien van Joegoslavië en de Verenigde Naties, maar ik wou gezien de tijd daar toch niet op ingaan en onmiddellijk overspringen op wat voor veel mensen een heel centraal punt is.
7. Het verhaal van Van der Sijde gaat in op het totale kernstopverdrag. Ik denk dat de zaken er wat dit kernstopverdrag betreft toch niet zo slecht uitzien. Ik hoorde Van der Sijde net stellen dat de perspectieven voor het bereiken van een kernstop goed leken, en dat de moratoria nu een beetje in de lucht hangen. Er is ook nog de kwestie van de één kiloton-grens.³ Ik weet niet hoe het hiermee staat, wijzelf proberen dit ook uit te vinden. We weten niet wat de plannen zijn van de regering-Clinton op het gebied van deze optie in het overleg binnen de verschillende geleidingen van de

Administratie ten aanzien van de mogelijke hervatting van kernproeven. De uitslag is volstrekt onbekend maar ook onbestemd. Ik ben eerlijk van mening dat het besluit twee kanten op kan vallen. Ik denk wel dat als er een principebesluit zou komen van de regering-Clinton (rond 1 juli 1993, deze datum is in verband met dit besluit een *deadline* in het wetgevingsproces) om volgend jaar een aantal testen uit te voeren, hetgeen mogelijk is op grond van bestaande wetgeving, dit een zekere kettingreactie tot gevolg zou kunnen hebben. In ieder geval voor wat betreft Groot-Britannië. Zij willen sowieso doorgaan met testen, maar zijn hiervoor afhankelijk van de Amerikaanse wetgeving. Maar met name ook de Fransen, die waarschijnlijk ongaarne als eerste het moratorium zullen willen beëindigen, zullen opnieuw gaan testen als de Amerikanen ermee beginnen. Wellicht zal de Russische Federatie dat ook doen. Ik betwijfel echter of ze gezien bijvoorbeeld de milieuproblemen en gezien de staat waarin het land verkeert, de capaciteit bezitten om daadwerkelijk testen uit te voeren. Maar ze zullen zich in ieder geval niet meer gebonden voelen aan het moratorium. China gaat toch al een beetje z'n eigen gang in dit opzicht en voert enkele kernproeven per jaar uit. Ik denk dat het een van de grote uitdagingen in de komende jaren is voor de vijf kernwapenstaten om tot een besluit te komen op het punt van de kernproeven en het Non-Proliferatieverdrag. We verkeren nu namelijk in de unieke situatie — dat moeten wij niet vergeten en dat wordt toch niet goed genoeg onderstreept in de stukken — dat alle vijf de kernwapenstaten lid zijn van het NPV. Dat is een volstrekt nieuwe en veelbelovende uitgangssituatie. Het betekent dat we Frankrijk en vooral China kunnen aanspreken op hun beleid. Ik ben van mening dat ongeacht of de regering-Clinton zal besluiten om een paar testen uit te voeren, de perspectieven voor het bereiken van een totale kernstop omstreeks 1996 (kort na de belangrijke NPV-conferentie van 1995), in wezen nog goed zijn. Ik ben wat dat betreft niet pessimistisch. Ik zou me kunnen voorstellen dat, indien de regering-Clinton besluit een beperkt aantal tests uit te voeren op het gebied van de betrouwbaarheid en de veiligheid van de voorraad, de andere kernwapenstaten tot afspraken komen om gedurende een zeer beperkte periode een zeer beperkt aantal kleine proeven uit te voeren. Tegelijkertijd kan dan een proces (dit is al opgenomen in de Vancouver-declaratie van eind maart 1993) van consultaties en onderhandelingen over een multilaterale kernstop worden gestart. Het is dan de vraag of dit eerst moet plaatsvinden tussen de Russen en de Amerikanen en dat het later door de drie andere kernwapenstaten (Groot-Britannië, Frankrijk en China) wordt overgenomen of dat er misschien

meteen samen moet worden begonnen in een breder kader van de ontwapeningsconferentie in Genève.⁴ Ik denk dat die zaken wel parallel met elkaar zouden kunnen beginnen. Er wordt al hard gewerkt in de Geneefse ontwapeningsconferentie aan ideeën over verificatie (seismisch, maar ook anderszins, er zijn hele interessante technische ontwikkelingen op dat gebied gaande). Maar het is duidelijk dat je niet zomaar een papieren kernstopverdrag kan gaan sluiten. Er zijn landen die pleiten voor een amendering van het beperkte kernstopverdrag dat in 1963 is gesloten. Ik denk dat dat een verkeerde weg is. Ik denk dat het in het diplomatieke verkeer nog wel een rol zal spelen — landen als Indonesië en Mexico spreken zich daar voor uit. Het is denk ik niet mogelijk om een verdrag met één penstreek om te buigen van een beperkte kernstop naar een volledige kernstop.

Maar als je kijkt naar de Amerikaanse wetgeving, naar de sterk gereduceerde rol van het kernwapen in de internationale verhoudingen, naar de perspectieven van aanzienlijke reducties, in de hoop dat de problemen rond Oekraïne worden opgelost, dan is duidelijk dat een kernstop rond 1996 niet onmogelijk is. Maar dan is ook duidelijk dat het perspectief daarop er in de aanloop naar de conferentie in 1995 en tijdens die conferentie van 1995 zal moeten zijn. En dan is het de vraag of je met geven, nemen en onderhandelen landen ertoe kan brengen om te accepteren dat dit perspectief wordt geboden in ruil — 'ruil' vind ik een verkeerd woord, maar in het diplomatieke verkeer zal het als zodanig worden gezien — voor het aanvaarden van (naar wij hopen) een onbeperkte verlenging van het NPV. Ik hoop van harte dat men de zaken helder houdt en dat men zich niet fixeert en blind staart op een volledige kernstop in 1995.

8. Een effectief controlesysteem is van groot belang. Er is in deze wereld — waarin we nog steeds te maken hebben met in zekere mate open grenzen en met firma's die niet altijd zuiver op de graat zijn en die sluiptwegen vinden voor het afleveren van hun produkten — geen perfecte effectieve controle mogelijk. We proberen de touwtjes zo strak mogelijk aan te trekken en de lijsten steeds te checken op hun relevantie. Er is een uitbreiding van goederen en er is ook een uitbreiding van de kring van deelnemers aan de exportregimes. Het is niet meer een zaak van Noord tegen Zuid. Er komen landen bij als Argentinië, hetgeen een heel interessante ontwikkeling is. Ik las ergens in de stukken van Van der Sijde dat Argentinië nog met een zeker wantrouwen werd bekeken. Maar het is toch interessant om te noemen dat Argentinië heeft ingestemd met het onder toezicht laten verwijderen en vernietigen van de Condor-raket. Het is alle-

maal netjes weggehaald en verscheept. En er is nu een duidelijk uitzicht op het lidmaatschap van Argentinië van een aantal exportcontroleregimes. Dat geldt ook voor een deel van het voormalige Oost-Europa. Het roept wel de vraag op of die exportcontroleregimes dan niet te groot worden, maar het is duidelijk dat de legitimiteit en de affiniteit van die regimes wordt verbeterd, hoewel ze per definitie nooit geheel perfect kunnen zijn. Daardoor blijft er ook nationaal behoefte bestaan aan mechanismen om bepaalde stromen van goederen en bewegingen van mensen in de gaten te houden. Dan kom ik dus bij de immateriële technologie-overdracht. Maar ik kom ook op het feit dat ik vind dat bijvoorbeeld de BVD een nuttige organisatie is die ook op het gebied van non-proliferatie een reële bijdrage te leveren heeft.

9. Dan komen we nu op het punt van de dwangmaatregelen, hetgeen ook vaak terugkomt in het betoog van Van der Sijde en verder werd ook door Van Houwelingen gerefereerd aan art. 39 van het VN-handvest. Er staat in het IAEA-statuut dat de Raad van Bestuur in bepaalde gevallen zaken moet voorleggen aan de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Dat is mogelijk. De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties heeft zich nu ook gebogen over de kwestie Noord-Korea. Een belangrijke resolutie is aangenomen op 11 mei [1993]. Maar al het spreken over sanctiemaatregelen mag niet doen vergeten dat het treffen van sanctiemaatregelen geen automatisme is. Het is een politieke optie, die in verdragen en afspraken is vastgelegd. De Veiligheidsraad heeft zich ook in algemene zin uitgesproken over non-proliferatie en heeft vorig jaar januari [1992] gezegd dat het hebben van massavernietigingswapens een potentiële bedreiging is van de internationale vrede en veiligheid. En dat sanctiemaatregelen aan de orde zouden kunnen zijn in het geval dat vrede en veiligheid door massavernietigingswapens wordt bedreigd. Maar daarmee is een sanctiemaatregel nog niet effectief. Ik spreek nog niet eens over de problemen die je hebt om sanctiemaatregelen af te dwingen of op te leggen. Kijk maar naar Joegoslavië. Ik spreek in de eerste plaats over de politieke wil van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad om het eens te worden over sanctiemaatregelen.

Waarom is Noord-Korea een enorm politiek en diplomatiek probleem? Omdat er geen bereidheid is bij China om daadwerkelijk over te gaan tot het treffen van sanctiemaatregelen. Je kunt je ook afvragen of Noord-Korea wel het land is wat zich leent voor het treffen van een effectieve sanctiemaatregel, want het is een heel bijzonder geval. Het is namelijk één van de weinige landen, zo niet het enige land ter wereld, dat bijna

autarkisch is. Dit brengt mij tot een zekere relativering met betrekking tot het nut van sancties. Je moet bij sancties altijd spreken over de politieke waarschijnlijkheid, niet alleen dat die sancties worden getroffen door de Veiligheidsraad maar ook dat ze worden nageleefd.

10. Over de interne markt in Europa hebben we al een paar keer gesproken. Ik denk dat het van groot belang is dat als de Europese Commissie regelingen gaat uitvaardigen, er voor gezorgd wordt dat ook de zwakkere landen in de Europese Gemeenschap — Portugal en Griekenland — daadwerkelijk de middelen hebben (financieel, uitrusting, mensen) om aan de buitengrens van Europa te controleren, opdat er geen zaken naar buiten Europa gaan die er niet heen mogen. Ik denk dat dat een heel langdurige, maar belangrijke zaak zal zijn.

Ik heb al veel behandeld bij het nalopen van de tien bezinningsgronden van Van Houwelingen. Ik ga nu zijn maatregelen langs, al weet ik dat ik hem daar tekort mee doe. Maar ik denk dat ik al veel punten heb meegenomen.

1. Ik heb al commentaar gegeven op zijn eerste maatregel: een zekere relativering over de relatie tussen het kernstopverdrag en het verlengen van het NPV. Ik denk wel dat het van groot belang is — ik herhaal mezelf— het perspectief op zowel een kernstop als op nucleaire reducties. Bij nucleaire reducties is er weer het probleem van Oekraïne en Kazachstan.
2. Ook over maatregel 2 heb ik gesproken. Ik vraag me het volgende af voor wat betreft de aanbeveling van Van Houwelingen voor een Commissariaat onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties. Landen zijn buitengewoon huiverig voor inmenging in wat zij als interne aangelegenheden zien. Een land is natuurlijk aanspreekbaar op het naleven van verdragsverplichtingen. Maar of je naast de Veiligheidsraad en naast de bestaande regels nog een commissariaat zou moeten instellen betwijfel ik zeer. Maar misschien kan Van Houwelingen straks toelichten hoe hij dat precies ziet.
3. Punt 3 is een nieuwe maatregel waar ik van harte mee instem. Het betreft met name de verificatie van het biologische wapenverdrag. Ik heb ook gezien dat daarover in het stuk van Henny van der Graaf meer gedetailleerde voorstellen worden gedaan. Tijd ontbreekt om daar heel uitvoerig over te zijn. Maar er is net in Genève de derde en voorlaatste zitting van de commissie-Verex bestaande uit regeringsexperts afgesloten, die als opdracht heeft gekregen om de verschillende opties voor verificatie in kaart te brengen. Dat is een moeizame affaire, maar ik heb wel het gevoel dat er muziek zit in het doen en laten van die groep en dat we in de ko-

mende jaren zullen kunnen komen tot een verificatiestelsel op het terrein van de biologische wapens. Dit zal per definitie moeilijker zijn om te bedenken en uit te voeren dan voor chemische wapens, hetgeen al weer veel moeilijker is dan voor conventionele wapens en raketten. Het gaat namelijk om letterlijk zeer vluchtige stoffen en processen die zeer civiel van aard zijn. Er ontstaat langzamerhand ook in Washington, al gaat dat nog met horten en stoten, een bereidheid om zaken als informatie-uitwisseling en inspecties onder ogen te zien. We hebben net eind april in Nederland een proefinspectie uitgevoerd bij een grote producent van veterinaire middelen. Dat heeft aangetoond dat het in beginsel niet onmogelijk is om op een redelijke manier — redelijk qua kosten, effectiviteit en bescherming van vitale, commerciële en andere bedrijfsbelangen — met een werkinspectie van een paar dagen vast te stellen of er geen verboden productie plaatsvindt van goederen die je zou kunnen gebruiken voor het maken van een biologisch wapen. Eigenlijk zouden deze werkinspecties op een bredere schaal mogelijk moeten zijn, maar dit is nog een proces van lange adem. Nederland heeft op dit terrein al hard getrokken aan onze partners in de internationale gemeenschap en van ons hebben ze het laatste woord zeker nog niet gehoord. We moeten hopen dat het eindrapport van Verex tot enkele aanbevelingen zal leiden en dat we een zeker verificatiestelsel aan het biologische wapenverdrag kunnen vastplakken, misschien via een protocol of anderszins. Het zou helemaal niet zo'n onlogische gedachte zijn om de uitvoering van die bepalingen ook te koppelen aan de Haagse Chemische Wapenverdragsorganisatie.

4. Ik kijk nog even naar maatregel 4 van Van Houwelingen. In het verleden is door oud-ambassadeur Terwisscha van Scheltinga, met veel ervaring op dit terrein, hard gewerkt aan het plutoniumopslagregime, naar aanleiding van o.a. Brazilië en Urenco. Het interessante is dat — het is jaren nogal stil geweest rond de hele filosofie van de plutoniumopslag — er de laatste maanden weer een zekere herleving is ontstaan rond het concept van internationaal plutonium management. We noemen het niet meer opslag, maar management. Nederland heeft een stuk verspreid in Wenen bij het secretariaat van het IAEA en bij nog een paar landen die een rol spelen als producent of gebruiker van plutonium. We zijn nu bezig met een tweede versie van dat stuk en het is bepaald niet ondenkbaar dat dit uiteindelijk de komende jaren zal leiden tot het opzetten van mechanismen waardoor er geen onbeheerde grote hoeveelheden plutonium in de wereld rondzwerfen met alle risico's van dien. Daar zitten milieu-aspecten aan, maar er

zitten duidelijk ook proliferatierisico's aan vast. Het is in ieder geval gaande.

5. Ik ben niet voor punt 5: VN-organisaties. Niet omdat ik niet in de Verenigde Naties geloof, maar ik denk dat je dingen moet overlaten aan instanties die goed zijn op een bepaald gebied. Het is ook een subsidiariteitsvraag. Ik denk dat je niet een soort groot VN-bureau moet hebben waar exportvergunningen worden verstrekt. Ik denk dat je wel de aspiratie moet hebben de doorzichtigheid te bevorderen. Daarbij hoort het register op het gebied van de conventionele wapenoverdrachten dat nu van start is gegaan. Per 1 mei 1993 zijn de eerste resultaten aangemeld door de landen die dat vrijwillig doen. Veel landen hebben gelukkig al wat ingediend, maar veel ook nog niet. Daar begint dan de filosofie van de aspiratie vorm te krijgen. Bij conventionele overdrachten wordt gedacht aan uitbreiding naar gegevens over conventionele wapens die voortkomen uit nationale productie en naar gegevens over wat een land zelf al bezit. Misschien dat Van Rossem daar straks wat meer over zegt. Ik sluit ook niet uit dat dat verder doorloopt naar het gebied van de massavernietigingswapens, omdat de niet gebonden landen in de Verenigde Naties daar sterk de nadruk op hebben gelegd. Dus dat kan allemaal in de komende jaren in de Verenigde Naties vorm krijgen. Maar om nu de Verenigde Naties te laten worden tot een soort afgiftestelsel van exportvergunningen — ik denk niet dat Van Houwelingen dat bedoelt — dat lijkt me toch een wat gevaarlijke weg. Ik vind de Verenigde Naties iets te bureaucratisch en te weinig geëquipeerd voor zo'n rol en ik denk ook niet dat nationale overheden staan te springen om op dit gevoelige gebied de bevoegdheden uit handen te geven.
6. Eén opmerking bij punt 6: raketten. Ik heb het al over *dual-use* gehad, maar wat betreft de raketten onderken ik wel — dat advies is ook al gegeven door de Adviescommissie Vrede en Veiligheid — dat er spanning zit in het exportcontroleregime MTCR (Missile Technology Control Regime), in die zin dat het gaat over *have's* versus *have-not's*. Er zijn langzamerhand heel veel *have's*, want er zijn een groot aantal landen partij geworden bij de richtlijnen van het MTCR. Op wat voor morele of politieke grond kun je het maken om tegen andere landen te zeggen: je bent bij de *have-not's*. Ik zie daar een moreel politiek dilemma ontstaan dat steeds moeilijker wordt om uit te leggen. Met andere woorden: je zou moeten nadenken over een norm wie wat mag hebben en waarom. Maar dat is niet zo eenvoudig, dat is door de Adviesraad al aangegeven. Voorlopig proberen we wat te doen aan de export van raketten en relevante onderde-

len. Het is een beetje dweilen met de kraan open als je ziet wat er allemaal gaande is tussen China en Pakistan, Iran en dat soort landen. Aan de andere kant zijn er dingen niet geëxporteerd die zonder een MTCR waarschijnlijk wel waren geëxporteerd. Het is beter dan niets. En er ontstaat nu een discussie in het MTCR, ook in de laatste vergadering in Australië, over de vraag: waar moet het allemaal toe leiden? Dus die problematiek wordt ook door de betrokken regeringen wel degelijk beseft.

Ik heb Van der Sijde tekort gedaan met de laatste drie minuten. Ik zou wel willen bekijken of ik hem werkelijk onnodig tekort heb gedaan. Ik heb drie punten van goed nieuws gelezen. Ik denk dat hij zelf al na het schrijven van de stukken over Oekraïne heeft beseft dat de beperkingen van de arsenalen van de Verenigde Staten en Rusland onder een zeker beslag, een zekere hypotheek van Oekraïne liggen, zodat het stukje goed nieuws ook een beetje gemengd nieuws is geworden. Hij heeft zelf ook al kanttekeningen geplaatst bij het goede nieuws van de vooruitzichten op het totale testverbod. Dus in die zin zijn twee van de drie stukjes goed nieuws een beetje gemengd nieuws geworden. Maar ik denk wel dat je onverkort kan zeggen dat de ontwikkelingen in Zuid-Amerika en Zuid-Afrika heel positief zijn. Wat in Zuid-Afrika is gebeurd, het openlijk presenteren van een aanzienlijk kernwapenprogramma, het openstellen van alle faciliteiten aan IAEA-inspecties, is een ongekende mate van openheid. Ik denk echt dat daar nu een ontwikkeling in de richting van een nucleaire vrije zone — dat is een interessant concept op verschillende regionale schalen — mogelijk is waarbij analoog aan de politieke verbeteringen die evident zijn, ook de nucleaire situatie daar volledig kan worden gestabiliseerd en geneutraliseerd. Hetzelfde geldt voor Zuid-Amerika, daar waren we tien jaar geleden niet zo optimistisch over.

Ten slotte — dan ben ik echt klaar — ik onderschrijf de meeste slecht-nieuwspunten van Van der Sijde wel, met name de gevaren in punt 5, dat landen als Irak, Iran, Noord-Korea, Algerije en Syrië niet geheel vertrouwd kunnen worden wat betreft hun intenties, ook al zijn zij van de partij bij het NPV. De grootste gevaren zitten dus in de voormalige Sovjet-Unie en een aantal landen in gevoelige regio's. Ik heb al gezegd dat ik enige twijfels heb bij oplossingen voor dat slecht nieuws in de zin dat je zou moeten streven naar zeer spoedig opheffen van discriminatie tussen kernwapenstaten en niet-kernwapenstaten binnen het NPV. Daar moet je misschien op terugkomen. Ik denk dat we het NPV onder een enorme moeilijke hypotheek plaatsen als we nu zelf zouden gaan beweren dat op heel korte termijn het verdrag essentieel gewijzigd zal moeten worden. Ik vind wel dat je jezelf de vraag zou moeten stellen of als de

ontwikkelingen in de wereld zo doorgaan als nu zichtbaar is, er dan een perspectief kan ontstaan op het verder elimineren van de omvang van de arsenalen als ook van de rol van het kernwapen. Ik denk dat we daar nu nog niet helemaal aan toe zijn. Ik denk dat het kernwapen heel duidelijk van karakter is veranderd, dat het een veel minder belangrijke functie heeft dan het had. Het was vroeger een politiek wapen met een zekere inzetmogelijkheid en gelukkig is het daar nooit van gekomen. Dat zal nu veranderen, maar ik denk dat het niet redelijk is om aan de kernwapenstaten nu al te vragen om de discriminatie in het NPV uit eigen beweging te gaan opheffen. Dat is een verhaal wat je misschien moeilijk kan uitleggen aan iedereen, maar ik denk dat we nu maar eens niet bang moeten zijn om waarheden, ook al zijn ze vervelend, te accepteren. En ook op de vele goede zaken te wijzen die rond het kernwapenvraagstuk in de laatste jaren zijn gebeurd en de perspectieven die er zijn om daarmee door te gaan.

Noten

1. *De geest is nog niet terug in de fles*. Redactie Bart van der Sijde. Den Haag: IKV, 7 juni 1993.
2. Inmiddels zijn beide landen toegetreden.
3. In mei 1993 circuleerde binnen de Amerikaanse administratie een voorstel om niet af te koersen op een volledig kernstopverdrag, maar een verdrag met een ondergrens van één kiloton (vanwege controlemogelijkheden).
4. Dit is inmiddels in het kader van de Conference on Disarmament gebeurd.

DISCUSSIE VAN DE STUDIEDAG IN DEN HAAG, 7 JUNI 1993¹

Het nut en de betekenis van een VN-resolutie over kernwapens²

Van der Sijde

Ik heb niet de gehele geschiedenis van de Verenigde Naties erop nageslagen. Dat is misschien een tekortkoming van mijn kant, maar de Veiligheidsraad wordt wel degelijk in het voorstel genoemd en dan zijn er ook kernwapenstaten mee gemoeid. Waar het mij om gaat, is een resolutie in een vorm die een zekere toekomstbelofte inhoudt — ook van de kant van de kernwapenstaten — waarin deze het een en ander toezeggen, eventueel indirect. Er zal dan een directe mogelijkheid zijn om in de toekomst de kernwapenstaten daaraan te herinneren. Als ze zover zouden komen om beloftes inderdaad ook te verwoorden. Vandaar dat ik ook denk dat het bepaald geen gemakkelijke zaak zal zijn. Nog een opmerking over de mooie woorden in de preambules van verdragen. Deze beloven veel meer dan kernwapenstaten de afgelopen tijden hebben uitgevoerd. Maar als je meer van dat soort verklaringen ondertekent, dan maak je het jezelf natuurlijk wel lastiger om uit te leggen waarom je daar niet naar handelt.

Er zijn momenteel wel acties van artsen (NVMP) en juristen (IALANA) om een oordeel te vragen aan het Internationale Hof van Justitie over de wettigheid van kernwapens. Ik heb geen directe koppeling gelegd met VN-uitspraken, maar het sluit elkaar echter ook niet uit.

Hoekema

Er liggen inderdaad al resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Je zou dit als argument kunnen hanteren tegen andere wegen, bijvoorbeeld om langs juridische weg iets te doen aan het bezit of gebruik of dreigen met gebruik van kernwapens. Het is wel zo dat de resoluties van de Algemene Vergadering geen directe werking of rechtsmacht hebben. Er heeft op 29 april 1993 een gesprek plaatsgevonden tussen minister Kooijmans en vertegenwoordigers van de IALANA en de NVMP, waar ik ook bij was. Ik denk dat ik wel kan herhalen wat de minister toen zei, namelijk dat de regering het voorleggen van een adviesaanvraag aan het Internationale Gerechtshof over de legitimiteit van kernwapens geen bruikbare weg vindt. Het was overigens op dat moment niet duidelijk of die vraag nu sloeg op het bezit of het gebruik van

kernwapens. We zijn erg ongelukkig met de resolutie van de Assemblee van de Wereldgezondheidsorganisatie waarin wordt aanbevolen dat zij aan de Algemene Vergadering voorstelt om tot een adviesaanvraag aan het Internationale Hof van Justitie te komen. De regering is van mening dat er effectiever wegen zijn als je iets wilt doen aan het uitbannen van bezit of gebruik van kernwapens. Het houdt namelijk bepaalde risico's in. Stel dat het Internationale Hof van Justitie tot een uitspraak zal komen — wat overigens nog zeer de vraag is — over het bezit, gebruik of dreigen met kernwapens, dan is het risico heel groot dat een aantal kernwapenstaten zich zal onttrekken aan die uitspraak. Die zullen dan misschien terugkomen op hun acceptatie van de rechtsmacht van het Hof. Dan ben je op een slechte manier bezig. Met andere woorden: ik heb sympathie voor de doelstelling, maar de weg erheen vind ik niet productief en effectief.

We hebben voortdurend gesprekken, vroeger met de Sovjet-Unie en nu met het Gemenebest van Onafhankelijke Staten, en verder met de Amerikanen en de Britten. Met de Amerikanen en Britten spreek je openhartig als bondgenoot, maar dat wil nog niet zeggen dat je kritiek onder stoelen of banken steekt. Dat moet kunnen tussen vrienden en bondgenoten. Dus wij hebben de Amerikanen en de Britten op het gebied van nucleaire non-proliferatie en op het gebied van alle onderwerpen die onder de brede paraplu van het NPV vallen, aangesproken op hun verantwoordelijkheden. Of het nu gaat over inspecties in de kernwapenstaten, de uitvoering van art. 4 van het NPV, de bevordering van het vreedzaam gebruik van kernenergie, de kernstop, het tempo en de manier van nucleaire ontwapening of over de negatieve veiligheids garanties. Over al die dingen die samenhangen met de uitvoering van het NPV hebben we de bondgenoten aangesproken. U moet er niet te somber over zijn.

Eén punt over China en Frankrijk. Ik had het in het begin van mijn betoog over geld, een ongelooflijk belangrijk punt, veel belangrijker dan we allemaal denken. Waar we nu mee bezig zijn is ervoor te zorgen dat Frankrijk en China een redelijk deel van de rekening van het NPV betalen. Dat mag triviaal klinken, maar het is niet zo gemakkelijk om China te laten accepteren dat het op dezelfde schaal moet meebetalen als de drie depositaire staten.

Heeft de vredesbeweging baat bij het voortduren van problemen over kernwapens?

Van der Sijde

Ik vind dat een aantal zaken in deze wereld zonder meer onze aandacht vragen. Als je mij persoonlijk vraagt waar de directe emoties liggen, dan is dat voornamelijk bij wat er op dit moment gaande is, namelijk kort geleden de Golfoor-

log en op dit moment de toestand in Bosnië. Maar anderzijds zie ik ook dat massavernietingswapens — ik beperk me nu tot kernwapens — van tijd tot tijd de internationale betrekkingen in bepaalde gebieden buitengewoon vertroebelen. En als ik dan enige kritiek mag hebben op zowel mijn eigen organisatie, het IKV, als een andere waar ik lid van ben, Pugwash, dan zie ik dat de aandacht voor massavernietingswapens op dit moment eerder te weinig is, en er zeker niet is om de eigen organisatie in stand te houden. Dat is gewoon nonsens. Maar zelfs als de zorg over kernwapens niet meer nodig zal zijn, dan denk ik dat er nog genoeg over is om over wakker te liggen, dichtbij en veraf.

Ik zie nu dat er over bijvoorbeeld Noord-Korea in onze kranten een paar stukjes worden geproduceerd en verder niets. Daar ben ik in een artikel in *Trouw* (19 maart 1993) ook op ingegaan. Ik neem aan dat de kranten in Japan en Zuid-Korea daar echter vol over hebben gestaan. In die regio heeft dat probleem waarschijnlijk zeer zwaar gespeeld. En ik denk dat met name de problemen rond Oekraïne en Rusland ook daar de politiek behoorlijk in beweging brengen. Misschien niet bij het gewone volk dat er nauwelijks in slaagt het dagelijks bestaan rond te krijgen, maar wel in de kringen waar het speelt.

Ik zou verder graag horen hoe Hoekema staat tegenover het volgende: namelijk het nieuwe voorstel van de Verenigde Staten om een drempel van één kiloton in te stellen voor kernproeven, hetgeen in mijn ogen nog een behoorlijke tijdbom kan zijn voor de mogelijkheid om een totaal testverbod voor elkaar te krijgen. Ik denk dat het dingen zijn die nog de nodige aandacht vragen en het ook waard zijn om ons druk over te maken.

Politieke veiligheidsgaranties

Van der Sijde

Laat ik eerst iets zeggen over de positieve veiligheidsgaranties. Ik ben er wat terughoudend over geweest, ook gezien de discussie in het verleden. De NAVO is een behoorlijk hecht verband geweest, maar er zijn toch bij tijd en wijle, niet alleen bij De Gaulle, gedachten geweest waarin absolute, positieve veiligheidsgaranties van de Verenigde Staten ten aanzien van Europa bij keraanvallen door de Sovjetunie in twijfel zijn getrokken. Ook in Verenigde Staten zijn door Kissinger opmerkingen daarover gemaakt. Ik weet niet of je onder alle omstandigheden altijd een volstrekte, positieve garantie kunt afgeven die ook uitvoerbaar is. Er zijn grenzen vanwege de veiligheid van het eigen land. Je kunt gemakkelijk een heel vervelend scenario bedenken: Noord-Korea onderneemt een aanval tegen Zuid-Korea omdat het inmiddels kernwapens heeft, of wil dat doen. De Verenigde Staten springen op een of andere manier ter bescherming in, China dreigt daarna met zijn kernwapens. Waar liggen dan de grenzen? Ik

vind het buitengewoon moeilijk om te zeggen wanneer positieve garanties van kracht moeten blijven en wanneer ze moeten aflopen. Dat wilde ik eigenlijk uitgedrukt hebben. Toezeggingen die je op het laatste moment niet waar kan maken zijn zeer moeilijke zaken.

Faber

Een opmerking over het punt of je je een mogelijk kernwapenconflict in de toekomst kunt voorstellen tussen bijvoorbeeld India en Pakistan, of Iran en Irak. Volgens mij is deze vraag niet de kern van het probleem. De kern van het probleem is of, als in zo'n regio een kernwapenrace ontstaat, we dat z'n gang moeten laten gaan, of dat we nog in een stadium zijn, waarin we dat zouden kunnen voorkomen. Achter al die discussies over wapenbeperking, controles, enz. zit altijd een andere dimensie die iets te maken heeft met een politieke visie of een overtuiging die je hebt. En wanneer je goed luistert naar het verhaal van Van der Sijde en Hoekema dan zie je daar een heel essentieel verschil tussen. En daarom zou ik het volgende aan Hoekema willen vragen.

Van der Sijde pleit nu voor een nucleair ontwapeningsproces en zegt: doe het gauw in het licht van al deze dreigingen en regionale kernwapenwedlopen. En Hoekema zegt: dat moet je niet doen, dat is onverstandig en denk rationeel. Toch begrijp ik niet precies waarom je dat zo formuleert. Je hanteert het argument, ik hoorde het je impliciet zeggen, je moet op dit ogenblik de supermachten en de kernwapenmogendheden niet lastig vallen met die vraag. Mijn mening is: je moet die kernwapens afschaffen, juist in het licht van die problemen. Er is jarenlang gezegd: kernwapenvrije zones hebben in Europa geen betekenis, om de eenvoudige reden dat kernwapens hier een betekenis hebben. Je kon dus niet voor Europa tijdens de Koude Oorlog een kernwapenvrije zone gaan bepleiten. Dat is heel onverstandig, maar je moet ze wel elders bepleiten, waar kernwapens nog niet geïntroduceerd zijn in het regionale machtsevenwicht.

Nu de Koude Oorlog is beëindigd, zou ik hetzelfde argument wat toen is gehanteerd, nu kunnen toepassen op Iran en Irak en op Pakistan en India. Daar hebben ze een functie, laat de kernwapens daar maar het machtsevenwicht bewaren, want dat houdt de vrede in stand. Maar hier in Europa waar ze geen betekenis meer hebben, hier moeten we nu dus een kernwapenvrije zone gaan inrichten. Je antwoord daarop zal ongetwijfeld nee zijn. En dat is heel inconsequent. Dit moet je dus wel uitleggen, anders begrijp ik er niets meer van.

Hoekema

Ik heb niet gezegd dat het nucleaire ontwapeningsproces moet stoppen, of dat het niet belangrijk is. Ik heb gezegd dat je niet op de 1995-conferentie van het NPV al moet vragen om alle kernwapenstaten op nul te laten komen. De discriminatoire opzet van het verdrag is een historische noodzakelijkheid geweest. Dat betekent niet dat het eeuwig en altijd zo zou moeten blijven, maar het is te kort dag om hier voor 1995 wezenlijk iets aan te doen. Daarom denk ik dat het best wel eens zou kunnen zijn dat niet tot verlenging van het NPV voor onbepaalde tijd zal worden besloten, maar voor een bepaalde tijd. Ik denk zelfs dat het zou kunnen dat de wereldgemeenschap zegt: het NPV is belangrijk, en we kunnen over vijftien tot twintig jaar bekijken of we dan niet tot nul kunnen komen. Dat is wat ik gezegd heb. We hebben altijd al moeten uitleggen aan Pakistan en India dat wat in Europa goed was voor ons — we hielden elkaar netjes in evenwicht — daar niet kon. Het is een redelijk lastig verhaal waar we ons ongemakkelijk mee voelden. En ik denk dat het in de toekomst ook zo zal blijven, want je kunt nu toch moeilijk aantonen waarom je in de huidige Europese situatie nog een residu aan kernwapens nodig hebt. Een moeilijk verhaal, maar ik denk dat je toch nog niet de sprong naar nul kan maken. Ik denk dat je moet patroniseren, een zekere mate van Westelijke en misschien ook Oosteuropese arrogantie moet uitoefenen over die gebieden waarvan wij denken dat het niet goed is dat daar kernwapens zijn. Dat is een moeilijke vertaalslag, maar ik denk toch dat je geen alternatief hebt dan daarmee door te gaan.

Van der Sijde

In een ander gezelschap waarin ik regelmatig verkeer, namelijk de jaarlijkse internationale Pugwash-conferentie waarin mensen uit de hele wereld bij elkaar komen, merkte ik de ergernis over de discriminatie ook vorig jaar weer. Volgende week ga ik er weer naar toe, dan kan ik peilen hoe het er nu bij staat. Bij de kernwapenstaten is de houding van de Verenigde Staten het meest van belang, omdat de positie van de vroegere Sovjet-Unie en momenteel Rusland een andere is dan voorheen. Om terug te komen op de andere punten: ik heb ook in mijn verhaal voor wat betreft de horizontale proliferatie een duidelijk onderscheid gemaakt voor die regio's waar de conflicten juist hoog gaan. Daarbij zie ik ook wel degelijk in dat er eerst politieke oplossingen moeten komen wil het mogelijk zijn om de kernwapens opgeruimd te krijgen, bijvoorbeeld in India, Pakistan, etc. Maar een algemeen klimaat waarbij er op z'n minst duidelijke verzachting is van discriminatie is echt belangrijk. Men heeft in Zuid-Amerika zelfs de onderlinge problemen opgelost. Maar ik hoor Carasales uit Argentinië nog zeggen, dat men echt met afgrijzen en ergernis naar de houding

van de Verenigde Staten kijkt. En het wil er bij mij niet in dat het discriminatoire klimaat geen repercussies heeft voor het algemene politieke klimaat. En als het maar enigszins kan, moeten landen als Nederland — hopelijk ook versterkt door andere landen binnen de Europese Gemeenschap of de NAVO die geen kernwapenstaat zijn — proberen duidelijk te maken aan de kernwapenstaten dat die discriminatie echt een geweldig probleem vormt in deze wereld.

Ik heb nog een vraag aan Hoekema: probeer eens aan te geven waar jij denkt dat de grenzen liggen van wat rond 1995 bereikt zal moeten zijn. En verder waar de pijnpunten liggen zodat men op een gegeven moment het NPV in de waagschaal zal stellen. Dat wil men uiteindelijk ook niet. Maar als er tot 1995 te weinig gebeurd zal zijn, zou ik dat wel een duidelijk gemiste kans vinden.

Hoekema

Er is ontzettend veel gebeurd, dat wil ik toch wel onderstrepen. Er is een gigantische ontwapeningswedloop gaande. De omvang ervan is bekend. Het gaat hierbij behalve om START-I en START-II ook om de verplichtingen die de kernwapenstaten unilateraal op zich hebben genomen. Het punt dat ik aangegeven heb, is dat dit alles er nog niet toe leidt dat in 1995 het perspectief van 'nul' of het jaartal van de 'nul' — dus het opheffen van discriminatie — al aan te geven is. Maar het proces van ontwapening moet wel doorgaan en het gaat ook door. Maar je hebt wel een instabiliteitsrisico, zoals nu met Oekraïne bijvoorbeeld. De voormalige Sovjet-Unie is nu en blijft ook voorlopig een non-proliferatieprobleem, daar kunnen wij niet helemaal aan voorbijgaan. Maar de inzet, ook door Nederland aan de Verenigde Staten voor te houden, moet zijn een verdere beweging in de richting van zo minimaal mogelijke aantallen en straks, wie weet in 2005 of 2010, de 'nul' maar misschien is dat te lang. Maar in ieder geval is 1995 te vroeg, ik denk dat dat het centrale punt is. Misschien hebben we daarover een verschil van mening.

Hetzelfde geldt voor een kernstop. We hebben wel het perspectief, maar stellen niet de eis dat in 1995 alle proeven gestopt moeten zijn. Maar dat brengt me ook op een punt van Siccama ('Clingendael'), dat ik een interessant punt vind omdat ik zelf de gedachte heb gehad dat het misschien een mogelijkheid is om de pijn weg te nemen van een klein aantal proeven van kleine omvang van één, vijf of tien kiloton. De pijn van een klein aantal kleine proeven zou misschien worden verzacht doordat je een serie afspraken tussen de kernwapenstaten onderling kunt maken. Ik denk dat het lastig is wat betreft China, maar dat het doenlijk is voor de andere vier door een soort koepel van bijvoorbeeld VN-toezicht op de uitvoering en afwikkeling ervan in te stellen. Het is

een beetje ver in de toekomst, maar ik vind het een gedachte die misschien aan beide preoccupaties tegemoet kan komen. Enerzijds aan de wereld te laten zien dat de kernstop dichtbij is en dat men naar nul gaat. Maar anderzijds om de kernwapenstaten die op grond van veiligheidsoverwegingen hieraan behoefte hebben, de gelegenheid te bieden om een beperkt aantal testen van een zeer beperkte omvang te doen. Dit zou dan voor 1 oktober 1996 moeten zijn.

Van der Sijde

Ik vind het een groot verschil of het voor of na 1 oktober 1996 is. Mijn mening is dat als er gelimiteerde aantallen van proeven voor 1 oktober 1996 zouden zijn voor de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk, eventueel China en zeker ook voor Rusland, dit met het oog op het NPV, wat mij betreft, niet onoverkomelijk zou moeten zijn. Maar wat ik een veel grotere bedreiging vind, is dat ook in de CD in Genève al een voorstel gedeponereerd is door de Verenigde Staten om de één kiloton-grens te gaan invoeren. Het is zeker in het licht van de maatregelen die er in de Verenigde Staten al genomen zijn een geweldige stap terug. Ik denk dat het psychologisch in de wereld volstrekt verkeerd valt.

Voorzitter Van den Heuvel

Laten we kijken naar het voorstel van Mient Jan Faber om van Europa een kernwapenvrije zone te maken. Dat is wenselijk, maar om politieke redenen niet haalbaar, is dat het antwoord?

Hoekema

Ja, ik denk dat je moet constateren, dat de komende paar jaar de aanwezigheid van een zeer beperkt aantal kleine nucleaire wapens, die we nog hebben, bijvoorbeeld in vliegtuigen, ons voorlopig verhinderen meteen naar nul te gaan. Het perspectief zou zo kunnen worden geformuleerd. Maar het is anno 1993 nog veel te vroeg voor die vraag. Ik denk dat je daar geen ander antwoord op kan geven.

Van der Graaf

Ik ben het eigenlijk in grote lijnen met Hoekema eens, vooral wat het tijdpad betreft. Onderhandelingen duren altijd heel lang en ik zie echt niet gebeuren dat er voor 1995 afspraken zijn ten aanzien van een algemeen kernstopverdrag. Ik vind wel, maar dat heb je zelf ook al aangegeven, dat de suggestie van Siccamo een hele goede is. Uiteindelijk willen we allemaal hetzelfde en dan is het helemaal niet gek om te kijken of het inderdaad niet mogelijk is om voor 1995

te komen tot een soort quota-afpraak en tot een afspraak om op de overblijvende kernproeven internationaal toezicht te gaan houden.

Het verband tussen de houding van Noord-Korea en de positie van Japan t.a.v. plutoniumvoorraden voor civiele doeleinden en de houding van het IAEA

Hoekema

Ik ben geen aanhanger van het bezit van plutonium, maar ik vind het onzin om de Japanse plutonium-economie te relateren aan het probleem Noord-Korea. Het probleem met Noord-Korea is naar mijn eerlijke overtuiging dat het is geschrokken van de consequenties van het lid worden van het NPV in 1985. Ze hebben er jaren over gedaan om een waarborg-akkoord te sluiten met het IAEA. Ze zijn er toen achter gekomen dat er bepaalde gevolgen uit zouden voortkomen. Er is, denk ik, een interne machtsstrijd gaande in Noord-Korea, maar daar kunnen we alleen over speculeren. Een bepaalde factie, misschien ook het leger, lijkt er belang bij te hebben om in ieder geval te spelen met de nucleaire optie. Er zijn indicaties, foto's, etc. waaruit heel duidelijk naar voren komt dat Noord-Korea bezig is geweest, of waarschijnlijk nog bezig is met het ontwikkelen van de nucleaire optie.

Het is een kwestie van inschatting. Ik ben het niet eens met de opmerking dat het alleen een reactie is geweest op de wanprestaties van de kant van Zuid-Korea. Uiteraard is elke handeling van elke staat op het gebied van zijn veiligheid gekoppeld aan hoe die staat de veiligheid ziet in relatie tot die van de naburige landen. Ik denk dat als je kijkt naar de gebaren van Zuid-Korea en de Verenigde Staten op het gebied van de kernwapens, de inspecties, de contacten over en weer, demilitarisering en alle afspraken die sinds 1990 zijn gemaakt, de houding van Noord-Korea een overreactie is geweest. Maar dat wil niet zeggen dat we nu niet moeten letten op bepaalde gebaren. Er wordt hard gewerkt door de Amerikanen en de Zuidkoreanen om ook van hun kant openheid en vertrouwen te bevorderen. Ik zie daar inderdaad het element van de dialoog van het vertrouwen in.

U bent niet echt specifiek geweest in de kritiek op het IAEA. Ik denk dat elk land er wel kritiek op heeft. Sommige landen zeggen dat er te veel geld en andere dat er te weinig geld wordt uitgegeven. Ik vind dat je de kritiek op het IAEA op allerlei manieren kan formuleren, maar niet in de zin van principiële kritiek. Ik vind het IAEA een van de beste VN-organisaties en een van de beste geleide organisaties. Ik vind dat ze zich in het algemeen correct heeft gehouden aan het mandaat en dat je haar niet kan verwijten dat ze bepaalde ernstige tekortkomingen in haar beleid heeft getoond. Uiteraard is er na de Golfoorlog en

het ontdekken van het nucleaire programma van Irak een roep geweest door de wereld om de *safeguards* te gaan versterken. Maar daar hebben wij met z'n allen bijgestaan en dat kun je niet het IAEA verwijten, want ze is niet een zelfstandige organisatie aan wie wij als het ware de macht gedelegeerd hebben. Het IAEA is het produkt van wat de lidstaten en de partijen van deze Raad maken. Dat bepaalt ook de grenzen en de mogelijkheden van het IAEA.

Emck

Ik wou nog even ingaan op de één kiloton-grens voor kernproeven. Naar mijn mening heeft Hoekema een veel te optimistisch beeld geschetst. Hij is niet ingegaan op de motieven die achter dat voorstel zitten. We hadden een situatie dat regeringen positief staan tegenover een kernstop, maar de militaire adviseurs er tegen zijn, zowel in de Verenigde Staten, Rusland, Groot-Brittannië als in Frankrijk. Dit is omdat men wil doorgaan met de plannen om nucleaire vechtwapens te ontwikkelen. Groot-Brittannië wil twee van de vier Tridents niet 'upgraden' maar 'downgraden'. Dus voor afschrikking geschikte wapens ombouwen tot wapens die geschikt zijn voor tactische doeleinden, zoals bijvoorbeeld gebruikt in de Golfoorlog. Dat is de achtergrond van het bezwaar tegen de één kiloton-grens. Het is een veel principiëler zaak, het heeft met de veiligheid van de bommen niet veel te maken. Als dat het probleem was, was het oplosbaar.

Het tweede punt waar ik op wil reageren: Hoekema heeft de houding van India hypocriet genoemd. Ik wil het in deze opnemen voor mijn tweede vaderland. India heeft vanaf het begin zijn ongelijkwaardigheid verworpen. Frankrijk heeft een kernbom gemaakt omdat ze niet de mindere van Groot-Brittannië wilde zijn, dat werd geaccepteerd. India had dezelfde reactie op China, maar dat werd niet geaccepteerd. Je kunt natuurlijk niet van de ene op de andere dag de kernwapens afschaffen, dat is het punt ook niet, maar waar het om gaat is dat je de ongelijkheid niet alleen hebt op het niveau van de inspectie. Sommige landen hebben gezegd dat je de kernwapenstaten het voordeel van de twijfel moet gunnen. De afgelopen 25 jaar hebben duidelijk genoeg getoond dat het wantrouwen van India gerechtvaardigd is geweest. Men is doorgegaan met de kwalitatieve verbetering. Zodra je op dat punt gelijke verhoudingen schept, dan heb je het meest essentiële element van discriminatie weggenomen.

Noten

1. Vragen uit de zaal zijn samengevat in een vetgedrukte tussenkop.
2. In een van de artikelen in de IKV-bundel wordt het voorstel gedaan de Veiligheidsraad te bewegen om kernwapens in de toekomst 'buiten de wet' te plaatsen.

LIJST VAN AFKORTINGEN

ACDA	Arms Control and Disarmament Agency (Verenigde Staten)
ACM	Advanced Cruise Missile
CD	Conference on Disarmament
CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty
CVSE	Conferentie (vanaf 1994: Organisatie) over Veiligheid en Samenwerking
EU	Europese Unie
FOTL	Follow-on to Lance
GOS	Gemenebest van Onafhankelijke Staten
IAEA	International Atomic Energy Agency
IALANA	International Association of Lawyers Against Nuclear Arms
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile
IISS	International Instituut for Strategic Studies (Londen)
IKV	Interkerkelijk Vredesberaad
INF	Intermediate range Nuclear Forces
MAD	Mutual Assured Destruction
MIRV	Multiple Independently-targetable Re-entry Vehicle
MTCR	Missile Technology Control Regime
NAVO	Noordatlantische Verdragsorganisatie
NPV	Non-Proliferatieverdrag
NVMP	Nederlandse Vereniging voor Medische Polemologie
PTBT	Partial Test Ban Treaty
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SAM	Surface-to-Air Missile
SDI	Strategic Defense Initiative
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SLBM	Submarine Launched Ballistic Missile
SRAM	Short-Range Attack Missile
START	Strategic Arms Reduction Talks
TASM	Tactical Air-to-Surface Missile
TTBT	Threshold Test Ban Treaty
VN	Verenigde Naties
WEU	Westeuropese Unie
WHO	World Health Organization
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

PERSONALIA

BART VAN DER SIJDE (1938) behaalde in 1962 het diploma natuurkundig ingenieur aan de Technische Hogeschool te Delft. Vanaf 1964 is hij werkzaam als wetenschappelijk medewerker, nadien hoofddocent, aan de Technische Hogeschool (Universiteit) Eindhoven. In 1971 promoveerde hij op een plasmafysisch onderwerp. In 1983 maakte hij een begin met een geheel andere tak van bezigheden door met Willem de Rooter een aanvang te maken met het schrijven van het in 1985 uitgegeven boek *De nucleaire erfenis Natuurwetenschap, technologie en kernbewapening in historisch perspectief*. Sindsdien zijn zijn werkzaamheden meer en meer in het kader van de facultaire werkgroep 'Natuurkunde en Samenleving' komen te staan, waarin hij zich onder andere bezighield met de nucleaire bewapeningsproblematiek en het energievraagstuk. Hij is in 1985 raadslid van het IKV geworden en in 1987 toegetreden tot Pugwash Nederland en is vanaf 1989 bestuurslid van deze organisatie. Hij schreef ook een aantal artikelen in dagbladen, tijdschriften en bundels met betrekking tot het nucleaire vraagstuk.

JAN VAN HOUWELINGEN was staatssecretaris van Defensie en in juni 1993, toen zijn bijdrage verscheen in de IKV-bundel *De geest is nog niet terug in de fles. Een studie over massavernietigingswapens*, was hij lid van de Tweede Kamer voor het CDA; momenteel is hij burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer. JAN HOEKEMA was in juni 1993 Hoofd Politieke VN-Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; momenteel is hij lid van de Tweede Kamer voor D66.



1995 is het jaar waarin het Non-Proliferatieverdrag (NPV) vijftienvijf jaar bestaat en aan verlenging toe is. Dit verdrag geldt als een van de belangrijkste (en eerste) wapenbeheersingsakkoorden. Enerzijds probeerde dit verdrag de verspreiding van kernwapens tegen te gaan; anderzijds zegden de toenmalige kernmachten (de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie, Groot-Britannië, Frankrijk en China) toe hun kernwapenvoorraden te beperken. De ontwikkelingen sinds 1970 laten echter zien dat de resultaten niet onverdeeld positief zijn geweest. Tal van nieuwe kernwapenstaten konden aan de lijst worden toegevoegd - bijvoorbeeld India, Pakistan, Israël, Noord-Korea - terwijl het voornemen van terugdringing van de bestaande kernwapenvoorraden lange tijd weinig succesvol leek. Pas met het einde van de Koude Oorlog besloten de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie/Rusland het aantal kernwapens te verminderen, hoewel ze eind 1994 nog over gezamenlijk 43.000 nucleaire wapens beschikten. *Kernwapens op hun retour?* biedt een overzicht van de stand van zaken op het terrein van de kernbewapening en de niet-verspreiding daarvan aan de vooravond van de verlenging van het Non-Proliferatieverdrag.