

12 Proliferatie

C. Homan

12.1 Inleiding

Massavernietigingswapens (nucleaire, biologische en chemische – NBC) en het mogelijk gebruik daarvan door staten of niet-statelijke actoren wordt algemeen gezien als een van de grootste bedreigingen voor de internationale vrede en veiligheid. Zo stelt bijvoorbeeld het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken over nucleaire non-proliferatie uit januari 2006, dat “een mogelijke combinatie van terrorisme en massavernietigingswapens tot de grootste dreiging van deze tijd hoort”.¹ Het advies meent ook, dat een uitbreiding van het aantal kernwapenstaten met iedere nieuwe staat de kans vergroot op ongelukken en misverstanden en proliferatie zou kunnen versnellen. Soortgelijke zorgen zijn ook te vinden in documenten van de Verenigde Naties (VN), de G8, de Verenigde Staten (VS) en de Europese Unie (EU).²

De zorg over het gevaar van proliferatie van massavernietigingswapens is echter niet van de laatste jaren. Met de komst van nucleaire wapens stond proliferatie als aandachtspunt al spoedig op de veiligheidsagenda.³ Sinds de detonatie van de eerste atoombom in Hiroshima in 1945, en het bewijs van de vernietigende uitwerking van onconventionele wapens, is de internationale gemeenschap bezorgd over de verspreiding en de dreiging van het gebruik van nucleaire, chemische en biologische wapens, zowel door staten als niet-statelijke actoren.

Teneinde deze dreiging tegen te gaan, hebben staten zowel op nationaal als internationaal niveau, politieke en juridische normatieve kaders ontwikkeld. Deze kaders zijn gericht op regulering van de productie en opslag van massavernietigingswapens (*Weapons of Mass Destruction* – WMD) gevoelige materialen binnen staten, evenals hun verspreiding door de toenemende internationale (illegale) handel, zowel naar andere staten als naar niet-statelijke actoren. Hoewel ook de

¹ Adviesraad Internationale Vraagstukken Januari 2006, p. 42

² Zie achtereenvolgens: *In Larger Freedom: Development, Security and Human Rights for All, Report of the Secretary-General of the United Nations*, UN Doc. A/59/2005, (New York 2005); G8 Global Partnership against Weapons and Materials of Mass Destruction, 28 August 2002; *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington: The White House, May 2010; *The Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, 10352/03 Council of European Union, (Brussel 2003).

³ *Weapons of Terror – Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms*, Stockholm: Weapons of Mass Destruction Commission 2006, p. 1 (http://www.wmdcommission.org/files/Weapons_of_Terror.pdf).

proliferatie van kleine en lichte wapens een groot probleem vormt voor de internationale gemeenschap, staan in dit hoofdstuk de massavernietigingswapens centraal.

Zonder volledigheid te pretenderen beoogt dit hoofdstuk in kort bestek de belangrijkste aspecten van het non-proliferatiebeleid op het gebied van massavernietigingswapens te belichten. Allereerst komen de eigenschappen van deze wapens en de belangrijkste verdragen en andere regelingen op het gebied van non-proliferatie van deze wapens aan de orde. Hierna wordt in het kort aandacht besteed aan het Nederlands non-proliferatiebeleid en de taken van de twee inlichtingen- en veiligheidsdiensten op dit terrein. Hierbij wordt tevens ingegaan op de rol die deze diensten hebben gespeeld in de besluitvorming over de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak in 2003. Besloten wordt met een aantal zwakheden van het non-proliferatieregime.

Kernwapens

Kernwapens zijn wapens waarvan de werking berust op een kettingreactie van atoomkernen, waarbij energie vrijkomt.⁴ De verwoestende werking van een nucleair wapen wordt veroorzaakt door vier effecten: hitte; luchtdruk en aardbevingen; directe straling (neutronenemissie en gammastraling); en reststraling ten gevolge van radioactiviteit van afvalproducten van de explosie. De eerste twee effecten treden ook op bij conventionele bomexplosies, maar alleen in veel minder hevige mate. Daarnaast produceert een nucleair wapen directe straling en reststraling. De werking van neutronen op het menselijk lichaam is rampspoedig. Afhankelijk van de hoeveelheid neutronenstraling, sterft het slachtoffer binnen enkele dagen of weken door hersen-, darm- of beenmergsyndroom.

De proliferatie van nucleaire wapens kent een andere dimensie dan die van biologische of chemische wapens.⁵ Kernwapens hebben veel meer dan de laatstgenoemde twee categorieën niet alleen militaire waarde, maar het bezit ervan heeft ook een belangrijke politieke betekenis. Een staat die beschikt over nucleaire wapens kan rekenen op internationaal aanzien en wordt sneller tot de (regionale) grootmachten gerekend. Sommige experts spreken dan ook van een ‘mythische’ status die het bezit van nucleaire wapens verschaft. Aangezien de militaire inzetmogelijkheden van nucleaire wapens over het algemeen ondergeschikt zijn aan de politieke waarde ervan, kunnen de achtergronden en motivaties van proliferatieactiviteiten rond nucleaire wapens niet één-op-één met die van chemische of biologische wapens te vergelijken.

4 Nederlof 1992, p. 154-159; Waheguru Pal Singh Sidhu, p. 369.

5 Van der Meer 2009, p. 600-601.

12.2 Massavernietigingswapens en wapenbeheersing

12.2.1 HET NON-PROLIFERATIEVERDRAG (NPV)

Een belangrijke aanleiding om tot kernwapenbeheersing te komen was de Cuba-crisis in 1962. Alom werd toen gevreesd dat de wereld op de rand van een nucleaire oorlog verkeerde. Toen bovendien Groot-Brittannië (1952) en Frankrijk (1960), maar ook China in 1964 bij de ‘nucleaire club’ waren gekomen, groeide het besef dat vermeden moest worden dat nog meer landen kernwapens ontwikkelden.

Vanuit dat streven kwam in 1968 het Non-Proliferatieverdrag (NPV) tot stand, dat geldt als de hoeksteen van het bestaande nucleaire non-proliferatieregime.⁶ Het NPV steunt op drie uitgangspunten: non-proliferatie, het recht op toegang tot civiele nucleaire technologie en nucleaire ontwapening.

In het NPV beloven de kernwapenstaten (China, Frankrijk, Groot-Brittannië, de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten) niet alleen af te zien van het verspreiden van kernwapens, maar ook andere landen niet te steunen bij het verkrijgen van kernwapens. Ook zullen deze landen de controle over hun eigen kernwapens niet overdragen aan andere staten. De niet-kernwapenstaten in het verdrag zien af van kernwapens en doen dat onder toezicht van het *International Atomic Energy Agency* (IAEA). Zij krijgen in ruil daarvoor het recht kernenergie te ontwikkelen en te gebruiken voor vreedzame doeleinden, onder inspectie van het IAEA. Kernwapenstaten zijn verplicht om de potentiële voordelen van alle mogelijke vreedzame toepassingen van nucleaire kennis beschikbaar te stellen aan niet-kernwapenstaten. De kernwapenstaten verplichten zich bovendien tot nucleaire ontwapening en tot een verdrag over algehele ontwapening onder strikte internationale controle.

Het feit dat de kernwapenstaten, ondanks de substantiële reductie van hun kernwapenarsenalen in de laatste twee decennia, in gebreke zijn gebleven de gedane belofte tot nucleaire ontwapening na te komen, beschouwen vele niet-kernwapenstaten als discriminerend. Dit vormde in 1995 overigens nog geen belemmering het NPV voor onbepaalde tijd te verlengen. Maar de onwil van met name de Verenigde Staten om het in 1996 tot stand gekomen Algehele Kernstopverdrag (*Comprehensive Test Ban Treaty* – CTBT) – dat als een belangrijke stap tot het tegengaan van ‘verticale’ proliferatie moet worden gezien – te bekrachtigen, heeft het bestaande wantrouwen bij een groot deel van de niet-kernwapenstaten versterkt. Voor wat betreft de toezeggingen van de niet-kernwapenstaten, heeft het systeem, aangevuld met het in het kader van het IAEA uitgewerkte *safeguards*-stelsel niet onbevredigend gewerkt. Buiten het verdragssysteem om hebben zich

⁶ Zie voor de verdragstekst: <http://www.disarmament.un.org/wmd/NPT/npttext.html>. Zie tevens, Een kernwapenvrije wereld, Utrecht: IKV PAX CHRISTI januari 2009, p. 26-35.

drie additionele kernwapenstaten ontwikkeld: India, Israël en Pakistan. Van de verdragspartijen heeft alleen Noord-Korea zich uit het systeem teruggetrokken en een eigen nucleaire capaciteit ontwikkeld. Hiernaast levert alleen Iran op dit moment nog aanzienlijke problemen op.

12.2.2 DE NUCLEAIRE 'INDIA – VS DEAL'

Een recent voorbeeld van de problemen die samenhangen met de proliferatie-kwestie, is het verdrag voor vreedzaam gebruik van kernenergie, het zogenoemde '*123 Agreement*' tussen de VS en India. Zoals bekend is India een *de facto*-kernwapenstaat, die immers niet aangesloten is bij het NPV. India beschikt sinds zijn eerste kernproef in 1974 over nucleaire slagkracht. Dat werd in 1998 bevestigd door een nieuwe reeks kernproeven. Binnen een paar weken voerde Pakistan ook kernproeven uit, wat een regionale kernwapenwedloop weerspiegelde. Velen zien de India – VS deal als de doodsteek voor het NPV. De *Nuclear Suppliers Group* (NSG) zwichtte echter voor Amerikaanse druk en ging ermee akkoord dat India, ook al is het land geen lid van het NPV, voortaan recht op nucleaire technologie krijgt. De NSG is een organisatie van 45 landen die ooit juist was opgericht om nucleaire handel met 'pariastaten' te voorkomen. De VS willen India een uitzonderingspositie geven om het land strategisch naar zich toe te trekken en omdat het India *proliferation proof* vindt. Van dit land zou geen kernwapenverspreiding te verwachten zijn. Het IAEA mag van India een veertiental door de Indiase regering aangewezen nucleaire installaties controleren, maar dat geldt niet voor de militaire installaties, waar India aan kernwapens werkt.

12.2.3 THE INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY (IAEA)

Zoals hierboven is opgemerkt, speelt de *International Atomic Energy Agency* een belangrijke rol bij de inspectie van niet-kernwapenstaten.⁷ Het agentschap garandeert dat niet-kernwapenstaten hun recht op vreedzaam gebruik van kernenergie niet misbruiken om een kernwapenstatus te verkrijgen. Het IAEA speelt met andere woorden alleen een rol bij het tegengaan van proliferatie en heeft geen bevoegdheid om bij kernwapenstaten inspecties uit te voeren ter verificatie van kernwapenreducties. De kernwapenstaten hebben ook geen informatieplicht jegens het IAEA.

Het IAEA kent meer beperkingen. Zo is er een aantal zwakheden in het verificatiesysteem. De invoering van een vrijwillig additioneel protocol in maart 2007 heeft het toegangsrecht van het IAEA tot locaties en informatie vergroot, maar het protocol is slechts door een beperkt aantal landen geratificeerd. Daardoor blijft de werking beperkt. Bovendien beschikt het IAEA over zeer beperkte macht

7 Zie voor de website van het IAEA <http://www.iaea.org/>.

om landen aan te pakken die het NPV overtreden. Verwijzingen naar de Veiligheidsraad waar de vijf kernwapenstaten vetorecht hebben, leidden in het verleden zelden tot eensgezind, daadkrachtig en effectief optreden.

Een robuust inspectiesysteem is echter van groot belang. Verplichte onderteekening van het additionele protocol zou een belangrijke stap vooruit zijn. Bevoegdheid tot inspectie bij de kernwapenstaten zou ook aanzienlijk bijdragen aan de beloofde transparantie en de steun aan het NPV. Ook is het van belang dat het IAEA meer middelen krijgt om deze taken uit te voeren.⁸ Het hoofd van de IAEA, Mohamed ElBaradei, pleitte er bovendien begin 2008 voor de hele splijtstofcyclus, inclusief de controle op nucleair afval, onder supranationale controle te stellen, “zodat geen enkel land de exclusieve capaciteit krijgt om materiaal voor nucleaire wapens te produceren”.⁹

12.2.4 CUT-OFF TREATY

Al jarenlang staat het starten van onderhandelingen over een verdrag inzake een verbod op de productie van splijtstoffen voor explosiedoeleinden op de non-proliferatie agenda.¹⁰

De noodzaak van een verdrag dat de productie van splijtstoffen voor explosiedoeleinden verbiedt, staat buiten kijf. Zo’n *Cut-Off Treaty* kan alleen tot stand komen zodra de sleutelspelers tot de conclusie komen dat een dergelijk akkoord hun nationale veiligheidsbelangen dient. Het openhouden van mogelijkheden om splijtstoffen voor het eigen land te produceren, zorgt er onherroepelijk voor dat ook andere landen deze mogelijkheid willen open houden. Het Amerikaanse initiatief om een verdragsontwerp te presenteren is een stap vooruit. Het concept is echter niet meer dan een codificatie van bestaande verdragen en bevestigt het discriminerende karakter van het NPV voor de niet-kernwapenstaten. De realisatie van een *Cut-Off Treaty* vergt leiderschap van de kernwapenstaten, niet in de laatste plaats van de VS, Rusland en China. Zonder deze landen zullen landen als India, Pakistan en Israël niet bereid zijn tot constructieve onderhandelingen over hun eigen productie van splijtstoffen. De meningsverschillen over de omvang van voorraden splijtstof en verificatie zullen dan bovendien voortduren.

12.2.5 THE NUCLEAR SUPPLIERS GROUP (NSGG)

De eerder genoemde *Nuclear Suppliers Group* (NSG) werd opgericht in 1975 en omvat 46 landen (waaronder China, Rusland en de VS) die nucleaire elementen leveren.¹¹ De landen zijn vrijwillig overeengekomen om hun export controles te

⁸ *Reinforcing the Global Nuclear Order for Peace and Prosperity, The Role of the IAEA to 2020 and Beyond*, (Wenen 2008), p. 6.

⁹ ElBaradei 27 February 2008.

¹⁰ Zie <http://www.fas.org/nuke/control/fmct/>.

¹¹ Zie <http://www.armscontrol.org/factsheets/NSG.asp#notes1>.

coördineren, die betrekking hebben op overdrachten aan niet-kernwapenstaten van civiel nucleair materiaal en nucleair gerelateerde uitrusting en technologie. De NSG beoogt te voorkomen dat nucleaire export voor commerciële en vreedzame doeleinden wordt gebruikt voor het vervaardigen van nucleaire wapens. Van NSG-lidstaten wordt verwacht dat ze zich onthouden van nucleaire handel met overheden die zich niet willen onderwerpen aan internationale maatregelen en inspecties, die bedoeld zijn om vertrouwen te wekken dat hun nucleaire importen niet gebruikt worden om nucleaire wapens te ontwikkelen. De NSG heeft twee sets van richtlijnen voor specifieke nucleaire materialen, uitrusting en technologieën die onderwerp zijn van export controles.

12.2.6 THE COMPREHENSIVE TEST BAN TREATY (CTBT)

Ook op het gebied van nucleaire testen is er een belangrijke regeling getroffen. *The Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty* (CTBT), of 'Teststopverdrag', verbiedt alle kernwapenexplosies in elke omgeving, zowel voor militaire als civiele doelen. Het is het vervolg op de *Partial Test Ban Treaty* uit 1963. Het CTBT werd op 24 september 1996 ondertekend door 71 staten, waaronder vijf van de acht landen die op dat moment over kernwapens beschikten. Het CTBT is op dit moment ondertekend door 176 landen, waarvan 132 landen hebben geratificeerd. India en Pakistan voerden in 1998 vlak achter elkaar atoomtesten uit, terwijl Noord-Korea in 2006 en 2009 testen heeft uitgevoerd. Het CTBT treedt pas in werking als de 44 landen die geacht worden kernwapens te kunnen ontwikkelen, het akkoord getekend en geratificeerd hebben. En zover is het nog niet. Van die 44 landen hebben India, Pakistan en Noord-Korea nog geen handtekening gezet en hebben dertien ondertekenaars het verdrag nog niet geratificeerd, waaronder China, Iran en Israël. De Verenigde Staten hebben het verdrag wel getekend, maar in 1999 weigerde de Senaat het te ratificeren. Het is nog steeds niet geratificeerd door de VS.¹²

De door Noord-Korea uitgevoerde nucleaire testen onderstrepen echter nog eens het belang van een alomvattend verbod op het testen van nucleaire wapens. Tijdens de stemming in de VN in 2007 over een resolutie ter ondersteuning van het CTBT, was Noord-Korea diplomatiek afwezig. De Verenigde Staten stemden verder als enige tegen. India, Colombia, Mauritius en Syrië onthielden zich van stemming.

12.2.7 EEN KERNWAPENVRIJE WERELD?

In een beschouwing over de proliferatie van kernwapens, mogen de recente initiatieven om tot een kernwapenvrije wereld te komen, niet onvermeld blijven. Hoewel bij het NPV is geconstateerd dat de kernwapenstaten hun belofte tot

¹² Zie voor de stand van zaken met betrekking tot ondertekening en ratificatie: <http://www.ctbto.org/the-treaty/>.

nucleaire ontwapening grotendeels niet nakomen, is vooral door de veranderingen in de internationale veiligheidssituatie de laatste twee jaar een beweging opgekomen die pleit voor een kernwapenvrije wereld. Traditionele argumenten hiertegen zijn altijd geweest dat er geen adequate verificatie van de afschaffing van kernwapens mogelijk is en de kennis voor het vervaardigen van deze wapens ook blijft bestaan.

Hoe dan ook, als katalysator voor het streven naar een kernwapenvrije wereld diende een artikel van vier prominente Amerikanen – voormalig Minister van Buitenlandse Zaken, George Shultz, voormalig Minister van Defensie, William Perry, voormalig Minister van Buitenlandse Zaken, Henry Kissinger en voormalig Voorzitter van de Senaats Commissie voor de Strijdkrachten, Sam Nunn – dat in de *Wall Street Journal* op 4 januari 2007 verscheen. De zogenoemde ‘Bende van Vier’ houdt in dit artikel een pleidooi voor een wereld zonder kernwapens: “Als er geen actie wordt ondernomen, zullen de Verenigde Staten spoedig een nieuw nucleair tijdperk worden ingezogen, dat gevaarlijker, psychologisch verwarrender en economisch schadelijker zal zijn dan de Koude Oorlog.”¹³ Inmiddels ondervinden ze steun van twee derde van alle nog levende Amerikaanse oud-ministers van Buitenlandse Zaken, oud-ministers van Defensie en Nationale Veiligheidsadviseurs. Het pleidooi kreeg in Europa onder meer steun van oud-secretaris-generaal van de NAVO, Lord George Robertson, oud-bondskanselier, Helmut Schmidt, en onze Minister van Buitenlandse Zaken, Maxime Verhagen.

Aangezien het hier bepaald geen politieke ‘duiven’ betreft, rijst de vraag welke nieuwe argumenten zij aanvoeren in hun pleidooi voor een kernwapenvrije wereld. Een belangrijk argument dat zij noemen is, dat de waarschijnlijkheid dat niet-statelijke terroristen hun handen weten te leggen op nucleaire wapens toeneemt. En terroristen met nucleaire wapens laten zich niet leiden door de logica van een afschrikkingstrategie, maar zij zijn juist uit op massale verwoesting. Een ander argument luidt, dat het verre van zeker is, dat de oude Sovjet-Amerikaanse doctrine van ‘wederzijds verzekerde afschrikking’ succesvol herhaald kan worden, aangezien het aantal potentiële nucleaire staten wereldwijd toeneemt, waardoor het risico aanzienlijk groter wordt, dat nucleaire wapens gebruikt zullen worden.

De Amerikaanse Bende van Vier kwam vervolgens in januari 2008 met een uitgewerkt plan, waarin zij allereerst stellen, dat er eindelijk werk moet worden gemaakt van het NPV uit 1967. Zij roepen de nieuwe Amerikaanse president op, onderhandelingen te openen met alle landen die kernwapens bezitten “teneinde het doel van een kernwapenvrije wereld te veranderen in een gemeenschappelijke onderneming”.¹⁴ Inmiddels heeft de nieuwe Amerikaanse president Obama in een toespraak in Praag op 5 april 2009 ook een krachtig pleidooi voor een

¹³ Shultz, Perry, Kissinger en Nunn 4 2007.

¹⁴ Shultz, Perry, Kissinger en Nunn 2008.

kernwapenvrije wereld gehouden. Hij voegde er overigens wel aan toe dat hij niet verwacht dit tijdens zijn leven nog mee te maken.

Ook Nederland heeft zijn Bende van Vier gekregen. In een artikel in *NRC Handelsblad* betuigden ex-premier Lubbers, en de voormalige ministers Max van der Stoep (buitenlandse zaken), Hans van Mierlo (Defensie) en Frits Korthals Altes (justitie) hun steun voor het streven naar een kernwapenvrije wereld.¹⁵

12.2.8 VUILE BOM OF RADIOLOGISCH WAPEN

Hoewel het geen nucleair wapen betreft, mag ten slotte in een beschouwing over kernwapens niet onvermeld blijven de radioactieve ‘vuile’ bom, die een bijzondere dreiging vormt. Het betreft hier een explosief dat geladen is met radioactief afval, maar dat geen nucleaire explosie kan geven.¹⁶ Het is dus geen massavernietigingswapen. De directe verwoesting is niet groter dan die het explosief conventioneel kan aanrichten. In vele gevallen zullen omstanders slechts licht of matig radioactief besmet raken, hetgeen niet leidt tot stralingsziekte, maar tot een verhoogde kans. Het doel van een bom waarmee radiologisch materiaal wordt verspreid (een *Radiological Dispersion Device* – RDD) is mensen en omgeving te besmetten, en zo een massapaniek te veroorzaken en niet zozeer massavernietiging. In feite gaat het hier dus om een terreurmiddel, dat vooral psychologisch effect heeft. Voor zover bekend bestaan er geen staten met radiologische programma’s. De vrees bestaat dat niet-statelijke actoren een dergelijk wapen in de toekomst zullen gebruiken. Radioactieve stoffen bevinden zich immers onder meer in onderzoekscentra, ziekenhuizen en industrie. Bovendien is een vuile bom op eenvoudige wijze te vervaardigen.

Biologische wapens

De tweede categorie van massavernietigingswapens zijn de biologische wapens. Het betreft hier strijdmiddelen die gebruikmaken van infectieuze micro-organismen om ziekte of dood te veroorzaken bij mensen, dieren of planten.¹⁷ Zij zijn voor hun uitwerking afhankelijk van hun vermogen zich te vermenigvuldigen in het aangevallen doel. Dit onderscheidt biologische wapens van chemische strijdmiddelen, waarvan de giftige uitwerking rechtstreeks het doel treft. Binnen de biologische wapens worden drie categorieën onderscheiden: bacteriën, virussen en biologische toxinen (vergif afkomstig van bacteriën, dieren of planten).

Binnen de biologische wapens worden drie categorieën onderscheiden: 1. bacteriën; 2. virussen; en 3. biologische toxinen; de vergiften afkomstig van bacteriën, dieren of planten. Bacteriologische wapens zijn dus een bepaald soort

¹⁵ *NRC Handelsblad* 23 november 2009.

¹⁶ Bakker 2003.

¹⁷ ‘An Introduction to Biological Weapons, their Prohibition, and the Relationship to Biosafety’, *Background Series* april 2002, nr.10, (Den Haag 2002), p. 1-18.

biologische wapens, gebaseerd op bacteriën. Antrax en de pest zijn bacteriën; pokken en ebola zijn virussen.

Op het lijstje met biologische wapens staat antrax bovenaan. Dan heb je een hele tijd niets en dan komen de pest en de pokken.

Het is weinig bekend dat biologische wapens hetzelfde vernietigende effect (aantal doden en verspreidingsgebied) als kernwapens kunnen hebben. In vernietigingskracht worden ze alleen overtroffen door het krachtigste kernwapens, de waterstofbom.

Aangezien biologische wapens evenals chemische wapens relatief goedkoop en makkelijk te produceren zijn, worden ze ook wel de 'atoombom van de arme landen' genoemd.

12.3 Wapenverdragen

12.3.1 BIOLOGISCH WAPENVERDRAG

Op verdragrechtelijk gebied is voor biologische – maar tevens voor chemische wapens – allereerst het Protocol van Genève van 1925 van belang. Dit Protocol heeft de vorm van een verklaring, waarin de ondertekenaars het verbod erkennen tot het gebruik van bacteriologische en chemische wapens bij oorlogvoering.¹⁸

De aanvullende Biologische Wapens Conventie (BWC) van 1972 verbiedt naast het gebruik ook het bezit van deze wapens en was tot enkele jaren geleden daarmee het enige verdrag dat een complete categorie wapens volledig uitbant. Er zijn 163 landen partij bij de BWC, maar dertien ervan hebben nog niet geratificeerd (31 december 2008). Zeventien landen hebben de BWC noch getekend, noch geratificeerd. De BWC is weliswaar door 140 landen geratificeerd, maar kent geen verificatiemechanisme. Bekend is dat Irak en de Russische Federatie tot begin jaren negentig, ondanks hun ratificatie van de BWC lange tijd biologische wapens zijn blijven ontwikkelen. Er bestaan vermoedens dat een aantal andere landen nog steeds biologische wapens bezit of ontwikkelt, waaronder China, Egypte, Israël, Iran, Libië, Noord-Korea, Taiwan en Syrië.

De conventie kent echter geen verificatieregeling omdat men indertijd vanwege de nauwe verwevenheid van civiel en mogelijk militairbiologisch onderzoek geen mogelijkheden zag het verdrag effectief te kunnen verifiëren. Wel is het zo dat de Veiligheidsraad van de VN klachten kan laten onderzoeken.

Sinds 1994 hebben onderhandelingen plaatsgevonden om te komen tot een Verificatie Protocol dat onder meer moet voorzien in inspecties en onderzoeken indien er een sterk vermoeden bestond dat een land biologische wapens produceert

¹⁸ Coolen 1998, p. 168-172.

of gebruikt. Deze onderhandelingen strandden op bezwaren van de Verenigde Staten. Dit land vreest dat andere landen bedrog zouden plegen en dat het intellectuele eigendom van de Amerikaanse biotechnologie risico zou lopen door spionerende inspecteurs.

In 1986 is de conventie versterkt met een regime van vertrouwenwekkende maatregelen. Deze beogen onder meer inzicht te verschaffen in bepaalde biologische onderzoeksprogramma's van de verdragspartijen. De uitvoering van deze maatregelen, die op basis van vrijwilligheid geschiedt, laat echter veel te wensen over. Over de feitelijke verspreiding van biologische wapens tast men overigens grotendeels in het duister.

Chemische wapens

De derde categorie massavernietigingswapens zijn de chemische wapens. Het betreft hier niet-explosieve chemische stoffen die worden gebruikt om mensen buiten gevecht te stellen, te verwonden of te doden.¹⁹ Chemische wapens omvatten vaste stoffen, vloeistoffen of gassen die bij inademing of aanraking met de huid de uitschakelijking van zintuigen, ziekte of dood tot gevolg hebben. Er zijn drie categorieën chemische wapens, namelijk irritantia, incapacitantia en letale.

Irritantia betreft verbindingen die bij blootstelling aan lage concentraties onmiddellijk een prikkelende uitwerking hebben op de ogen, ademhalingswegen of de huid. Een dodelijke werking hebben deze producten pas bij excessief hoge concentraties. Tot de irritantia behoren onder andere traangassen.

Incapacitantia maken het slachtoffer tijdelijk onbekwaam tot het doden of blijvend letsel veroorzaken. Zo zijn er stoffen die op de geest werken en hallucinaties veroorzaken, zoals LSD. De meest gebruikte chemische wapens zijn dodelijk, zoals zenuw- en blauwzuurgassen en blaartrekkende en verstikkende gassen. Voorbeelden van chemische wapens zijn blaartrekkende gassen, brandwapens, mosterdgas traangas en zenuwgassen.

12.3.2 CHEMISCH WAPENVERDRAG

Het eerdergenoemde Protocol van Genève, dat in 1925 werd ondertekend, stelde een verbod in op het gebruik van chemische wapens. Het Chemisch Wapenverdrag dat in 1993 tot stand kwam, verbiedt productie, bezit en gebruik van chemische wapens.²⁰ Het verdrag voorziet in inspecties en vernietiging van productielocaties voor chemische wapens en van de strijdmiddelen zelf. Verder regelt het verdrag toezicht op en inspectie van chemische bedrijven die stoffen vervaardigen die kunnen worden verwerkt in chemische wapens; de zogeheten

¹⁹ Lenselink 1991, p. 63-65.

²⁰ Note xix, p. 172-182.

voorlopers. Het verdrag trad op 29 april 1997 in werking. De Organisatie voor het Verbod van Chemische Wapens (*Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons* – OPCW) in Den Haag ziet toe op de naleving ervan.²¹

Het proces van chemische ontwapening verloopt langzaam en is tweeslachtig. Hoewel het Chemisch Wapenverdrag inmiddels door 185 staten is geratificeerd (31 december 2008), is de betrokken staten een periode van tien tot vijftien jaar gegund om zich te ontdoen van hun chemische arsenalen. Vier landen hebben het verdrag getekend, maar nog niet geratificeerd en zes landen hebben het verdrag noch getekend noch geratificeerd. Onder de laatste landen bevinden zich onder meer Egypte, Israël, Noord-Korea en Syrië. Een ander punt van zorg is de vernietiging van chemische wapens in Rusland, waarvan de kosten zo'n \$ 6 miljard à \$ 7 miljard bedragen. Het lukt zelfs de Russen niet dit binnen tien jaar te doen en er bestaat zelfs twijfel of het binnen vijftien jaar haalbaar is. Ook heeft een groot aantal lidstaten de door het verdrag voorgeschreven nationale wetgeving nog niet doorgevoerd. Ten slotte is ook een tekortkoming dat het aantal inspecteurs van het OPCW, niet in verhouding staat tot de duizenden locaties die jaarlijks geïnspecteerd zouden moeten worden.

Zorgelijke ontwikkelingen op het gebied van biologische en chemische wapens

Een zorgelijke ontwikkeling van de laatste jaren is dat zogenoemde landen van zorg door de snelle ontwikkeling van hun industrie steeds beter in staat zijn zelfstandig grondstoffen en voorlopers voor massavernietigingswapens te ontwikkelen en te produceren. Vooral op het gebied van de biotechnologie wordt steeds meer kennis ontwikkeld. Deze civiele kennis kan tevens aangewend worden voor een biologisch wapenprogramma. Hierdoor is het erg moeilijk om vast te stellen of een onderzoek zuiver civiele doeleinden betreft en wordt het steeds eenvoudiger om eventueel clandestiene activiteiten voor de buitenwereld verborgen te houden. Ook het risico op verdere verspreiding van kennis neemt toe nu het onderzoeksveld zich mondiaal steeds verder ontwikkelt. Uit onderzoek is voorts gebleken dat landen van zorg steeds intensiever samenwerken om de ontwikkeling en productie van chemische en biologische wapens te vereenvoudigen. Deze samenwerking betreft de uitwisseling van kennis, materiaal en grondstoffen. Na 9/11 kwamen er ook verscherpte maatregelen tegen mogelijke proliferatie van massavernietigingswapens van zogenoemde 'niet-staatgebonden spelers'. In 2004 werd de VN-Veiligheidsraadresolutie 1540 aangenomen om wetgeving tegen dergelijke proliferatie verplicht te stellen (zie punt 6.5 hierna).

Niet-letale wapens (NLW's)

Niet-letale wapens (NLW's) die in het kader van dit hoofdstuk enige aandacht verdienen zijn de NLW's waarvan chemische of biologische bestanddelen deel

²¹ Zie <http://www.opcw.org/>.

uitmaken. Hoewel ze vanwege het humane oogmerk deel uit van het wapen, bemoeilijken ze juist het onderscheid met bestaande chemische en biologische wapens die bij de eerdergenoemde verdragen verboden zijn. Hoewel een eenduidige definitie van niet-letale wapens (NLW's) ontbreekt, staat voorop dat een niet-letaal wapen in staat is personeel of materieel zodanig uit te schakelen dat de kans op ernstige of fatale verwondingen zeer klein is.²² Tevens beoogt dit wapen de nevenschade en blijvende gevolgen voor de leefomgeving tot een minimum te beperken. De literatuur biedt een rijk palet aan NLW's, waarvan het overgrote deel nog in de onderzoeksfase verkeert en soms een nogal futuristische indruk maakt. Voorbeelden hiervan zijn biologische en chemische middelen die misselijkheid veroorzaken en hallucinaties oproepen; chemische en biologische substanties die voertuigen, materieel en infrastructuur aantasten of onbruikbaar maken doordat ze metalen aanvreten; en chemische middelen die bomen ontbladeren waardoor de natuurlijke dekking voor mens en materieel verdwijnt. Meest bekende NLW's zijn *pepperspray* en traangas. Het Chemisch Wapenverdrag verbiedt oproerbe-strijdingsmiddelen in te zetten als 'vorm van oorlogvoering'. Maar gebruik om de openbare orde te handhaven – waaronder 'de bestrijding van binnenlands oproer' – is echter niet verboden. Het is opmerkelijk dat de politie wel traangas mag gebruiken, terwijl dit in sommige landen verboden is omdat het in strijd zou zijn met het Chemisch Wapenverdrag. De Nederlandse krijgsmacht beschikt over een bescheiden arsenaal van niet-letale wapens. Gebruik van deze wapens is voorbehouden aan gekwalificeerde en gecertificeerde eenheden, zoals *Crowd and Riot Control* (CRC-)eenheden, speciale eenheden en arrestatieteams. Traangas en *pepperspray* zijn NLW's met chemische werking die in Nederland in gebruik zijn.²³

12.4 Algemene maatregelen tegen de proliferatie van massavernietigingswapens

12.4.1 INLEIDING

Naast de bovenstaande verdragen en regelingen, die – op het Protocol van Genève uit 1925 na – elk specifiek voor een afzonderlijke categorie van massavernietigingswapens gelden, zijn er de afgelopen decennia ook regelingen gekomen die op alle massavernietigingswapens van toepassing zijn. Het betreft hier vooral nieuwe ontwikkelingen als de proliferatie van de ballistische raket en de opkomst van niet-statelijke actoren, zoals terroristen.

²² Alexander 1999; Homan 2005, p. 55-61.

²³ Orbons 2009, p. 678.

12.4.2 THE MISSILE TECHNOLOGY CONTROL REGIME (MTCR) EN THE HAGUE CODE OF CONDUCT AGAINST BALLISTIC MISSILE PROLIFERATION (HCOC)

Het meest geëigende overbrengingsmiddel voor massavernietigingswapens is de ballistische raket. Om een dam op te werpen tegen de toenemende proliferatie, ondertekenden Canada, Frankrijk, Duitsland, Italië, Japan, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten in april 1987 het *Missile Technology Control Regime* (MTCR). Dit regime beoogt primair de levering van (onderdelen van) raketten met een lading van meer dan vijfhonderd kilo en een bereik van meer dan driehonderd kilometer te voorkomen. Mede vanwege nieuwe technologische ontwikkelingen vallen sinds 1992 alle raketten onder het MTCR die, ongeacht hun dracht en draagkracht, in staat zijn massavernietigingswapens te vervoeren.²⁴ In totaal zijn 34 landen bij het MTCR aangesloten.

In 2002 werd het MTCR aangevuld met *The Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation* (HCOC). Deze Code zorgt ervoor dat staten politiek bindende toezeggingen doen om de proliferatie van ballistische raketten voor massavernietigingswapens tegen te gaan, en om maximale beperkingen te leggen op het ontwikkelen, testen en inzetten van ballistische raketten.²⁵ Een zwak punt is dat kruisraketten niet onder de Code vallen. Door de *dual use*-achtergrond van rakettechnologie (vreedzame raketten voor de ruimte gebruiken vergelijkbare technologie als militaire ballistische raketten) introduceert HCOC ook maatregelen voor transparantie en *confidence-building measures*, zoals onder meer rapportages, en de aankondiging van lanceringen van raketten voort militaire en ruimtevaartprogramma's. Maar sommige aangesloten landen nemen de jaarlijkse rapportage weinig serieus. Het aantal aangesloten landen is sinds de oprichting toegenomen van 93 tot 128.

12.4.3 HET WASSENAAR ARRANGEMENT

Het Wassenaar Arrangement (WA) is het eerste multilaterale akkoord in het streven naar universele overeenkomsten op het gebied van exportcontrole op conventionele wapens en gevoelige *dual use* goederen en technologieën.²⁶ Het WA ontving in juli 1996 goedkeuring van de 33 oprichtingslanden en telt thans veertig aangesloten landen. Het WA is tevens bedoeld om, zonder dat sprake is van duplicatie, de bestaande regimes voor massavernietigingswapens en hun overbrengingssystemen aan te vullen en te versterken. Het beoogt ook de transparantie, het uitwisselen van ideeën en een grotere verantwoordelijkheid te bevorderen. Daarmee tracht het WA destabiliserende accumulaties van wapens te voorkómen. Het WA beoogt ook samenwerking te stimuleren om de acquisitie

²⁴ Zie <http://www.mtcr.info/english/index.html>.

²⁵ Zie <http://cns.miis.edu/inventory/pdfs/hcoc.pdf>.

²⁶ Zie voor de stand van zaken <http://www.wassenaar.org/>.

van wapens en gevoelige *dual use*-goederen voor militaire doeleinden tegen te gaan, indien een importerende staat een zorg vormt voor een van de deelnemende staten van het WA.

12.4.4 THE PROLIFERATION SECURITY INITIATIVE (PSI)

Op initiatief van de Verenigde Staten is in 2003 het *Proliferation Security Initiative* (PSI) aan het stelsel van non-proliferatie regimes toegevoegd. Dit initiatief is erop gericht om praktisch ingrijpen in de proliferatie van massavernietigingswapens mogelijk te maken.²⁷ Momenteel zijn meer dan negentig landen bij het PSI aangesloten. Het Amerikaanse 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. Het begon met maritieme controles en wordt thans uitgebreid naar de luchtvaartsector. In totaal zijn ongeveer zestig staten op vrijwillige basis bij het PSI aangesloten, waaronder alle EU-lidstaten. Over de intercepties zelf is weinig bekend, omdat het onderscheppen van scheepvaart in internationale wateren waarschijnlijk juridisch zeer gevoelig ligt. Zo is onduidelijk hoeveel onderscheppingen er sinds 2003 zijn geweest, of deze wel of niet succesvol zijn geweest en wat daarbij precies is aangetroffen. De Amerikanen zijn daarover erg terughoudend, ook tegenover hun PSI-partners. Dat is (naar eigen zeggen) omdat ze toekomstige activiteiten in dit kader niet willen compromitteren. Het PSI is niet wereldomvattend en is hierdoor normatief minder sterk.

12.4.5 VN-VEILIGHEIDSRaad RESOLUTIE 1540

Zoals eerder is opgemerkt, spelen niet alleen staten een rol op het proliferatie-terrein. De laatste jaren is op het gebied van veiligheid sprake van de opkomst van niet-statelijke actoren. De eerdergenoemde resolutie 1540 van de VN-Veiligheidsraad (VNVR) van 28 april 2004, vormt een reactie op de groeiende dreiging van niet-statelijke actoren op het gebied van proliferatie. De raad heeft deze proliferatie aangemerkt als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid. Deze resolutie – die genomen is onder Hoofdstuk VII van het Handvest en bindend is – 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.²⁸ Omdat resolutie 1540 er nadrukkelijk op is gericht om NBC-wapens en technologie uit handen van niet-statelijke actoren als terroristen te houden, vormt het een aanvulling op het

²⁷ Holmes en Winner 2009, p. 139-157.

²⁸ Resolutie S/RES/1540, 28 april 2004.

bestaande non-proliferatieregime. Het effect van deze resolutie is echter moeilijk te meten.

12.5 Het Nederlands non-proliferatiebeleid en de rol van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

12.5.1 HET NEDERLANDS NON-PROLIFERATIEBELEID

In Nederland behoort het voorkomen van de verspreiding van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen tot een van de uitgangspunten van de Nederlandse buitenlandse politiek en het Nederlandse exportbeleid. Nederland is dan ook aangesloten bij alle relevante multilaterale verdragen en samenwerkingsverbanden die tot doel hebben proliferatie tegen te gaan. Uitgangspunt voor het Nederlands non-proliferatiebeleid zijn de volgende vier pilaren: 1. verdragsmatige wapenbeheersing en ontwapening; 2. afspraken over export van gevoelige technologieën en materialen; 3. het tegengaan van clandestiene handel; en 4. verdediging tegen het gebruik van massavernietigingswapens en het tegengaan van de gevolgen.²⁹

Het Nederlands non-proliferatiebeleid op statelijk niveau behoort primair tot het taakveld van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.³⁰ Op niet-staatelijk niveau behoort dit beleid vooral tot de competentie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Justitie. Daarnaast heeft het Ministerie van Economische Zaken een verantwoordelijkheid bij het naleven van internationale exportregimes, terwijl de Douane onder het Ministerie van Financiën valt.

12.5.2 DE ROL VAN DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

Inlichtingen zijn van essentieel belang bij het tegengaan van proliferatie en het mogelijk gebruik van massavernietigingswapens door staten, maar ook door niet-staatelijke actoren, zoals terroristen. Een belangrijke rol op het gebied van non-proliferatie speelt dan ook het opsporingsvermogen van en de goede samenwerking tussen de diverse nationale veiligheidsdiensten. Zo zijn de internationale organisaties die moeten toezien op de naleving van de verdragen onder meer sterk afhankelijk van de informatie van de nationale veiligheidsdiensten. Dat geldt in zijn algemeenheid en niet uitsluitend voor Nederland.

Landen die ervan verdacht worden in strijd met internationale verplichtingen massavernietigingswapens of overbrengingsmiddelen te ontwikkelen en doelen

²⁹ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, nr. 147, 30 300 V, Den Haag: 29 augustus 2006, p. 3-7.

³⁰ Note vi, p. 69.

na te streven die een bedreiging kunnen vormen voor de internationale rechtsorde en de veiligheid en belangen van Nederland en zijn bondgenoten, worden aangemerkt als 'landen van zorg'. Het betreft hier landen die op basis van eigen handelingen ervan verdacht worden massavernietigingswapens of bijbehorende overbrengingsmiddelen (in veel gevallen ballistische raketten) te ontwikkelen. In een aantal gevallen worden de verdenkingen mede gevoed door rapportage van internationale controlelichamen. De Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) beschouwt als belangrijkste landen van zorg Iran, Noord-Korea, Syrië en Pakistan.³¹ De MIVD en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) winnen informatie in over programma's in deze landen. Beide diensten voorzien op basis van de onderzoeksresultaten beleidsmakers, uitvoerende instanties en belanghebbenden van inlichtingen.

In september 2008 is een gezamenlijke unit, de Unit Contraproliferatie (Unit CP) tot stand gekomen, teneinde de samenwerking tussen de diensten op het gebied van (contra)proliferatie van massavernietigingswapens verregaand te intensiveren. Het doel van de unit is doublures in de werkzaamheden te voorkomen en de synergie te vergroten. Binnen deze gezamenlijke unit zijn dan ook alle activiteiten van de diensten op het gebied van contraproliferatie gebundeld. De Unit CP omvat zo'n veertig personen en is ondergebracht bij de MIVD.

De Unit CP heeft op het terrein van proliferatie zowel een inlichtingentaak als een veiligheidstaak. De inlichtingentaak betreft het informeren van de regering over ontwikkelingen met betrekking tot programma's voor massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen in landen van zorg (capaciteiten en intenties). Deze taak behelst tevens het informeren van de Nederlandse strijdkrachten over (mogelijke) risico's met betrekking tot massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen voor eenheden in inzetgebieden.

De veiligheidstaak betreft het leveren van bijdragen en het tegengaan van verwervingsactiviteiten door of ten dienste van landen van zorg en via Nederland.

In het kader van deze taak dient te worden voorkomen dat Nederland betrokken raakt bij de verwerving van kennis, technologie of goederen ten behoeve van de ontwikkeling van massavernietigingswapens en/of overbrengingsmiddelen door landen van zorg.

Daarnaast zijn op inlichtingengebied nog drie centrale thema's te onderscheiden: de opbouw en werkwijze van verwervingsnetwerken; eventuele samenwerkingsvormen met andere landen; en de politieke context waarbinnen deze programma's worden uitgevoerd. Gedegen kennis over de ontwikkelingen in de landen van zorg is een voorwaarde voor het verhogen van het Nederlandse weerstandsvermogen tegen relevante dreigingen. Mede tegen deze achtergrond worden op basis van de vergaarde informatie het Nederlandse bedrijfsleven,

31 Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst 29 april 2010, p.37.

universiteiten en wetenschappelijke instellingen geïnformeerd om de weerstand tegen heimelijke proliferatiegerichte activiteiten van deze landen te optimaliseren. Zo heeft dit in 2009 geresulteerd in het uitbrengen van ruim vijftig inlichtingenproducten, twee ambtsberichten en een voorlichtingsbrochure over de risico's van productie en verspreiding van massavernietigingswapens.³² Dit preventieve bewustmakingsprogramma draagt ook bij aan het Nederlandse contraproliferatie- en exportcontrolebeleid. Overigens beschikken veel landen (waaronder ook niet-landen van zorg) over een beperkte chemische en biologische wapencapaciteit ter ondersteuning van defensief onderzoek. De productie van kleine hoeveelheden van deze wapens is voor dit doel toegestaan. De toegestane hoeveelheden zijn uitgewerkt in respectievelijk het Chemisch Wapenverdrag en het Biologisch Wapenverdrag.

In Nederland verricht TNO onderzoek naar chemische wapens.³³ Het is hiermee op zoek naar antwoorden op vragen als: welke middelen kan een tegenstander tegen Nederlandse militairen of de bevolking inzetten en welke bescherming is daartegen mogelijk? Daarnaast doet TNO ook onderzoek naar biologische wapens. In de openbare literatuur staan tientallen ziekteverwekkers genoemd die als wapens kunnen worden gebruikt, zoals de eerder genoemde pokken, en miltvuur (anthrax).

12.5.3 DE COMMISSIE DAVIDS

De AIVD en MIVD kwamen begin 2010 volop in de publiciteit te staan, na de presentatie van het rapport 'Commissie van onderzoek besluitvorming Irak', meer bekend staande als Commissie Davids, genoemd naar haar voorzitter, mr. W.J.M. Davids.³⁴

Deze commissie had als taak onderzoek te doen naar de voorbereiding en besluitvorming in de periode 2002 tot zomer 2003 over de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak in 2003. Naar de mening van de commissie leidde de toenmalig Minister van Buitenlandse Zaken op 9 augustus 2002 op zijn departement een brainstormsessie over het Irakbeleid, waaruit beleidslijnen voortvloeiden die hun plaats hebben gevonden in de eerste brief van de minister aan de Tweede Kamer over dit onderwerp (4 september 2002). De brief werd de basis voor het regeringsbeleid dat uiteindelijk uitmondde in het regeringsstandpunt van 18 maart 2003, dat politieke steun uitsprak voor een militair optreden tegen Irak.

Als onderdeel van dit onderzoek heeft de commissie gekeken naar de rol van de AIVD en MIVD in de Nederlandse besluitvorming en is hierbij onder meer nagegaan over welke informatie en bronnen ten aanzien van het Iraakse

³² Ibid, p. 38.

³³ De Vreij 25 februari 2008.

³⁴ 'Rapport Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak 2010'.

massavernietigingswapens (MVW) -programma beide diensten beschikten en hoe deze werden beoordeeld.

Een van de conclusies is, dat zowel de AIVD als de MIVD nauwelijks beschikten over zelfstandig ingewonnen informatie over het Iraakse MVW-programma. Beide diensten baseerden zich vooral op de rapporten van de VN-wapeninspecteurs en op berichten van buitenlandse inlichtingendiensten. De commissie concludeert echter ook, dat de gehele periode de rapporten van de AIVD en in het bijzonder de MIVD over MVW genuanceerder waren dan de openbare buitenlandse rapporten. Deze nuanceringen werden echter niet door de betrokken ministers en departementen overgenomen. Uit de rapporten van de diensten werden slechts die uitspraken gedestilleerd die pasten in het reeds ingenomen standpunt.

Niet alleen werden nuanceringen van de AIVD en de MIVD op de mogelijke aanwezigheid van massavernietigingswapens door het Ministerie van Buitenlandse Zaken genegeerd, maar ambtenaren rond de premier gingen zelf in de weer met geheime rapporten die ze rechtstreeks van de Britten en de Amerikanen kregen. De regering schetste echter in de Tweede Kamer een grotere rol voor de AIVD en de MIVD dan deze diensten in werkelijkheid hebben gespeeld.

Hoe afkeurenswaardig deze gang van zaken ook moge zijn, het is geen uitzondering in de relatie tussen politiek en inlichtingen. Staten presenteren en selecteren inlichtingen soms op een 'gepolitiseerde' wijze, die hun eigen belangen dienen. Niet alleen het gegoochel met bewijs voor massavernietigingswapens in Irak is hier een voorbeeld van, maar ook het optreden van ex-premier Aznar van Spanje direct na de aanslagen in Madrid. Aznar legde enkele uren na de terreurdaad de schuld bij de Baskische afscheidingsbeweging ETA. Wanneer meteen alle verdenkingen op Al-Qaeda gericht zouden zijn, vreesde hij dat zijn Irak-beleid in diskrediet zou komen. Het opzetje mislukte en Aznar verloor de verkiezingen.

12.6 De zwakheden van het Non-Proliferatiebeleid

Tot slot. Bij de voorgaande beschouwingen van de diverse verdragen en regelingen op het gebied van non-proliferatie van massavernietigingswapens, kwam al herhaaldelijk naar voren dat deze verschillende zwakheden kennen. Het rapport van de gezaghebbende Commissie Blix onderkent vijf belangrijke zwakheden in het huidige non-proliferatiebeleid.³⁵

In de eerste plaats is dat het gebrek aan universaliteit. Met andere woorden, niet alle landen zijn bij de verdragen of regelingen aangesloten. Zo zijn als eerder vermeld, India, Israël en Pakistan geen partij bij het NPV en doen hiermee afbreuk aan het universele doel van dit verdrag. Op hun beurt zijn landen als Egypte en Syrië geen partij bij het Chemisch Wapenverdrag. Waarschijnlijk

35 Note iii, p. 50-55.

beschouwen zij chemische wapens als een tegenwicht tegen de nucleaire wapens van Israël.

In de tweede plaats kennen de drie mondiale verdragen op het gebied van massavernietigingswapens voorzieningen, die het staten mogelijk maakt zich onder bijzondere omstandigheden of vanwege een vitaal nationaal belang uit een verdrag terug te trekken. Maar nadat Noord-Korea zich in 2003 uit het NPV had teruggetrokken, ontstond er kritiek op dit recht. Aangezien landen het recht om zich terug te trekken als een zaak beschouwen die hun veiligheid betreft en van invloed is op hun soevereiniteit, lijkt het echter moeilijk dit recht af te schaffen. Wel is voorzien in de drie verdragen, dat iedere terugtrekking uit een van deze verdragen onder de aandacht van de Veiligheidsraad wordt gebracht, die eventuele maatregelen kan overwegen.

Een derde zwakte is dat de verificatie van de naleving van verdragen niet altijd adequaat is. Zo brachten *safeguards*-inspecties van de IAEA wel aan het licht dat Noord-Koreaanse verklaringen over het bezit van plutonium misleidend waren, maar faalde het IAEA om de inspanningen van Irak en Libië om nucleaire wapens te ontwikkelen te ontdekken.

In de vierde plaats komen landen niet altijd hun verdragsverplichtingen na. De schendingen van het NPV door Irak, Libië en Noord-Korea resulteerden in een ernstig afnemend vertrouwen in de effectiviteit van het verdrag. Dat geldt eveneens voor de eerder genoemde geringe voortvarendheid die kernwapenstaten aan de dag leggen op het gebied van nucleaire ontwapening. Maar dat geldt ook voor de niet-nakoming van hun additionele verplichtingen die ze zijn aangegaan op de NPV Toetsingsconferenties van 1995 en 2005.

Een vijfde en laatste zwakheid is dat naleving van de verdragen niet afgedwongen kan worden. Afgezien van de mogelijkheid speciale gevallen naar de Veiligheidsraad te verwijzen en eventuele actie hierop van de Raad, zijn er weinig institutionele maatregelen om naleving van deze verdragen af te dwingen. Niettemin kun de uitvoerende besturen van de IAEA en de OPCW overwegen om technische assistentie terug te trekken of het lidmaatschap op te schorten. Ook de ontwapeningsverplichtingen van het NPV kunnen niet afgedwongen worden. Maar ook hier geldt dat niet-nakoming van gedane beloften de steun voor het verdrag verder doet afnemen.

Hoewel er op nucleair gebied inmiddels negen staten zijn die over kernwapens beschikken, en er slechts in geringe mate sprake is van ontwapening, valt de balans toch voldoende positief uit, om het nucleaire non-proliferatie regime als geheel in stand te houden en daarvoor dus de nodige moeite te doen. Zo bezien moet de Toetsingsconferentie van 2010 een succes worden. De dreiging van verdere verspreiding van kernwapens is immers actueler geworden met de kernproeven van Noord-Korea, en de voortgang van het Iranese nucleaire programma. Daarnaast is ook de potentiële dreiging van nucleair terrorisme een scenario waarmee beleidsmakers rekening moeten houden. Bovendien zou

met de grotere en hernieuwde aandacht voor nucleaire energie (wereldwijd zijn ruim tweehonderd nieuwe kernreactoren gepland) het risico van verdere verspreiding kunnen toenemen. Als de kansen voor versterking van het non-proliferatieverdrag in 2010 niet gegrepen worden dreigt het NPV een akkoord zonder veel kracht te worden. Versterking van het NPV is zeer nodig en ook mogelijk. De commissie die onder leiding van Hans Blix, voormalig VN-wapeninspecteur en hoofd van de IAEA, het kernwapenrapport *'Weapons of Terror'* schreef, noemt het NPV *"the weakest of the treaties on WMD in terms of provisions about implementation."*³⁶ Het moge ten slotte duidelijk zijn, dat hiervoor een veel sterkere rol van het IAEA vereist is. Waarvan akte!

36 Note iii, p. 36.