

Nucleaire non-proliferatie

Multilaterale aanpak moet de kern blijven

Hans van Leeuwe

Proliferatie van massavernietigingswapens is één van de belangrijkste dreigingen voor internationale vrede en veiligheid. Het is van groot belang dat deze dreiging wordt bestreden. In dit kader vroeg de Nederlandse regering de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) om advies uit te brengen over een strategie tegen de verspreiding van nucleaire middelen.

In mei 2005 mislukte de zevende toetsingsconferentie van het nucleaire Non-proliferatieverdrag (NPV). De tegenstellingen tussen sommige verdragspartners waren zo groot dat er zelfs geen gemeenschappelijke slotverklaring kon worden opgesteld. Het enige voordeel daarvan is dat er in ieder geval geen slechte slotverklaring is gekomen, aldus enkele diplomaten. Even nog leek er hoop dat de VN-top voor regeringsleiders in september 2005 wel resultaat op het gebied van nucleaire non-proliferatie en ontwapening zou laten zien. Maar hoewel deze top wél een slotverklaring opleverde, was dat met uitsluiting van juist deze twee onderwerpen. Terwijl de Nederlandse regering na afloop van deze top oordeelde dat er, alles afwegend, sprake was van een ‘alleszins redelijk’ resultaat, waren de non-uitkomsten op de terreinen non-proliferatie en ontwapening een fiasco.

Het nucleaire non-proliferatieregime

Deze twee mislukkingen hebben het vertrouwen in het internationale nucleaire non-proliferatieregime, dat al onder druk stond, geen goed gedaan. Over het belang van dit regime heeft de AIV in januari 2006 een advies vastgesteld getiteld *Het nucleaire non-proliferatieregime: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak*.¹ Daarin wordt het non-proliferatieregime gedefinieerd als een stelsel van verdragen, afspraken, gedragspraktijken, organisaties en normen. Los van elkaar kunnen deze proliferatie niet voorkomen. Maar als alle elementen in één samenhangende non-proliferatiestrategie samenkomen, wordt nucleaire proliferatie op zijn minst een stuk moeilijker.

Het regime en het denken daarover zijn voortdurend in beweging. Staten trachten daarbij hun nationale belangen en zienswijzen zo goed mogelijk te laten doorklinken. Gevolg hiervan is dat consensus over de aanpak van proliferatie soms ver te zoeken is, zoals uit de voorbeelden hierboven bleek. Dit is des te verontrustender, omdat het risico van een aanslag met massavernietigingswapens alom als één van de belangrijkste bedreigingen voor vrede en veiligheid wordt beschouwd. In reactie hierop stelde de secretaris-generaal van de VN, Kofi Annan, tijdens de top in september 2005 dan ook dat de wereld *va-banque* speelt met de groeiende dreiging van kernwapens.

Het Non-proliferatieverdrag

Sinds de inwerkingtreding van het NPV in 1970 geldt dit Verdrag bij uitstek als het normatieve kader van het internationale nucleaire non-proliferatiebeleid. Het belang daarvan is zo sterk dat het wel en wee van dit Verdrag uitstralingseffecten heeft naar het totale non-proliferatieregime. Staat het NPV onder druk – zoals thans het geval is – dan is men al snel geneigd te oordelen dat daarmee het hele regime ter discussie staat.

Het NPV steunt op drie uitgangspunten: nucleaire ontwapening, non-proliferatie en het recht op toegang tot civiele nucleaire technologie. In feite is het verdrag een afspraak tussen de niet-kernwapenstaten (*have not's*) en de vijf kernwapenstaten (*have's*): de *have not's* streven geen nucleaire wapens na in ruil voor technische bijstand bij de opbouw van hun civiele

nucleaire industrie en de belofte van de *have's* dat zij zullen ontwapenen. Voor veel niet-westerse staten was het recht op ongeclassificeerd vreedzaam gebruik van nucleaire technologie, en de mogelijkheid van assistentie daarbij door technologisch ontwikkelde staten, een belangrijke reden om destijds tot het NPV toe te treden.

Het Verdrag erkent vijf kernwapenstaten: China, Frankrijk, Rusland (opvolgerstaat van de Sovjet-Unie), het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Behoudens de drie overige staten die over kernwapens beschikken – India, Pakistan en waarschijnlijk Israël – hebben alle landen het NPV in de loop der jaren ondertekend en geratificeerd. Als enige land heeft Noord-Korea dit Verdrag in 2003 eenzijdig opgezegd; begin 2005 stelde het over enkele kernwapens te beschikken.

Kortweg bestonden tijdens de NPV-toetsingsconferentie van mei 2005 en de VN-top in september 2005 de volgende tegenstellingen:

- **Ontwapening:** de Verenigde Staten weigerden elke verwijzing naar eerdere ontwapeningsafspraken uit de twee vorige toetsingsconferenties uit 1995 en 2000. Verder verlangden de Arabische landen, met name Egypte, dat Israël het NPV tekent en ratificeert en afstand van zijn kernwapens doet;
- **(Non-)proliferatie:** er bestond verdeeldheid over de vraag hoe de kwestie Iran moest worden geadresseerd. Iran wist daarbij de betrokken partijen handig tegen elkaar uit te spelen. Verder konden de lidstaten, vooral door de opstelling van China, het niet eens worden over een krachtige veroordeling van Noord-Korea, dat zich aan het NPV heeft onttrokken en verklaart over kernwapens te beschikken;
- **Het recht op civiele nucleaire technologie:** westerse landen willen proliferatiegevoelige technologieën van de nucleaire brandstofcyclus, zoals uraniumverrijking, meer reguleren door bijvoorbeeld multilaterale oplossingen (*Multilateral Nuclear Approaches*) bespreekbaar te maken. Het merendeel van de kerncentrales gebruikt laagverrijkt (tot ongeveer 5%) uranium als brandstof. Een nationale verrijking capaciteit is echter proliferatiegevoelig, omdat daarmee ook hoogverrijkt uranium (ongeveer 90%) kan worden geproduceerd waarmee een kernbom kan worden gemaakt. Een multilaterale benadering kan dit risico aan banden leggen door internationaal afspraken over gegarandeerde leveringen van nucleaire brandstof te maken. Daarbij kan worden gedacht aan het opzetten van een internationale nucleaire 'brandstofbank'. Een eigen, nationale verrijking capaciteit is dan niet meer nodig. Maar andere staten, vooral van de *Non Aligned Movement* (NAM), stellen onder verwijzing naar het NPV, dat dit een onrechtmatige inperking zou zijn van hun recht om een civiele nucleaire industrie op te bouwen. Zolang de kernwapenstaten op het gebied van ontwapening geen beterschap tonen, weigeren NAM-landen dergelijke initiatieven te bespreken of aanvullende verplichtingen als het Additioneel Protocol op zich te nemen. Dit protocol is opgesteld naar aanleiding van de ontdekking van het geheime nucleaire programma van Irak begin jaren negentig. Het biedt het International Atomic Energy Agency (IAEA), in zijn rol als waakhond van het NPV, ruimere controlerende bevoegdheden. Dit protocol is echter nog maar door ongeveer eenderde van de NPV-lidstaten geratificeerd.

De Nederlandse bijdrage

Op verzoek van de regering heeft de AIV in zijn non-proliferatieadvies aanbevelingen gedaan ter versterking van de strategie tegen de verspreiding van nucleaire middelen.² De AIV benadrukt daarbij het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak. Proliferatie is een wereldwijd probleem dat alleen in internationaal verband effectief kan worden bestreden. Nederland heeft geen alternatief dan hiervoor te opereren binnen de EU, de NAVO en de

VN. De AIV merkt op dat de EU elk half jaar een voortgangsrapportage over de uitvoering van haar non-proliferatiestrategie naar de lidstaten stuurt. De AIV adviseert om deze EU-rapportages voortaan ook naar het parlement te sturen. De Tweede Kamer zou, bijvoorbeeld aan de hand van deze EU-rapportages, regelmatig met de regering over het (nucleaire) non-proliferatiebeleid van gedachten moeten wisselen.

Zoals uit de definitie van het non-proliferatieregime blijkt, moet verder sprake zijn van een integrale, samenhangende aanpak tussen de verschillende instrumenten. In navolging van het rapport van het VN-*High Level Panel* uit december 2004 hanteert de AIV in zijn advies een non-proliferatiemodel dat uitgaat van de vierdeling (I) vraag, (II) aanbod, (III) handhaving en (IV) verdediging.³ Bij de eerste drie categorieën staat preventie centraal. De laatste categorie gaat nader in op de bestrijding van de gevolgen van een eventuele aanslag met massavernietigingswapens of met een radiologisch wapen.⁴

I Vermindering van de vraag naar kernwapens

De maatregelen in deze categorie gaan uit van de veronderstelling dat de vraag naar kernwapens vermindert als de ongelijkheid tussen de *have's* en de *have not's* afneemt en het vertrouwen in internationale vrede en veiligheid wordt bevorderd. Daarbij wordt, ter illustratie van de non-proliferatieproblematiek, wat langer stilgestaan bij de posities van de Verenigde Staten en van Iran.

Het NPV en ontwapening

Het NPV codificeerde in 1970 de toen bestaande situatie waarbij vijf landen wel en de rest niet over kernwapens beschikten met als perspectief een kernwapenvrije wereld. Maar naarmate de tijd voortschrijdt, wordt de status van het NPV als wereldwijd normatief kader in toenemende mate bemoeilijkt door het asymmetrische en dus discriminerende karakter ervan. De vijf erkende kernwapenstaten (en de verdragspartners die door hen worden beschermd, waaronder Nederland) worden bevoordeeld ten opzichte van landen die hiertoe niet behoren. Het wordt steeds duidelijker dat de asymmetrie tussen de *have's* en de *have not's* niet eindeloos zal duren. India, Pakistan en Israël hadden zich er al aan onttrokken. Noord-Korea claimt reeds de kernwapenstatus en Iran zal mogelijk het volgende kernwapenland zijn. De directeur-generaal van de IAEA en in 2005 winnaar van de Nobelprijs voor de vrede, Mohammed ElBaradei, waarschuwde in december 2005 dat "Either we continue to rely on nuclear weapons, and we face the reality that in the next 10-20 years, 20 or 30 countries will have nuclear weapons, or each country must cease its nuclear weapons programme and destroy existing nuclear arsenals."

De Verenigde Staten

Voor een geloofwaardig NPV zijn onomkeerbare, transparante ontwapeningsstappen van de kernwapenstaten dan ook een eerste vereiste. Sleutelstaat hierbij is ongetwijfeld de Verenigde Staten, de politiek belangrijkste kernwapenstaat. De bilaterale ontwapeningsafspraken tussen de Verenigde Staten en Rusland uit 2002 voldoen echter niet aan de vereiste criteria van onomkeerbaarheid en transparantie. Ook zijn de 1.700 tot 2.000 operationele kernwapens die volgens het Verdrag van Moskou in 2012 mogen overblijven (nog afgezien van de tactische kernwapens en de niet-operationele kernwapens die niet meetellen), nog steeds veel meer dan voor afschrikking nodig is. Bovendien is voor de periode na 2012 niets geregeld. In voorkomende gevallen kan het aantal strategische kernwapens weer snel worden uitgebreid.

Nucleaire ontwapening is verder een halt toegeroepen door de Amerikaanse weigering om nog langer te verwijzen naar eerder gemaakte ontwapeningsafspraken uit de NPV-toetsingsconferenties van 1995 en 2000. Het mislukken van de toetsingsconferentie in mei

2005 kan hieraan voor een belangrijk deel worden toegeschreven. De Verenigde Staten hebben de inherente koppeling uit het NPV tussen non-proliferatie en ontwapening, losgelaten. Het Amerikaanse beleid om elke verwijzing naar eerder gemaakte ontwapeningsafspraken te blokkeren en tegelijkertijd onverkort op non-proliferatie aan te dringen, kan niet anders worden verklaard. Washington belijdt weliswaar steun aan het multilaterale NPV en aan de norm die daar van uit gaat, maar nationale (veiligheids)belangen gaan voor.

De Verenigde Staten gebruiken het NPV *à la carte*, waarbij zij bepalen wie goed of fout zijn. Een recent voorbeeld hiervan is het voornemen van de regering-Bush om India, hoewel geen NPV-lid, te helpen met de opbouw van een civiele nucleaire industrie. Dit betekent een radicale koerswijziging ten opzichte van het beleid om India op nucleair gebied te isoleren, omdat het zich niet bij het NPV wil aansluiten. Dit Amerikaanse initiatief ondermijnt het gezag van het NPV, waardoor niet meer dezelfde politieke druk kan worden uitgeoefend om landen als Iran aan de regels daarvan te binden. Overigens moet de Amerikaanse Senaat nog met dit voornemen akkoord gaan.

Het beleid van de Verenigde Staten laat zich verklaren door de afkeer van de regering-Bush van bestaande multilaterale kaders en het verlangen naar een onafhankelijke, op resultaat gerichte benadering van veiligheidspolitiek. Deze ontwikkeling werd versterkt door de terroristische aanslagen op 11 september 2001. Vanaf dat moment beschouwen de Verenigde Staten de combinatie van een terroristische organisatie met een massavernietigingswapen als de belangrijkste dreiging. Bij de verdediging daartegen zien de VS het non-proliferatieregime, dat steunt op verdragen en internationale afspraken, als ontoereikend. Washington wil proliferatie juist aanpakken met specifieke contra-proliferatiemaatregelen, zoals het *Threat Reduction Program* van de G8 en het *Proliferation Security Initiative*.⁵ Deze maatregelen kenmerken zich door hun resultaatgerichte bilaterale aanpak en de afwezigheid van multilaterale fora.

Ook resolutie 1540 van de VN-veiligheidsraad valt onder de noemer van contra-proliferatie vanwege het resultaatgerichte karakter ervan en het feit dat de Veiligheidsraad de leden van de Algemene Vergadering van de VN daarin eenzijdig verplichtingen oplegt. Deze resolutie uit 2004 verbiedt staten om niet-statelijke actoren te helpen bij het verkrijgen van NBC-wapens en overbrengingstechnologie en -middelen. Staten worden verder verplicht het verbod op dergelijke proliferatie wettelijk vast te leggen en maatregelen te treffen die proliferatie voorkomen. Dat het multilaterale regime gaten vertoont die door specifieke maatregelen kunnen worden ingevuld, zal niemand ontkennen. Maar daarbij moet goed in de gaten worden gehouden dat de verschuiving naar contra-proliferatie niet ten koste gaat van de geloofwaardigheid van het multilaterale regime.

De AIV stelt dat de Nederlandse regering bij alle geschikte gelegenheden, in alle relevante fora en met zoveel mogelijk medestanders, de boodschap aan de Verenigde Staten over moet brengen dat een multilaterale aanpak de kern moet blijven vormen van de strategie om succes te boeken bij het bestrijden van proliferatie. Hoeksteen hiervan is een sterk NPV, maar voor de geloofwaardigheid van dit Verdrag moeten de Verenigde Staten en Rusland wel substantiële ontwapeningsinspanningen leveren. Een dergelijk pleidooi hoeft niet tevergeefs te zijn. In Washington zijn immers meer partijen en groepen actief dan thans in de regering zijn vertegenwoordigd. Het kan zeker niet worden uitgesloten dat een nieuwe Amerikaanse regering, Republikeins of Democratisch, ten aanzien van non-proliferatie weer een meer multilateraal gezinde koers gaat varen.

Het Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty

Deze aanbeveling geldt ook voor het Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT). Dit Verdrag verbiedt kernproeven waardoor de ontwikkeling van kernwapens ernstig wordt

bemoeilijkt. Het CTBT levert een belangrijk aandeel aan het geïntegreerde multilaterale non-proliferatieregime van elkaar versterkende maatregelen. Het CTBT is nog niet officieel van kracht, omdat een aantal sleutellanden waaronder China, Noord-Korea, Egypte, Iran, Israël, Pakistan en de Verenigde Staten het verdrag nog niet hebben geratificeerd. Maar toch gaat van het CTBT al een belangrijke internationale norm uit doordat 176 landen het CTBT hebben getekend. Daarvan hebben 127, waaronder alle EU-lidstaten, het verdrag ook geratificeerd. Een wereldwijd controlesysteem van 321 meetstations gaat de naleving van het CTBT monitoren.

Iran

Bij de vermindering van de vraag naar kernwapens gaat het ook om het verminderen en voorkomen van (regionale) spanningen. Een actueel voorbeeld hiervan is het Midden-Oosten en het vermeende Iraanse streven naar een kernwapen. Hierbij speelt mee dat Iran Israël nooit als staat heeft erkend. De Iraanse president Ahmadinejad maakte zich eind 2005 internationaal zeer onpopulair door in korte tijd achter elkaar te verklaren dat Israël van de kaart moet worden geveegd en dat de Holocaust een verzinsel is. Daarbij komt dat Iran staatssponsor van regionale terroristische organisaties is (waaronder Hamas dat in januari 2006 de Palestijnse verkiezingen won).

Iran, dat nabij de kernmachten India, Israël en Pakistan ligt, heeft de ambitie om een regionale grootmacht te worden. In dit beeld zou de wens om ook een kernwapen te verwerven, goed passen. Staten streven immers over het algemeen naar kernwapens omdat zij zich door hun buurlanden bedreigd voelen, en/of regionale hegemonie nastreven respectievelijk aanspraak willen maken op het prestige van een grote mogendheid. Bovendien redeneert Iran ongetwijfeld dat de door de Verenigde Staten geleide coalitie Irak niet zou zijn binnengevallen als Saddam Hoessein over een kernwapen zou hebben beschikt.

Sinds de ontdekking in 2002 van het geheime Iraanse nucleaire programma hebben de westerse landen, aangevoerd door de EU3 (Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk), getracht Teheran te weerhouden van zijn wens een eigen nucleaire verrijkingcapaciteit te ontwikkelen. Zo hebben de EU3, gesteund door de Verenigde Staten, Iran in augustus 2005 tevergeefs een pakket maatregelen voorgelegd dat ondermeer bestond uit veiligheidsgaranties en economische voordelen. Het Westen is bang dat Iran deze mogelijkheid zal aangrijpen om een eigen kernbom te ontwikkelen.

De veiligheidsrisico's daarvan zijn evident: iedere nieuwe kernwapenstaat vergroot immers de kans dat (buur)landen in een desbetreffende regio vervolgens ook het bezit van een dergelijk wapen zullen nastreven (cascade- of domino-effect). Deze mogelijkheid is thans niet alleen actueel in het instabiele Midden-Oosten, maar ook in Oost-Azië, waar Noord-Korea heeft verklaard over meerdere kernwapens te beschikken. Bij een groter aantal kernwapenstaten neemt de kans op ongelukken en misverstanden toe. Verder zou hierdoor het aantal mogelijke proliferatiecombinaties ook toenemen en daarmee de risico's dat niet-statelijke actoren, zoals terroristen, de hand op nucleair materiaal weten te leggen.

Op 10 januari 2006 werd een nieuwe fase ingeluid toen Iran het Westen bruiskeerde door de IAEA-zegels in de uraniumverrijkingfabriek in Natanz te verbreken en aan te kondigen het onderzoek naar uraniumverrijking te zullen hervatten. In reactie hierop verklaarden de E3/EU dat nu de tijd is aangebroken om de VN-veiligheidsraad in te schakelen. Op 4 februari 2006 verwees de IAEA-Bestuursraad de Iraanse nucleaire activiteiten vervolgens door naar de Veiligheidsraad. Toch is dit slechts een eerste stap. Een algemene verklaring van de Veiligheidsraad dat Iran in het verleden de IAEA-Waarborgovereenkomst heeft geschonden, overeenkomstig een eerdere IAEA-resolutie van 24 september 2005, lijkt zeker haalbaar. Maar van een verdergaande veroordeling door de Veiligheidsraad is dat nog geenszins het

geval. En van mogelijke economische sancties mag helemaal niet teveel worden verwacht. Daarvoor lopen de geopolitieke belangen van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad te zeer uiteen, vooral op het gebied van energiepolitiek. Nadat Rusland op nieuwjaarsdag 2006 de gaskraan naar de Oekraïne dichtdraaide, is ook Europa ervan doordrongen dat Iran over de op een na grootste olie- en gasreserves van de wereld beschikt. Het zal een grote diplomatieke inspanning vergen om alle leden van de Veiligheidsraad op één lijn te krijgen en tegelijkertijd een krachtige houding uit te stralen. Zo niet, dan bestaat het risico van imagoschade voor de Veiligheidsraad.

Hoe dan ook benadrukt de AIV het belang van het zoeken naar een diplomatieke uitweg waarbij zoveel mogelijk gezamenlijke internationale druk op het onvoorspelbare regime in Iran moet worden uitgeoefend. De ook wel gehoorde optie van preventieve bombardementen zou volgens de AIV zeer ongewenst zijn. Niet alleen zou dit tot nieuwe, onoverzienbare politieke gevolgen leiden, maar het is ook niet uit te sluiten dat een militaire ingreep niet effectief (genoeg) zou zijn. En wat als Iran de verrijking daarna weer zou hervatten? Een landoorlog is ook gezien de situatie in Irak, nauwelijks een reële optie.

II Vermindering van het aanbod van nucleaire wapens

Onder deze categorie vallen de maatregelen die de verwerving en de export van nucleaire middelen trachten te verhinderen. Achtereenvolgens wordt kort ingegaan op multilaterale oplossingen, exportcontroles, het *Proliferation Security Initiative*, de voorwaarden die aan India zouden moeten worden gesteld om voor het Amerikaanse aanbod van nucleaire samenwerking in aanmerking te komen, en het Nunn-Lugar-initiatief.

Multilateral Nuclear Approaches

De AIV stelt dat Nederland zich in de EU zou moeten inspannen voor multilaterale oplossingen (*Multilateral Nuclear Approaches*) voor de proliferatiegevoelige delen van de nucleaire brandstofcyclus. Dit kan het risico op een *break-out*-scenario verkleinen. In een dergelijk scenario verwerft een staat een kernwapencapaciteit binnen het NPV en stapt vervolgens uit het verdrag, zoals Noord-Korea in 2003 heeft gedaan. Een multilaterale aanpak zou ook een oplossing kunnen zijn voor de kwestie Iran. Zo is het Russische aanbod om Iraans uranium in Rusland te verrijken een vorm van een *Multilateral Nuclear Approach*. Nadat Iran dit voorstel in november 2005 eerst resoluut van tafel had geveegd, verscheen het in januari 2006 ineens weer op de agenda toen het westerse voornemen om Iran voor de Veiligheidsraad te brengen, vaste vorm begon te krijgen.

Exportcontrole

De AIV onderstreept verder het belang van goede exportcontroleregimes en vraagt in dit kader aandacht voor het fenomeen *brokering*. Dit houdt in dat tussenpersonen, vaak onder valse voorwendsels, proliferatiegevoelige goederen via particuliere kanalen naar het 'doeland' sturen, mogelijk via derde landen. De Pakistaanse atoomgeleerd A.Q. Khan is hiervan het bekendste voorbeeld. Hierbij moet ook naar de mogelijkheden en de beperkingen van de eerdergenoemde VN-veiligheidsraadresolutie 1540 worden gekeken. Over deze wetgevende resolutie merkt de AIV op dat dit een nieuw instrument is, waarvan de reikwijdte nog niet geheel duidelijk is.

Proliferation Security Initiative

Ook het bilaterale *Proliferation Security Initiative* (PSI) van de Verenigde Staten kan een nuttige aanvulling zijn op de bestaande multilaterale kaders om de exportcontroles te versterken. Dit in mei 2003 door president Bush aangekondigde initiatief beoogt illegale transporten van proliferatiegevoelig materiaal te onderscheppen en richt zich op een betere

benutting van bestaande (inter)nationale instrumenten (exportcontrole, verdragen, wetgeving) en een verbetering van de internationale samenwerking bij opsporing. Maar het feit dat er zo weinig over bekend is, bemoeilijkt een goed oordeel hierover. Hoe zinvol of hoe effectief is dit instrument eigenlijk? Zo is het onduidelijk hoeveel intercepties sinds 2003 hebben plaatsgevonden, of deze wel of niet succesvol zijn geweest, en wat daarbij precies is aangetroffen. De Amerikanen zijn erg terughoudend met informatie hierover. De AIV beveelt aan om de handelwijze ten aanzien van PSI zoveel mogelijk in EU-verband te coördineren en tot een gemeenschappelijke evaluatie van dit initiatief te komen.

Het Amerikaanse aanbod aan India

Ten aanzien van het voornemen van de Amerikaanse regering om India te helpen bij de opbouw van zijn civiele nucleaire industrie, moet Nederland zich als lid van de *Nuclear Suppliers Group* (NSG) mengen in de formulering van de voorwaarden die aan India worden gesteld en met gelijkgezinde landen maximale conformiteit met het non-proliferatieregime te verlangen. Het NSG voorziet in exportcontroles op de levering van nucleaire en nucleair gerelateerde (*dual use*) goederen aan niet-kernwapenstaten. Het *catch all* uitgangspunt moet zijn dat de voorgestelde civiele samenwerking het kernwapenprogramma van India op geen enkele wijze mag bevorderen. De AIV merkt daarbij op dat toelating van India tot de nucleaire gemeenschap in feite zou inhouden dat India zich aan het NPV onderwerpt als ware het een erkende kernwapenstaat.

Nunn-Lugar-initiatief

Na de ineenstorting van de Sovjet-Unie werd snel duidelijk dat de nucleaire (en biologische en chemische) erfenis van dat land een zeer groot proliferatierisico vormt. In reactie hierop initieerden de twee Amerikaanse senatoren Sam Nunn en Richard Lugar in 1991 een programma dat tot doel heeft om de staten van de voormalige Sovjet-Unie te helpen met het controleren, bewaken en vernietigen van massavernietigingswapens en de splijtstoffen uranium en plutonium. In aanvulling hierop ontwikkelden de G8 in 2002 het *Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction*. Ook dit programma richt zich in op het opruimen van gevaarlijke voorraden van nucleaire en chemische wapens en stoffen in de voormalige Sovjet-Unie. Sinds kort komen daarvoor ook andere landen in aanmerking. De AIV beveelt in zijn rapport aan dat de EU-lidstaten en/of de EU extra geld vrijmaken om het non-proliferatieregime te versterken, zoals de ondersteuning van dit G8-initiatief.

III Versterking van de handhavingscapaciteit

Onder deze categorie richt het AIV-advies zich vooral op de grote behoefte aan tijdige en betrouwbare inlichtingen op alle niveaus. De versterking van de Europese inlichtingencapaciteit en samenwerking tussen opsporingsinstanties is één van de strategische doelen uit het EU-actieplan tegen terrorisme, dat in maart 2004 na de terroristische aanslagen in Madrid is vastgesteld. Thans, na de aanslagen in Londen in juli 2005, moet echter worden geconstateerd dat dit Europese actieplan nog steeds niet volledig is uitgevoerd. Nederland zou er bij alle EU-lidstaten op aan moeten dringen om hun toezeggingen in het kader van het actieplan snel gestand te doen. Wat de samenwerking tussen de Nederlandse inlichtingendiensten AIVD en MIVD betreft, stelt de AIV dat (non-) proliferatie van massavernietigingswapens en hun verspreidingsmiddelen blijvend als een strategisch aandachtsgebied moet worden beschouwd en dat daaraan voldoende capaciteit moet worden toegewezen.

IV Verdediging tegen de gevolgen van NBCR-aanslagen

In een integrale aanpak voor de bestrijding van proliferatie past ook de verdediging tegen de gevolgen van een eventuele nucleaire, biologische, chemische of radiologische (NBCR) aanslag. Want een goed voorbereide maatschappij is beter in staat om de slechtst denkbare scenario's van de gevolgen van een terroristische aanslag het hoofd te bieden. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie overleggen thans over de nadere invulling van de defensiebijdrage aan nationale veiligheid. Daarbij verschuift de rol van Defensie van meer algemene bijstand (vangnetconstructie) naar ondersteuning met specialistische capaciteiten waarover de civiele instanties niet, of niet in voldoende mate, beschikken. Zo zou Defensie een grotere rol bij de bestrijding van de gevolgen van NBC-besmettingen gaan spelen door de NBC-bestrijdingscapaciteit te vergroten en de reactietijden te verkleinen. De AIV onderschrijft het belang van deze maatregelen en stelt dat de snelle verwezenlijking hiervan met kracht ter hand moet worden genomen. Ook stelt de AIV dat alle betrokken instanties (politie, brandweer, geneeskundige diensten, krijgsmacht) regelmatig gezamenlijk moeten oefenen op het vlak van bescherming tegen de gevolgen van NBC-wapens, zodat de samenwerking wordt gegarandeerd.

Tot slot

De afgelopen periode is de geloofwaardigheid van het nucleaire non-proliferatieregime ernstig in het gedrang gekomen, vooral van het NPV dat als de normatieve hoeksteen hiervan geldt. Maar ondanks het sombere beeld dat hieruit oprijst, bestaat hiervoor geen reëel alternatief. Nederland moet zich in internationale fora sterk blijven maken voor een integrale en multilaterale aanpak van dit probleem. Gegeven de huidige tegenstellingen zal de versterking van het non-proliferatieregime voorlopig echter niet anders dan met kleine stapjes gaan.

Drs. J.M.D. van Leeuwe is secretaris van de Commissie Vrede en Veiligheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Dit artikel is een bewerking van het AIV/CVV advies over het nucleaire non-proliferatieregime.

Noten

1. Dit advies is voorbereid door de Commissie Vrede en Veiligheid (CVV) van de AIV. Op verzoek van de regering heeft de CVV zich daarbij beperkt tot nucleaire (non-)proliferatie. Zie voor het volledige advies: www.aiv-advies.nl.
2. De AIV komt in zijn advies over non-proliferatie tot 21 aanbevelingen aan de regering en 1 aan de Tweede Kamer. De meeste daarvan komen in dit artikel aan de orde.
3. *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change (A/59/565)*, december 2004.
4. Een radiologische bom is geen massavernietigingswapen, maar een conventioneel explosief waarop radiologisch materiaal is bevestigd. Het psychologisch effect daarvan kan echter groot zijn: *mass-disruption* in plaats van *mass-destruction*.
5. Zie het AIV-advies voor een overzicht van het non-proliferatieregime en voor een toelichting op de gebruikte begrippen.