



Datum: 6 februari 2019

Reactie van Pugwash Nederland op het AIV-advies inzake de toekomstige rol van kernwapens van 31 januari 2019

Ter inleiding

Het is goed dat het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) aan de regering van 31 januari jl. over de huidige en toekomstige rol van kernwapens er nu is.¹ Er is volgens Pugwash Nederland (www.pugwash.nl) namelijk dringend behoefte aan herijking van het Nederlandse beleid ten aanzien van dit gevoelige onderwerp. Ook op nucleair gebied nemen de spanningen in de wereld toe. Het aantal kernwapens in de wereld is weliswaar van 70.000 gedaald naar minder dan 15.000, maar hun totale vernietigingskracht is van apocalyptische proporties. Internationale afspraken over wapenbeheersing worden niet nageleefd of zelfs opgezegd. Bestaande arsenalen worden voor astronomische bedragen gemoderniseerd en uitgebreid. Er zijn thans negen staten met kernwapens in plaats van vijf ten tijde van de ondertekening van het Non-proliferatieverdrag (NPV, 1968), en dit verdrag staat onder grote druk doordat de kernwapenstaten zich na een halve eeuw nog steeds niet houden aan hun verplichtingen. De waarschuwing voor *first strike capabilities* is weer actueel. Gezien zijn gedetailleerde en degelijke analyse, helderheid en enkele nuttige beleidsaanbevelingen kan het AIV-advies een bijdrage leveren aan deze urgente herijking van het Nederlandse beleid.

De Nederlandse regering had op 15 maart 2018 de AIV om advies gevraagd. In juni van dat jaar werd Pugwash Nederland, als een met de Nobelprijs voor de Vrede onderscheiden organisatie die zich inzet voor internationale vrede en veiligheid, vanuit de Adviesraad hiervoor geconsulteerd.² Wij hebben bij die gelegenheid de adviesaanvraag verwelkomd, in de hoop dat de visie van de Adviesraad zou bijdragen tot het vinden van nieuwe oplossingen voor de bovengenoemde problemen. De Adviesraad heeft naar ons oordeel niet geheel aan deze verwachting voldaan maar biedt politici en beleidsvormers wel nuttige aanknopingspunten voor verder werk op dit gebied.

Pugwash Nederland ziet daarom uit naar de reactie van regering en parlement op dit belangrijke beleidsadvies. Eén regeringspartij heeft inmiddels al vraagtekens geplaatst bij het vasthouden aan de Nederlandse kernwapentaak in NAVO-verband, waartoe de Adviesraad oproept. Wij hopen dat het AIV-advies een maatschappelijke en politieke discussie in gang zal zetten die zich tot alle aspecten en gevolgen van het Nederlandse beleid inzake kernwapens uitstrekt en dat deze voor de regering aanleiding zal vormen het huidige, achterhaalde beleid bij te stellen. Hieraan draagt Pugwash graag bij door onderstaande kanttekeningen bij het advies te plaatsen. Daarin verdisconteren wij tevens onze uitgebreide inbreng voor de bovengenoemde hoorzitting in juni 2018, die wij op 29 mei jl. schriftelijk hebben aangeboden aan prof. dr. ir. J.J.C Voorhoeve als voorzitter van de CVV/AIV, die de hoorzitting organiseerde.

Deskundige analyse maar weinig nieuwe ideeën

¹ Zie: <https://aiv-advies.nl/9vp>

² Zie: http://www.pugwash.nl/2018/06/aiv-consultatie-advies_kernwapens/

Bestuur

mr. Marc Vogelaar (voorzitter)

Michiel Hoogeveen, MSc. (secretaris)

Biejan Poor Toulabi, LL.M. (penningmeester)

In de inhoud van het AIV-advies kunnen worden onderscheiden: beschrijving en analyse van de huidige internationale veiligheidssituatie, adviezen ter vermindering van de gesignaleerde veiligheidsrisico's, en adviezen betreffende onze militaire afschrikking.

Het AIV-advies is informatief maar wil ook aan een politieke discussie bijdragen. De aanbevelingen zelf zetten echter nauwelijks aan tot ander beleid. De aangeboden analyse is uitgebreid en berust op correcte vaststellingen. Vele actuele, verontrustende ontwikkelingen op het gebied van de internationale veiligheid in het algemeen en van kernbewapening in het bijzonder, passeren de revue. Terecht gaat hierbij ook veel aandacht uit naar de ambities van China op veiligheidsgebied. De Adviesraad doet echter weinig effectieve voorstellen om deze toenemende risico's het hoofd te bieden. Ook bevat het advies de nodige paradoxen. Zo staat in de titel van het advies dat we leven in een nieuwe geopolitieke werkelijkheid en dat het hoog tijd is voor nieuwe initiatieven voor wapenbeheersing. Hoewel het stuk driekwart jaar op zich heeft laten wachten, is de teneur daarentegen dat het bestaande beleid moet worden voortgezet, zowel wat betreft het beleid van de NAVO als dat van Nederland zelf.

Op een aantal punten verschilt de argumentatie niet of nauwelijks van wat al decennia door voorstanders van nucleaire afschrikking wordt betoogd: kernwapens zijn er om te voorkomen dat deze door anderen worden ingezet, en een steeds verdergaande nucleaire bewapening is nodig om tot nucleaire ontwapening te komen. Het advies stelt dat Nederland zich internationaal moet inspannen voor wapenbeheersing en terugdringing van de rol van de kernwapens, maar bepleit tegelijkertijd dat het zijn eigen nucleaire taak moet continueren, via de F-35 als opvolger van de F-16 en de gemoderniseerde B61 bom.

Morele, humanitaire en internationaalrechtelijke aspecten

Hoopgevend is dat het AIV-advies zich duidelijk uitspreekt over de morele en internationaalrechtelijke aspecten van kernbewapening, ook al bevat het op dit punt inhoudelijk weinig nieuwe inzichten. Dat de Raad het afwijzend oordeel over kernwapens bevestigt is winst. Want maatschappelijk wint de misvatting veld, dat kernwapens in wezen acceptabel zijn omdat zij "toch nooit worden ingezet".

Gelukkig neemt het AIV nadrukkelijk afstand van nucleaire wapens door te wijzen op hun inhumane karakter en op de morele verwerpelijkheid van hun gebruik en dreiging met gebruik. Ook wordt de inzet van deze wapens de Adviesraad onder vrijwel alle denkbare omstandigheden in strijd geacht met het humanitaire oorlogsrecht, zoals reeds in 1996 was bevestigd in de *Advisory Opinion* van het Internationaal Gerechtshof.³ De AIV besteedt veel aandacht aan de humanitaire aspecten, mede naar aanleiding van de campagne van de International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN, in 2017 met de Nobelprijs voor de Vrede onderscheiden) en van de recente stellingname door de Paus. Deze sprak zich in november 2017 voor het eerst uit niet alleen tegen het gebruik, maar ook tegen het bezit van kernwapens en wijst nucleaire afschrikking moreel af.

Het AIV-advies strekt zijn afwijzend oordeel over kernbewapening echter niet uit tot bezit van kernwapens, terwijl volgens Pugwash – in overeenstemming met ICAN en de Paus – ook het enkele bezit van deze wapens een dreiging met inzet impliceert. Het is immers evident dat het aanhouden van steeds effectievere kernwapens, zelfs indien deze is bedoeld als afschrikking, juist tot verminderde veiligheid leidt voor alle betrokkenen. En dat zijn alle levende wezens, zo niet onze planeet als geheel. Daarom is het misleidend om kernwapens als een noodzakelijk kwaad af te schilderen, zoals de Adviesraad impliciet doet.

³ Zie: <https://www.icj-cij.org/en/case/95>

Bedreigen kernwapens onze veiligheid of garanderen zij die juist?

De opvatting van de Adviesraad over de toelaatbaarheid van kernwapens bevat een paradox. Enerzijds onderschrijft de AIV de ethische verwerpelijkheid van het gebruik van kernwapens, wegens de ongeëvenaarde schade die deze wapens kunnen aanrichten. Anderzijds ziet de Raad het aanhouden van kernwapenarsenalen, inclusief uitbreiding en modernisering daarvan, als onontbeerlijk om onze veiligheid te garanderen. Pugwash verwerpt deze paradox en stelt dat vermindering van kernwapens en hun uiteindelijke afschaffing geboden zijn. Pugwash acht het dan ook onjuist om kernwapens als noodzakelijk kwaad af te schilderen. De AIV doet dit impliciet wanneer hij de menselijke waardigheid als uitgangspunt neemt en tegelijk kernwapens aanvaardt ter voorkoming van oorlog en als middel om via onderhandelingen tot ontwapening te komen. Het stelt teleur dat de AIV niet met deze misvatting, die al decennia lang het debat over de toelaatbaarheid van kernwapens belast, afrekent.

INF-verdrag

De AIV acht het terecht in het belang van Europa dat het INF-verdrag wordt gehandhaafd en zelfs uitgebreid tot meer partijen, maar de Nederlandse regering krijgt geen advies over de stappen die daarvoor nodig zijn. De AIV is weliswaar bereid daar nader over te adviseren maar het probleem is juist nu actueel, gezien de kennelijke schending van het INF door Rusland en de aangekondigde opzegging van het verdrag, eerst door de VS en vervolgens door Rusland.

De AIV stelt dat plaatsing van nieuwe middellange afstandsruketten in Europa als tegenmaatregel tegen Rusland onwaarschijnlijk is. Raketverdediging, aanscherping van sancties en aanpassing van het INF-verdrag acht de AIV waarschijnlijker. Pugwash vreest dat in het komende politieke debat over de nucleaire taak van de F-35 in de NAVO-landen die dit toestel gaan gebruiken, de inmiddels uitgebroken INF-crisis zal worden aangegrepen om aan de huidige kernwapentaken vast te houden. Over het behoud van de kernwapentaak dient echter op eigen criteria te worden besloten (zie onder).

Nucleaire wapenbeheersing

Het streven naar een geloofwaardige afschrikking met behulp van kernwapens leidt in de praktijk tot een nucleaire wapenwedloop, doordat de antagonisten elkaar steeds denken te moeten aftroeven en overtreffen. De regering wordt door de AIV aangemoedigd om op uiteenlopende internationale niveaus (VN, EU, NAVO) een dialoog over verdergaande wapenbeheersing te bevorderen. Pugwash Nederland verwelkomt deze oproep. Toch mag van dit positief klinkende voorstel, helaas, weinig worden verwacht. Binnen de VN is het krediet van Nederland op het gebied van wapenbeheersing bescheiden. Dat Nederland als enige NAVO-bondgenoot over het *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons* (TPNW) onderhandelde is door de 122 landen die uiteindelijk voor stemden gewaardeerd. Des te groter was bij de voorstanders de teleurstelling toen ons land uiteindelijk besloot tegen te stemmen, in plaats van zich van stemming te onthouden.

Wapenbeheersing in EU-verband biedt weinig perspectief doordat het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) nog steeds in de kinderschoenen staat. De EU beperkt zich tot het nastreven van een gezamenlijke opstelling tijdens de vijfjaarlijkse toetsingsconferenties van het Non-Proliferatieverdrag (NPV). Volgend jaar vindt opnieuw een toetsingsconferentie plaats, maar het AIV doet geen aanbevelingen voor de Nederlandse inbreng. En voor wat de NAVO betreft: deze onderhandelt niet zelf (dat doet de VS) en werkt op basis van unanimiteit. Dit heeft in de praktijk de afgelopen jaren vooral geleid tot 'kicking the can down the road.' Het obligate voorbehoud van de Adviesraad dat Nederland "zonder afbreuk te doen aan de

veiligheid van ons land" hier het voortouw moet nemen, impliceert bovendien een onverkort vasthouden aan de ons in NAVO-verband toebedeelde kernwapentaken. Het is naar het oordeel van Pugwash nauwelijks geloofwaardig als Nederland binnen het bondgenootschap initiatieven zou ontplooiën inzake nucleaire wapenbeheersing en ontwapening, zolang het kernwapens op zijn grondgebied opslaat en bereid is voor hun inzet zorg te dragen. Tenslotte valt op dat de AIV het ontstaan van nieuwe kernwapenstaten in Europa krachtig afwijst, maar wel de deur op een kier houdt als het gaat om een gezamenlijke Europese kernmacht, ook al is deze "binnen afzienbare tijd (...) moeilijk denkbaar (...) als haalbaar alternatief" voor de Amerikaanse veiligheidsgarantie.

Conventionele bewapening in relatie tot kernwapens

Wat de NAVO betreft bepleit de Adviesraad handhaving van een geloofwaardige afschrikking door verdere versterking van de conventionele defensie. In onze brief van vorig jaar hebben wij begrip voor deze gedachte getoond. Een belangrijk risico van een conventionele wapenwedloop, waartegen wij toen hebben gewaarschuwd, blijft in het AIV-advies echter onderbelicht: deze kan de drempel voor de inzet van kernwapens verlagen. Zo lijkt in de Russische strategie een rol te zijn weggelegd voor een vroegtijdige inzet van een kernwapen als waarschuwing, met de bedoeling een conventioneel conflict te de-escaleren, terwijl dit door de tegenstander juist als een escalerende overschrijding van de atoomdrempel zou worden beschouwd.

Het advies maakt evenmin duidelijk hoe versterking van onze conventionele middelen zich verhoudt tot de *confidence building measures* (CBM) jegens Rusland, die eveneens worden bepleit. Ook dit is een terrein waarop gezien de nieuwe geopolitieke context juist nieuwe beleidsimpulsen nodig zijn. Maar deze geeft het advies niet. Een voorbeeld is de behoefte aan transparantie inzake sub-strategische kernwapens. In NAVO verband is in de discussies rond het nieuwe Strategisch Concept van 2010 herhaaldelijk gepleit voor meer transparantie over de Russische arsenalen en hun locaties. Maar binnen de NAVO is de transparantie nu minder dan tijdens de Koude Oorlog. Toen werd niet geheimzinnig gedaan over de locatie van kernwapens, ook niet op Nederlands grondgebied. Wij hadden gehoopt op voorstellen in deze richting.

Stationering van Amerikaanse kernwapens in Nederland en andere Europese niet-kernwapenstaten

De Tweede Kamer heeft zich op 6 november 2013 uitgesproken tegen de nucleaire taak van de F-35. De AIV bepleit met klem dat Nederland zijn nucleaire taak continueert, inclusief de gemoderniseerde B61-bom. Er wordt zelfs aangedrongen op "maximale informatieverzorging" bij dit besluit: kennelijk zijn de massademonstraties van de jaren '80 nog niet vergeten. Van vele kanten, ook door Pugwash Nederland, is er in de afgelopen jaren op gewezen dat wapens die niet of nauwelijks meer een militaire functie hebben ook geen politieke functie hebben. Mede gezien het gevaar van terrorisme en ongelukken is het riskant om in vijf NAVO-landen in Europa kernwapens te stationeren zonder dat daar een militair nut mee gediend is. Na de toespraak van de toenmalige Amerikaanse president Obama in Praag in april 2009 is door een aantal Europese regeringen, met inbegrip van drie van de *host nations* (Nederland, België en vooral Duitsland), nadrukkelijk de verwijdering van deze relieken van de Koude Oorlog bepleit, zij het meestal onder voorbehoud van NAVO-instemming (waardoor de verwijdering niet doorging). Deze verwijdering werd niet zozeer beschouwd als een nationaal belang maar als een belang van de NAVO als geheel. *Extended deterrence* kon ook door minder gedateerde Amerikaanse systemen worden gegarandeerd. Helaas zijn in het huidige kille politieke klimaat deze stemmen verstomd. Pugwash is voorstander van de eenzijdige verwijdering van deze wapens uit Europa, omdat zij geen militaire functie meer hebben en omdat hun aanwezigheid tot risico's en hoge kosten leidt.

De AIV voert als argument voor stationering aan dat de F-35 militair tot meer in staat is dan de F-16, met name doordat dit toestel beter de Russische luchtverdediging kan penetreren. De AIV gaat daarbij niet in op de vraag of dit ook geldt voor de vliegtuigen die een nucleaire missie ondersteunen. Bij de "maximale informatie" die de AIV bepleit zou de werkelijke militaire potentie van een nucleaire rol van de F-35 en de bijbehorende gemoderniseerde B61-bom moeten worden belicht. Het valt echter op dat de AIV de politieke betekenis van *nuclear sharing* "van wezenlijker belang" acht dan de militaire betekenis. Onze brief aan de AIV van 29 mei jl. wees er al op dat het kernwapenvrij maken van de vijf Europese bondgenoten waar thans Amerikaanse kernwapens zijn gestationeerd, een belangrijke impuls zou betekenen voor het NPV. Het NPV verkeert in zwaar weer, met name door het gebrek aan voortgang bij de naleving van art. VI. In toenemende mate wordt het stationeren van kernwapens buiten het grondgebied van kernwapenstaten gezien als strijdig met het NPV, zo niet naar de letter dan toch naar de geest van het verdrag. Het is verbazend dat de AIV in de nieuwe geopolitieke context hier niet op ingaat, te meer omdat in 2020 weer een toetsingsconferentie van het NPV plaats vindt en die van 2015 is mislukt.

Onderhandelen over sub-strategische kernwapens?

Al sinds de ratificatie van het New START Verdrag (2010) door de Amerikaanse senaat speelt de vraag of onderhandelingen over tactische (of sub-strategische) kernwapens wel enig nut hebben. De Russische voorraden zijn omvangrijk en de VS kunnen er maar weinig tegenover stellen. Dat is een zwakke onderhandelingspositie. Bovendien zijn er vrijwel onoverkomelijke problemen op het gebied van definities, typen, locaties, verificatie, raketverdediging, etc. Onderhandelingen geven bovendien de eigen wapens weer een nieuwe rol, nl. troef te zijn in de onderhandelingen. Om die reden worden zij gemoderniseerd wanneer ze verouderen.

Een recent rapport van de Amerikaanse Congressional Research Service betoogt opnieuw dat onderhandelingen over deze wapens vrijwel zinloos zijn.⁴ De AIV negeert dit breed gedragen inzicht en pleit ervoor dat Nederland het initiatief neemt tot onderhandelingen over de verwijdering van alle sub-strategische kernwapens in Europa, met inbegrip van deze kernwapens in het Europese deel van Rusland. Veel zinniger lijkt het ons om, mede naar aanleiding van de huidige INF-crisis, met Rusland brede gesprekken te beginnen over de gewenste veiligheidsstructuur van Europa, analoog aan het Helsinki-proces in de jaren '70. In onze brief van 29 mei vorig jaar hebben wij herinnerd aan het Harmel-rapport van 1967, dat erop wees aan dat de NAVO niet alleen veiligheid moet bieden maar ook ontspanning in brede zin dient na te streven. Dit dubbele mandaat behoort volgens Pugwash nog steeds richtinggevend te zijn voor de NAVO. Nieuwe impulsen voor een dergelijke brede dialoog ontbreken echter in het AIV-advies.

Conclusie

Traditioneel richt Nederland zich zowel op geloofwaardige afschrikking als op terugdringing van de rol van kernwapens. De nadruk in het AIV advies ligt op het eerste, hoewel de Adviesraad met zorg vaststelt dat de rol van de kernwapens weer toeneemt. De AIV heeft de toenemende onveiligheid in de wereld (en Nederland) goed in kaart gebracht, maar is er niet in geslaagd om hier overtuigende aanbevelingen aan te verbinden. Per saldo betreuren wij dat de AIV, ondanks zijn grote deskundigheid, deze kans heeft laten liggen. De adviesaanvraag van de regering betrof een breed scala aan veranderingen op geopolitiek, doctrinair en technologisch gebied. Het AIV-advies bepleit in essentie een voortzetting van het huidige Nederlandse beleid, op basis van

⁴ Zie: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL32572>

achterhaalde premissen. De discussie gaat er inmiddels niet meer over of een verhoogde afschrikking nu wel of niet wapenbeheersing bevordert. Internationale wapenbeheersing is bezig te verzwakken, zie het INF-verdrag, zie New START, zie het gevaar waarin ook het Non-Proliferatieverdrag verkeert. Dit is de nieuwe context die aanleiding vormde tot de adviesaanvraag van de regering. En daardoor verschuift de discussie naar de vraag welke benadering het vastlopende internationale regime zou moeten vervangen.

Zij verschuift ook naar het voorkomen van onbeheersbare processen, zoals voorgeprogrammeerde wederzijdse vernietiging door moderne autonome systemen en andere technologieën zoals *cyberwarfare*. Het AIV advies analyseert zulke uitdagingen wel, maar legt oneigenlijke nieuwe beleidsopties voor. Een uitzondering hierop vormt het voorstel een nieuwe, gezaghebbende VN-commissie te vragen om haalbare oplossingen in kaart te brengen, zoals destijds de Brundtland-commissie. Dat voorstel steunt Pugwash Nederland. Naar onze opvatting kan een dergelijke commissie echter alleen slagen vanuit het besef "dat veiligheid niet toeneemt door meer kernwapens, maar door het afspreken van wederzijdse matiging en afbouw, en door te investeren in common security", zoals onze brief van 29 mei jl. het formuleerde.

De diplomatieke maar in wezen existentiële uitdaging die, mede dankzij het advies van de AIV, nu glashelder voor ons opdoemt is: kunnen wij de huidige, snel escalerende risico's van kernwapens verlagen door onze wederzijdse afschrikking tot lagere niveaus te reduceren en door vertrouwenwekkende maatregelen overeen te komen, om op termijn in goed overleg tot volledige nucleaire ontwapening te komen? Als het antwoord op deze vraag positief luidt, moet de daad wel bij het woord gevoegd worden. Onze regering is nu aan zet en wijst hopelijk binnen en buiten onze landsgrenzen de juiste weg.



Pugwash

Nederland

Over Pugwash

Pugwash Conferences on Science and World Affairs (1957) is geïnspireerd door het Russell-Einstein manifest van 1955 die wereldleiders opriep om massavernietigingswapens uit te bannen, conflicten op een vreedzame manier op te lossen en om "hun menselijkheid boven alles in het vaandel te dragen."

Via onze lange traditie van 'dialogue across divides' ondersteunt Pugwash de ontwikkeling en toepassing van wetenschappelijke inzichten en empirisch onderbouwde beleidsvorming om gewapende conflicten terug te dringen en oplossingen te vinden voor bedreigingen van de wereldvrede. In 1995 is aan Pugwash de Nobelprijs voor de Vrede toegekend vanwege "haar inzet om de invloed van nucleaire wapens in de internationale politiek terug te dringen en deze, op de langere termijn, uit te bannen."

Contact

Indien u vragen/opmerkingen heeft naar aanleiding van dit rapport, of anderszins geïnteresseerd bent in het werk van Pugwash Nederland, kunt u contact met ons opnemen via bestuur@pugwash.nl

Bestuur

mr. Marc Vogelaar (voorzitter)
Michiel Hoogeveen, MSc. (secretaris)
Biejan Poor Toulabi, LL.M. (penningmeester)