

# De Veiligheidsraad en de ‘proliferatie-gevoelige nucleaire activiteiten’ van Iran en Noord-Korea

Door Dick LEURDIJK <sup>1</sup>

In: VN Forum 2007/1

De Veiligheidsraad heeft zich in 2006 uitvoerig beziggehouden met een tweetal nucleaire dossiers, die van Iran en Noord-Korea, met als inzet het tegengaan van de verdere ontwikkeling van hun nucleaire programma's. In het geval van Iran spitste de zorg zich toe op de hervatting van de verrijking van uranium; in het Noord-Koreaanse geval ging het vooral om de verdere uitbouw van het reeds bestaande kernwapenprogramma. De directe aanleiding voor de bemoeienissen van het hoogste VN-orgaan, volgens het VN-Handvest belast met het bewaren van de internationale vrede en veiligheid, lag in het doorgeleiden van het Iran-dossier door de nucleaire waakhond van de VN (het IAEA) naar de Raad, en in het geval van Noord-Korea in de raketlanceringen van juli en de kernproef van oktober vorig jaar. In beide gevallen besloot de Raad uiteindelijk tot het instellen van economische sancties. De vraag is nu, in het licht van de woedende reacties vanuit Teheran en Pyongyang op de strafmaatregelen, hoe effectief de sancties zullen zijn. Er bestaat daarover terecht veel scepsis. Op de achtergrond speelt bovendien de vraag hoe geloofwaardig het bestaande non-proliferatiebeleid nog is. De opstelling van de Veiligheidsraad in de beide dossiers vertoont ondertussen interessante parallellen.

## Het Iraanse nucleaire programma

Het besluit, vlak voor Kerst 2006, sancties in te stellen tegen Iran was al voorafgegaan door de aanvaarding van een resolutie, eind juli 2006, waarin de Veiligheidsraad besloten had de eerder door het IAEA geeiste opschorting van de verrijking van uranium juridisch bindend te maken. Dat gebeurde nadat het IAEA het Iran-dossier had doorgeleid naar de Veiligheidsraad om zo Iran er alsnog toe te bewegen zich aan zijn verplichtingen te houden. De Raad verwees in de resolutie naar een reeks recente rapporten van de Directeur Generaal van het IAEA en resoluties van de IAEA Bestuursraad over Iran's nucleaire programma, die duidelijk maken dat het IAEA niet kan vaststellen dat Iran's motieven uitsluitend vreedzaam zijn. Het rapport van februari bevatte een lijst van nog onopgehelderde kwesties rond dat programma, 'including topics which could have a military nuclear dimension', waardoor het IAEA niet in staat was te concluderen dat er geen sprake is van illegale nucleaire materialen of activiteiten in Iran. Het rapport van april maakte duidelijk dat na meer dan drie jaar inspanningen door het IAEA om opheldering te krijgen over alle aspecten van het Iraanse programma, 'de bestaande gaten in de kennis voorwerp van zorg blijven'. <sup>2</sup> Op basis van het IAEA-rapport

---

<sup>1</sup> Dick LEURDIJK is als onderzoeker, docent en politiek commentator verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' in Den Haag.

<sup>2</sup> Iran's nucleaire programma was al voorwerp van internationale zorg sinds de ontdekking in 2003 dat het 18 jaar lang zijn nucleaire activiteiten verborgen had gehouden, in weerwil van zijn verplichtingen onder het Non-Proliferatieverdrag (NPV).

van juni sprak de Raad zijn 'ernstige zorgen' uit over Iran's besluit alle activiteiten die verband houden met de verrijking van uranium te hervatten. Tegen deze achtergrond besloot de Raad, met een verwijzing naar Artikel 40 uit het VN-Handvest, Iran de door het IAEA verlangde opschorting van zijn verrijkingsactiviteiten dwingend op te leggen. De Raad vroeg de Directeur Generaal van het IAEA om uiterlijk 31 augustus rapport uit te brengen over de vraag of Iran tegen die tijd de verrijking had stopgezet. Zo niet dan zou hij 'gepaste maatregelen' nemen, daarmee zinspelend op sancties.<sup>3</sup>

Nadat het IAEA eind augustus had gerapporteerd dat Iran nog altijd doorging met de verrijking van uranium, zou het tot eind december duren alvorens de Veiligheidsraad consensus wist te bereiken over de te nemen strafmaatregelen. In een rapport van november 2006 had het IAEA andermaal gezegd dat Iran geen volledige opening van zaken had gegeven, door niet tegemoet te komen aan specifieke verzoeken om informatie, steekproeven en toegang tot faciliteiten, documenten en personen. Nu besloot de Veiligheidsraad, met een beroep op Artikel 41 VN-Handvest, dat Iran onverwijld, onder toezicht van het IAEA, de volgende 'proliferatie-gevoelige nucleaire activiteiten' opschort: (a) alle activiteiten die verband houden met verrijking en opwerking en (b) het werk aan alle zwaar-waterprojecten. Om dit eisenpakket af te dwingen stelde de Raad sancties in. Hij verbood de handel met Iran van alles (onderdelen, materialen, uitrusting, goederen en technologie) dat zou kunnen bijdragen aan Iran's verrijkings-, opwerkings- en zwaar water-activiteiten, of aan de ontwikkeling van raketten. In dat verband legde hij de lidstaten van de VN een verbod op op het bieden van technische ondersteuning of training, het verschaffen van financiële hulp of het doen van investeringen, ook weer voorzover deze verband hielden met de genoemde activiteiten. De resolutie riep de lidstaten voorts op attent te zijn op het binnenlaten van dan wel de doorgang verlenen aan personen die betrokken zijn bij Iran's nucleaire activiteiten. In een annex bij de resolutie gaf de Raad een opsomming van een beperkt aantal instanties en personen (22 in totaal) die betrokken waren bij het kern- dan wel het raketprogramma. El Baradei werd verzocht om binnen 60 dagen de Raad te rapporteren over de opschorting van de verrijking van uranium. Mocht dat nog steeds niet het geval zijn dan dreigde de Raad met 'verdere gepaste maatregelen' conform Artikel 41.

## **Het Noord-Koreaanse nucleaire programma**

Op 14 oktober 2006 besloot de Veiligheidsraad tot het instellen van een reeks sancties tegen Noord-Korea als reactie op de kernproef van vijf dagen daarvoor. Het was de tweede maal dat jaar dat de Veiligheidsraad het land veroordeelde. In juli nog was Pyongyang door de Raad veroordeeld voor een reeks lanceringen van ballistische raketten die internationaal veel ophef veroorzaakten.<sup>4</sup> De Veiligheidsraad toonde zich bij die gelegenheid vooral bezorgd 'vanwege de mogelijkheid dat zulke systemen kunnen worden gebruikt als middel om nucleaire, chemische of biologische ladingen over te brengen'. Tegen deze achtergrond verwees de Raad, in een ongebruikelijke formulering, naar 'zijn bijzondere verantwoordelijkheid voor de handhaving van internationale vrede en veiligheid' – daarmee heel voorzichtig zinspelend op de mogelijkheid om in een later stadium alsnog sancties te in te stellen. In de eerste operationele paragraaf van de resolutie veroordeelde de Raad de lancering van de ballistische raketten op 5 juli. Hij vroeg Noord-Korea 'alle activiteiten op te schorten die verband houden met zijn programma voor ballistische raketten', en zich te houden aan zijn eerdere verplichtingen inzake een moratorium op raketlanceringen.

---

<sup>3</sup> SC/RES/1696 (2006), 31 July 2006.

<sup>4</sup> S/RES/1695 (2006), 15 July 2006.

Na de raketlancerings in juli volgde op 9 oktober de Noord-Koreaanse kernproef. Waar de Raad in juli nog terugschrok voor sancties, was er nu wel consensus.<sup>5</sup> Naast de veroordeling van de Noord-Koreaanse kernproef als een ‘flagrante inbreuk’ op eerdere resoluties van de Veiligheidsraad, eiste de raad, met het aannemen van de resolutie, van Noord-Korea een aantal maatregelen:

- 1) Noord-Korea moet afzien van verdere kernproeven of raketlancerings;
- 2) Noord-Korea moet onmiddellijk zijn aankondiging intrekken dat het zich terugtrekt uit het Non-Proliferatieverdrag inzake kernwapens;
- 3) Noord-Korea moet terugkeren naar het Non-Proliferatieverdrag en het Internationale Atoomenergie-Agentenschap (IAEA) (..);
- 4) Noord-Korea moet alle activiteiten opschorten die verband houden met zijn programma voor ballistische raketten en zich weer houden aan de eerdere verplichtingen krachtens een moratorium op raketlancerings;
- 5) Noord-Korea moet alle kernwapens en bestaande nucleaire programma’s opgeven op een volledige, verifieerbare en onomkeerbare wijze, dient zich te houden aan de verplichtingen krachtens het Non-Proliferatieverdrag (), en zal op transparantie gerichte maatregelen voor het IAEA treffen die verder gaan dan de bestaande verplichtingen, met inbegrip van toegang tot personen, documentatie, uitrusting en faciliteiten zoals vereist door het IAEA; en
- 6) Noord-Korea dient alle andere bestaande massavernietigingswapens en zijn programma voor ballistische raketten op te geven ().

De Veiligheidsraad stelde vervolgens sancties in, die vooral neerkomen op een serie im- en exportverboden:

- 1) Een verbod op de handel van alle lidstaten met Noord-Korea in
  - a. Gevechtstanks, pantservoertuigen, artilleriesystemen, gevechtsvliegtuigen, aanvalshelicopters, oorlogsschepen, raketten, etc.;
  - b. Materialen en technologie die verband houden met programma’s voor massavernietigingswapens; en
  - c. Luxe goederen
- 2) Een verbod op de export door Noord-Korea van alles wat valt onder 1(a) en 1 (b);
- 3) Een verbod op de overdracht aan Noord-Korea van technische training, advies, en diensten ten behoeve van de maatregelen die vallen onder 1 (a) en 1 (b);
- 4) De bevrozing van alle financiële tegoeden in het buitenland die toebehoren aan personen of instanties die, naar het oordeel van de VN, betrokken zijn bij alle Noord-Koreaans programma’s voor massavernietigingswapens;
- 5) Een verbod op het toelaten of doorreizen van door de VN aangewezen personen, en hun familieleden, die betrokken zijn bij het beleid m.b.t. massavernietigingswapens; en
- 6) Alle lidstaten worden geacht samen te werken bij het tegengaan van de illegale handel in nucleaire, chemische of biologische wapens en hun overbrengingsmiddelen, onder andere door het inspecteren van de lading naar en van Noord-Korea.

De maatregelen hebben dus heel nadrukkelijk betrekking op Noord-Korea’s offensieve militaire vermogen en zijn potentieel aan massavernietigingswapens. Opmerkelijk is ook het

---

<sup>5</sup> S/RES/1718 (2006), 14 October 2006.

verbod op de levering van 'luxe goederen' (bedoeld om de politieke elite te treffen) en de oproep aan de lidstaten om ladingen van en naar Noord-Korea te inspecteren. In beide gevallen worden de maatregelen niet nader uitgewerkt en laten ze dus veel ruimte voor onduidelijkheden c.q. ontduiking. .

## Hoe nu verder?

Eind 2006 tekende zich in beide gevallen een impasse af, gelet op de woedende reacties van Teheran en Pyongyang op het instellen van de sancties. Het ziet er dan ook niet naar uit dat beide landen zullen instemmen met de eisen van de Veiligheidsraad. President Ahmadinejad noemde de resolutie 'een vodje papier' en aan Noord-Koreaanse zijde sprak men over 'ganster-methodes'. Vanuit de optiek van de Veiligheidsraad vertonen de nucleaire dossiers van Iran en Noord-Korea intussen interessante parallellen, ook al is de uitgangspositie, totaal verschillend: Noord-Korea beschikt reeds over een kernwapen, terwijl Iran zich nog in het stadium bevindt van de opbouw van een zelfstandige brandstofcyclus, als noodzakelijke voorwaarde voor de ontwikkeling van een kernbom.

De ambities van potentiële kernwapenlanden worden vooral bepaald door hun technologisch vermogen om kernwapens te maken en de politieke intenties daartoe. Over de technologische capaciteit van Pyongyang terzake bestaat geen onduidelijkheid meer. Iran heeft duidelijk gemaakt dat het streeft naar een serieuze capaciteit voor de opwerking van uranium en aanverwante onderdelen van de splijtstofcyclus. Bovendien heeft het gezegd dat het voor zijn splijtstofvoorziening niet afhankelijk wil zijn van buitenlandse leveranciers. Wat de politieke ambities betreft, hoeft de internationale gemeenschap ook geen illusies meer te hebben. Het belangrijkste motief voor Noord-Korea voor het bezit van kernwapens gaat terug op de Koreaanse oorlog in de jaren vijftig, en vloeit voort uit de vrees voor een mogelijke Amerikaanse militaire inval. De ondergrondse kernproef van oktober was ook bedoeld als een afschrikkingsmiddel, zo betoogde Pyongyang. Bovendien warschuwde het dat indien de VS hun druk op Noord-Korea zouden blijven opvoeren, het dit zou opvatten als een oorlogsverklaring en dan 'fysieke tegenmaatregelen' zou nemen – daarmee impliciet dreigend met meer kernproeven.<sup>6</sup> Met het aan de macht komen van President Ahmadinejad, in de zomer van 2005, is het Iraanse nucleaire programma nadrukkelijk ingebed in diens streven naar een 'tweede Islamitische revolutie' in Iran. Het kroonargument van de Iraanse regering voor zijn nucleaire programma is gebaseerd op de artikelen van het Non-Proliferatieverdrag, die betrekking hebben op wat het regiem in Teheran ziet als het 'inherente recht' van ondertekenaars van het NPV op het gebruik van kernenergie voor vreedzame doeleinden.

De Veiligheidsraad legt beide landen dwingend een vergaand eisenpakket op. Iran dient zijn activiteiten met betrekking tot de verrijking, de opwerking en zwaar-waterreactoren op te schorten. Door te spreken van 'opschorting', en niet van 'opgeven', houdt de Raad nadrukkelijk de optie open voor de toepassing van kernenergie voor vreedzame doeleinden. Noord-Korea moet onvoorwaardelijk afzien van verdere kernproeven en raketlanceringen en dient alle (programma's inzake) kernwapens en andere massavernietigingswapens op te geven.

Het valt niet te verwachten dat Teheran en Pyongyang erg onder de indruk zullen zijn van de sancties. Voor Iran zijn ze vermoedelijk te beperkt om echt pijn te doen, mede als uitvloeisel van de onenigheid onder de leden van de Raad over de reikwijdte ervan, ook al werd de

---

<sup>6</sup> United Nations News Service, 14 October 2006.

resolutie uiteindelijk unaniem aanvaard. Zo is erop gewezen dat de sancties voldoende ruimte laten voor een ongestoorde voortzetting van het nucleaire programma.<sup>7</sup> Ook de opgelegde reisbeperkingen raken slechts een klein aantal personen en instanties, gelet op de duizenden personen die betrokkenen zijn bij de programma's. Van Amerikaanse zijde werd dan ook onmiddellijk aangegeven dat het hier slechts ging om 'een eerste set' van maatregelen.<sup>8</sup> Maar ook eventuele 'verdere gepaste maatregelen', waarmee de Raad al heeft gedreigd, zullen het land niet afhouden van zijn nucleaire ambities. De eerste aanwijzingen daarvoor lieten niet lang op zich wachten. Niet alleen deed president Ahmadinejad de resolutie onmiddellijk af als 'een vodge papier', maar in januari 2007 ontzegde Iran, bij wijze van vergeldingsmaatregel voor de sancties, ook nog eens 38 IAEA-inspecteurs de toegang tot het land, nadrukkelijk gepresenteerd als de eerste stap in een serie om de samenwerking met het IAEA te beperken.<sup>9</sup> Ten aanzien van Noord-Korea waarschuwt de Raad 'that it shall keep DPRK's actions under continuous review' en zegt hij bereid te zijn de sancties te heroverwegen (versterken, aanpassen, opschorten of opheffen) indien daartoe aanleiding zou zijn.

Het is nog te vroeg om iets te zeggen over de effectiviteit van de sancties. Tot dusver is er weinig bekend over de wijze waarop en de mate waarin ze worden nageleefd. Wel is in beide gevallen nadrukkelijk door de Veiligheidsraad de optie open gehouden van een nieuwe reeks van sancties indien opnieuw sprake zou zijn van 'non-compliance'. Van verschillende kanten, onder andere door Rusland en China, werd aangedrongen op terughoudendheid bij de toepassing van de sancties tegen Noord-Korea. Zelf waarschuwde het dat een controle van zijn schepen door de Verenigde Staten op volle zee 'het begin van oorlog' zou zijn. Wat Iran betreft, markeert het rapport van het IAEA dat op 23 februari uitkomt op korte termijn een nieuw momentum in het Iran-dossier. Er dienen zich nu op zijn minst twee opties aan, ervan uitgaande dat Iran opnieuw niet tegemoet komt aan de eisen van de Veiligheidsraad. De eerste betreft een nieuwe reeks sancties. De tweede optie betreft een mogelijk militair optreden tegen Iran. Verleden jaar werd al volop gespeculeerd over een Amerikaanse militaire actie (volgens het concept van de zg. pre-emptieve aanval). Op zijn minst even serieus moet de mogelijkheid van een Israëlische militaire aanval worden beschouwd. In Israël werd herhaaldelijk benadrukt dat Iran het 'point of no return' voor het maken van een kernbom in het voorjaar van 2007 zou bereiken. Ook gelet op de vanouds gespannen verhouding tussen Israël en Iran, gevoed door uitspraken van president Ahmadinejad over de ontkenning van de holocaust en het van de kaart vegen van de staat Israël, is er alle reden voor zorg over de ontwikkelingen dit jaar rond het Iraanse nucleaire programma.

Interessant is ook dat in beide gevallen de Veiligheidsraad, na het instellen van de sancties, nadrukkelijk aanstuurt op een oplossing langs diplomatieke weg. In het geval van Iran is de Raad ervan overtuigd dat de geeiste opschorting kan bijdragen aan een diplomatieke oplossing via onderhandelingen 'die garandeert dat Iran's nucleaire programma uitsluitend voor vreedzame doeleinden bestemd is'. De Raad verwelkomt in dit verband de inspanningen van China, Frankrijk, de Russische Federatie, het Verenigd Koninkrijk, de VS en Duitsland uit juni 2006 voor een oplossing via onderhandelingen, en roept Iran op hun voorstellen voor een lange-termijnoplossing over te nemen. Deze voorzagen in een pakket economische en politieke 'incentives' in ruil voor Iran's opschorting van zijn verrijkingsactiviteiten. Het pakket bood Iran, in de woorden van de Amerikaanse ambassadeur VN-ambassadeur in Geneve, Gregory Schulte, 'substantiële economische, politieke en technologische kansen'. Op

---

<sup>7</sup> Ephraim Asculai: 'Security Council Resolution 1737: Too Little, Too Late'. INSS Insight, January 11, 2007.

<sup>8</sup> 'Iran Nuclear Program Actions Could Spur Further Isolation', Current Issues, 22 January 2007.

<http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&y=2007&m>

<sup>9</sup> NRC Handelsblad, 23 januari 2007.

het nucleaire vlak omvatten deze (a) een herbevestiging van Iran's recht op kernenergie conform de verplichtingen uit het Non-Proliferatieverdrag, (b) steun bij de bouw van de modernste licht-waterreactoren, (c) deelneming aan een gemeenschappelijke onderneming voor de verrijking van uranium in Rusland, en (d) juridisch-bindende toezeggingen inzake de brandstofleverantie voor toekomstige reactoren. Met betrekking tot Noord-Korea roept de Veiligheidsraad op tot een hervatting van het zes-partijenoverleg, gericht op de implementatie van de Gemeenschappelijke Verklaring van 19 september 2005 van China, de DPRK, Japan, Zuid-Korea, de Russische Federatie en de Verenigde Staten die de denuclearisatie van het Koreaanse schiereiland beoogt. In dat verband wordt Noord-Korea opgeroepen snel naar het overleg terug te keren zonder voorwaarden vooraf. Een eerste poging om na het ingaan van de sancties dat overleg uit het slop te halen, liep in november alweer vast. De Amerikaanse onderhandelaar Hill had duidelijk gemaakt dat 'Het pakket van 5 september (2005) in zijn geheel [moet] worden uitgevoerd'. Krachtens dat pakket zegde Noord-Korea toe zijn kernwapens op te geven en zijn nucleaire programma te beeindigen, onder toezicht van het IAEA, in ruil voor economische hulp (o.a. op het gebied van energie) en toezeggingen inzake zijn veiligheid (zoals een niet-aanvalsverdrag). Bij zijn aantreden, begin januari 2007, gaf de nieuwe Secretaris-Generaal van de VN, Ban Ki-Moon, aan de kwestie van het Noord-Koreaanse nucleaire programma met prioriteit te zullen aanpakken. Mij lijkt die ambitie geen garantie voor een doorbraak.

Met het instellen van de sancties tegen Noord-Korea en Iran werd in beide gevallen een nieuwe fase bereikt in de bemoeienissen van de internationale gemeenschap met de proliferatie-risico's van de beide nucleaire programma's in het kader van het Non-Proliferatieverdrag. In meer algemene zin vormen de beide dossiers dan ook een toetssteen 'van de onmogelijke spagaat van het verdrag dat verspreiding van nucleaire energie toelaat, maar tegelijkertijd verspreiding van nucleaire wapens verbiedt'.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Manuel Duran: 'Sommige kernwapenstaten meer gelijk dan andere', Internationale Spectator, Jaargang 61 nr. 1, januari 2007, p. 49.