

Briefing paper:

Een internationaal verbodsverdrag als volgende stap naar een kernwapenvrije wereld

1. Context

Van 22 tot 26 februari 2016 vonden in Genève VN-besprekingen plaats over kernwapens. Dit was de eerste van drie sessies van de zogenaamde “*open ended working group*” (OEWG) die in 2016 plaatsvindt. VN-lidstaten bespreken tijdens deze sessies concrete nieuwe juridische maatregelen om kernwapens de wereld uit te helpen. Daarnaast worden ook aanvullende maatregelen besproken rond de verhoging van transparantie, de vermindering van het risico op accidenteel of ongeautoriseerd gebruik van kernwapens, en de toename van het publieke bewustzijn over de humanitaire gevolgen van kernwapens.

De overgrote meerderheid van de internationale gemeenschap hoopt via dit proces het mondiale nucleaire ontwapeningsproces nieuw leven in te blazen. **127 landen** pleitten het afgelopen jaar vanuit humanitaire bezorgdheden voor het opstarten van onderhandelingen over een internationaal verbodsverdrag op kernwapens (de zogenaamde ‘**Humanitaire Belofte**’ⁱⁱ).

België, dat tien tot twintig Amerikaanse kernwapens huisvest, weigert dit pleidooi te steunen. Ons land pleit in plaats daarvan voor een zogenaamde “**building blocks**” benadering. Dit heeft betrekking op een pakket kleinere maatregelen: het opvoeren van transparantieⁱⁱⁱ, verminderen van de operationele status van kernwapens, vermindering van het aantal strategische en tactische kernwapens, vermindering van het belang van kernwapens in veiligheidsdoctrines, inwerkingtreding van het comprehensief verbodsverdrag op kernwapentesten en een moratorium op de productie van spijtbare deeltjes voor kernwapendoeleinden^{iv}.

Het humanitaire kamp stelt dat dit onvoldoende is, en wijst op de **urgentie** van totale nucleaire ontwapening. De afgelopen jaren ontstond immers een groeiend bewustzijn over de humanitaire gevolgen van het gebruik van kernwapens. Recent studiewerk bevestigt de catastrofale en *grensoverschrijdende* humanitaire consequenties van de inzet van kernwapens, en de *wereldwijde* ontwrichting van het klimaat en de voedselproductie die een “beperkte” nucleaire oorlog (waarbij 0,5 procent van het mondiale nucleaire arsenaal gebruikt wordt) met zich zou meebrengen^v. Sinds 1945 is er ook veelvuldig sprake geweest van het bijna-gebruik (bewust of incidenteel) van kernwapens, en ontkwam de wereld maar op het nippertje aan een nucleaire ramp of oorlog^{vi}. Militaire experts waarschuwen daarnaast voor nucleaire cyberhacking door terroristen.

Het gevaar op een nucleaire ramp met catastrofale humanitaire gevolgen is dus allesbehalve ondenkbaar. De enige manier om dit risico te vermijden, is het verbieden en elimineren van kernwapens. Een internationaal verbodsverdrag is de logische *volgende* stap naar de totale eliminatie van kernwapens.

Pax Christi Vlaanderen is lid van de *International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN)*, een mondiale coalitie van meer dan 430 middenveldorganisaties uit 94 landen. ICAN hoopt dat de OEWG de centrale elementen identificeert voor een nieuw internationaal verdrag dat het gebruik, bezit, productie, transfer, testen, transit, opslag en ontplooiing van kernwapens verbiedt. Een **nieuw verbodsverdrag** zou eveneens de ondersteuning of financiering van dergelijke activiteiten verbieden. Een verbodsverdrag moet echter **geen** gedetailleerde proviesies tot eliminatie bevatten^{vii}.

2. Zes argumenten tegen een internationaal verbodsverdrag weerlegd

Tegenstanders van een internationaal verbodsverdrag schuiven steevast een aantal argumenten naar voren. In wat volgt wordt ingegaan op deze argumenten.

2.1. 'Een nieuw verdrag is niet de juiste volgende stap, er is nood aan een *building blocks*-benadering die het vertrouwen herstelt'

De belangrijkste zwakte van de "*building blocks*" benadering is dat ze geen duidelijke deadlines of gevolgen in geval van niet-naleving bevat. Ze is op die manier uitgegroeid tot een uitsteltactiek die de speciale status van de vijf kernwapenstaten oneindig verankert en de voordelen van het Non-Proliferatieverdrag (NPV) aan de niet-kernwapenstaten ontzegt.

Een verbodsverdrag moet daarom de *volgende* stap zijn, in plaats van de *laatste* bouwsteen. Een verbodsverdrag zou het niet-bezit van kernwapens als norm vastleggen, en een sterke *incentive* betekenen om op korte termijn concrete maatregelen te nemen om tot een kernwapenvrije wereld te komen. Het versterkt het nucleaire taboe en stigmatiseert kernwapens, en voert zo de druk op de kernwapenstaten op om over te gaan tot effectieve en volledige nucleaire ontwapening.

Volledige nucleaire ontwapening kan echter alleen bereikt worden via aanvullende stappen, zoals een Kernwapenconventie. Dergelijke conventie bevat gedetailleerde acties die nodig zijn om tot *global zero* te komen, inclusief een robuust verificatie- en sanctioneringsmechanisme. Een internationaal verbodsverdrag op kernwapens is minder complex dan een Kernwapenconventie en kan op relatief korte tijd onderhandeld worden. Het staat niet gelijk aan een onmiddellijke eliminatie van alle kernwapens, maar is een **relatief bescheiden stap die volledig past binnen de stap-voor-stap aanpak die België aanhangt**^{viii}. 'De verschillende benaderingen zijn mogelijk meer complementair dan vaak wordt aangenomen', concludeerde ook de voorzitter van de OEWG in zijn *Synthesis Paper* over de eerste OEWG-sessie in februari 2016^{ix}.

De kernwapenstaten en hun bondgenoten stellen verder dat het kamp van de Humanitaire Belofte onnodig 'polariseert' en het noodzakelijke vertrouwen tussen kernwapenstaten en niet-kernwapenstaten ondermijnt. Het zijn echter de kernwapenstaten die ervoor kozen de OEWG te boycotten, ondanks hun verplichting onder artikel VI van het NPT '*to pursue negotiations in good faith on (...) a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control*'.

De "*building blocks*" benadering bevat ook tal van maatregelen die vooral gericht zijn op non-proliferatie door de niet-kernwapenstaten. De maatregelen die betrekking hebben op ontwapening door de kernwapenstaten blijven vaag, terwijl het onduidelijk is of de kernwapenstaten hier überhaupt achter staan (de beloftes werden immers niet door de kernwapenstaten zelf gedaan, die afwezig bleven tijdens de OEWG). De kernwapenstaten plannen bovendien lange termijn moderniseringsprogramma's van hun kernwapenarsenaal. De modernisering van het Amerikaanse kernwapenarsenaal alleen al zal de komende dertig jaar 1.000 miljard dollar kosten. Allemaal zaken die het wantrouwen van de niet-kernwapenstaten over de oprechtheid van de kernwapenstaten voeden.

2.2. 'De Humanitaire Benadering is belangrijk, maar veiligheid is minstens even belangrijk'

België erkende tijdens de OEWG de humanitaire gevolgen van kernwapens, maar stelt dat 'humanitaire principes en veiligheid gelijktijdig bestaan', naast elkaar dus^x.

Dat is een **valse tegenstelling**. De humanitaire benadering dient juist de veiligheid van niet-kernwapenstaten én kernwapenstaten. Ze is essentieel om een ineenstorting van het mondiale nucleaire ontwapeningsregime en een nieuwe nucleaire wapenwedloop die de mondiale veiligheid bedreigt te vermijden.

Steeds meer landen raken immers in toenemende mate gefrustreerd over het gebrek aan ontwapening van de vijf erkende kernwapenstaten. Deze laatsten beloofden in 1970 in het NPV om nucleair te ontwapenen en te onderhandelen over een nieuw internationaal verbodsverdrag op kernwapens. Andere landen beloofden in ruil geen kernwapens te verwerven. Van de beloftes van de kernwapenstaten kwam echter weinig in huis, tot groeiende frustratie van de niet-kernwapenstaten. “Als zij (de kernwapenstaten) hun deel van de deal niet nakomen, waarom zouden wij ons deel (verbod op verwerving van kernwapens) nog moeten nakomen? Sommige landen verwachten dat wij volgens bepaalde regels spelen die ze zelf niet respecteren”, klinkt het steeds luider. Een nieuw verdrag dat kernwapens verbiedt, verhoogt de druk op de kernwapenstaten om te ontwapenen. Het verhindert zo dat niet-kernwapenstaten zich niet langer iets aantrekken van hun belofte om geen kernwapens te verwerven.

De idee dat kernwapens noodzakelijk zijn voor de veiligheid van de NAVO berust bovendien op een valse premisse. Ze gaat uit van de theorie van de “nucleaire afschrikking”, die stelt dat kernwapens nooit gebruikt worden omdat de andere partij weet dat ze dan zelf aangevallen wordt met kernwapens. Een “beperkte” nucleaire oorlog (waarbij 0,5 procent van het wereldwijde nucleaire arsenaal gebruikt wordt) zou echter een wereldwijde ontwrichting van het klimaat en de voedselproductie tot gevolg hebben^{xi} en iedereen treffen, inclusief het land dat de kernwapens inzet. De geloofwaardigheid van de dreiging om kernwapens in te zetten wordt zo grotendeels ondermijnd. ‘*Nuclear deterrence rests not only on the readiness to inflict mass destruction with global consequences, but also on the readiness and awareness to commit to an essentially - at least potentially- suicidal course of action, as destruction and consequences would likely be unacceptable for friend and foe alike, indeed for all humanity*’, aldus de Oostenrijkse ambassadeur tijdens de eerste sessie van de OEWG.

Sinds 1945 is er bovendien veelvuldig sprake geweest van het bijna-gebruik (bewust of incidenteel) van kernwapens, en ontkwam de wereld maar op het nippertje aan een nucleaire ramp of oorlog. Militaire experts waarschuwen daarnaast voor nucleaire cyberhacking door terroristen. Het gevaar op een nucleaire ramp met catastrofale humanitaire gevolgen is dus allesbehalve ondenkbaar. Kernwapens vormen daarom een **reëel en urgent veiligheidsgevaar**. ‘*Incidents similar to those that have happened in the past are likely to happen in the future (...) For as long as nuclear weapons exist, the risk of an inadvertent, accidental or deliberate detonation remains. Given the humanitarian consequences of a nuclear conflict regionally and globally, the risks should be subjected to greater analysis and examination than currently exists*’, benadrukt ook een rapport van de gerenommeerde denktank *Chatham House*^{xii}. Het rapport wijst daarnaast op nieuwe gevaren als het verwerven van kernwapens door terroristische groeperingen of de ineenstorting van fragiele staten met een kernwapenarsenaal. De enige manier om deze gevaren volledig uit te sluiten, is het verbieden en elimineren van kernwapens.

2.3. ‘Een nieuw verdrag is onverenigbaar met aangegane engagementen binnen de NAVO’

Het Strategisch Concept van de NAVO uit 2010 stelt dat ‘de NAVO een nucleaire alliantie zal blijven zolang nucleaire wapens bestaan’, terwijl de ‘Herziening van de Toestand van Afschrikking en

Verdediging'(DDPR) uit 2012 kernwapens ziet als 'de ultieme verzekering van de veiligheid van de bondgenoten'. Beide documenten stellen tegelijk wel dat het ultieme beleidsdoel is om de voorwaarden te creëren voor een kernwapenvrije wereld.

Zowel het Strategisch Concept als de DDPR zijn politieke engagementen, geen juridisch bindende documenten. Ze kunnen dus aangepast, herroepen of geherinterpreteerd worden. Het enige juridisch bindende NAVO-document is het Stichtingsverdrag uit 1949, dat met geen woord rept over kernwapens.

Een studie uit 2014^{xiii} van het *International Law and Policy Institute* (ILPI) toont bovendien hoe de NAVO doorheen haar geschiedenis lidstaten allerlei uitzonderingen, vrijstellingen en uitstel van implementatie toestond rond het nucleaire beleid van de Alliantie. NAVO-lid Griekenland verwijderde begin jaren 2000 de Amerikaanse kernwapens van haar grondgebied, na bilaterale contacten met de Verenigde Staten. Denemarken, Noorwegen en Spanje staan in vreedstijd geen kernwapens toe op hun grondgebied, terwijl IJsland en Litouwen de ontplooiing van kernwapens op hun grondgebied in alle omstandigheden verbieden. Noorwegen, Denemarken en IJsland spraken zich de afgelopen jaren expliciet uit voor de humanitaire benadering van kernwapens, hoewel ze allen lid zijn van de NAVO.

Nationale houdingen rond de ratificatie van het NPV, het *Partial Nuclear Test Ban Treaty* (PTBT) en het *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty* (CTBT) varieerden bovendien ook zonder dat dit de werking van de NAVO aantastte.

Het Strategisch Concept uit 2010 stelt daarnaast dat '*national decisions regarding arms control and disarmament may have an impact on the security of the Alliance members. We are committed to maintain, and develop as necessary, appropriate consultations among Allies on these issues.*' Hiermee bevestigde de NAVO expliciet dat elke NAVO-lidstaat eigen ontwapeningsprioriteiten kan bepalen en dat er ruimte is om deze te bespreken binnen de NAVO. Zo verklaarde NAVO-lid Noorwegen al in september 2011 dat '*we are working along several different tracks to achieve the goal of a world without nuclear weapons. We are aiming at a genuine, total ban.*'

2.4. 'Zonder kernwapens is de NAVO minder veilig'

De NAVO heeft geen kernwapens nodig om een overweldigende militaire conventionele capaciteit te bezitten tegenover mogelijke rivalen. Alle NAVO-lidstaten samen geven meer dan dertien keer zoveel uit aan militaire uitgaven dan Rusland^{xiv}. Europese NAVO-landen spenderen nog steeds 3,5 keer meer aan militaire middelen dan Rusland.

Toch klinkt de roep om stijgende nationale defensiebudgetten steeds luider. Het beëindigen van de afhankelijkheid van dure kernwapens zou lidstaten toestaan middelen te verschuiven naar de conventionele militaire capaciteiten die de NAVO beweert momenteel onvoldoende te hebben, of naar nieuwe uitdagingen als cyberdefensie. Een einde van de nucleaire capaciteit zou de veiligheid van de NAVO-lidstaten dus niet verminderen, maar juist doen toenemen. Conventionele wapens zijn bovendien veel beter geschikt dan kernwapens om, in geval van een aanval, het NAVO-grondgebied te verdedigen.

2.5. 'Een nieuw verdrag is zinloos zonder de medewerking van de kernwapeenstaten'

Een nieuw verdrag zou drie belangrijke doelen dienen, die niet noodzakelijk afhangen van de medewerking van de kernwapeenstaten. **Ten eerste** zou een verdrag juridische duidelijkheid verschaffen over de illegaliteit van kernwapens, en een aantal *loopholes* van het non-proliferatieregime (zoals de arbitraire interpretatie van artikel I en II ter rechtvaardiging van de *nuclear sharing* doctrine van de NAVO) sluiten. Een nieuw verdrag zou **ten tweede** een duidelijke norm van niet-bezit als enig aanvaardbaar gedrag van een land stellen, en zo de legitimiteit van nucleaire afschrikking als een aanvaardbare en realistische beleids optie ondermijnen. **Tot slot** zou het ook een belangrijke impact hebben op de financiering van kernwapens.

2.6. ‘Een nieuw verdrag leidt af van bestaande inspanningen en mechanismen’

Een nieuw verdrag dat kernwapens verbiedt, is niet in tegenspraak met bestaande mechanismen, maar versterkt deze juist. **Artikel VI** van het NPV stelt duidelijk dat ‘*each of the parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on (...) a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control*’, terwijl de **preambule** van het NPV zegt dat het verdrag bedoeld is ‘*to facilitate the cessation of the manufacture of nuclear weapons, the liquidation of all their existing stockpiles, and the elimination from national arsenals of nuclear weapons and the means of their delivery pursuant to a Treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control*.’

3. Aanbevelingen

We bevelen daarom aan dat de federale regering:

- De Humanitaire Belofte ondertekent en binnen de OEWG op constructieve wijze meewerkt aan het opstarten van een open en inclusief diplomatiek proces dat moet leiden tot nieuwe juridische maatregelen rond een verbod op kernwapens.
- Bilaterale besprekingen opstart met de VS, indien mogelijk samen met andere Europese *host states*, die op korte termijn leiden tot de verwijdering van Amerikaanse kernwapens uit Kleine Brogel.
- Binnen de NAVO proactief blijft pleiten voor een verdere vermindering van het belang van kernwapens in veiligheidsdoctrines.

Contact: Willem Staes, beleidsmedewerker Veiligheid en Ontwapening Pax Christi Vlaanderen, willem.staes@paxchristi.be, 0476/34 81 77.

ⁱ Voor een volledig overzicht van de eerste sessie van de OEWG in februari 2016, zie <http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/OEWG/2016/Documents/ChairSynthesis.pdf>.

ⁱⁱ Zie http://www.icanw.org/wp-content/uploads/2015/03/HINW14vienna_Pledge_Document.pdf.

ⁱⁱⁱ Het dient opgemerkt dat hoewel België zich binnen internationale fora steevast uitspreekt over het belang van transparantie, het zelf weigert te bevestigen of er zich Amerikaanse kernwapens bevinden in Kleine Brogel.

^{iv} United Nations General Assembly (2016): ‘A progressive approach to a world free of nuclear weapons: revisiting the building blocks paradigm’, A/AC.286/WP.9, <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/OEWG/2016/Documents/WP09.pdf>

^v Voor een uitgebreidere bespreking van de humanitaire gevolgen van kernwapens, zie <http://www.paxchristi.be/wp/wp-content/uploads/2015/06/Parlementaire-briefing-Toetsingsconferentie-van-het-non-proliferatieverdrag-2015-Time-to-Fill-the-Legal-Gap.pdf>.

^{vi} Chatham House (2014): *Too Close for Comfort: Cases of Near Nuclear Use and Options for Policy*, p. vi; Schlosser, E. (2013) *Command and Control: The Damascus Accident and the Illusion of Safety*; Perry, W. (2015): ‘My Journey at the Nuclear Brink’.

^{vii} Zie ook United Nations General Assembly (2016): ‘Empirical analysis of pathways for taking forward multilateral nuclear disarmament negotiations’, A/AC.286/WP.8, <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/OEWG/2016/Documents/WP.08.pdf>; United Nations General Assembly (2016): ‘Consolidated answers to the guiding questions submitted by Panel I on substantively addressing concrete effective legal measures, legal provisions and norms that will need to be concluded to attain and maintain a world without nuclear weapons’, A/AC.286/WP.10, <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/OEWG/2016/Documents/WP10.pdf>.

^{viii} Zie ook Sauer, T., ‘It’s Time to Outlaw Nuclear Weapons’, 18 april 2016, in *The National Interest*, <http://nationalinterest.org/feature/its-time-outlaw-nuclear-weapons-15814>.

^{ix} Chair’s Synthesis Paper, Open-ended Working-Group Taking Forward Multilateral Nuclear Disarmament Negotiations, <http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/OEWG/2016/Documents/ChairSynthesis.pdf>.

^x Joint Statement: Open-Ended Working Group– 22Feb16’, http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/OEWG/2016/Statements/22Feb_Canada.pdf.

^{xi} ICRC Information Note No. 1 (2013): ‘Climate effects of nuclear war and implications for global food production’; Özdoğan, M., Robock, A. en Kucharik, C. (2013): ‘Impacts of a nuclear war in South Asia on soybean and maize production in the Midwest United States’, *Climatic Change*, pp. 373-387; Xia, L., en Robock, A. (2013): ‘Impacts of a nuclear war in South Asia on rice production in mainland China’, *Climatic Change*, pp. 357-372; Helfand, L. (2012): ‘Nuclear Famine: A Billion People At Risk’.

^{xii} Chatham House (2014): *Too Close for Comfort: Cases of Near Nuclear Use and Options for Policy*, p. vi.

^{xiii} Zie Lothe Eide, S-I. (2014): ‘A Ban on Nuclear Weapons: What’s in it for NATO?’, International Law and Policy Institute.

^{xiv} SIPRI Military Expenditure Database, http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/milex_database.