

## Ikke-spredning i en ny tid

Sverre Lodgaard  
Helene Revhaug

«Hva er den største trusselen mot amerikansk nasjonal sikkerhet?» spurte den kjente amerikanske nyhetsjournalisten Jim Lehrer under presidentvalgkampen i 2004. «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 presidentkandidatene i 2000 ble terrorisme overhodet ikke nevnt. Heller ikke ble ordet kjernefysisk nevnt. I dag finner vi disse ordene i sentrum for den sikkerhetspolitiske oppmerksomheten.

- Hva er status for avtalen og det regimet som er bygd opp rundt den?
- Hva er de svake punktene i regimet, gitt de nye utfordringene?
- Hva kan gjøres for å rette opp svakhetene?

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 står det strid om ikke-spredningspolitikken. Lenge var det bred oppslutning om en tilnærming basert på universalitet, likebehandling, krav om enstemmige vedtak i tilsynskonferansene og behandling av kritiske spørsmål i FNs sikkerhetsråd. Ikke-spredning og nedrustning ble sett som to sider av samme sak. Dette er fortsatt holdningen i de aller fleste land. Men etter 11. september 2001 har USA skiftet

kurs. Landet aksepterer ikke lenger de 13 stegene for kjernefysisk nedrustning som det var enighet om i 2000. Et annet press mot NPT-avtalen finner vi i det faktum at det kjernefysiske markedet ikke lenger er begrenset til stater verken på tilbuds- eller etterspørselssiden. Spredningsdiskusjonene må derfor føres mot en bakgrunn av ganske **andre og nye utfordringer**.

### Status

NPT definerer en **kjernevåpenmakt** som en stat som har testet atomvåpen før 1. januar 1967. Dette vil si USA, Sovjetunionen, Storbritannia, Frankrike og Kina. Siden har andre land fulgt etter: India, Israel, Sør-Afrika (demontert), Pakistan og sannsynligvis Nord-Korea. Atter andre land er eller har vært i ferd med å skaffe seg slike våpen: Taiwan, Irak, Iran... Og enda flere har teknologisk kapasitet til det.

I årene etter 1945 befestet de fem vetomaktene i FNs sikkerhetsråd sin stormaktsstatus ved raskt å etablere seg som atommakter. Deretter erklærte USA, Storbritannia og Sovjetunionen **strekk satt**. 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 landet ventet helt til 1998 med å teste sine atomvåpen. At India dro Pakistan med seg, var så å si uunngåelig. De andre nykommerne – Israel, Sør-Afrika og Nord-Korea – var stater og regimer som kjempet for sin overlevelse og som utviklet sine programmer i hemmelighet.

Hva er NPT-avtalen?

**13 steg** som skal bidra til å understreke og framskynde statenes nedrustningsforpliktelser i NPT-avtalens artikkel VI.

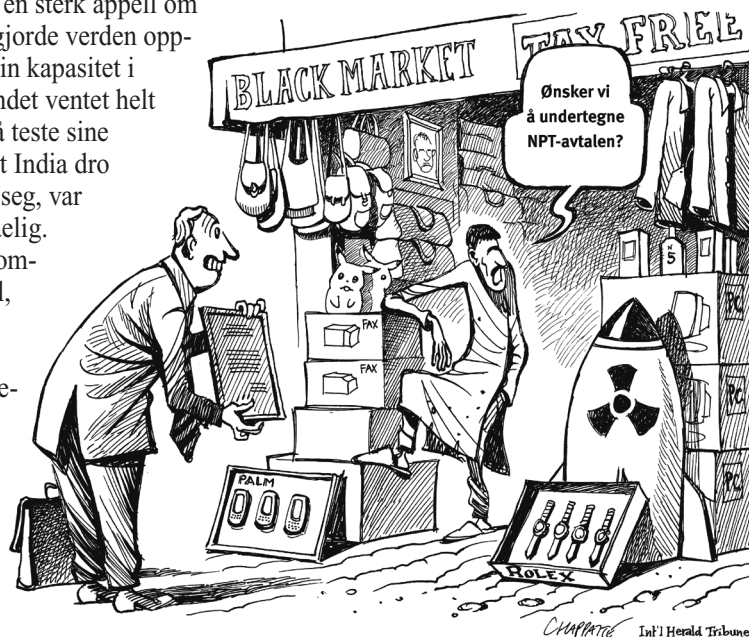
Hva menes med tilsynskonferanse for NPT-avtalen?

Hva er en kjernevåpenmakt ifølge NPT-avtalen?

Hvor kraftfullt verktøy for ikke-spredning er NPT-avtalen?

Illustrasjon:

[politicalcartoons.com](http://politicalcartoons.com)



# Ikke-spredning i en ny tid



**Kjernefysisk muskelspill** av den nordkoreanske lederen Kim Jong Il. Hvor mye av en trussel utgjør Nord-Korea mot den internasjonale freden?

Illustrasjon: *politicalcartoons.com*

Diskuter hvor dekkende definisjonen av kjernevåpenmakt i NPT-avtalen er for den virkelige atommaktsituasjonen i verden.

Hva menes med «ganske andre og nye utfordringer» for NPT-avtalen?

Hva menes med begrepet «ondskapens akse» i amerikansk utenrikspolitikk?

Gjør greie for grunner til at enkelte stater vil kunne prøve å skaffe seg atomvåpen.

Diskuter påstanden: «En spredning øker det internasjonale spenningsnivået uansett om det er et godt eller dårlig regime som skaffer seg atomvåpen.»

Gjør greie for noe av innholdet i NPT-avtalen?

## Ikke-spredning – regimeendring

Vil flere stater følge etter? Hva med Japan som ledd i en østasiatisk dynamikk med Nord-Korea som utløsende faktor, eller Brasil i et nasjonalistisk ønske om 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 fremste spredningspresset finner vi imidlertid i regi-

mer som trues på livet – i første rekke de gjenværende delene av «ondskapens akse» – Nord-Korea og Iran. Nord-Korea har produsert nok plutonium til 5–10 bomber. Iran har en betydelig anrikingskapasitet som angivelig skal brukes sivilt, men som også kan benyttes til våpenproduksjon. Om landet har et våpenprogram, og om det fortsatt finnes hemmelige kjernefysiske anlegg der, er uklart.

Nordkoreanerne mener atomvåpnene har en avskrekkingseffekt som styrker deres sikkerhet overfor USA. 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 med USA uten å ha atomvåpen.» Bare atomvåpen kan utlikne den enorme amerikanske overlegenheten i konvensjonell stridskraft. Hvis Nord-Korea og Iran etablerer seg som atommakter, kan ringvirkningene bli betydelige både i Øst-Asia og Midtøsten.

## Våpeneierens intensjoner

I NPT er det atomvåpnene som er telleenheten. De må ikke spres til flere, og til sjuende og sist skal alle elimineres. I sluttokumentet fra tilsynskonferansen i 2000 presiserer de fem atommakter sin utvetydige forpliktelse til å ruste ned til null.

I mellomtiden har den amerikanske presidenten satt **søkelys på eierne** og at våpnene er «i de rette hender». I noen land kan dette bety at USA er mer interessert i å fjerne regimene enn våpnene. Mange oppfatter den amerikanske politikken overfor Nord-Korea på denne måten. Slik var det i Irak, og det er tilløp i samme retning overfor det tredje leddet i ondskapens akse: Iran. Så lenge de nordkoreanske lederne oppfatter det slik, er det lett å skjønne hvorfor samtalen går tregt. Hvem vil forhandle med en motpart som vil benytte første anledning til å hogge hodet av deg?

Stikkordet i denne forbindelse er **hvem**. Det gjelder å fjerne regimer som går på tvers av amerikanske interesser og erstatte dem med re-

gjeringer som er samarbeidsvillige. Regimene svarer med å intensivere sine atomprogrammer.

## Ikke-spredning og multilateralt samarbeid

USA mener at multilateralt samarbeid kan være nyttig så lenge det skjer på amerikanske premisser, ellers er det ofte 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 USA ofte opplever som tvangstrøyer og som derfor bør fjernes for å sikre ønsket handlefrihet. Hvis et lands interesser forandrer seg, kan man trekke seg ut. De viktigste eksemplene fra rustningskontrollområdet er prøvestansavtalen, ABM-avtalen og andre nedrustningsforpliktelser fra tilsynskonferansen i 2000. NPT behandles selektivt. De paragrafene som forplikter ikke-atomvåpenstatene vektlegges, mens egne forpliktelser til kjernefysisk nedrustning ignoreres.

USA er mektig, men ikke allmechtig. 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 volder 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. Mot israelske atomvåpen er det ingen innvendinger, mens spredning til andre land i Midtøsten er uakseptabelt.

NPT er **ryggraden** i et internasjonalt regime (her: avtaleverk) som omfatter atomvåpenfrie soner og andre rustningskontrollavtaler, eksportbegrensninger, internasjonal sikkerhetskontroll, rapporteringsrutiner overfor internasjonale organer, nasjonale kontrollbestemmelser osv. I et regime skal alle behandles i henhold til regelverket og i den forstand mest mulig likt (jf. likebehandling). 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.

For første gang i NPTs historie vil årets tilsynskonferanse sannsynligvis preges av grunnleggende **forskjellige tilnæringsmåter** til ikke-spredningsspørsmålene, rotfestet i fundamentalt forskjellige perspektiver både på internasjonal politikk og på hvordan utenrikspolitikk bør føres.

## Mer enn de operative kjernevåpnene

Kjernevåpenspektoren kan deles i fire kategorier:

1. operative våpen (klare til umiddelbar bruk),
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 hopet store mengder spaltbart materiale 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. Men også våpen i kategoriene 2 og 3 kan være i faresonen, særlig eldre typer som ikke har avanserte elektroniske sikringsmekanismer.

## Spredning til ikke-statlige aktører

Det kjernefysiske markedet var lenge begrenset til stater, riktignok med grå og svarte utvekster på tilbuds-siden. I dag er ikke-statlige aktører blitt viktige både på tilbuds- og etterspørselssiden.

Spredningsdiskusjonene må derfor utvides og føres med disse endringene in mente.

**Et kjernefysisk svartebørsmarked:** Iran har trukket store vekslere 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 båt med kjernefysisk utstyr ble bordet på vei til Libya – og libyerne villig vekk berettet om det hele. Qadeer Khan har vært den reneste handelsreisende i kjernefysisk teknologi. Khan, også kalt den pakistanske atombombens far, formidlet der samme teknologi som ble brukt ved det tysk-britisk-nederlandske (multinasjonalt) anrikingsanlegget i Almelo, Nederland, hvor han jobbet en tid. Derfra stjal han store mengder informasjon. Andre bidragsytere til nettverket har kommet fra **privat** sektor i en rekke land og kanskje unndratt seg statlig innsyn i hjemlandet.

Opp gjennom årene har private leverandører ofte benyttet seg av mangelfulle regelverk og dårlig eksportkontroll. 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, statlig 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. 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. Slik åpner Khan-nettverket for en ny dimensjon: mulig spredning til ikke-statlige aktører. Etter den kalde krigen var det stor frykt for at russere i akutt pengemangel kunne selge tek-

nologi 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 (Nord-Korea?) kan også tenkes å selge til hvem som helst for å overleve. Kanskje er et slikt regime villig til å forsyne terrorister, hvis prisen er akseptabel. Den amerikanske Midtøsten-politikken, med okkupasjon av Irak og sterkere støtte til Israel enn noen gang, har trolig styrket al-Qaidas ambisjon om å skaffe seg atomvåpen. Det samme gjelder andre terrorgrupper som Hizbollah, Jemaah Islamiyah, tsjetsjenske separatister og pakistanske islamister – alle aktører som vil skaffe våpnene for å **bruke dem**.

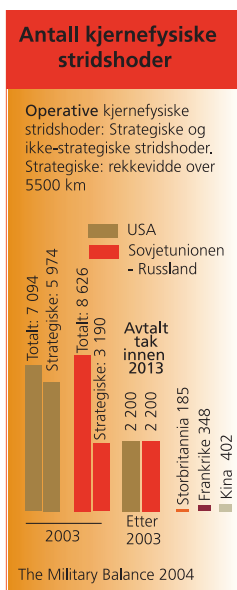
## Styrking av ikke-spredningsregimet

Hvis det ikke lykkes å bygge bro over motsetningene og gjenskape en bred enighet om ikke-spredningspolitikken, kan resultatet bli fortsatt spredning. En slik bro kan bare bygges over et revidert og styrket ikke-spredningsregime tuftet på NPT. 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:** NPT forplikter alle medlemslandene til å arbeide for kjernefysisk nedrustning, både de som har og ikke har atomvåpen. Atommaktene har alltid hevdet at spredningspresset først og fremst skyldes regionale forhold. Det er mye riktig i det. Det er 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 atommaktene 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 (se tekstboks) – som i 1975 – stimulerer de utvilsomt til ytterligere spredning.

Tidligere har nedrustningsdiskusjonene begrenset seg til operative våpen (se tekstboks), nærmere bestemt til de langtrekkende strategiske våpnene. Våpen med kortere rekkevidde – ofte omtalt som **taktiske** – har aldri vært gjenstand for avtalte begrensninger. Reservelagrene har aldri vært trukket inn i diskusjonen, heller ikke overskytende spaltbart materiale. Tar man nedrustningsforpliktelsene i NPT seriøst, er det på tide å anlegge en **helhetlig** tilnærming: I en kjernevåpenfri verden må all infrastruktur og alt materiale til våpenformål være eliminert. I

Hvilke færemomenter representerer Khan-nettverket?



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 pr. 31.12. 2012. 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.

# Ikke-spredning i en ny tid



En iransk mulla (prest) med sin måte å betrakte atomvåpen på. Over bordet mange vestlige initiativ for å få Iran «med på laget». Hva sier illustrasjonen deg?

Illustrasjon: *politicalcartoons.com*

Hvor sterk er sammenhengen mellom ikke-spredning og nedrustning, eller spredning og opprustning?

Gjør greie for måter å styrke ikke-spredningsregimet på.

Hvorfor mener forfatterne at det er så viktig med en helhetlig tilnærming til nedrustningsforpliktelsene i NPT-avtalen?

Drøft påstanden: «Stater som ønsker å tre ut av NPT-avtalen, skal med en gang bli betraktet som en trussel mot den internasjonale freden.»

**Sverre Lodgaard**  
og **Helene Revhaug** er hhv. direktør og vit.ass. ved NUPI

den grad det fortsatt er behov for anrikings- og gjenvinningsanlegg til fredelige formål, må det etableres internasjonale kontrollordninger for dem. Nasjonal kontroll alene kan bære bud om stater på terskelen til atomvåpen.

**Farten på atomnedrustningen:** Etter en periode med framgangsrrike nedrustningsforhandlinger og beslutninger om unilaterale kutt i våpenarsenalene da den kalde krigen var over, går det tregt med å

sette nedrustningsforpliktelsen i NPT ut i livet. Enda tregere går det med å få til en – «snarlig stans i det kjernefysiske rustningskappløpet» (jf. NPTs artikkel VI). I praksis har denne formuleringen alltid vist til to tiltak: fullstendig prøvestans og stans i produksjonen av spaltbart materiale til våpenformål. **Prøvestansavtalen** har ikke noen utsikter til å tre i kraft med det første, og forhandlingene om stans i produksjonen av spaltbart materiale har ikke kommet i gang.

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 også fullstendig prøvestans 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 mellomtiden har kanskje Russland også kommet på banen. En slik serie kan bli mer enn NPT tåler.

### **Branngate mellom sivil og militær bruk:**

Fra 1971 har Nuclear Exporters Committee (Zangger-komiteen) utformet regler 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.

Særlig etter at Irans atomprogram og svartebørsmarkedet for anrikningsteknologi og anrikingsutstyr ble avdekket, oppsto det fornyet interesse for å etablere et klarere skille mellom sivil og militær bruk av kjernefysisk energi. Dersom man ikke kan forby spredningen av anlegg for anrikning og gjenvinning, ville det nest beste være å legge dem under multinasjonal kontroll (Europa har hatt slike anlegg lenge).

**Stans i overføringer:** NPT sier ingenting om overføringer mellom atommakter. 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.

**Bedre sikkerhetskontroll:** Etter mange år med stagnasjon er det større interesse for kjernekraft igjen. Dermed får IAEA mer å kontrollere. Samtidig stilles det strengere krav til kontrollordningene. Til tross for disse trendene har IAEAAs budsjett for sikkerhetskontroll de siste 15 årene hatt nullvekst. Etter Golfkrigen i 1991 viste det seg at Irak hadde hatt et omfattende atomvåpenprogram uten at IAEA oppdaget det. Det ga støtet til vesentlige forbedringer i sikkerhetskontrollen i form av en tilleggsprotokoll til den eksisterende standardavtalen. Her utber IAEA seg informasjon om alt kjernefysisk materiale i NPT-landene, kjernefysisk relaterte aktiviteter samt retten til såkalt miljøovervåking – dvs. å «sniffe» radioaktivitet – for å kunne sikte seg inn mot områder med eventuell ulovlig aktivitet. Ved å skaffe seg et bedre helhetsbilde av den kjernefysiske sektoren blir det flere ledetråder, større muligheter for å krysse sjekke og vanskeligere å holde ting skjult.

**Bedre etterlevelse:** Et spekter av reaksjonsmåter, avhengig av overtredelsenes alvorlighetsgrad, bør bygges inn i selve avtaleverket. NPT har ingen slike regler i dag. IAEA kan henvise manglende etterlevelse til FN's sikkerhetsråd, som står fritt til å velge reaksjonsmåte. 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. Men dette var en såkalt president-uttalelse, ikke en resolusjon, og har ingen folkerettslig tyngde. Uttalelsen er heller ikke fulgt opp siden.

Alle vet hvem som er mektig og mindre mektig i internasjonal politikk, 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. Det er derfor viktig, slik sluttokumentet fra Tilsynskonferansen i 2000 understreker, at det treffes tiltak for å redusere atomvåpnenes rolle i internasjonal politikk.

Alle arbeidsoppgaver og nettadresser: **se under.**