



MAKING NUCLEAR DISARMAMENT GREAT AGAIN

Waarom België moet deelnemen aan multilaterale onderhandelingen over een kernwapenverbod

1. Context

2017 belooft een historisch jaar te worden in de strijd voor een kernwapenvrije wereld. Op 27-31 maart en 15 juni-7 juli 2017 vinden in New York **multilaterale onderhandelingen** plaats gericht op de creatie van een nieuw juridisch instrument dat kernwapens verbiedt. Deze onderhandelingen komen er nadat 123 VN-lidstaten op 27 oktober 2016 een historische resolutie goedkeurden in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties¹.

België stemde tegen deze resolutie, hoewel het regeerakkoord (oktober 2014) expliciet stelt dat ons land *'blijft ijveren voor internationale initiatieven met het oog op een verbod op wapensystemen met een willekeurig bereik en/ of een buitensporig effect op burgers.'* België is ook lid van het juridisch bindende non-proliferatieverdrag (NPV), waarvan artikel VI expliciet stelt dat *'each of the parties undertakes to pursue negotiations in good faith on a treaty on general and complete disarmament'*. NAVO-lid Nederland kondigde, ondanks verschillende reservaties, al aan deel te zullen nemen aan de onderhandelingen over een kernwapenverbod. Het Europees Parlement nam op 27 oktober 2016 ook een afzonderlijke resolutie aan die EU-lidstaten oproept deel te nemen aan het onderhandelingsproces. Deze resolutie kreeg de steun van zowat alle Belgische Europarlementsleden, inclusief de vertegenwoordigers van N-VA, MR, CD&V en Open Vld².

In de Belgische samenleving bestaat eveneens een groot draagvlak voor een kernwapenverbod. De jongerenvoorzitters van de vijf grootste Vlaamse partijen betuigden in oktober 2016 hun steun aan de start van multilaterale verbodsonderhandelingen in 2017³. Naast de Belgische Coalitie tegen Kernwapens riepen ook Amnesty International België, het Rode Kruis België, Greenpeace en meer dan 200 Belgische artsen de regering op deel te nemen aan onderhandelingen⁴. Ook het Internationale Rode Kruis en paus Franciscus roepen op tot de onmiddellijke start van onderhandelingen. Oud-premiers Dehaene en Verhofstadt, oud-minister van Buitenlandse Zaken Louis Michel en voormalig secretaris-generaal van de NAVO Willy Claes pleitten in februari 2010 al voor het *'illegaal verklaren van het gebruik van deze massavernietigingswapens'*⁵.

2. Waarom verzet België zich tegen multilaterale onderhandelingen?

België verzette zich tegen de start van onderhandelingen over een nieuw verbodsverdrag, en schoof in plaats daarvan een "progressieve benadering" naar voren als enige "realistisch" alternatief⁶. **Deze benadering is louter een recyclage van oude voorstellen die al meer dan twee decennia op tafel liggen en niet geïmplementeerd worden (zie tabel in annex 1).** Het "progressieve" kamp slaagt er niet in te verduidelijken waarom deze maatregelen nu wél geïmplementeerd zouden worden door de

¹ United Nations General Assembly (2016): 'Taking forward multilateral nuclear disarmament negotiations', A/C.1/71/L.41, <http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com16/resolutions/L41.pdf>.

² European Parliament (27 oktober 2016): 'Joint motion for a resolution on nuclear security and non-proliferation', <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P8-RC-2016-1122+0+DOC+XML+V0//EN>.

³ 'België, help de bom te verbieden', 12 oktober 2016, De Standaard.

⁴ '200 artsen in open brief: "Kernwapens mogen nooit gebruikt worden"', 25 oktober 2016, De Morgen.

⁵ 'Het is nu of nooit', 19 februari 2010, De Standaard.

⁶ United Nations General Assembly (2016): 'A progressive approach to a world free of nuclear weapons: revisiting the building-blocks paradigm', AC.286/WP.9, <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/OEWG/2016/Documents/WP09.pdf>.

kernwapenstaten. België claimt “effectieve” en “realistische” voorstellen te doen, maar stelt enkel zaken voor die al bewezen hebben niet of onvoldoende te werken. Het simpelweg herhalen van oude voorstellen, zonder een concreet stappenplan om deze op korte termijn te realiseren, is niet progressief of realistisch maar een conservatieve verankering van de status quo.

Over het nut van de specifieke maatregelen in de progressieve agenda bestaat weinig discussie, de vraag is vooral welke *aanvullende* initiatieven nodig zijn om te verzekeren dat de “progressieve” maatregelen na meer dan twee decennia eindelijk gerealiseerd worden. Zonder extra druk op de kernwapenstaten zal dit niet gebeuren. Een nieuw verbodsverdrag biedt hiervoor de meest beloftevolle weg vooruit. Een verbodsverdrag is een noodzakelijk extra duwtje om ervoor te zorgen dat de “progressieve” voorstellen nu ook echt uitgevoerd worden, en is dus een noodzakelijk complement voor de “progressieve” agenda.

3. Waarom kernwapens verbieden?

Kernwapens zijn de enige massavernietigingswapens die nog niet door een internationaal verdrag verboden zijn, ook al hebben ze de grootste vernietigingskracht van alle massavernietigingswapens. Kernwapens kunnen onmogelijk voldoen aan de regels van het internationaal humanitair recht (in het bijzonder de principes van onderscheid, proportionaliteit en voorzorg) en vormen een acuut veiligheidsgevaar. Zolang kernwapens bestaan, is het risico op het intentioneel of accidenteel gebruik van kernwapens reëel. Dit zou catastrofale en langdurige humanitaire gevolgen hebben voor de menselijke gezondheid, het milieu, het klimaat, de voedselproductie en de sociaaleconomische ontwikkeling. Het verbieden van kernwapens is daarom een humanitair imperatief.

Een verbodsverdrag is geen revolutionaire stap en staat niet gelijk aan onmiddellijke volledige ontwapening. Het is een logische volgende stap in een gradueel proces dat leidt tot een omvattende kernwapenconventie en volledige nucleaire ontwapening. Ook bij andere massavernietigingswapens is een verbod altijd het logische startpunt geweest voor volledige eliminatie. Een nieuw verbodsverdrag verhoogt de druk op kernwapenstaten -die allen grootschalige en dure modernisering van hun nucleaire arsenalen plannen⁷- om effectief te ontwapenen, waardoor de “progressieve” benadering die België promoot eindelijk geïmplementeerd wordt. Zonder de nieuwe dynamiek die een verbodsverdrag tot stand brengt, is er geen enkele reden om te veronderstellen dat de “progressieve” voorstellen deze keer wél uitgevoerd zullen worden.

België moet kleur bekennen. Meer dan 123 landen willen een multilateraal diplomatiek proces opstarten, terwijl de kernwapenstaten meer dan duizend miljard dollar willen besteden aan de modernisering van hun nucleaire arsenalen en een eeuwigdurend recht op het bezet van kernwapens opeisen. Aan welke kant van de geschiedenis wil België staan?

Een verbodsverdrag versterkt het non-proliferatieverdrag (NPV) en vermijdt een nieuwe nucleaire wapenwedloop. Een nieuw verbodsverdrag is ook essentieel om een ineenstorting van het NPV en een nieuwe nucleaire wapenwedloop 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 en bovendien hun kernwapens moderniseren, waarom zouden wij ons deel (verbod op verwerving van kernwapens) nog moeten nakomen?”, klinkt het steeds luider. Doordat een nieuw verbodsverdrag de druk verhoogt op de kernwapenstaten om te ontwapenen, verhindert het dat niet-kernwapenstaten zich niet langer iets aantrekken van hun belofte om geen kernwapens te verwerven.

Zonder verbodsverdrag bevinden we ons in een gevaarlijke en explosieve status-quo. Het tempo van nucleaire ontwapening gaat veel te traag, terwijl alle kernwapenstaten tegelijk grootschalige modernisering plannen van hun nucleaire arsenalen. Er is een totaal gebrek aan een *sense of urgency*. Dat is niet zonder gevaar,

⁷ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI (2016): ‘Trends in world nuclear forces, 2016’.

integendeel. Sinds 1945 is er veelvuldig sprake geweest van het bijna-gebruik (bewust of incidenteel) van kernwapens, en ontkwam de wereld tientallen keren op het nippertje aan een nucleaire ramp of oorlog. Militaire experts waarschuwen daarnaast voor diefstal of nucleaire cyberhacking door terroristen. Het gevaar op een nucleaire ontploffing met wereldwijde catastrofale humanitaire gevolgen is dus urgent en reëel⁸. De enige manier om dit gevaar te vermijden, is het verbieden en elimineren van kernwapens. Als het tempo van nucleaire ontwapening niet versnelt, dreigen verschillende landen zich niet langer iets aan te trekken van hun non-proliferatieverplichting, waardoor het hele NPV op de helling komt te staan. De vraag stelt zich of België in dergelijke explosieve context nog tientallen jaren Russische roulette wil blijven spelen.

Iemand moet de eerste stap durven zetten. Een kernwapenvrije wereld zal nooit realiteit worden als iedereen de kat uit de boom blijft kijken. Iemand moet de eerste stap durven zetten. Een verbodsverdrag verhoogt de druk op kernwapenstaten om op korte termijn verdere concrete stappen richting kernwapenvrije wereld te zetten, wat kan leiden tot een algemene ontwapeningsdynamiek. NAVO-landen, die hoe dan ook over een voldoende conventionele afschrikking beschikken en momenteel een nucleaire capaciteit hebben waarmee ze de wereld tientallen keren kunnen vernietigen, moeten zelf die eerste stap durven zetten. Wachten totdat anderen de eerste stap zetten is vooral een excuus om niets te doen, en is de beste garantie op het behoud van een gevaarlijke en explosieve nucleaire status-quo.

[4. Heeft een verbodsverdrag zin zonder medewerking van de kernwapenstaten?](#)

Een nieuw verbodsverdrag is geen doel op zich maar een extra drukingsmiddel en kan dus onderhandeld worden zonder medewerking van de kernwapenstaten⁹. Dergelijke onderhandeling kan relatief eenvoudig zijn en zal niet elke complexe stap van alle landen op weg naar volledige eliminatie vaststellen. **Het verbieden van kernwapens is dus niet hetzelfde als de onmiddellijke eliminatie van alle kernwapens, maar een nieuw vertrekpunt voor het bereiken van volledige ontwapening.** Een verbod op kernwapens maakt het onderhoud en de ontwikkeling van kernwapens lastiger, ondermijnt de claim dat kernwapens een legitiem onderdeel kunnen vormen van veiligheidsdoctrines, en versterkt andere inspanningen voor nucleaire ontwapening.

Het anti-verbodskamp hinkte in 2016 ook voortdurend op twee gedachten: enerzijds benadrukten ze dat een verbodsverdrag “nutteloos” is en “geen enkele impact heeft”, anderzijds stelden ze dat een nieuw verdrag “gevaarlijk” is en oefenen ze hevige druk uit op kleinere landen om een nieuw verbodsverdrag niet te steunen. De kernwapenstaten en hun (Belgische) bondgenoten verduidelijken daarbij niet hoe een verbodsverdrag dat geen enkele concrete impact zou hebben ook gevaarlijk kan zijn. Bovendien: als een nieuw verdrag effectief geen enkele impact heeft, waarom investeren de kernwapenstaten dan zoveel diplomatieke energie in het voorkomen van zo’n verdrag?

De idee dat de internationale gemeenschap gewoon moet wachten totdat de kernwapenstaten bereid zijn hun kernwapens op te geven is daarentegen totaal onrealistisch. Dergelijke strategie heeft de afgelopen 46 jaar niet gewerkt, en er is geen enkele indicatie dat ze nu wel zou werken.

[5. Zijn kernwapens niet noodzakelijk voor onze veiligheid?](#)

Voorstanders van kernwapens verwijzen naar 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) om deze massavernietigingswapens te legitimeren. Deze theorie is echter al empirisch weerlegd: zo viel een coalitie van Arabische landen in 1973 Israël binnen, hoewel het duidelijk was dat deze laatste over kernwapens beschikte. De idee van nucleaire afschrikking berust bovendien op een valse premisse. Een “bepaalde” nucleaire oorlog (waarbij 0,5 procent van het wereldwijde nucleaire arsenaal gebruikt wordt) zou immers een wereldwijde ontwrichting van het klimaat en de voedselproductie tot gevolg hebben en *iedereen* treffen, inclusief het land dat de kernwapens inzet. De geloofwaardigheid van de dreiging

⁸ Chatham House (2014): ‘Too Close for Comfort: Cases of Near Nuclear Use and Options for Policy’; Schlosser, E. (2014): ‘Command and Control: Nuclear Weapons, the Damascus Accident, and the Illusion of Safety’; Perry, W. (2015): ‘My Journey at the Nuclear Brink’.

⁹ Dunworth, T. (2016): ‘Negotiating Nuclear Disarmament: Clarifying the Law’, <http://www.converge.org.nz/pma/TreasaDunworth,Oct16.pdf>.

om kernwapens in te zetten wordt zo grotendeels ondermijnd, aangezien dit zou neerkomen op een suïcidale actie.

6. Wat met de nucleaire doctrine van de NAVO?

De NAVO stond doorheen haar geschiedenis lidstaten allerlei uitzonderingen, vrijstellingen en uitstel van implementatie toe 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 vredetijd geen kernwapens toe op hun grondgebied, terwijl IJsland en Litouwen de ontplooiing van kernwapens op hun grondgebied in alle omstandigheden verbieden. NAVO-landen als Nederland kondigden al aan deel te nemen aan de multilaterale onderhandelingen over een kernwapenverbod¹⁰.

België zegt dat een NAVO-land onmogelijk voorstander kan zijn van een kernwapenverbod, omdat de NAVO zonder kernwapens minder veilig zou zijn. De NAVO heeft echter geen kernwapens nodig om een overweldigende militaire conventionele afschrikkingscapaciteit te bezitten tegenover mogelijke rivalen. Alle NAVO-lidstaten samen geven meer dan dertien keer zoveel uit aan militaire uitgaven dan Rusland. Europese NAVO-landen spenderen nog steeds 3,5 keer meer aan militaire middelen dan Rusland¹¹. Conventionele wapens zijn bovendien veel beter geschikt dan kernwapens om het NAVO-grondgebied te verdedigen.

7. Wat moet België doen?

Gezien het aantal VN-lidstaten dat de start van multilaterale verbodsonderhandelingen steunt (123) is het niet zozeer de vraag of een verbodsverdrag er komt, maar wel wat voor vorm dergelijk verdrag aanneemt. **Door multilaterale VN-onderhandelingen te boycotten, verspeelt België elke kans om te wegen op de inhoud van het verbodsverdrag.** De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Koenders verduidelijkte daarentegen dat Nederland zal deelnemen aan het diplomatieke proces, juist omdat Nederland wil wegen op de uiteindelijke vorm van het verbodsverdrag:

‘Laat er geen misverstand over bestaan: Nederland zal inhoudelijk deelnemen aan de besprekingen over het verdrag voor het verbod op nucleaire wapens. Dat hebben wij hier toegezegd. Dat is ook in die motie gevraagd. Daarmee geven wij ook uitvoering aan de motie-Sjoerdsma. Wij zullen ons inzetten voor een verifieerbaar kernwapenverbod. Wij tekenen niet blind. Wij doen mee aan die onderhandelingen. De kans op succes is het grootst als je er ook voor zorgt dat kernwapenbezittende staten meedoen. Dat gaan wij ook proberen. Ik vind het belangrijk dat wij refereren aan artikel 6 van het non-proliferatieverdrag. De exacte modaliteit waarmee Nederland in maart 2017 — dan begint het — aan zulke onderhandelingen zal deelnemen, evenals de voorwaarden voor acceptatie van een eindresultaat zijn nog onderwerp van beraad.’

België moet daarom dringend het roer omgooien en zijn verzet tegen onderhandelingen over een kernwapenverbod staken. De Belgische diplomatie moet op constructieve wijze deelnemen aan het onderhandelingsproces in 2017, zonder daarbij vooruit te lopen op de uitkomst van dit proces. Dit naar analogie met NAVO-bondgenoot Nederland, dat ondanks allerlei reservaties zal deelnemen aan de VN-onderhandelingen. In tijden van oprukkend nationalisme en unilateralisme kan België het zich niet veroorloven om multilaterale diplomatieke processen binnen de VN de rug toe te keren.

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

¹⁰ International Law and Policy Institute (2014): ‘A ban on nuclear weapons: what’s in it for NATO? Why NATO states should not be worried about a ban on nuclear weapons’.

¹¹ Zie <https://www.sipri.org/databases/milex>.