

Snikende tiger, skjult drage

Ikke-spredning i en ny tid

Sverre Lodgaard
direktør, NUPI
Helene Revhaug
vit.ass., NUPI

«Hva er den største trusselen mot amerikansk nasjonal sikkerhet?» spurte Jim Lehrer. «Spredning av kjernevåpen. Spredning av kjernevåpen,» svarte John Kerry. Og Bush var enig. Faresignalene kommer fra terrorgrupper som al-Qaida og fra stater som Nord-Korea og Iran. Under de tre valgkampdebattene mellom daværende guvernør George W. Bush og visepresident Al Gore ble ordet «terrorisme» ikke nevnt en eneste gang. Et liknende søk etter ordet «kjernefysisk» gir tilnærmet samme resultat. Fire år senere står nettopp disse to fenomenene i sentrum for den sikkerhetspolitiske oppmerksomheten.

Hvert femte år holdes det en tilsynskonferanse for den kjernefysiske ikke-spredningsavtalen (Non-Proliferation Treaty, NPT). Den første fant sted i 1975, og i mai 2005 holdes nummer sju. Avtalen er under sterkt press. Mer enn noen gang tidligere står det strid om ikke-spredningspolitikken. Lenge var det bred oppslutning om en tilnærming basert på universalitet, likebehandling, konsensusvedtak i tilsynskonferansene og behandling av kritiske spørsmål i FNs sikkerhetsråd, og på ikke-spredning og nedrustning som to sider av samme sak. Dette er fortsatt holdningen i de aller fleste land. Men etter 11. september 2001 har USA skiftet kurs. For eksempel aksepterer ikke amerikanerne lenger de 13 stegene for kjernefysisk nedrustning som det var enighet om på tilsynskonferansen i 2000 – ikke engang som diskusjonsgrunnlag (NPT Review Conference 2000). Videre gjør det faktum at det kjernefysiske markedet ikke

Artikkelens tittel er hentet fra den kinesiske filmen ved samme navn (2000). Tigeren kan assosieres med Iran, dragen med Nord-Korea.

Takk til IPs anonyme fagfelle for verdifulle kommentarer.

lenger er begrenset til statssystemet verken på tilbuds- eller etterspørselssiden, at spredningsdiskusjonene må føres i et nytt, utvidet paradigme.

Årets konferanse blir derfor ingen «vanlig» gjennomgang av avtaleverket. Artikkelen drøfter status for avtalen og det regimet som er bygd opp rundt den, de svake punktene i regimet gitt de nye utfordringene, og hva som kan gjøres for å rette dem opp. Normene, reglene og de praktiske ordningene som regimet oppbærer, er et sammenhengende hele bygd opp omkring noen sentrale avveininger, i hovedsak ikke-spredning (art. I og II) mot nedrustning (art. VI), og sikkerhetskontroll (art. III) mot teknologi for utnyttelse av kjernefysisk energi for sivile formål (art. IV). Endringer må vurderes i den rammen som regimet og sentrale aktørers ikke-spredningspolitikk setter, dvs. i et helhetsperspektiv.

Status

I år er det 60 år siden Hiroshima og Nagasaki ble bombet. Hva kan vi lese ut av atomalderens historie? Gir den noen pekepinn om hva som er i vente?

NPT definerer en kjernevåpenmakt som en stat som har testet atomvåpen før 1. januar 1967. Ut fra dette kriteriet kunne man lenge lese en positiv trend: Tre nye atommakter i perioden 1945–55 (USA, Sovjetunionen og Storbritannia); to nye fra 1955 til 1965 (Frankrike, Kina); én ny mellom 1965 og 1975 (India), skjønt denne testen gjaldt et kjernefysisk eksplosiv og ingen leveringsklar bombe; og ingen nye de to påfølgende tiårene. Pakistan testet i 1998, umiddelbart etter India. Legger vi *testkriteriet* til grunn, blir spredningsprofilen over de seks tiårene 3-2-1-0-0-1.

Men testkriteriet forteller ikke hele historien. Israel klargjorde de første atombombene umiddelbart før seksdagerskrigen i 1967, uten å ha testet. Sør-Afrika anskaffet atomvåpen i perioden 1975–85, også uten å teste. Taiwan forsøkte seg på 1970-tallet, men ble stoppet i tilløpet. I neste 10-årsperiode – 1985–95 – utviklet India og Pakistan atomvåpen. I samme periode demonterte Sør-Afrika sine. I perioden 1995–2005 er det mye som tyder på at Nord-Korea har kommet til atomvåpen, men om dette vet vi ingenting sikkert. Legger vi atomprogrammenes *historie* til grunn – og det gir et sannere bilde enn testkriteriet – blir profilen 3-2-1-1-2¹-1. Hva kan vi lese ut av dette?

1 Her må Sør-Afrika trekkes fra.

For det første at de fem vetomaktene i FNs sikkerhetsråd befestet sin stormaktsstatus ved raskt og målbevisst å etablere seg som atommakter. Deretter erklærte USA, Storbritannia og Sovjetunionen – NPTs sjefsforhandlere og depositarmakter – strek satt.² India, som på mange måter var stormakt nummer seks etter Kina, men som tok en lederrolle i den alliansefrie bevegelsen med en sterk appell om nedrustning, gjorde verden oppmerksom på sin kapasitet i 1974, men ventet helt til 1998 med å gå åpent ut med sitt atomvåpeninnhav. At India dro Pakistan med seg var noe nær uunngåelig. De andre nykommerne – Israel, Sør-Afrika og Nord-Korea – var stater og regimer som kjempet med «ryggen mot veggen» for sin uavhengighet og overlevelse og som utviklet sine programmer i hemmelighet. Sør-Afrika er ute av lista, mens Israel, India og Pakistan har kommet for å bli.

Alt i alt har spredningen fra fem til åtte–ni atommakter vært en langsom prosess over nesten 40 år. Alarmerende antakelser om storstilt spredning fra 1960-tallet og utover er gjort til skamme. I dette århundret har imidlertid nye, kritisk viktige faktorer kommet til.

Ikke-spredning og regimeendring: USA versus Iran og Nord-Korea

Vil flere stater følge etter? Flere stormakter – for eksempel Japan som ledd i en østasiatisk dynamikk med Nord-Korea som utløsende faktor, eller Brasil i en nasjonalistisk manifestasjon for å markere status i internasjonal politikk? Japan har store mengder plutonium på lager, og Brasil bygger opp en betydelig kapasitet for anriking av uran. Det er likevel ikke her det primære spredningspresset ligger. Det ligger i den andre kategorien – regimer som trues på livet – i første rekke de gjenværende delene av «ondskapens akse», dvs. Nord-Korea og Iran (Lodgaard 2005). Nord-Korea har produsert nok plutonium til 5–10 bomber. Om landet også har et anrikingsprogram for uran og hvor langt det i tilfelle har kommet, vet vi ikke.³ Iran

2 Flere stater, bl.a. Algerie, Argentina, Brasil, Japan, Sør-Afrika og Sør-Korea, har siden blitt med i NPT som ikke-atomvåpenstater under den uttrykkelige forutsetning at man bare «kjenner» fem atommakter.

3 I en samtale med den amerikanske utsendingen James Kelly skal nordkoreanerne ha bekreftet at de har et slikt program (CNN 2003). Sørkoreanske kilder har likevel ment at amerikanerne misforstod. Spindelen i det pakistanskdrøvede svartebørsnettverket som spesialiserte seg på anrikningsteknologi, Abdul Qadeer Khan, skal ha besøkt Nord-Korea 13 ganger (*International Herald Tribune* 2003). Hvis dette er riktig, er det i det minste en klar indikasjon på nordkoreansk interesse. Urananriking etterlater ingen sterke «signaturer» som kan registreres på avstand slik plutoniumproduksjon gjør.

har en betydelig anrikingskapasitet som angivelig skal benyttes til kjernekraft, men som også kan brukes til våpenproduksjon. Om landet har et våpenprogram, og om det fortsatt finnes hemmelige kjernefysiske anlegg der, er uklart.⁴

Nordkoreanerne mener atomvåpnene har en avskrekkingseffekt vis-à-vis USA som styrker deres sikkerhet. Mange iranere ønsker seg atomvåpen av samme grunn. Etter den første Golfkrigen i 1991 oppsummerte en indisk general lærdommene slik: Dette viser at ingen bør innlate seg på krig mot Amerikas forente stater uten å ha atomvåpen (*American Forces Press Service* 2003). Bare atomvåpen kan utlikne den enorme amerikanske overlegenheten i konvensjonell stridskraft.⁵ Hvis Nord-Korea og Iran etablerer seg som atommakter, kan ringvirkningene bli betydelige både i Øst-Asia og Midtøsten.

I NPT er det atomvåpnene som er telleenheten. De må ikke spres til flere (art. I og II), og til sjuende og sist skal alle elimineres (art. VI). Det siste ble presisert med all ønskelig tydelighet i sluttdokumentet fra tilsynskonferansen for avtalen i 2000. Der påtar de fem atommaktene seg en uforbeholden forpliktelse («unequivocal commitment») til å ruste ned til null.⁶

I mellomtida har USA satt søkelyset på eierne. Presidenten har gjentatte ganger understreket betydningen av at våpnene er «i de rette hender». I noen land kan dette bety at USA primært er interessert i å fjerne regimene. For eksempel er det mange som oppfatter den amerikanske politikken overfor Nord-Korea på denne måten: Mens de øvrige deltakerne i Beijing-samtalene prøver å finne en formel som gjør det av med det nordkoreanske atomvåpenprogrammet, er USA ute etter å gjøre det av med regimet. Så lenge

4 Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) hadde ved årsskiftet 2004/05 fokus på to utestående spørsmål i denne sammenheng. For det ene er det funnet spor etter uran som er anrikt til ulike nivåer. Noe er kommet fra Pakistan, men noe kan også ha kommet fra andre land eller fra hittil ukjent aktivitet i Iran selv. For det andre er det fortsatt uklart om Iran har tatt i bruk den såkalte P-2-teknologien for anriking av uran, som det fikk fra Qadeer Khan-nettverket i 1995. P-1-teknologien som anvendes i det kjente anrikingsanlegget i Natanz er av tidligere årgang og mindre effektiv. Spørsmålet er i klartekst om det finnes et hemmelig, militært P-2-anlegg ett eller annet sted.

5 Atomvåpen som «equalizers». Noen ganger brukes uttrykket i betydningen krigføringssmidler som kan oppveie motpartens overlegenhet i konvensjonelle styrker, andre ganger under henvisning til at atomvåpen kan påføre motstanderen uakseptable tap og dermed avskrekke et angrep. Begge tankeganger er problematiske, men de har mange tilhengere i land som kjenner seg utsatt.

6 Tidligere hadde flere av atommaktene kvalifisert nedrustningsforpliktelsen i art. VI gjennom uttrykk som «ultimately» og «in the context of general and complete disarmament». I senere tid har slike kvalifikasjoner dukket opp igjen.

de nordkoreanske lederne oppfatter det slik, er det lett å skjønne hvorfor samtalene går tregt. Hva er vitsen med å forhandle hvis du har grunn til å tro at motparten vil benytte første og beste anledning til å hogge hodet av deg?

I denne tolkningen av amerikansk politikk brukes atomvåpenspørsmålet som en brekkstang for å fjerne Kim Jong Il og hans styresett. Slik ble det brukt i Irak, og det er tilløp i samme retning overfor det tredje leddet i ondskapens akse: Iran.

Stikkordet i denne forbindelse er *hvem*. I gode hender er atomvåpnene verdifulle. I gale hender er de onde. Tidligere var det god latin at sikkerhetspolitikken måtte bygge på fakta om andres militære styrker, for intensjonene kan forandre seg over natta. Nå er det nettopp intensjonene som legges til grunn. Det gjelder å fjerne regimer som går på tvers av amerikanske interesser og erstatte dem med regjeringer som er samarbeidsvillige. Regimene svarer med å vektlegge sine atomprogrammer. Dette er et høyt spill som kan tippe begge veier – til seier for imperiemakten eller til ytterligere spredning av atomvåpen.

Ikke-spredning og imperiebygging

Den amerikanske ikke-spredningspolitikken er en integrert del av regimeendringspolitikken, som er et sentralt element i den amerikanske imperiebyggingen. Bush gjør hva forgjengerne gjorde i det 20. århundret: Han utvider imperiet, og former ikke-spredningspolitikken i dette bildet.⁷

I dag sys amerikansk politikk ofte over denne lesten: Multilateralt samarbeid kan være nyttig så lenge det skjer på egne premisser, ellers er det i beste fall et heft og i verste fall en invitt til andre til å stikke kjepper i hjulene. Tilsvarende er det med internasjonale normer og regler, som ofte oppleves som tvangstrøyer og som derfor bør fjernes for å sikre ønsket fleksibilitet og handlefrihet. Internasjonale avtaler er et uttrykk for de interessene som i sin tid formet dem. Hvis interessene forandrer seg, kan man trekke seg ut. De viktigste eksemplene fra rustningskontrollområdet er prøvestansavtalen, ABM-avtalen og andre nedrustningsforpliktelser fra tilsynskonferansen i 2000 (NPT Review Conference 2000). NPT

7 Oppskriften likner den klassisk leninistiske. Gjenstridige regimer skal fjernes til fordel for samarbeidsvillige regjeringer som kjenner sterkere tilhørighet til imperiemakten enn til store folkegrupper i eget land, og som derfor fungerer som brohoder (Lenin 1975, Galtung 1971). Framgangsmåten er om nødvendig unilateral. Verdensmakten har styrke til å kjøre sine egne løp.

behandles selektivt. De paragrafene som forplikter ikke-atomvåpenstatene vektlegges, mens egne forpliktelser til kjernefysisk nedrustning ignoreres (Perkovich 2004).

USA er mektig, men ikke allmektig. Derfor blir politikken et produkt både av *realistisk* og *ekspansjonistisk* tankegang. Britiske og franske atomvåpen forbigås stort sett uten kommentarer, og russiske atomvåpen er til å leve med. Realistisk vurdert kan ikke USA gjøre noe særlig med dem i noe fall. Det samme gjelder de indiske våpnene, mens de pakistanske gir grunn til bekymring på grunn av ustabiliteten i regionen og faren for at de kan komme på avveie. Kinesiske atomvåpen er en utfordring. USA har aldri villet basere sitt strategiske forhold til Kina på gjensidig avskrekking, og den enorme satsingen på forsvar mot ballistiske raketter må bl.a. ses i denne sammenheng (Lodgaard 2001). Mot israelske atomvåpen er det ingen innvendinger, mens spredning til andre land i Midtøsten er uakseptabelt. Midtøsten synes å være det viktigste nedslagsfeltet for amerikansk imperiebygging under George W. Bush.

NPT er ryggraden i et internasjonalt regime som omfatter atomvåpenfrie soner og andre rustningskontrollavtaler, eksportrestriksjoner, internasjonal sikkerhetskontroll, rapporteringsrutiner til internasjonale organer, nasjonale kontrollbestemmelser osv. I et regime skal alle behandles i henhold til regelverket og i den forstand mest mulig likt. Hele tida er det et mål at det skal bli heldekkende. Lenge var det bred oppslutning om en slik tilnærming basert på universalitet, likebehandling, konsensusvedtak i tilsynskonferansene og behandling av kritiske spørsmål i FNs sikkerhetsråd. De aller fleste land er fortsatt interessert i å utvikle internasjonale kjøreregler generelt, og å styrke ikke-spredningsregimet spesielt. Med 11. september, George W. Bush og de nykonservative skjedde det imidlertid et hamskifte i amerikansk politikk. Kontrasten til sluttdokumentet fra tilsynskonferansen i 2000 er skarp: For eksempel vil ikke amerikanerne at de 13 stegene for kjernefysisk nedrustning som listes i dette dokumentet skal tjene som diskusjonsgrunnlag i 2005.

Det nye med administrasjonen til George W. Bush er *politikken* – politikken mer enn våpnene. Etter gjenvalget kan det bli gjort mange oppdateringer og justeringer for at politikken skal bli så effektiv som mulig. Men presidenten tar med seg de samme utenrikspolitiske nøkkelpersonene inn i den nye perioden, og så lenge det ikke kommer andre signaler er det rimelig å anta at de overordnede siktemålene forblir de samme. For første gang i NPTs historie vil årets tilsynskonferanse derfor preges av grunnleggende forskjellige tilnæringsmåter til ikke-spredningsspørsmålene, rotfestet i

fundamentalt forskjellige perspektiver på internasjonal politikk og fundamentalt forskjellige oppskrifter på hvordan utenrikspolitikk bør føres.

Paradigmeendring: spredning i privat sektor

Det kjernefysiske markedet var lenge begrenset til statssystemet, med grå og svarte utvekster på tilbudssiden. I dag er ikke-statlige aktører viktige både på tilbuds- og etterspørselssiden. Spredningsdiskusjonene må føres i et nytt, utvidet paradigme.

Et verdensomspennende kjernefysisk svartebørsmarked

Iran har trukket store vekslers på det kjernefysiske svartebørsnettverket som ble ledet av pakistanske Abdul Qadeer Khan. Det kan også Nord-Korea og flere andre stater ha gjort. Nettverket sprakk da en tysk båt med kjernefysisk utstyr ble bordet på vei til Libya – og libyerne berettet villig vekk hva de hadde vært involvert i (BBC News 2004). Muammar al-Gaddafi og hans regime ble deretter *persona grata* i vestverdenen.

Qadeer Khan framstår som den reneste handelsreisende i kjernefysisk teknologi. Han skal ha besøkt 18 land i forkant av arrestasjonen i 2004 (*New York Times* 2004). Khan, også kalt den pakistanske atombombens far, ble satt til å lede det pakistanske atomvåpenprogrammet i 1975 etter at India hadde testet i 1974. Han anvendte samme teknologi som ble brukt ved det tysk-britisk-nederlandske anrikingsanlegget i Almelo, Nederland, hvor han jobbet en tid. Derfra stjal han store mengder tegninger og annen skriftlig informasjon om anrikingsvirksomheten.

Som edderkopp i svartebørsnettverket opererte Khan i en gråsonen mellom den statlige og ikke-statlige sfære. I en særdeles stramt regissert og lite troverdig fjernsynsseanse ba han om nåde og ble tilgitt av Musharraf, som hevdet han ikke kjente til virksomheten. Khan må åpenbart ha hatt mange med seg, særlig blant de militære, som alltid har hatt styringen med atomprogrammet i inngrodd mistro til Benazir Bhutto og Nawaz Sharif og sivile myndigheter generelt (*Global Security* 2004). Verken IAEA eller noen andre utenforstående har fått avhøre Khan. USA prioriterer samarbeidet med president Pervez Musharraf i kampen mot terror og oppgjøret med Iran. Andre bidragsytere til nettverket – fra Malaysia, Sri Lanka, Sør-Afrika, europeiske land og USA – har kommet fra privat sektor og kanskje unndratt seg statlig innsyn i hjemlandet. Khan er avslørt,

men kanskje har nettverket forgreninger som fortsatt ikke er det. IAEA og nasjonale etterretningsorganisasjoner nøster stadig.

Opp gjennom årene har private leverandører ofte benyttet seg av mangelfulle regelverk og svake eksportkontrollordninger. Mange terskelstater har opprettet stråselkaper og oppgitt fingerte anvendelser for å få tak i avansert teknologi. Slike operasjoner på det grå og svarte marked er et gjennomgående trekk ved atomvåpenspredningens historie. Men et verdensomspennende system av leveranser, forsynt fra innsiden av et etablert atomvåpenprogram, er noe nytt. Spredningsproblematikken har fått en ny dimensjon.

Kjernefysisk terrorisme

Khans nettverk leverte i hovedsak materiale, utstyr og teknologi for anriking av uran, som var Pakistans egen vei til våpnene. Det var i første rekke produkter av denne typen de pakistanske ekspertene og forretningsfolkene kunne tilby. Mottakerne var stater.⁸ Imidlertid bød nettverket også på et våpendesign av kinesisk opprinnelse. Slik informasjon kan også terrorgrupper nyttiggjøre seg hvis de har adgang til det nødvendige spaltbare materialet. Om designinformasjon faktisk har tilflytt slike grupper er ukjent, men her åpner Khan-nettverket for nok en dimensjon av nyere dato: mulig spredning til ikke-statlige aktører. Etter den kalde krigen var det stor frykt for at russere i akutt pengeneød kunne selge teknologi til andre stater, og at russiske eksperter kunne gå i andre lands tjeneste. Men forsyninger til ikke-statlige aktører var en mindre påaktet risiko den gangen.

Et truet regime i desperat valutamangel kan også tenkes å selge til hvem som helst for å overleve. Nord-Korea er et land som kan tenkes å være i en slik situasjon. Kanskje er regimet villig til å forsyne terrorister, hvis prisen er akseptabel. Frykten for kjernefysisk terrorisme forbindes først og fremst med al-Qaida⁹ – og Nord-Korea og al-Qaida har en felles fiende i USA.

Den amerikanske Midtøsten-politikken, med okkupasjon av Irak og sterkere støtte til Israel enn noen gang før, har trolig styrket al-Qaidas ambisjon om å skaffe atomvåpen. Det samme gjelder subnasjonale terrorgrupper som Hizbollah, Jemaah Islamiyah, tsjetsjenske separatister og pakistanske islamister. Dette er – *nota*

8 Bare stater kan nyttiggjøre seg teknologi som krever store industrielle satsinger og kontroll med territorium.

9 I 1998 sa bin Laden «it is the duty of Muslims to prepare as much force as possible to terrorise the enemies of God» (*The Economist* 2001). For en bred drøfting av faren for kjernefysisk terrorisme, se Allison (2004).

bene –aktører som vil skaffe våpnene for å bruke dem. Knappt noen trussel mot vestverdenen er mer påaktet enn denne.¹⁰

Desto mer påfallende er det at programmene for å sikre overskytende spaltbart materiale i Russland og andre steder er så beskjedne. USA bevilger ikke mer penger for slike formål etter 11. september enn det gjorde før. Andre land gir enda mindre. I de to første årene etter denne datoen ble det ikke sikret mer materiale enn i de to foregående (Bunn & Weir 2004a, 2004b). Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) har registrert nærmere to dusin tilfeller av tyveri av kjernefysisk materiale. Hvor mye har skjedd uten noen gang å ha blitt oppdaget?

Tilbudslandene på det kjernefysiske marked har mange ganger forsøkt å stramme grepet om internasjonale kjernefysiske transaksjoner. I mellomtida har varene tatt nye veier. Problemet har sterke likhetstrekk med dopingkontroll i idretten. Dopingjegerne utvikler nye midler, men det gjør brukerne også, og noen av dem ligger stadig foran.

Styrking av ikke-spredningsregimet

Hvis det ikke lykkes å bygge bro over motsetningene og reetablere en bred konsensus om ikke-spredningspolitikken, kan resultatet bli fortsatt spredning og økt fare for at atomvåpen blir brukt. En slik bro kan bare bygges over et revidert og styrket ikke-spredningsregime tuftet på NPT. For en konsensus må nødvendigvis ta form av et internasjonalt regime, og uten NPT som ryggrad og bærebjelke er det vanskelig å forestille seg noe slikt. NPT kan i praksis ikke omskrives, og enighet om en ny ikke-spredningsavtale er totalt urealistisk. Enkelte bestemmelser i avtalen bør imidlertid gis en ny tolkning.

Ikke-spredning og nedrustning

NPTs art. VI forplikter alle medlemslandene til å arbeide for kjernefysisk nedrustning, både de som har og de som ikke har atomvåpen. Hvor sterk er sammenhengen mellom ikke-spredning og nedrustning, eller spredning og opprustning?

Atommakten har alltid hevdet at spredningspresset først og fremst skyldes regionale forhold. Det er mye riktig i det. For ek-

¹⁰ I den amerikanske presidentvalgkampen sa begge kandidatene at spredning av atomvåpen er den største trusselen mot amerikansk sikkerhet. Da hadde de kjernefysisk terrorisme i tankene, men også Nord-Korea og Iran.

sempel er det nytteløst å be Israel slutte seg til NPT som ikke-atomvåpenstat. De israelske atomvåpnene kan bare fjernes som ledd i en omfattende fredsprosess i Midtøsten. Andre understreker at vetomaktene går foran med et dårlig eksempel. De spør: Hvordan kan det ha seg at det som er bra for noen få, ikke tjener noen fornuftig hensikt for noen andre? Hvis Russland og USA rustet ned til noen hundre sprengladninger, er det langt fra sikkert at spredningspresset ville forsvinne. Men når atommaktene fortsatt har ca 30 000 atomvåpen – omtrent like mange som da NPT trådte i kraft – og fortsettelsen er uviss, stimulerer de utvilsomt til ytterligere spredning.

Spredningen av atomvåpen til flere stater kompliserer avskrekkingen, og opphever den i det øyeblikk den når terrornettverkene. Terrorister kan som kjent ikke avskrekkes med interkontinentale ballistiske raketter. USA begrunner sin interesse for rakettforsvar, og for nye atomvåpen som kan ødelegge godt beskyttede fiendtlige baser, under henvisning til dette. Dette er prioriteringer som skjer på bekostning av CTBT, ABM-avtalen, START II og den planlagte START III – og som dermed svekker NPT (Arbatov 2005). Den erklærte målsettingen om ikke å tillate noen andre å rokke ved USAs militære overlegenhet reduserer også interessen for nedrustning.

Ikke-spredning og nedrustning er imidlertid en av de sentrale avveiningene i NPT. Mer enn noe annet er det dette som har preget diskusjonen på tilsynskonferansene. Hvilken tilnæringsmåte er det naturlig å velge denne gangen?

Kjernevåpensektoren kan deles inn i fire kategorier: (1) operative våpen, (2) våpen som holdes i reserve, (3) våpen som er trukket tilbake for å tilintetgjøres og (4) overskytende spaltbart materiale. Da de operative arsenalene ble redusert etter den kalde krigens slutt, ble store antall våpen skjøvet over i de andre kategoriene samtidig som store mengder spaltbart materiale hopet seg opp. Mye av dette materialet er fortsatt dårlig sikret. Frykten for kjernefysisk terrorisme knytter seg særlig til faren for at høyanriket uran skal komme på avveie. For en nybegynner er det vanskeligere å bruke plutonium.¹¹ Men også våpen i kategoriene (2) og (3) kan være i faresonen, særlig eldre typer som ikke har avanserte elektroniske sikringsmekanismer.

Tidligere har nedrustningsdiskusjonene begrenset seg til operative våpen, nærmere bestemt til de strategiske våpnene. Våpen med

11 Det spaltbare Pu-239 opptrer sammen med ustabile isotoper (240, 241) som må kontrolleres, og impløsjonsmekanismene som må til for å få en kritisk masse, er heller ikke lette å konstruere.

kortere rekkevidde – de substrategiske, ofte omtalt som taktiske – har aldri vært gjenstand for avtalte begrensninger.¹² Reservelagrene har aldri vært trukket inn i diskusjonen. Heller ikke overskytende spaltbart materiale, men nå er det skjellig grunn til det med utgangspunkt i programmene for «cooperative threat reduction» (Strengthening the Global Partnership 2003). I denne enden er det en dynamikk som kan bidra til transparens, irreversibilitet og mer effektiv verifikasjon, jf. de 13 stegene for nedrustning fra tilsynskonferansen i 2000. Det er på tide å diskutere helhetlige strategier som tar for seg alle fire kategorier.

SORT-avtalen (Strategic Offensive Reductions Treaty) mellom USA og Russland inneholder én enkelt forpliktelse: Ingen av partene skal ha mer enn 1700–2200 operative strategiske våpen per 31. desember 2012 (The White House 2002). Avtalen har ingen bestemmelser om informasjonsutveksling og verifikasjon. Ingen våpen behøver ødelegges. De kan overføres til reservene og føres tilbake til operativ status etter nevnte dato – om ønskelig. Flexibiliteten er komplett. Dette er unilateralisme i bilateral form.

Men gitt at avtalen eksisterer og at den er den eneste i sitt slag mellom de to store atommaktene, kan den med fordel bygges ut? I dag har USA knapt 6000 operative strategiske våpen, og dette arsenalet skal altså ned til en tredjedel. Kan man enes om å redusere reservene tilsvarende? USA har omtrent 1000 operative substrategiske våpen, mens Russland har anslagsvis 3000. Kan Russland overtales til å ta disse våpnene med i regnestykket slik at *alle* våpen, operative og i reserve, blir underkastet begrensninger? I den amerikanske reserven inngår det også 5000 plutoniumkjerner («plutonium pits») som er lagret i den form de hadde da de var i våpnene. I tillegg kommer 7000 kjerner, tilsvarende 34 tonn plutonium, som er erklært overskytende («in excess of military needs») og som skal inn under IAEAs kontroll. En amerikansk-russisk avtale fra september 2000 forplikter Russland til det samme (US–Russia Plutonium Disposition Agreement 2000). USA skal brenne det overskytende plutoniumet i kraftreaktorer og Russland skal lagre det i Majak, men foreløpig har lite skjedd. Hvordan kan man få fart på dette? Kan de plutoniumkjernene som holdes i reserve, også legges under IAEAs kontroll og avvikles? Høyenriket uran er lettere

12 Da Sovjetunionen brøt sammen, trakk president Bush alle sjø- og landbaserte taktiske atomvåpen tilbake fra de operative oppsettingene. Noen ble ødelagt, andre holdes i reserve. President Gorbatsjov erklærte at han ville gjøre det samme, og at Sovjetunionens våpen ville bli samlet i et mindre antall store depoter. Disse initiativene ble tatt for å bedre kontrollen med de mest spredningsutsatte våpnene i det kaoset som kunne oppstå i forbindelse med Sovjetunionens oppløsning.

å avvikle, for det kan blandes med naturlig uran og dermed gjøres spredningsresistent. Men også dette går langsomt.¹³

Tar man forpliktelsene i NPTs art. VI seriøst, blir det før eller senere nødvendig å anlegge en helhetlig tilnærming, for i en kjernevåpenfri verden må all infrastruktur og alt materiale til våpenformål være eliminert. Hvis ikke blir man stående igjen med et antall terskelstater, og det er ikke meningen. I den grad det fortsatt er behov for anrikings- og gjenvinningsanlegg til fredelige formål, må det etableres internasjonale kontrollordninger for dem. Under nasjonal kontroll er de ensbetydende med terskelstatus.

Etter en periode med framgangsrike nedrustningsforhandlinger og beslutninger om unilaterale kutt da den kalde krigen var over, går implementeringen av nedrustningsforpliktelsen i art VI tregt. Implementeringen av første ledd i samme paragraf – «snarlig stans i det kjernefysiske rustningskappløpet» – går enda tregere. Dette leddet har alltid referert til to tiltak: fullstendig prøvestans og stans i produksjonen av spaltbart materiale til våpenformål. Noen mener at sikkerhetsgarantier for ikke-atomvåpenstater også hører med i samme historiske sammenheng (Bunn 1994). Her er status at prøvestansavtalen ikke har noen utsikter til å tre i kraft med det første; forhandlingene om stans i produksjonen av spaltbart materiale har ikke kommet i gang, og Bush-administrasjonens «Nuclear Posture Review» (NPR)¹⁴ reiser tvil om sikkerhetsgarantiene, som aldri har vært tilfredsstillende. Sikkerhetsrådets resolusjon om sikkerhetsgarantier fra 1995 har imidlertid en folkerettslig status som nasjonale strategidokumenter ikke har. Tilsynskonferansen bør i det minste bekrefte denne resolusjonen.

For NPTs framtid er prøvestansspørsmålet særlig viktig. Da beslutningen om å forlenge NPT på ubestemt tid ble tatt i 1995, var den del av en pakke hvor fullstendig prøvestans også inngikk. Utsiktene til en prøvestansavtale var gode, og avtalen ble lagt ut til undertegning høsten 1996. Frankrike, Storbritannia og Russland har ratifisert, men ikke USA og Kina. I USA er det et visst press for å foreta flere prøver. Hvis det skjer, vil Kina følge etter. Hvis Kina tester, kan India også komme til å gjøre det. I så fall følger Pakistan etter – og i mellomtida har kanskje Russland også kommet på banen. En slik serie kan bli mer enn NPT tåler.

13 Ved utgangen av 2003 gjensto det å avvikle 300 og 123 tonn, i hhv. Russland og USA. Tall fra Institute for Science and International Security (ISIS), revidert 25. juni 2004: www.isis-online.org/global_stocks/military_excess_heu.html#table1

14 Utdrag fra NPR tilgjengelig på: www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm

Branngate mellom sivile og militære anvendelser

Fra 1971 har Nuclear Exporters Committee, også kjent som Zangger-komiteen,¹⁵ utformet betingelser og prosedyrer for eksport av kjernefysisk materiale, utstyr og teknologi i henhold til bestemmelsene i NPT. Komiteen er en uformell instans, og de reglene som utformes har ingen folkerettslig status.

I 1977 tok London-klubben, senere omdøpt til Nuclear Suppliers Group (NSG), ledelsen i disse spørsmålene. Tilbudslanene som inngår i denne gruppen, må vise tilbakeholdenhet med overføringer av sensitive produkter. Hvis det er aktuelt å overføre anlegg, utstyr eller teknologi for anriking eller gjenvinning, skal selger oppmuntre kjøper til å akseptere et flernasjonalt opplegg som alternativ til nasjonal kontroll. Reglene har i noen tid blitt forstått dit hen at slike overføringer i praksis er forbudt.

NSGs retningslinjer kan bare forandres ved enstemmighet blant medlemmene. Men i likhet med Zangger-komiteens retningslinjer er ikke NSG-dokumentene bindende for dem (Goldblat 1994).¹⁶ De omtales gjerne som en «gentlemen's agreement».

Særlig etter at Irans atomprogram og svartebørsmarkedet for anrikingsteknologi og anrikingsutstyr ble avdekket, oppsto det fornyet interesse for å etablere et klarere skille mellom sivile og militære anvendelser av kjernefysisk energi og/eller strengere kontroll med brenselkretsloppselementer.¹⁷ Den beste måten å oppnå dette på er å stoppe og i den grad det er praktisk mulig reversere spredningen av dem. Et mulig steg i den retningen ville være å revidere NSGs retningslinjer og invitere alle aktuelle og potensielle tilbudslan til å slutte seg til dem. På møtet i juni 2004 forpliktet G-8 seg til å arbeide for dette.¹⁸ En annen mulighet er å innskjerpe de eksisterende bestemmelsene og skrive dem inn i en internasjonal konvensjon,

15 Etter sin første formann, den sveitsiske ambassadøren Claude Zangger.

16 På et NSG-møte i Warszawa i 1992 ble Guidelines for Transfers of Nuclear-Related Dual-Use Equipment, Material and Related Technology vedtatt (de såkalte Warsaw Guidelines).

17 Jf. president Bushs tale om ikke-spredningspolitikk 11. februar 2004 (The White House 2004).

18 «We shall work to amend appropriately the NSG Guidelines, and to gain the widest possible support for such measures in the future. We aim to have appropriate measures in place by the next G-8 summit. In aid of this process, for the intervening year, we agree that it would be prudent not to inaugurate new initiatives involving transfer of enrichment and reprocessing equipment and technologies to additional states. We call on all states to adopt this strategy of prudence» (*G-8 Action Plan on Non-Proliferation* 2004). Oppfordringen til «prudence in the intervening year» understreker bare den eksisterende tolkningen av NSGs retningslinjer for eksport av utstyr og teknologi for anriking og gjenvinning.

slik at de blir folkerettslig bindende for alle som tiltrer.

En slik konvensjon må gi forsikringer om tilgang på reaktor-brensel. Likevel blir det vanskelig å nå en slik overenskomst, for forsikringene kan aldri bli fullgode. Til det er internasjonal politikk for anarkistisk og internasjonale regler for sårbare for kursendringer fra stormaktenes side. De kan bare bli mer eller mindre overbevisende. Flere ikke-atomvåpenstater har dessuten kritisert NSGs retningslinjer for å innskrenke deres rettigheter i henhold til NPTs art IV. De hevder at så lenge de aksepterer internasjonal sikkerhetskontroll med sine programmer, bør det ikke legges noen andre begrensninger på deres sivile aktiviteter. På den andre sida er det grunn til å minne om at partenes rett til å anskaffe materialer, utstyr og teknologi ikke er ubegrenset. De må ikke bidra til anskaffelse av atomvåpen.

En annen innfallsvinkel til samme problematikk – mer beskjeden, men like kompleks – er multinasjonale sentre for anriking og gjenvinning. Hvis man ikke kan forby spredningen av slike anlegg, ville det nest beste være å legge dem under multinasjonal kontroll. I Europa har noen slike anlegg vært i drift i lang tid (Eurochemic, Eurodif, Urenco). Mot slutten av 1970-tallet ble denne ideen diskutert med tanke på anvendelse i regioner hvor spredningspresset var størst, men uten praktiske resultater (Goldblat *et al.* 1980).

IAEAs generaldirektør har foreslått en femårig byggestans for anrikings- og gjenvinningsanlegg. Det er ingen mangel på uran og plutonium for sivile formål i noe fall (ElBaradei 2005). Samtidig har en ekspertgruppe nedsatt av IAEA anbefalt en gradvis innfasing av multilaterale ordninger: bedre og mer pålitelige internasjonale markedsmekanismer både for brensel og håndtering av brukt brensel; internasjonale leveransegarantier under medvirkning av IAEA; konvertering av eksisterende kretsløpsfasiliteter til multilaterale anlegg; opprettelse av nye, multilaterale anlegg med felles eierskap, operatøransvar og trekkrettigheter; og regionale eller kontinentale forsyningsordninger med deltakelse fra IAEA og det internasjonale samfunn (INFCIRC/640 2005).

Stans i overføringene mellom atommaktene

NPT sier ingenting om overføringer mellom atommaktene. Denne mangelen blir mer alvorlig jo flere atommakter som anerkjennes.

USA og Storbritannia har hatt et nært kjernefysisk samarbeid i mer enn 50 år. Bortsett fra at ferdigbygde våpen ikke er blitt overført, er det vanskelig å øyne noen bestemt begrensning på

dette samarbeidet. Videre er det bevis for kinesisk assistanse til det pakistanske atomvåpenprogrammet, og indikasjoner på mer.¹⁹ Så lenge Pakistan ikke er anerkjent som atomvåpenstat, er denne hjelpen et åpenbart brudd på NPTs art. I.²⁰ Hvis og når Pakistan får status som atommakt, er den ikke lenger illegal. Dette er en uholdbar situasjon.

Restriksjoner på overføringer mellom atommaktene kan også bidra til å rette opp andre skjevheter. For det første ville det dempe inntrykket av urettmessig ubalanse i rettigheter og forpliktelser mellom de som har og de som ikke har atomvåpen, i førstnevntes favør. Så lenge NPT har eksistert, har avtalen blitt kritisert for å diskriminere ikke-atomvåpenstatene, og denne kritikken er skjerpet i senere tid. Her ligger en del av forklaringen på at mer enn 100 stater har latt være å ratifisere tilleggsprotokollen til sikkerhetskontrollavtalen med IAEA (INCIRC/540 1997). Forslag om å innskjerpe betingelsene for kjernefysiske transaksjoner møter samme kritikk. Derfor vil alle tiltak som virker i motsatt retning være velkomne. For det andre vil slike restriksjoner være i tråd med forpliktelsene i NPTs art. VI om å treffe tiltak for en snarlig stans i det kjernefysiske våpenkappløpet. Restriksjoner på overføringene mellom atommaktene vil være et beskjedent tiltak i riktig retning.

Bedre sikkerhetskontroll

Etter mange år med stagnasjon er det større interesse for kjernekraft igjen. Dermed får IAEA mer å sikkerhetskontrollere. Samtidig stilles det strengere krav til kontrollordningene. De siste 15 årene har det likevel vært nullvekst i IAEAs sikkerhetskontrollbudsjett.

Etter Golfkrigen i 1991 viste det seg at Irak hadde hatt et omfattende atomvåpenprogram uten at IAEA oppdaget det. Det ga støtet

19 Den kinesiske bistanden til det pakistanske atomvåpenprogrammet ble lenge benektet av Kina, som sa den var for fredelige formål. Senere har myndighetene innrømmet at magnetringer fra CNEIC (Chinese Nuclear Energy Industry Corporation) ble solgt til Pakistan og brukt i anrikingsanlegget i Kahuta, se mer på <http://cns.mtiis.edu> Khan-nettverkets formidling av et kinesisk våpendesign er et annet utvetydig eksempel på kinesisk assistanse. Generelt har den kinesiske eksportpolitikken vært mindre restriktiv enn mange har trodd. USA har også ilagt åtte kinesiske firmaer sanksjoner for å ha bistått Iran (*New York Times* 2005).

20 Under forhandlingene om NPT tolket USA bestemmelsen om «not to assist, encourage or induce» en annen stat med å lage et kjernefysisk eksplosiv dit hen at den ville ramme aktiviteter som ikke hadde noen annen forklaring eller målsetting enn å anskaffe en bombe. Hjelp til å produsere komponenter som bare er relevante i våpensammenheng, ville således være brudd på avtalen. Ingen har senere bestridt denne amerikanske forståelsen.

til vesentlige forbedringer i sikkerhetskontrollen i form av ovennevnte tilleggsprotokoll til den eksisterende standardavtalen. Her utber IAEA seg informasjon ikke bare om alt kjernefysisk materiale i NPT-landene, men også om kjernefysisk *relaterte* aktiviteter. Ved å skaffe seg et bedre helhetsbilde av den kjernefysiske sektoren blir det flere ledetråder, større muligheter for å kryssjekke og vanskeligere å holde ting skjult. Tilleggsprotokollen omfatter også miljøovervåking, dvs. rett til å «sniffe» radioaktivitet nedstrøms og i lufta, for å kunne sikte seg inn mot områder hvor det eventuelt foregår aktiviteter som ikke har vært rapportert. Etter at EURATOM-landene har sluttet seg til, har 77 land nå ratifisert protokollen.²¹ Iran har undertegnet, ikke ratifisert, men har inntil videre forpliktet seg til å opptre «som om» protokollen var i kraft.

Noen land nærer en dypere skepsis til den internasjonale sikkerhetskontrollen enn andre. USA går fortsatt inn for stans i all produksjon av spaltbart materiale til militære formål, som et ikke-spredningstiltak, men mener nå at en slik avtale ikke er verifiserbar (Boese 2004). Det kaster en skygge av mistillit over noen av IAEOs viktigste kontrollfunksjoner, nemlig kontrollen med anrikings- og gjenvinningsaktiviteter. Israel har i lang tid hatt liten tiltro til IAEOs sikkerhetskontroll. I forbindelse med mulige soneordninger i Midtøsten har israelerne poengtert at kontrollordningene må være betydelig strengere enn de som praktiseres av IAEA.

IAEA har også hatt sine suksesser. Ved å analysere støv fra fjernkontrollstavene ved det nordkoreanske gjenvinningsanlegget i Yongbyon kunne byrået fastslå at Nord-Korea gjenvant plutonium ikke bare i 1990, som nordkoreanerne selv hevdet, men også i 1989 og 1991. I Irak var det UNMOVIC og IAEA som ga de korrekte opplysningene forut for krigen i 2003, mens amerikansk og britisk etterretning var på villspor. De siste par årene har IAEA bidratt til langt større transparens i Iran, selv om det fortsatt er noen viktige utestående spørsmål der. Også i Sør-Korea og Egypt har byrået greid å spore ikke-erklærte aktiviteter som er i strid med sikkerhetskontrollbestemmelsene (*Associated Press* 2005). I arbeidet med å kartlegge det Qadeer Khan-ledede svartebørsmarkedet har IAEA skjerpet oppmerksomheten om medlemslandenes kjernefysiske historie.

For å bedre sikkerhetskontrollen er det viktig å få flere land til å akseptere tilleggsprotokollen og øke bevilgningene til IAEOs sikkerhetskontroll. Dette er de mest nærliggende tiltakene.

21 Ifølge statusrapport fra IAEA, 1. januar 2005.

Strengere vilkår for utmelding

Hvis et land ønsker å trekke seg ut av NPT, er det nok å påberope seg ekstraordinære begivenheter som setter dets grunnleggende sikkerhetsinteresser i fare og gi et tremåneders varsel om utmelding. Et medlemsland kan utvikle et tosidig («dual purpose») kjernefysisk program under NPTs paraply og så – når programmet nærmer seg våpenstadiet – gi de andre medlemmene og FNs sikkerhetsråd varsel om utmelding. Dette er for enkelt.

For å gjøre det vanskeligere å tre ut kunne man innføre en prosedyre som krever en grundig redegjørelse for årsakene, og at denne må aksepteres av et kvalifisert flertall medlemsland for at utmeldingen skal være gyldig. I påvente av denne eller andre løsninger, som i beste fall er tidkrevende, bør kostnadene ved utmelding høynes og kommuniseres på forhånd gjennom et sett omforente reaksjonsmåter som Sikkerhetsrådet kan sette i verk når en utmelding varsles (Goldblat 2004). Da Nord-Korea trakk seg ut av NPT, ga ikke Sikkerhetsrådet engang uttrykk for bekymring.

Hvordan sikre etterlevelse?

For framtidige avtaler ligger mye av svaret på dette spørsmålet i ovennevnte: Et spekter av reaksjonsmåter, avhengig av overtredelsenes alvorlighetsgrad, bør bygges inn i selve avtaleverket. NPT har ingen slike spesifikasjoner. IAEA kan henvise manglende etterlevelse til FNs sikkerhetsråd, som står fritt til å velge reaksjonsmåte. Det er ingen over og ingen ved siden av Sikkerhetsrådet i så måte. Men erfaringsmessig ser vetomaktene sjelden likt på sikkerhetspolitiske utfordringer.²² I januar 1992 uttalte rådet at enhver spredning av masseødeleggelsesvåpen er en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet – en ordlyd som åpner for bruk av tvangsmakt under paktens kap.VII. Dette var imidlertid en presidentuttalelse uten folkerettslig status, vedtatt under inntrykket av Golfkrigen året før, og ble aldri fulgt opp. Mangelen på effektive sanksjonsmekanismer mot utbrytere er en av de største manglene ved ikke-spredningsregimet.

Vetomaktene har divergerende interesser når det gjelder de mest aktuelle spredningsproblemene, nemlig Nord-Korea og Iran. Derfor er de heller ikke brakt inn for Sikkerhetsrådet. En politisk løsning

²² Den eneste perioden Sikkerhetsrådet fungerte som opprinnelig intendert var på begynnelsen av 1990-tallet, i mulighetenes tid etter den kalde krigen. Da samlet vetomaktene seg om en serie konkrete tiltak for internasjonal sikkerhet.

som bringer Nord-Korea tilbake til NPT som ikke-atomvåpenstat og som holder Iran inne som «bona fide»-medlem, er vanskelig å oppnå med mindre USA gjør det klart at det er våpnene de er ute etter å fjerne, ikke regimene, og samarbeider med EU3 (Tyskland, Frankrike, Storbritannia) om dette.

Likebehandling bør tilstrebtes overfor Brasil. Brasil skrinla sitt atomvåpenprogram i 1990 og ble medlem av NPT i 1998, men har nå et større anrikingsanlegg på trappene og har ikke ratifisert IAEAs tilleggsprotokoll.²³

Universalitet

Fire stater står utenfor NPT: Israel, India og Pakistan og Nord-Korea. Målsettingen må fortsatt være å få Nord-Korea tilbake til avtalen som ikke-atomvåpenstat. For de andre er det ingen slike utsikter. Det er ikke mer sannsynlig at noen av dem vil kvitte seg med atomvåpnene enn at noen av de fem vetomaktene skulle gjøre det.

Israels atomvåpeninnnehav er uløselig knyttet til konfliktene i Midtøsten. Avvikling av arsenalet er bare tenkelig innenfor rammene av en regional fredsløsning. Inderne og pakistanerne har alltid vært verdensmestere i å kritisere NPT for å være diskriminerende, og stormaktene for å være hyklerske. Å oppfordre dem til å tre inn i NPT som ikke-atomvåpenstater er nytteløst. Paternalistisk språkbruk *à la* Sikkerhetsrådets reaksjon på testingen våren 1998 virker snarere mot sin hensikt (S/RES/1172 1998).

Selv om India, Israel og Pakistan står utenfor NPT, kan de trekkes inn i ikke-spredningsregimet. Det kan gjøres på mange måter (Miller & Scheinman 2003).²⁴ Den beste er kanskje å invitere dem til å opptre «som om» de var medlemmer av NPT. Dette var fransk politikk i mange år inntil landet ble regulært medlem i 1992. Konkret betyr det at de må forplikte seg til ikke å hjelpe andre med å skaffe atomvåpen (art. I), til å etterleve reglene for internasjonale kjernefysiske transaksjoner (art. III.2) og til å arbeide for kjernefysisk nedrustning (art. VI). I dag er de ikke underlagt noen slike folkerettslige forpliktelser.

23 Under et besøk i Brasil høsten 2004 gikk utenriksminister Colin Powell god for det brasilianske programmet. I en artikkel i *Survival* argumenterer John Deutch, Arnold Kanter, Ernest Moniz og Daniel Poneman for at Brasil må overtales til å kansellere anrikingsvirksomheten (Deutch *et al.* 2004–05).

24 Det forslaget som fremmes i det følgende går lenger, og ble først publisert som et bidrag til den internasjonale Weapons of Mass Destruction Commission under ledelse av Hans Blix (se også Lodgaard 2004). Dette forslaget har mye til felles med Avner Cohen & Tom Graham (2004).

Forslaget må vurderes ut fra en kost–nytte-analyse, både for de 187 og for de tre. Gevinsten for de 187 ligger i «ansvarliggjøringen» av de tre. Avdekkingen av Qadeer Khan-nettverket viste til fulle behovet for det. Forslaget gir en legitim adgang til å stille spørsmål ved hvordan de tre skjøtter sin eksportkontroll, og til å tilby hjelp til å utvikle mer effektive ordninger. Sikkerhetsrådets resolusjon 1540 om eksportkontroll i kjølvannet av Qadeer Khan-avsløringen virker i samme retning, men ikke like effektivt. I dag er disse landene heller ikke underlagt noen folkerettslig forpliktelse til å arbeide for nedrustning, slik NPT-medlemmer er.

Hva er fordelene for de tre? For India og Pakistan er svaret todelt. For det første må løsningen medføre at de anerkjennes som atommakter. Etter å ha blitt hardt kritisert for testingen i 1998, og gjenstand for sanksjoner etterpå, vil anerkjennelse være en seier. For det andre kan de få økt adgang til kjernefysisk materiale, utstyr og teknologi for fredelige formål. Forutsetningen for dette er at de skiller mellom sivile og militære aktiviteter og underkaster all sivil aktivitet internasjonal sikkerhetskontroll.²⁵

For Israel er situasjonen annerledes. Landet har aldri bekreftet sitt atomvåpeninnehav. Dermed kan det heller ikke anerkjennes som atommakt. Og siden viktige anlegg ikke er sikkerhetskontrollert, får det heller ikke adgang til kjernefysiske varer på det åpne marked. Så hva skulle fordelene være for Israel?

Forslaget innebærer ingen konkrete materielle fordeler, men heller ingen kostnader av betydning. Hvis Israel bestemmer seg for å opptre «som om» det var tilsluttet NPT, vil det i hovedsak være uttrykk for god vilje. Det kan imidlertid være et poeng i seg selv. Israel kritiseres ofte for å være arrogant og gjenstridig, og for å blokkere rustningskontroll i en region som i høyeste grad trenger det. Medvirkning til en ordning som gjør ikke-spredningsregimet universelt, kan dempe dette inntrykket. Så lenge Israel ikke er rede til å bidra på mer substansielt vis, kan det være tjent med en slik gest.

I hvilken *form* bør forpliktelsene gis? Én mulighet er en tilleggsprotokoll til NPT. India, Pakistan og Israel kunne for eksempel undertegne sammen med depositarmaktene – USA, Storbritannia og Russland – som alt fra starten av har tatt et særlig ansvar for NPT. Alternativt kunne de tre skrive sine forpliktelser inn i like lydende, ensidige erklæringer, under forutsetning av at USA og andre stormakter vedkjenner seg dem på en måte som innebærer

25 Det er relativt enkelt å trekke et slikt skille. Frankrike og Storbritannia gjorde det for lenge siden. Der er all sivil aktivitet kontrollert av EURATOM/IAEA.

anerkjennelse av India og Pakistan som atommakter. Dette er en enklere måte å gå fram på, men vil kanskje resultere i en mindre ambisiøs versjon enn en forhandlingsprosess fram mot en protokoll. I en slik forhandlingsprosess kunne man også be de tre om å medvirke til noen av de andre tiltakene som er nevnt ovenfor, for eksempel tilslutning til NSGs retningslinjer eller en internasjonal konvensjon som etablerer et klarere skille mellom sivile og militære anvendelser av kjernefysisk teknologi.

NPT har flere medlemmer enn noen annen rustningskontrollavtale, men de som fortsatt står utenfor representerer betydelige hull i regimet. Å knytte dem nærmere opp mot regimet er derfor viktig for å tette hullene og konsolidere regimets normative gjennomslagskraft.

I et universelt regime vil spredningsfaren per definisjon komme innenfra. Utfordringer blir spørsmål om etterlevelse. Universalitet høyner kostnadene ved avtalebrudd fordi de med større sannsynlighet vil føre til kollektive mottiltak. I dag er sanksjonsmekanismene for svake.

Implementering

En ordning som innebærer at Israel, India og Pakistan opptrer «som om» de var medlemmer av NPT, mot at India og Pakistan blir anerkjent som atommakter og får bedre tilgang til teknologi, kan stå på egne bein. Det betyr ikke at ordningen er lett å gjennomføre, for det er sterke motforestillinger mot å anerkjenne det sørasiatiske atomvåpeninnehavet og stor treghet i det internasjonale systemet. Imidlertid betrakter den amerikanske administrasjonen disse atomarsenalene mer og mer som et *fait accompli* som må håndteres, gitt at det er urealistisk å tro at de kan fjernes med det første.²⁶ Etter hvert vil motforestillingene bli svakere også hos andre.

Med unntak for nedrustningsforpliktelsene og stans i overføringsene atommaktene imellom, stiller alle de andre forslagene som er omtalt ovenfor, krav på de som allerede er folkerettslig forpliktet til ikke å anskaffe atomvåpen. «Nei» til nasjonale anrikings- og gjenvinningsanlegg, strengere sikkerhetskontroll, høyere terskel for utmelding og strengere sanksjonsmekanismer i tilfelle avtalebrudd er myntet på dem. Hvis de skal gjennomføres uten at noe annet skjer samtidig, forskyves begge de sentrale avveiningene i NPT – mel-

26 Colin Powell har sagt at han ikke forventer at India og Pakistan gir opp sine atomvåpen og at han derfor ser liten vits i å forsøke å reversere «that bit of proliferation» (Miller & Scheinman 2003).

lom artiklene II og VI, og mellom II og IV – i de atomvåpenfries disfavour. Det vil neppe bli akseptert.

Gjennomføring av tiltakene vil derfor avhenge av at atommaktene tar sine egne forpliktelser på større alvor, først og fremst ved å sette fortgang i implementeringen av art. VI. De 13 stegene for kjernefysisk nedrustning fra tilsynskonferansen i 2000 var konstruktive i så måte, men er siden blitt neglisjert og overkjørt (NPT Review Conference 2000). Det er derfor stort behov for nye nedrustningsinitiativ.

Teknologiske barrierer versus politiske løsninger

På slutten av 1970-tallet ble det foretatt en internasjonal evaluering av det kjernefysiske brenselkretsløpet med tanke på dets spredningsresistens (INFCE/PC/2/9 1980). Evalueringen hevdet at teknologiske hindre for spredning av atomvåpen ville miste sin betydning fram mot årtusenskiftet. Deretter ville materiale, utstyr og teknologi være så vidt spredt og så godt kjent at teknologikontroll og eksportbegrensninger ikke ville være noe vesentlig hinder lenger.

Under den kalde krigen strakk ikke fantasien seg så langt som til det pakistansk-drevne svartebørsnettverket. Iranerne har profittert på det i en grad som gjør at de i dag mestrer hele brenselcyklusen. Likevel tok evalueringen feil. Teknologiske sperrer er fortsatt viktige. Iran aktualiserer betydningen av å stanse spredningen av nasjonale anrikings- og gjenvinningsanlegg. Klart nok har imidlertid slike sperrer blitt mindre utslagsgivende etter hvert som spredningen av kjernefysisk materiale, utstyr og teknologi har fortsatt både åpent og i det skjulte. Det er en skanse på vikende front.

Den kalde krigens slutt, med store mengder overskytende spaltbart materiale under lemfeldig kontroll, lå også utenfor evalueringens forestillingsverden. Her er fysisk sikring, eksportkontroll og avskjæring av illegale transporter viktig på grunn av terrorfaren. For terrorgrupper er tilgang på spaltbart materiale avgjørende. Egen produksjon av plutonium eller høyanriket uran forutsetter høyteknologisk industriell satsing på et territorium man selv kontrollerer, og det ligger utenfor deres rekkevidde.

I statsparadigmet er det et økende behov for sikkerhetspolitiske løsninger som kan lede fram til en sone fri for masseødeleggelsesvåpen i Midtøsten, og som kan bilegge Kashmir-konflikten slik at tillits- og sikkerhetsfremmende tiltak mellom India og Pakistan kan utvikles suksessivt. I Sør-Asia har slike tiltak vært et sisyfosarbeid fordi den grunnleggende forutsetningen for å lykkes – at ingen av

partene har til hensikt å forandre det territorielle *status quo* med militære midler – ikke har vært til stede. I Øst-Asia er den umiddelbare utfordringen å gi det nordkoreanske regimet sikkerhetsgarantier og økonomiske vilkår som er gode nok til at atomvåpenprogrammet kan avvikles. Den langsiktige utfordringen er et gjenforent Korea fritt for atomvåpen.

I ikke-statlig sammenheng er fysiske sperrer en hastesak. Men på lengre sikt er forandringer i de forholdene som motiverer terrorisme like viktig. Da må vi igjen til Midtøsten – til grenseflaten mellom islam og vestlig modernitet; til ulikheter, urettferdighet, arbeidsløshet og økonomisk stagnasjon i skyggen av globaliseringen; til undertrykkende regimer som støttes av USA og andre vestlige land; til konflikten mellom israelere og palestinere; og til okkupasjonen av Irak. Særlig til de tre siste. Hamas ble dannet etter 1967, Hizbollah etter 1982, og kimen til al-Qaida ble sådd i kampen mot den sovjetiske okkupasjonen av Afghanistan. Bin Laden henviser først og fremst til okkupasjonen av Palestina og Irak og det undertrykkende regimet i sitt hjemland Saudi-Arabia. Han er blitt en populær mann i Midtøsten.

På sitt aller mest fundamentale går atomvåpenspørsmålene til kjernen av politikkens og militærmaktens vesen. Karl Marx skrev at den mest effektive formen for makt er den strukturelle makten som ligger ved det politiske systemets rot og som fungerer uten å bli brukt. I internasjonal politikk er dette i første rekke militærmakten. Den brukes bare unntaksvis, men den persiperte fordelingen av den påvirker internasjonale relasjoner i det stille. Alle vet hvem som er mektig og mindre mektig, og handler ut fra det. Atomvåpnene har ikke blitt brukt etter 1945, men de er fortsatt attraktive fordi de forbindes med status og tyngde i internasjonal politikk. Så lenge de oppfattes slik, virker de slik.

Konkrete sikkerhetspolitiske motiver er ofte vanskelige å fjerne. Den strukturelle makten sitter enda dypere.

Litteratur

- Allison, Graham (2004) *Nuclear Terrorism – The Ultimate Preventable Catastrophe*. New York, N.Y.: Times Books.
- American Forces Press Service (2003) «Iraq and Its Quest for Nuclear Weapons», 05.05.
- Arbatov, Alexei (2005) «Superseding US-Russian Nuclear Deterrence», *Arms Control Today*, januar/februar.
- Associated Press (2005) «UN agency finds hints of Egypt nuclear work. Experiments could be weapons-related; Cairo rejects claims», 04.01.
- BBC News (2004) «On the trail of the black market bombs», *newswww.bbc.net.uk*, 12.02.
- Boese, Wade (2004) «Bush Shifts Fissile Material Ban Policy», *Arms Control Today* (september).
- Bunn, George (1994) «The NPT and options for its extension in 1995», *The Non-proliferation Review* (Winter).
- Bunn, Matthew & Anthony Weir (2004a) *Securing the Bomb: An Agenda for Action*, Managing the Atom Project, Harvard University and Nuclear Threat Initiative. Washington D.C.
- Bunn, Matthew & Anthony Weir (2004b) *Clarifying Statements on Securing Nuclear Materials in the Presidential Debate*, Managing the Atom Project, Harvard University. Washington D.C.
- Center for Nonproliferation Studies, «China's Nuclear Exports and Assistance to Pakistan», *cns.miis.edu*, last modified august 1999.
- CNN (2003) «N. Korea 'admits having nukes'», *www.cnn.com*, 25.04.
- Cohen, Avner & Tom Graham (2004) «An NPT for non-members», *The Bulletin of the Atomic Scientists*, May/June.
- Deutch, John *et al.* (2004–05) «Making the World Safe for Nuclear Energy», *Survival* 46 (4): 65–80 (Winter).
- ElBaradei, Mohammad (2005) «Seven Steps to Raise the World Security», *Financial Times* 02.02.
- G-8 Action Plan on Non-Proliferation, Sea Island, Georgia, USA 09.06.04.
- Galtung, Johan (1971) «A Structural Theory of Imperialism», *Journal of Peace Research* (8).
- GlobalSecurity.org (2002) Nuclear Posture Review (excerpts), 08.01.
- GlobalSecurity.org (2004) www.globalsecurity.org/wmd/world/pakistan/khan.htm, sist endret 17. 11.
- Goldblat, Jozef (1994) *Arms Control: A Guide to Negotiations and Agreements*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Goldblat, Jozef (2004) «Reversible or irreversible», *Disarmament Forum*, United Nations Institute for Disarmament Research (1).
- Goldblat, Jozef *et al.* (1980) *Internationalization to Prevent the Spread of Nuclear Weapons*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). London: Taylor & Francis.
- INFCE/PC/2/9 (1980) *International Fuel Cycle Evaluation* (Summary Volume), Wien: International Atomic Energy Agency.
- INFCIRC/540 (1997) *Model Protocol Additional to the Agreement(s) between State(s) and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards*, International Atomic Energy Agency, september.

- INFCIRC/640 (2005) *Multinational Nuclear Approaches* (MNAs), International Atomic Energy Agency, 22.02.
- International Herald Tribune* (2003) «Nuclear proliferation: North Korea and Pakistan», 21.04.03.
- Lenin, Vladimir I. ([1917]1975) *Imperialismen som kapitalismens høyeste stadium: en allmennfattelig framstilling*, Elan-bøkene.
- Lodgaard, Sverre (2001) «European Views of the US NMD Programme», *Pugwash Occasional Papers*, mars.
- Lodgaard, Sverre (2004) «Making the non-proliferation regime universal», *WMD Commission paper* (7).
- Lodgaard, Sverre (2005) «USA vs. Iran», *Babylon* (4)1.
- Miller, Marvin & Lawrence Scheinman (2003) «Israel, India and Pakistan: Engaging the Non-NPT States in the Nonproliferation Regime», *Arms Control Today* (December).
- New York Times* (2004) «Chasing Dr. Khan's Network; As Nuclear Secrets Emerge, More Are Suspected» 26.12.
- New York Times* (2005) «U.S. is punishing 8 Chinese firms for aiding Iran», 18.01.
- NPT Review Conference 2000, *2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. Final Document, NPT/CONF.2000/28, 24.05. http://f40.iaea.org/worldatom/Press/Events/Npt/NPT_Conferences/npt2000_final_doc.pdf
- Perkovich, George (2004) «Bush's Nuclear Revolution: A Regime Change in Nonproliferation», *Foreign Affairs*, mars/april.
- S/RES/1172 (1998) United Nations Security Council, 06.06.
- Strengthened Safeguards System: Status of Additional Protocols (2005) International Atomic Energy Agency, 01.01.
- Strengthening the Global Partnership (2003) *Protecting against the Spread of Nuclear, Biological and Chemical Weapons. An Action Agenda for the Global Partnership*, Vol I-IV, Center for Strategic and International Studies, januar.
- The Economist* (2001) «The threat of nuclear terrorism», 01.11.
- The White House (2004) «President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD», 11.02. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html>
- The White House (2002) *Text of Strategic Offensive Reductions Treaty*, Office of the Press Secretary, 24.05.
- US–Russia Plutonium Disposition Agreement (2000) www.nti.org/db/nisprofs/russia/fulltext/plutdisp/pudispft.pdf, 01.09.

Nordisk sikkerheds- og forsvarspolitisk samarbejde i en europæisk kontekst

Preben Bonnén

M.A. i samfundsvidenskab og historie. Sikkerheds- og forsvarspolitisk forsker, frilans

Den Europæiske Union er ikke længere at betragte som blot en økonomisk aktør, men også en udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør, hvis det står til den hollandske forsvarsminister Henk Kemp. Således kunne Kemp og hans europæiske forsvarsministerkollegaer i Bruxelles den 22. november 2004 enes om opstillingen af i alt 13 taktiske kampgrupper, der rettidigt skal kunne indsættes i såvel fredsbevarende som -skabende operationer (*The Associated Press* 2004). Intentionen med opstillingen af kampgrupper er at give EU en troværdig, hurtig og sammenhængende udrykningsstyrke, der på egen hånd skal kunne indlede og håndtere større militære operationer.¹

Hvor Storbritannien, Frankrig, Italien og Spanien hver især opstiller en kampgruppe, har andre medlemslande og ikke-medlemslande valgt i fællesskab at stille med tropper til de øvrige kampgrupper. I den forbindelse har eksempelvis de to medlemslande Sverige og Finland valgt at opstille en nordisk kampgruppe i samarbejde med ikke-medlemslandet Norge, hvilket tegner nogle

For gode råd og kommentarer til denne artikel vil jeg rette en varm tak til Birgitte Kjos Fonn og Jan Risvik; redaktionen på Internasjonal politikk; dets konsulenter og mine kollegaer Teemu Palosaari, Center for European Studies, Helsinki Universitet; Alyson J. K. Bales, Stockholm International Peace Research Institute, og Tonny Brems Knudsen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Endelig tak til Henrik Lindbo og Martin Gjaldbæk for at have læst korrektur.

- 1 Det være sig eksempelvis operationer som set på Balkan i 1990erne, hvor EU dengang – med gevær ved fod – måtte se til fra sidelinien og afvente støtte fra USA via NATO. Ligesom under den Kolde Krig var Europa omsluttet af «Pax Americana» og dermed stadig at betragte som en ikke-selvstændig udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør under det amerikanske magtmonopol.