

De proliferatie van kernwapens. Over leugens en strategische enclaves

Luc Barbé

Begin juni publiceerde Luc Barbé een boek over kernwapens, meer bepaald de betrokkenheid van Belgische bedrijven en instellingen bij de verspreiding van kernwapens in de wereld. De auteur spitte een tiental kernwapenprogramma's uit en stelde tot zijn verbazing vast dat in nogal wat programma's Belgische bedrijven opdoken. Merkwaardig, voor een land dat het non-proliferatieverdrag heeft ondertekend en zich een vredelievend imago aanmeet.

In een tweede deel van het boek maakt de auteur een maatschappelijke en politieke analyse van de proliferatie van kernwapens. Waarom willen sommige landen kernwapens? Welke technieken passen ze daarbij toe? Is 'civiel' en militair gebruik van kernenergie wel volledig te scheiden? We publiceren hier een hoofdstuk uit het boek, over besluitvorming en communicatie bij kernwapenprogramma's.

Een specifieke besluitvorming & communicatie

Hoeveel verschillen er tussen de verschillende kernwapenprogramma's ook zijn, er zijn ook gelijkenissen, zeker wat betreft de besluitvorming. Ik zal er vijf bespreken: de leugen, de geheimhouding, de ambiguïteit, de sluipende besluitvorming en de onduidelijkheid over wie precies belangrijke beslissingen genomen heeft. Daarna trek ik hier enkele besluiten uit.

De leugen

Een eerste aspect in de geschiedenis van de nucleaire proliferatie gaat over de proliferatie van de leugen. Ik geef hieronder een serie van flagrante tot zeer flagrante leugens van eerste ministers en staatshoofden die rechtstreeks te maken hebben met kernwapenprogramma's. Natuurlijk zijn er veel meer, maar dit lijstje lijkt me al behoorlijk indrukwekkend.

Het begint al bij de eerste zin van het Amerikaanse persbericht na het gooien van de atoombom op Hiroshima:

*'Sixteen hours ago an American airplan dropped one bomb on Hiroshima, an important Japanese Army base.'*¹

Er waren inderdaad in Hiroshima militaire activiteiten met een 43.000 militairen. Maar het was vooral ook een stad van 280.000 à 290.000 burgers. Het persbericht van het Witte Huis stelt het voor alsof er een aanval geweest is op een militair doel, wat dus onjuist

was. De meeste slachtoffers zijn burgers, zoals de Amerikanen ook verwacht hebben. Vanaf de start van het 'atoomtijdperk' werd dus op schrijnende manier met de waarheid een loopje genomen.

Ook in eigen land waart van in het begin van het nucleaire tijdperk de leugen rond. Op 18 augustus 1949, dus bijna vijf jaar na het afsluiten van het eerste uraniumakkoord met de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, ontkent eerste minister Eyskens in de Senaat snoeihard dat er een nucleair akkoord is.²

In 1957 garandeert de Franse eerste minister Mollet aan de Belgische minister van Buitenlandse Zaken Spaak dat zijn land geen kernwapens zal bouwen zolang hij eerste minister is, terwijl hij in november 1956 een nucleair defensieprogramma gelanceerd heeft.³ De bouw van de nucleaire faciliteiten in Dimona (Israël) komt er na een (schriftelijk) akkoord tussen Israël en Frankrijk in 1957. Daarin belooft Israël aan Frankrijk zich te beperken tot civiele toepassingen. Een belofte die Ben Gurion bij een ontmoeting met president De Gaulle in 1960 herhaalt. Israël houdt die belofte niet.⁴ In 1959 kan Israël na lang aandringen zwaar water kopen van de Noren. Dat was onontbeerlijk voor hun kernwapenproject. Israël belooft schriftelijk dat hun nucleair project puur civiel is: een leugen.⁵ Als de Verenigde Staten in december 1960 Israël ondervragen over de nucleaire installaties in Dimona, heeft eerste minister Ben-Gurion het over 'peacefull purposes'. Met andere woorden, Ben-Gurion beliegt de Amerikaanse president. Israël zal de Verenigde Staten jarenlang beliegen en hun experts die de installaties in Dimona komen inspecteren, misleiden.⁶ Bij de ontdekking van Dimona door de internationale gemeenschap, wordt al gauw richting Frankrijk gekeken. Het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken publiceert heel snel een persbericht om formeel te ontkennen dat het land Israël gesteund heeft in een kernwapenprogramma. Vandaag weten we wel beter.

India garandeert in de jaren vijftig en zestig de Verenigde Staten en Canada dat zijn nucleair programma enkel een civiel karakter heeft. De kernproef in 1974 illustreert dat de Indiërs logen. Zuid-Afrika zegt aan zijn bondgenoten dat zijn nucleair programma puur civiel is: ook een flagrante leugen. In 1979 ontdekt een Russische satelliet boven Zuid-Afrika dat een site klaargemaakt wordt voor een kernproef. De zaak komt in de pers en de Verenigde Staten en andere landen interpellieren Zuid-Afrika. Dat beweert dat haar nucleair programma een puur civiel karakter heeft. Op een persconferentie zegt de Amerikaanse president Carter:

'South Africa has informed us that they do not have and do not intend to develop nuclear explosive devices for any purpose, either peaceful or as a weapon.'

Je reinste nonsens.

De Pakistanen zaten ook niet om een leugentje verlegen. Ik heb er in het hoofdstuk over Pakistan een halve bladzijde opgesomd. Ik beperk me hier tot enkele. De Pakistaanse ambassadeur in Nederland zegt in 1979 aan de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken dat de nucleaire ambities van het land uitsluitend van vreedzame aard zijn. Wanneer Pakistanen in de Verenigde Staten betrappt worden bij het illegaal verwerven van materiaal voor het nucleair programma, liegt Pakistaans president Zia tegen de Verenigde Staten: 'Het gaat om materiaal voor de verlichting van wegen.' In januari 1980 nodigt generaal Zia ul-Haq de Amerikaanse pers uit in zijn residentie en zegt: 'Ik

zeg u met de autoriteit van de bevelhebber dat Pakistan geen bom aan het bouwen is.' Jarenlang hebben de hoogste Pakistaanse instanties de opeenvolgende Amerikaanse presidenten gezworen dat hun nucleaire programma een louter civiel karakter had.

Dichter bij ons draaiden regeringsleiders hun handen ook niet om voor een leugentje meer of minder. De Fransen en Engelsen starten onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog een nucleair programma op. Die programma's hebben van bij het begin ook een militaire dimensie: de productie van wapenplutonium. Beide landen stellen het voor als een puur civiel programma. Ze logen. President Charles De Gaulle schrijft in zijn memoires dat hij een einde maakte aan de Franse hulp aan het Israëliësch nucleair programma. Alweer een leugen. De Franse technici mochten in alle discretie een belangrijk project afwerken.⁷

Laten we even naar onze noorderburen kijken. Wanneer in 1998 de zaak Khan nog eens in de media komt en herhaald wordt hoe hij in de tijd bij Urenco uiterste geheime plannen en documenten van centrifuges kon stelen, zegt Urenco-woordvoerder Willem van der Elst dat al die verhalen sterk overdreven zijn en dat Khan nooit belangrijke informatie heeft kunnen bemachtigen. Later blijkt dat tekeningen van Urenco in Libië en Iran worden teruggevonden, een gevolg van de drukke activiteiten van het netwerk van A.Q. Khan.

Is Iraans president Ahmadinejad de uitzondering op de regel? Spreekt hij de waarheid als hij zegt dat zijn land geen kernwapenprogramma heeft? Liegt hij? Het zou wel de uitzondering op de regel zijn. Het rapport van het Internationale Atoomenergieagentschap (IAEA) van 8 november 2011 geeft wel heel veel argumenten om te twijfelen aan de eerlijkheid van Ahmadinejad. Hoe dan ook, zijn uitspraken zomaar geloven lijkt heel naïef, zeker als je weet hoe zijn collega's in andere landen over hun kernwapenprogramma gelogen hebben.

Nu zullen sommigen misschien zeggen dat liegen frequent gebeurt in de internationale politiek. Is dat altijd zo? Als in de Europese Unie dossiers zoals de opwarming van de aarde besproken wordt, dan wordt daar natuurlijk hard over onderhandeld. Ook in andere internationale dossiers, zeker als het gaat om veiligheid en defensie, gaat het er vaak heel ruw aan toe. Met leugentjes en leugens, chantage en verraad. Maar eerste ministers en presidenten die elkaar flagrant en systematisch beliegen zoals ik hierboven heb geschetst? Het verschil lijkt me dat in de dossiers van nucleaire proliferatie de leugen de regel is. In alle landen met een kernwapenprogramma werd er gelogen, en dit tot op het hoogste niveau. Presidenten en premiers aarzelden daarbij niet de collega's van bevriende naties te beliegen.

De verdere verfijning van de democratie moet samengaan met een verdere marginalisering van de leugen als politiek instrument.

Moeten wij dat als democraten aanvaarden? Moeten we aanvaarden dat veiligheid enkel kan gewaarborgd worden in een systeem dat inherent leugenachtig is? De verdere verfijning van de democratie moet samengaan met een verdere marginalisering van de leugen als politiek instrument. 'Leven in waarheid', noemde wijlen Vaclav Havel, de

Tsjechische schrijver en politicus dat. Dat zal sommigen als naïef in de oren klinken, maar naïevelingen zijn zij die denken door te kunnen gaan met liegen en misleiding op het gebied van internationale veiligheid. Meer en meer mensen – van Noord-Afrika over

het Midden-Oosten tot in China – vragen rekenschap aan hun bewindslui. Dat werd in 2011 in Noord-Afrika en het Midden-Oosten met de vele volksoptstanden duidelijker dan ooit. Op de eerste plaats gaat het over elementaire zaken als voedselprijzen, werkgelegenheid en onderwijs. Maar meer en meer gaan de protesten ook over andere zaken zoals buitenlands beleid, het financiële systeem, transparantie en veiligheid.

Geheimhouding

Een tweede aspect van de verschillende kernwapenprogramma's is de cultuur van de geheimhouding. Daarover zou je een heel boek kunnen schrijven.

Ik had het in het eerste hoofdstuk al over de uraniumakkoorden tussen België, de Verenigde Staten en Groot-Brittannië die jarenlang geheim bleven.

Bij onze noorderburen was het niet anders. Op 4 augustus 1945 ondertekenen de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Nederland in London in het geheim een tripartiete overeenkomst. Hierin verplicht Nederland zich de eventuele export van thoriumhoudend monazietzand⁸, dat in India bij de winning van tin-erts wordt geproduceerd, aan Amerikaans-Britse controle te onderwerpen. Thorium kan niet rechtstreeks in een kernwapen gebruikt worden, maar kan neutronen absorberen om uranium-233 te produceren. Dat kan wel als grondstof voor een atoombom gebruikt worden. Slechts enkele leden van de regering zijn op de hoogte van de thoriumovereenkomst. Minister van Buitenlandse Zaken Van Kleffens, die namens Nederland had onderhandeld, overhandigt het document in een gesloten enveloppe aan de secretaris-generaal van zijn departement met het verzoek deze ongeopend aan zijn opvolger door te geven. In december 1948 wordt de overeenkomst in eenzelfde sfeer van geheimhouding met drie jaar verlengd. Na de soevereiniteitsoverdracht aan de Republiek Indonesië laten de partijen de afspraak stilletjes verlopen. Pas in 1991, 45 jaar later, komt de geheime thoriumovereenkomst boven water.⁹

Nu kan je zeggen dat de defensie van een land per definitie een bepaalde vertrouwelijkheid vereist. Legers en landen schermen al eeuwen met 'militair geheim' als het gaat over troepensterkte en aantallen en soorten wapens. Het feit dat kernwapens zo krachtig zijn en dus machtsverhoudingen zo sterk kunnen wijzigen, zette aan tot een cultivering van het geheim die uniek is in de geschiedenis van de mensheid. Ook al kostte het Manhattanproject miljarden dollars en werkten er meer dan honderdduizend mensen, het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken – *The State Department* – werd maar op het einde van de oorlog gebriefd. Alle landen die een kernwapenprogramma lanceerden, zetten een doorgedreven systeem op om geheimhouding te garanderen. Met veiligheidsmachtigingen voor personeelsleden, procedures betreffende vertrouwelijkheid van documenten enzovoorts.

Opnieuw kan je stellen dat dit gezien het militaire aspect normaal is. Maar is het normaal dat het Belgisch parlement 23 jaar na het einde van de Koude Oorlog nog steeds niet mag weten of er kernwapens op de basis van Kleine Brogel zijn? Is het normaal dat regeringen in volwassen democratieën als Duitsland, België en Nederland hun parlementen en burgers compleet in het ongewisse laten over de aanwezigheid van kernwapens op hun grondgebied?

De cultuur van geheimhouding is sinds de start van het tijdperk inherent aan de nucleaire sector. En niet alleen wat betreft kernwapenprogramma's, maar ook op het gebied

van civiele toepassingen. De Belgische nucleaire geschiedenis is bezaaid met geheimen tot op vandaag.

Hoeveel betaalt energieproducent Electrabel aan het Nationaal Instituut voor Radioactief Afval en Spleijstoffen (NIRAS) voor de opslag van zijn nucleair afval? Parlement en pers mogen het niet weten. Wie heeft de opwerkingscontracten tussen Synatom en de Fransen gezien? Zelfs voormalig staatssecretaris voor Energie Olivier Deleuze moest destijds heel hard op de tafel kloppen om een kopie te krijgen. Officiële overheidsrapporten over de nucleaire provisies? Het parlement mag ernaar fluiten. Gewezen Kamerlid Tinne van der Straeten (Groen) moest zelfs naar de Raad van State trekken om een document van NIRAS te krijgen, terwijl de Commissie voor toegang tot bestuursdocumenten eerder duidelijk gesteld had dat dit document overhandigd mocht worden. Zo kan ik nog een tijdje verder gaan.

De geheimhoudingscultuur in de militaire nucleaire sector vind je dus ook in grote mate in de civiele nucleaire sector. Hoe komt dat? Er is enerzijds de cultuur van 'wij weten wat goed is voor de samenleving, maar het is te ingewikkeld om het uit te leggen aan de gewone mensen', zeg maar een cultuur van arrogantie en paternalisme die haaks staat op die van een volwassen en open democratie. Anderzijds is er natuurlijk een strategisch aspect: hoe minder het parlement en de samenleving weten over de nucleaire sector, hoe moeilijker parlement en samenleving rekenschap kunnen vragen aan de sector. Het bestempelen van documenten als 'vertrouwelijk' is een heel belangrijk instrument voor de nucleaire sector om haar machtspositie in stand te houden. Het werd van bij de start overal ter wereld gebruikt om de machtspositie van de sector uit te bouwen en te consolideren.

Die strategie van afscherming en geheimhouding is net zoals de strategie om burgers te beliegen, hopelijk geen lang leven meer beschoren. Aan het begin van de 21ste eeuw roepen burgers zowat overal ter wereld mensen, overheden en bedrijven ter verantwoording over hun daden en woorden, en gelukkig maar. De strijd om informatie, zeker ook informatie uit en over de nucleaire sector, zal de volgende jaren alleen maar toenemen en meer en meer leiden tot grote maatschappelijke debatten. Burgers, journalisten en actoren uit de civiele samenleving zullen alomtegenwoordig luider rekenschap vragen, ook aan wetenschappers, ingenieurs, diplomaten en militairen. Ivoren torens zijn niet meer van deze tijd.

Ambigüiteit

Een derde aspect in de besluitvorming en het functioneren van de nucleaire sector is de cultuur van ambigüiteit of dubbelzinnigheid. Liegen is niet alleen grof, het is ook gevaarlijk. Want vroeg of laat kan het uitkomen. Ben-Gurion wist dat ook en na een tijdje liegen tegen de Verenigde Staten en zijn eigen parlement, gooit hij het over een andere boeg. Hij wordt kampioen van de ambigue uitspraken. Een kernwapenprogramma? 'Israël zal nooit als eerste kernwapens in het Midden-Oosten introduceren'. Dat is de mantra die Israël al decennia lang gebruikt. In diplomatieke middens en de media vind je heel wat interpretaties van die mantra. Ik geef er hier enkele.

Die zin zou kunnen betekenen dat Israël geen kernwapens heeft en er ook niet als eerste zal maken. Je zou het evengoed kunnen uitleggen als: de Verenigde Staten hebben de eerste kernwapens in het Midden-Oosten geïntroduceerd, want op sommige duikboten

die in het Midden-Oosten in de jaren '60 passeerden, waren er kernwapens. Die mantra zou dus Israël niet verbieden om als tweede kernwapens in het Midden-Oosten te introduceren. Of Israël heeft voor het moment geen gebruiksklare kernwapens, maar enkel de onderdelen. Die kunnen dan op korte of zelfs zeer korte termijn samen geassembleerd worden tot een kernwapen. Of Israël bedoelt dat het niet als eerste kernwapens zal gebruiken in de zin van testen, een andere interpretatie van introduceren.

Is dit te ver gezocht? Helaas niet. Je leest al die mogelijke opties bij kernwapen-experts zoals Jonathan Shell en Avner Cohen. Die laatste spreekt van *amimut*, het Hebreeuwse woord voor ambiguïteit. Cohen heeft er een heel boek aan gewijd, *The worst kept secret*. Daarin legt hij in detail uit hoe die *amimut* tot stand komt, hoe ze werkt en waarom ze best uit de wereld zou geholpen worden, ook in het belang van Israël zelf.¹⁰

Ook President Eisenhower was kampioen in ambiguïteit. Zijn Atoms for Peaceprogramma, gelanceerd met een historische toespraak in 1953, moest de wereld van de Amerikaanse nobele en vredelievende bedoelingen overtuigen. Ondertussen nam onder zijn bewind het aantal kernkoppen toe van 1.436 tot 20.464, een veertienvoudige stijging! De Sovjet-Unie slaagde er niet in om dat ritme te volgen: in dezelfde periode steeg het aantal Russische kernkoppen van 120 tot slechts 1.065 kernkoppen. Bovendien was het Atoms for Peaceprogramma van Eisenhower ook de motor van nucleaire proliferatie. De verspreiding van civiele nucleaire technologie bracht onvermijdelijk mee dat sommige landen sneller de militaire toer konden opgaan. Het beleid op het terrein was dus het tegendeel van wat Eisenhower in zijn fameuze toespraak had aangekondigd:

'So my country's purpose is to help us move out of the dark chamber of horrors into the light, to find a way by which the minds of men, the hopes of men, the souls of men everywhere, can move forward toward peace and happiness and well being.'

De Indiërs kenden ook wat van ambiguïteit. Ze kregen van de Verenigde Staten en Canada de nodige steun voor hun nucleair programma en beloofden enkel te investeren in civiele toepassingen. Toch voert India in 1974 een eerste kernproef uit. Om de diplomatieke schade te beperken, wordt een aardig nummertje ambiguïteit opgevoerd. De Indiërs geven de kernproef de naam *'The smiling Buddha'*. Geweldloosheid is een constituerend element van het boeddhisme en als de Boeddha dan ook nog eens lacht, moet het wel goed zitten. Om dat element nog te versterken, spreken de Indiërs ook van een kernproef met *'peacefull purposes'*. Daarmee verwijzen ze naar een reeks experimenten van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. Beide landen probeerden gedurende een aantal jaren nucleaire ontploffingen – *peacefull nuclear explosions* – te gebruiken voor ondermeer het graven van tunnels of reservoirs.¹¹

In de Verenigde Staten werd het *Project Ploughshare* gelanceerd, een reeks grootse projecten waarbij de kracht van nucleaire explosies gebruikt zou worden. Het ging om een nieuw Panamakanaal, een kanaal tussen de Middellandse en de Rode Zee¹², een nieuwe verbinding tussen de Middellandse Zee en een onder de zeespiegel liggende depressie in Egypte om hydro-elektriciteit te produceren enzovoort¹³. De resultaten van al die projecten en dromen waren zo mager dat zowel de Amerikanen als Russen afzagen van hun *'peacefull nuclear explosions'*. India maakt in 1974 wel dankbaar gebruik van die experimenten om het civiele karakter van haar kernproef te beklemtonen. Terwijl het enige verschil tussen een vreedevolle nucleaire explosie en een militaire het doel is. In die tijd had het land nog niet echt gekozen voor een uitgebouwd

kernwapenprogramma, maar die kernproef bracht natuurlijk wel de nucleaire optie met zich mee. Hoe dan ook, de Indiërs hebben in 1974 met hun 'lachende Boeddha' en 'kernproef voor vreedzame doeleinden' een knap staaltje ambigüiteit afgeleverd¹⁴.

Wanneer in 1976 de Europese Commissie in het Europees Parlement wordt onderzocht over het verdwijnen van 200 ton uranium van het Belgische Union Minière en de verdenking richting Israël gaat, antwoordt de bevoegde commissaris dat het uitgevoerde uranium niet kan gebruikt worden voor kernwapens. Dat is juist en niet juist. Je kon het uranium van Union Minière niet rechtstreeks gebruiken voor een kernwapen, maar je kon er in een kernreactor wel plutonium mee maken en dat plutonium vervolgens voor een kernwapen gebruiken. Wat Israël trouwens ook deed. De Commissaris gebruikte dus ambigüiteit om het Europese parlement te misleiden.

De Fransen traden heel ambigu op in twee zeer belangrijke dossiers van nucleaire proliferatie. Ze leverden zowel aan Pakistan als Israël een opwerkingsfabriek. In beide gevallen zagen ze om diplomatieke redenen af van de afwerking van de fabriek. De Franse overheid liet wel toe dat Franse experts in alle discretie verder werkten aan de installaties.

Sluipende besluitvorming

De hierboven besproken technieken van geheimhouding, leugen en ambigüiteit passen uiteraard perfect in de sluipende besluitvorming die de nucleaire sector zo goed kent, zowel de militaire als de civiele. Je bouwt een zwaarwaterreactor om 'onderzoek te doen in de nucleaire sector zodat deze technologie later welvaart kan brengen voor alle inwoners van het land.' Dergelijke zinnen kon je een halve eeuw geleden zowel in Frankrijk, Groot-Brittannië als India horen.

Wie wist toen dat een dergelijke reactor ook een eerste stap naar een kernwapen is? Heel weinig mensen. De ministers die eventueel hun zegen gaven aan een dergelijke reactor konden er niet van beticht worden een nucleaire havik te zijn. Ook latere stappen in een nucleair programma, zoals bijvoorbeeld de bouw van een opwerkingsinstallatie, konden voorgesteld worden als civiel gebruik van kerntechnologie. De hogepriesters van de nucleaire sector waren meester in sluipende besluitvorming.

In de jaren '80 woedt in ons land jarenlang een heel hevige discussie over de installatie van nieuwe kernwapens in ons land. Betogingen met honderdduizenden mensen en acties van De Panne tot Virton zetten heel grote druk op de regering. Naast de discussie over het nut van de plaatsing van de wapens, is er ook een tweede en heel bizarre discussie. Welke Belgische politici hebben hierover eigenlijk beslist? En wanneer was dat? Dat was een hele tijd helemaal niet duidelijk. Sterk. Je zou immers verwachten dat over belangrijke zaken als het plaatsen van kernwapens een heel duidelijke beslissing van regering – en liefst ook het parlement – zou genomen zijn. Niets van dit alles.

Ex-premiers Wilfried Martens en Leo Tindemans komen er in hun memoires op terug. Tindemans, in die periode minister van Buitenlandse Zaken, maakt er zich kort en gemakkelijk van af. Hij schrijft dat er naast het NAVO-dubbelbesluit van december 1979, geen uitdrukkelijke beslissing was, en hij voegt er aan toe dat heel dit dossier nog maar eens bewijst hoe 'bitter weinig regeringen vaak geïnteresseerd zijn in belangrijke aspecten van defensiepolitiek en buitenlands beleid.'

Wilfried Martens komt in zijn memoires in detail op het dossier terug. Hij merkt op dat de Belgische diensten van Landsverdediging en Buitenlandse Zaken allerlei afspraken maakten met de Amerikaanse militaire autoriteiten over de uitbouw van de nodige infrastructuur om de installatie van de kruisraketten op Belgisch grondgebied mogelijk te maken zonder dat de regering erbij betrokken werd. Die werd maar bij mondjesmaat geïnformeerd.

Op 14 januari 1985 worden eerste minister Wilfried Martens en minister van Buitenlandse Zaken Leo Tindemans op het Witte Huis ontvangen door Amerikaans president Reagan en zijn ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken. Martens maakt er een van de moeilijkste momenten van zijn loopbaan mee. Terwijl hij denkt dat ons land nog niet formeel beslist heeft over de kalender van de plaatsing van de raketten, zegt Reagan dat hij documenten in zijn bezit heeft waaruit blijkt dat een Belgisch minister politiek akkoord is gegaan met de plaatsing van de eerste zestien raketten in maart 1985. Martens heeft totaal geen idee over welk document het gaat: 'Ik voelde mij zwaar bedrogen, niet alleen omdat Buitenlandse Zaken de aard van het Belgisch voorbehoud blijkbaar nooit goed had uitgelegd, maar vooral ook omdat een minister uit mijn regering ons land veel meer had geëngageerd dan in feite kon.'

De zaak lekt uit in de pers en de oppositie wil weten wie nu precies wat beslist heeft. Martens trekt zich ter voorbereiding van het parlementaire debat twee dagen terug om het dossier tot in de kleinste details te bestuderen. 'Ik kreeg eindelijk zicht op het sluipend besluitvormingsproces waarmee Buitenlandse Zaken en Defensie ons land jaren voordien met de plaatsingskalender hadden verbonden.' Martens ontdekt dat Frank Swaelen (CVP) als minister van Defensie in 1981 het plaatsingsschema goedkeurde en ons land technisch aan een vaste stationeringsdatum verbond. Daarnaast stuit hij ook op een top secret diplomatiek memorandum, dat in maart 1983 door de Verenigde Staten aan het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken was overgemaakt. Het bevestigt zwart op wit dat het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Amerikaanse regering een volwaardig politiek fiat gaf. Martens was hierover niet ingelicht.

Hecht vestigt aandacht op het belang van technologische keuzes: eens je een bepaalde richting bent ingeslagen, kan je niet zomaar terug of een andere kant uit, gezien de dure investeringen, tewerkstelling, mensen die zich specialiseerden...

Het lijkt me zeer onwaarschijnlijk dat Tindemans, sinds 1981 minister van Buitenlandse Zaken én een trouwe vriend van de Verenigde Staten, niet op de hoogte was van dat memorandum. In zijn memoires rept hij daar met geen woord over. Hij heeft integendeel nog de durf om een sneer te geven naar regeringen die niet zouden geïnteresseerd zijn in belangrijke aspecten van het buitenlands beleid en de defensiepolitiek. Terwijl noch zijn eigen diensten noch hijzelf de eerste minister hadden gebriefd voor hun bezoek aan het Witte Huis, met als gevolg een voor ons land heel pijnlijke politieke scène. Dat het tussen de twee toppolitici niet boterde, wisten we al lang. Maar het gaat om veel meer. Het gaat om het feit dat zowel Defensie als Buitenlandse Zaken in een politiek bijzonder belangrijk dossier hun eigen gang gingen en zelfs eerste minister Martens niet inlichtten. Dat staat haaks op de meest elementaire principes van de democratie. Zijn we ten andere zeker dat als straks moet beslist worden over de toekomst van de kernwapens op Kleine Brogel, de regering en het parlement door dezelfde diensten niet opnieuw voor voldongen feiten gezet zal worden?

Dit voorbeeld uit ons land is niet uniek. Of je nu het Franse, Engelse of pakweg Indiase kernwapenprogramma analyseert, telkens stuit je op belangrijke beslissingen waarvan het onduidelijk is wie ze finaal nam. Heeft dat enkel te maken met de geheimhouding rond die kernwapenprogramma's? Ik denk dat er meer aan de hand is. Soms creëren politici, militairen of wetenschappers gewoon mist over het besluitvormingsproces om hun verantwoordelijkheid uit de weg te gaan. Om te vermijden dat ze er ooit verantwoording moeten over afleggen of politieke problemen door zouden ondervinden. In het geval van de kernwapens op Florennes is dat ook gelukt. Frank Swaelen en Leo Tindemans waren ver over de rode lijn gegaan, maar overleefden dit politiek zonder moeite.

Een staat in de staat?

De manier waarop de besluitvorming rond kernwapenprogramma's in verschillende landen en in verschillende momenten van de geschiedenis gelopen is, vertoont heel wat gemeenschappelijke kenmerken. Ambigüiteit, geheimhouding, het liegen door staats- hoofden en regeringsleiders, sluipende besluitvorming, het buiten spel zetten van het parlement en het soms onduidelijk zijn over wie nu wat beslist heeft.

Kunnen we spreken van een staat in de staat? In de zin dat het gaat om een politieke situatie waarin een beperkt aantal mensen en instellingen zeer belangrijke beslissingen nemen zonder verantwoording af te leggen tegenover de democratisch verkozen instellingen en de publieke opinie. Met andere woorden: wat op het eerste zicht een onduidelijk of zelfs warrig besluitvormingsproces lijkt, is in feite het besluitvormingsproces van een systeem met een heel eigen logica. Die bestaat er ondermeer uit belangrijke beslissingen te onttrekken aan de normale democratische besluitvormingsprocessen en de kritische blikken van politici, journalisten, middenveld en burgers.

Dat heeft niets te maken met samenzweringstheorieën, want die zijn irrationeel en niet gefundeerd, terwijl hier bergen materiaal illustreren dat er minstens sprake is van enige 'onderhandse besluitvorming'. Dat is een concept van professor Wilfried Dewachter.¹⁵

Het gaat om 'een snelle beslissing, amper zichtbaar, met schaarse deelnemers die niet antagonistisch tegenover elkaar staan, maar met een relatie- en/of persoonlijke betrokkenheid van de besluitvormer én op het probleem én op de oplossing. Verder is deze besluitvorming niet aan een bepaalde procedure gebonden. Door al haar voorgaande karakteristieken vormt zij het natuurlijke machtstype'.

Het afsluiten van het uraniumakkoord met de Verenigde Staten en Groot-Brittannië in 1944 lijkt aan deze criteria te voldoen. De beslissing om kernwapens op Kleine Brogel te plaatsen voldoet er ook aan. Dewachter wijst erop dat de onderhandse besluitvorming zeer consistent kan zijn in haar beleidlijn. Hij verwijst ook naar de Amerikaanse econoom en politicoloog Charles Lindberg. Die heeft het over 'strategisch incrementalisme'. Het beleid valt uiteen in een hele reeks beperkte maatregelen waarvan geen enkele beslissend is, maar die alle samen een groot gewicht kunnen hebben. Kernwapenexpert George Perkovich heeft bij de analyse van het Indiase kernwapenprogramma de besluitvorming in detail ontleed en komt tot een analoog besluit. Een dergelijk beleid kan je ook vaststellen in bijvoorbeeld het Franse kernwapenprogramma. Natuurlijk zijn er ook vele verschillen op het gebied van besluitvorming tussen al die kernwapenprogramma's, maar wat me hier belangrijk lijkt, is dat dit gevolgen heeft voor het debat over kernwapens en ontwapening.

Mensen die kernwapens de wereld uit willen, moeten niet enkel rationeel argumenteren over vrede en veiligheid, maar moeten ook een grondige systeemanalyse maken. Hoe werkt de besluitvorming in dit domein? Wie zijn de actoren? Wat zijn hun belangen en hun onderlinge verhoudingen? Dat zijn heel belangrijke vragen. Als we die niet stellen, dreigen we niet meer te doen dan in de periferie van de echte besluitvorming rituelen op te voeren die ons misschien een hoge mate van persoonlijke voldoening schenken, maar die uiteindelijk niets ten gronde veranderen.

In de jaren '70 en '80 besteedden onderzoekers, journalisten en middenveldorganisaties hier meer aandacht aan dan vandaag. Er was toen, ook in ons land, een levendig debat over het al dan niet verzoenbaar zijn van de nucleaire sector met de elementaire wetten van de democratie. Het is hoog tijd dat we opnieuw de draad opnemen van de systeemanalyse van toen om ze verder te verfijnen. Ik sta dus nog even stil bij twee onderzoekers die elk een concept aanreiken dat ons kan helpen de problematiek van de nucleaire proliferatie beter te analyseren.

De strategische enclave van Itty Abraham¹⁶

Itty Abraham is professor wetenschap en technologie aan de universiteit van Texas (VS). In zijn boek *The Making of the Indian Atomic Bomb: Science, Secrecy and the Postcolonial State* schrijft hij dat er bij het Indiase kernwapenprogramma sprake was van een 'strategische enclave'. Dat is een onderdeel van het militair veiligheidscomplex dat onderzoeksinstellingen en productiebedrijven bevat. Het is strategisch omdat het eindproduct het technologisch meest geavanceerde middel is om de nationale veiligheid te garanderen – een kernwapen – en omdat het internationale prestige en macht garandeert. Het is een enclave omdat het op institutioneel, ruimtelijk en wettelijk vlak verschillend en afgescheiden is van de bestaande structuur van het Indiaas militair-veiligheidscomplex.

Die enclave van wetenschappers en ingenieurs heeft gedurende decennia India naar kernwapens gepusht. Ze heeft niet de uiteindelijke beslissing genomen. Dat is de bevoegdheid van de eerste minister, maar ze heeft wel een heel belangrijke rol gespeeld in de besluitvorming, belangrijker dan het parlement of het leger.

Als je de geschiedenis leest van het Franse, Israëliëse of Iraakse kernwapenprogramma stuit je telkens ook op iets met de contouren van een strategische enclave. Ik zeg 'iets met de contouren van'. De besluitvorming in en rond die kernwapenprogramma's blijft natuurlijk in nevelen gehuld en het is dus moeilijk de criteria van Itty bij andere programma's nauwkeurig af te toetsen.

Gezien de vele gelijkenissen tussen militaire en civiele nucleaire programma's en gezien de onvermijdelijke bruggen tussen de twee, kan je je ook afvragen of ons land ooit een strategische enclave gekend heeft. Neem nu de besluitvorming in de Belgische kernenergiesector in de periode na de Tweede Wereldoorlog, met mensen als Paul-Henri Spaak, Commissaris voor Atoomenergie Pierre Ryckmans en Edgar Sengier van Union Minière. Kwam het parlement aan die besluitvorming aan te pas? Werden de belangrijke beslissingen – het afsluiten van de uraniumakkoorden bijvoorbeeld – in alle openheid genomen? Speelden ook daar enkele wetenschappers van onze universiteiten een politieke rol? Belangrijker nog: is er vandaag in ons land nog een strategische enclave? Of restanten ervan? De manier waarop het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK) groen

licht kreeg van de overheid voor zijn nieuwe reactor Myrrha, zonder onafhankelijke toetsing of ernstig maatschappelijk debat, wijst in die richting.¹⁷

De technopolitieke regimes van Hecht

Gabrielle Hecht is professor aan het departement geschiedenis van de universiteit van Michigan. In *The radiance of France* beschrijft ze de beginjaren van het Franse kernwapenprogramma niet alleen vanuit historisch, maar ook vanuit technologisch en cultureel perspectief. Ze combineert die verschillende perspectieven op een verrassende wijze. Ze bekijkt de eerste kernreactoren niet als technische faciliteiten los van de samenleving, maar als onderdeel van een breed netwerk van administraties, installaties en mensen.

Hecht toont bijvoorbeeld aan hoe van de bij start van het nucleaire tijdperk in Frankrijk wetenschappers zwaar wogen op de politiek door bepaalde technologische keuzes te maken, bijvoorbeeld op het gebied van het type reactoren dat gebouwd werd. De keuze ging naar gasgrafietreactoren, een type dat goed geschikt is voor de productie van wapenplutonium, terwijl de Franse overheid nog niet eens formeel beslist had kernwapens te produceren. De reactoren werden optimaal ingesteld voor plutoniumproductie, ten koste van de elektriciteitsproductie, terwijl ze naar het grote publiek wel werden voorgesteld als nieuwe, hoogtechnologische reactoren voor elektriciteitsproductie.

Hecht heeft het over 'technopolitiek':

*'The strategic practice of designing or using technology to constitute, embody, or enact political goals.'*¹⁸

Wetenschappers en ingenieurs gebruikten hun kennis om via technologische keuzes en de bouw van reactoren het beleid in een bepaalde richting te sturen, om dus aan politiek te doen. Eens de reactoren er zijn – heel zware investeringen – kan het beleid niet zomaar een andere richting uit. Het is als het ware opgesloten in een bepaalde logica.

Hecht voegt er een tweede concept bij, 'technopolitieke regimes':

'These regimes, grounded here in institutions, consist of linked sets of people, engineering and industrial practices, technological artifacts, political programs, and institutional ideologies, which act together to govern technological development and pursue technopolitics.'

Hecht gebruikt heel bewust het begrip 'regime'. Net als politieke regimes oefenen de technocraten macht uit, willen ze ontwikkelingen sturen van technologische, bestuurskundige en politieke aard. Die drie zijn trouwens verbonden met elkaar.

Hecht geeft als voorbeelden het *Commissariat à l'Énergie atomique*, de belangrijkste onderzoeksinstelling in de nucleaire sector, en *EDF*, de Franse elektriciteitsproducent. Die wilden allebei een sterke nucleaire sector maar waren het op belangrijke momenten oneens. Hecht analyseert op boeiende wijze de conflicten tussen deze twee technopolitieke regimes. Een interessante en belangrijke aanvulling op de strategische enclave van Itty is het feit dat Hecht onze aandacht vestigt op het belang van technologische keuzes. Eens je een bepaalde richting bent ingeslagen, kan je niet zomaar terug of een andere kant uit. Het gaat immers om dure investeringen, om tewerkstelling,

om mensen die zich gespecialiseerd hebben in een bepaalde expertise en die willen valoriseren enzovoorts.

Ook hier rijst de vraag in hoever je dit concept kan gebruiken in ons land. In een artikel over de recente geschiedenis van Belgonucleaire schrijft de top van het bedrijf zwart op wit hoe ze gewogen hebben op het Amerikaanse en Russische plutoniumbeleid:

'C'est au cours de ces années également que Belgonucleaire a soutenu les débats politiques qui ont conduit à l'adoption du recyclage du plutonium militaire par les USA et la Russie.' 19

Een heel actueel dossier is Myrrha, een nieuw reactorproject van het Studiecentrum voor Kernenergie. MYRRHA heeft tot gevolg dat ons land de volgende decennia grote budgetten voor wetenschappelijk onderzoek zal blijven besteden aan nieuwe reactorconcepten en dat er niet geïnvesteerd zal worden in alternatieve methodes om medische isotopen te produceren. Het is dus een heel politieke beslissing met belangrijke gevolgen op vlak van overheidsbegroting, risicobeheer enzoverder.

Werd die beslissing door onafhankelijke bronnen getoetst? Neen. Was er een tegensprekelijk debat in politiek en samenleving? Neen. Het SCK stelde de keuze voor als onvermijdelijk en kreeg hiervoor steun van regionale politici, vakbondsmensen en van universiteitsprofessoren. Het debat werd herleid tot een keuze tussen MYRRHA en het leegbloeden van het SCK met honderden banen op de tocht. De politici kozen uiteraard voor het eerste. Nochtans staat MYRRHA haaks op de wet op de kernuitstap, meer nog, MYRRHA past enkel in een vernieuwd nucleaire tijdperk met nieuwe reactoren en massale opwerking. Voor de politici woog de druk van het technopolitieke regime rond het SCK zwaarder door dan een wet in het Staatsblad.

Hecht vestigt aandacht op het belang van technologische keuzes: eens je een bepaalde richting bent ingeslagen, kan je niet zomaar terug of een andere kant uit, gezien de dure investeringen, tewerkstelling, mensen die zich specialiseerden...

Hecht vestigt aandacht op het belang van technologische keuzes: eens je een bepaalde richting bent ingeslagen, kan je niet zomaar terug of een andere kant uit, gezien de dure investeringen, tewerkstelling, mensen die zich specialiseerden...

Het volledige boek kan gedownload worden op www.lucbarbe.be.

Eindnoten

- 1 Stéphanie Cooke, *In mortal hands. A cautionary History of the Nuclear Age*, New York, Black Inc., 2009, p. 21.
- 2 Handelingen van de Senaat, 18 augustus 1949.
- 3 Avner Cohen, *Israel and the bomb*, New York, Columbia University Press, 1998, p. 57.
- 4 Frankrijk besefte goed dat de finaliteit van het Israëlische programma de productie van kernwapens was en speelde jaren een dubbel spel. Naar buiten toe beweerden de Fransen dat het een civiel programma was, terwijl de verantwoordelijken voor het programma goed wisten dat het een militair programma was.
- 5 Avner Cohen, o.c., p. 60.
- 6 Een deel van het Amerikaanse establishment had geen enkel probleem- integendeel – dat Israël kernwapens verwierf, maar kneep een oogje dicht. Hier gaat het over de houding van Israël ten aanzien van de Verenigde Staten
- 7 Onderzoeksjournalist Pierre Péan, auteur van ‘Les deux bombes’, twijfelt. Hij sluit niet uit dat de instructies van president De Gaulle niet werden opgevolgd, dat de president gemanipuleerd werd. Dat lijkt me weinig waarschijnlijk.
- 8 Thorium stond ook vermeld in de uraniumakkoorden tussen de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en België.
- 9 Jaap van Splunter: Kernsplijting en diplomatie. De Nederlandse politiek ten aanzien van de vreedzame toepassing van kernenergie, 1939-1957.
- 10 Cohen maakt een onderscheid tussen ‘ambiguïteit’ en ‘opaciteit’, maar hoe interessant zijn beschouwingen ook zijn, ik laat dat hier buiten beschouwing.
- 11 Richard Rhodes, *The twilight of the bombs*, New York, Vintage Books, 2011, p. 201.
- 12 Avner Cohen, o.c., p. 297.
- 13 Stéphanie Cooke, o.c., p. 219.
- 14 Tweeëntwintig jaar later, in aanloop naar nieuwe kernproeven, zien we een ander voorbeeld van ambigüiteit. In de Indiase verkiezingscampagne van 1996 belooft de nationalistische BJP-partij dat ze, eens aan de macht, werk zal maken van ‘inducting’ nuclear weapons. De BJP zegt niet wat ze bedoelt met ‘inducting’, maar suggereert dat ze kernwapens zal ontwikkelen en testen. Terwijl dat haar bedoeling is en wat ze ook doet in 1998.
- 15 Wilfried Dewachter, *De mythe van de parlementaire democratie*, Leuven, ACCO, 2001, p. 259.
- 16 Geciteerd in George Perkovich, *India’s nuclear bomb*, Berkely, University of California Press, 1999, p. 511 : ‘India’s ‘Strategic Enclave’: Civilian Scientists and Military Technologies,’ *Armed Forces and Society* 18, no. 2 (Winter 1992).
- 17 Het Nuclear Energy Agency, een instelling verbonden met de OESO, maakte een studie, maar gezien het pronucleaire beleid en discours van het NEA kan je bezwaarlijk van een onafhankelijke studie spreken.
- 18 Gabrielle Hecht, *The radiance of France. Nuclear Power and national identity after World War II*, Cambridge, MIT Press, 2009, p. 16.
- 19 Marcel Maris, André Jaumotte en Pierre Govaerts (eds.), *Histoire du nucléaire en Belgique, 1990-2005*, Brussel, Peter Lang, 2007, p. 185.