



DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES

STRANDGADE 56 • 1401 Copenhagen K

+45 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

DIIS Brief

Missilkontrol Hvordan begrænses spredningen af missilteknologi?

**Martin F. Jakobsen og Jørgen Staun
Maj 2007**

Abstract

De sidste ti år har flere og flere stater opbygget nationale missilkapabiliteter trods internationale bestræbelser på det modsatte. Denne udvikling kan anskues som en trussel mod international fred og sikkerhed især grundet missilers anvendelighed som fremføringsmidler for masseødelæggelsesvåben. Dette brief stiller skarpt på udviklingen af The Missile Technology Control Regime, dets begrænsninger samt de presserende udfordringer verdenssamfundet står over for i forhold til spredningen af missilteknologi.

Indledning

Med Den Kolde Krigs afslutning begyndte eksperter i våbenkontrol verden over at rette deres opmærksomhed mod truslen fra missiler, der hidtil havde været overskygget af debatten om nuklear nedrustning. Ydermere var Iraks anvendelse af ballistiske missiler mod Israel og Saudi Arabien under den første Golfkrig med til at skabe international debat og fokus på spredningen af missilteknologi ikke mindst på grund af missilers anvendelighed til fremføring af masseødelæggelsesvåben.

The Missile Technology Control Regime (MTCR) blev oprettet af G7 i 1987 og fremstår i dag som det centrale internationale ikke-sprednings instrument omhandlende missil-teknologi. MTCR er en uformel sammenslutning bestående af 34 stater, der har til formål at hindre udbredelse af teknologi og missiler til såvel statslige som ikke-statslige aktører, der af regimets medlemmer betragtes som værende en trussel.¹ MTCR har som eksportregime haft held til at bremse spredningen af missilteknologi, men stigende global efterspørgsel på disse våben drevet af regionale spændinger og magtforhold har skabt et særdeles lukrativt marked for missilrelateret teknologi og know-how. Spredningen af dette har medvirket til, at lande som Iran og Syrien, der er under mistanke for at støtte terrorisme og tilstræbe masseødelæggelsesvåben, ligesom Nord Korea har haft held med at etablere nationale missilprogrammer.

Kontrol med spredning af missilteknologi anno 2007 kræver et fokus på efterspørgselssiden såvel som udbudssiden og der er derfor behov for et bindende multilateralt instrument til at varetage problematikken. Dette brief stiller skarpt på MTCR's udvikling og begrænsninger samt de presserende udfordringer verdenssamfundet står over for i forhold til spredningen af missilteknologi.

The Missile Technology Control Regime

MTCR havde sit første plenarmøde i september 1988 og har siden da haft succes inden for dets specifikke mandat, nemlig koordinering af begrænsninger i medlemslandenes eksport af

¹ Danmark har 2006/07 formandskabet for MTCR, hvis medlemslande er: Argentina, Australien, Østrig, Belgien, Brasillien, Bulgarien, Canada, Tjekkiet, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Island, Irland, Italien, Japan, Luxembourg, Holland, New Zealand, Norge, Polen, Portugal, Syd Korea, Rusland, Syd Afrika, Spanien, Sverige, Schweiz, Tyrkiet, Ukraine, Storbritannien og USA.

bestemte typer af missiler samt relateret teknologi. Regimet fungerer som rådgivende og koordinerende organ i forhold til eksport kontrol og eksport mekanismer men har ingen regulerende eller udøvende magt i sig selv. Siden MTCR ikke er baseret på en bindende traktat, er implementeringen af de fælles regler op til de enkelte medlemslande, der ofte håndterer denne forskelligt. Hvor USA fremstår som det mest ivrige medlem og følger implementeringen op med sanktioner inden for straffeloven, holder andre lande en mere lav profil. MTCR udstikker derimod retningslinier for eksport kontrol og tilvejebringer et detaljeret anneks over hvilke varer og teknologier, der er dækket af disse.²

Trods MTCR's succes med at forhindre faretruende transaktioner skete der op gennem 1990-erne en fortsat spredning af missilteknologi involverende lande udenfor MTCR som Nord Korea, Indien, Pakistan og Iran.³ Disse landes nationale missilproduktioner, eksportprogrammer, samarbejde om missil forskning og udvikling samt dertilhørende prøveaffyringer med regionale spændinger til følge underminerede MTCR's udgangspunkt om kontrol med udbuddet af missilteknologi. Et udbudsregime afhænger per definition af dets effektive monopol på de varer, teknologier og relaterede processer, det ønsker at kontrollere, og selvom MTCR's medlemmer stadig opretholder en vis monopol status, hvad angår komponenter og know-how i forbindelse med højteknologiske ballistiske missilsystemer, eroderes dette i takt med, at lande uden for regimet bliver mere sofistikerede. Samtidigt udgør spredning via eksport og vidensdeling en stigende trussel i forhold til masseødelæggelsesvåben, da selv relativt primitive missiler som et Scud-missil kan anvendes som fremføringsmiddel for disse våben.

For at imødekomme udfordringerne besluttede regimet at søge at tilnærme sig de lande uden for MTCR regi, der spillede en rolle som producenter, transit stater eller blot var bekymrede for udviklingen inden for missil spredning i deres respektive regioner. Målet var, at kontrollere efterspørgselssiden såvel som udbudssiden af problematikken omkring spredning af missilteknologi via opbyggelse af tillidsskabende foranstaltninger som udveksling af

² Varer under MTCR listes i the MTCR's Equipment and Technology Annex som har to kategorier: 1) Komplette missilsystemer, og ubemandede luftfartøjssystemer – iberegnet krydsermissilsystemer, mål-droner og rekogniseringsdroner, 2) specieludviklet 'produktionsudstyr' til disse systemer. Kategori 2 omfatter "dual-use" undersystemer og teknologier så som propeller, grundmaterialer, test udstyr og flyinstrumenter. MTCR retningslinjer tillader medlemslandene at udstede eksportlicenser for kategori II varer, forudsat at udstyret eller teknologien ikke anvendes til udvikling eller produktion af missiler, som omfattes af MTCR begrænsninger (500kg/300km). Se Retningslinier: <http://www.mtcr.info/english/guidetext.htm>, samt MTCR Annex: <http://www.mtcr.info/english/annex.html>.

³ Disse lande har alle udført succesfulde teste af mellemdistanceraketter og enten har eller er under mistanke for at have aktive atomvåbenprogrammer og er ikke medlemmer af MTCR.

informationer om udvikling og tests af missiler. Konkret søgtes dette iværksat via etablering af uformelle kontakter med andre aktive parter inden for international ikke-spredning og eksportkontrol for dermed at skabe fokus på og oplyse om MTCR's projekt samt tilskynde ikke-medlemmer til at markere en afstandstagen fra aktiviteter, der kan føre til spredning.

I 2000 besluttede MTCR-landene at anlægge en bredere tilgang til at bekæmpe spredningen af missilteknologi ved at udfærdige et sæt af principper, forpligtigelser og tillidsskabende foranstaltninger for derved at engagere interesserede stater i skabelsen af et multilateralt normativt instrument.⁴ Ved plenarmødet i Ottawa 2001 blev regimets medlemmer enige om et udkast til en såkaldt *Code of Conduct*, der siden blev fulgt op af EU og udgjorde grundlaget for "The International Code of Conduct" (HCOC), der blev underskrevet af 120 lande i Haag 2002.⁵ HCOC udstikker politisk bindende principper samt forpligtigelser for dens underskrivere og udgør et vigtigt forum for at sætte ikke-spredning af missil teknologi på den internationale dagsorden. De vigtigste forpligtigelser er, at deltagerlandene årligt skal udveksle information vedrørende deres ballistiske missiler og rumprogrammer så vel som at varske om forestående missiltests samt opsendelse af rumfartøjer og satellitter.

MTCR's rolle i udarbejdelsen af HCOC, hvor regimet efter et første udkast overlod initiativet til EU, der som politisk institution kunne lægge en helt anden slagkraft for dagen i forhold til at få stablet en international aftale på benene, er et skoleeksempel på hvordan kontrol-regimet opererer. MTCR søger at påvirke den internationale diskurs om missilteknologi og masseødelæggelsesvåben ved at formidle sine retningslinier om eksportkontrol og korrekt opførelse til FN's Sikkerhedsråd, der har anvendt en kopi af MTCR's Anneks samt retningslinjer i forbindelse med eksportlisterne til sanktioner mod Nordkorea og Iran⁶. I I ud af 12 medlemmer af FN's særlige ekspertpanel vedrørende missilteknologi er ligeledes MTCR medlemmer.

En afgørende diskussion internt i MTCR har de seneste år drejet sig om optagelsen af nye medlemmer. Tolv lande - Kroatien, Cypern, Estland, Kasakhstan, Kina, Letland, Libyen, Litauen, Malta, Rumænien, Slovakiet og Slovenien – har tidligere udtrykt ønske om at blive medlemmer, men er ikke blevet optaget, da optagelse sker ud fra konsensusbeslutning blandt de eksisterende medlemmer. Især optagelsen af Kina som verdens folkerigeste nation,

⁴ Jf. Fælles udtalelse fra MTCR plenarmødet i Helsinki 2000.

⁵ For yderligere information om HCOC: http://www.bmaa.gv.at/view.php3?f_id=54&LNG=en&version=

⁶ Hhv. Sikkerhedsresolutionerne 1718 og 1737.

permanent medlem af Sikkerhedsrådet og en af verdens fem største våbeneksportører, har været genstand for stor diskussion.

I August 2002 vedtog Kina en række regulativer vedrørende eksportkontrol af missilteknologi, der afspejlede MTCR's retningslinjer samt Anneks. Kina har ligeledes siden 2004 været i dialog med repræsentanter fra kontrol-regimet, der har udtrykt overvejende tilfredshed med de kinesiske eksportlister. Den største hindring for Kinas optagelse er amerikansk skepsis over for den kinesiske implementering af eksport regulativer samt Kinas overordnede intentioner i forhold til ikke-spredningsproblematikken.⁷

Regimets begrænsninger

MCTR er blevet kritiseret for manglende effektivitet, der bundet i et ensidet fokus på kontrol med udbuddet af missilteknologi. En strategi baseret udelukkende på udbudskontrol har således en iboende risiko for at facilitere forudsætningerne for dens egen fiasko, idet den skaber et incitament for lande uden for regimet til ikke blot at blive selvforsynende, men også at melde sig på markedet som udbydere. Regimet er ligeledes blevet kritiseret for at have et imageproblem, idet det er funderet på et princip om ikke-spredning, men i praksis er et kartel, der forhindrer ikke-medlemmer i at få adgang til følsom teknologi. Dette skaber en mistillid til om den grundlæggende norm for ikke-spredning af missilteknologi er bundet op på et ønske om kollektiv fred og sikkerhed eller blot handler om at opretholde strategiske fordele og magtforhold.

MTCR's problem kan altså siges at være to-delt; For det første blev regimet i sin tid ikke designet til at varetage de nutidige dynamikker og problemstillinger inden for missilspredning, hvor den mest basale missilteknologi så og sige er spredt til en række lande. For det andet kan kontrol-regimet i sit udgangspunkt som lukket eksportklub opfattes som værende en våbenkontrol for de uindviede frem for en facilitator for kollektiv sikkerhed.

De to kritikpunkter bakkes op af de sidste 15 års udvikling, hvor lande som Iran, Syrien, Nord Korea og Irak trods MTCR's bestræbelser har udviklet en missilkapabilitet og endda har

⁷ For yderligere information om Kina og MTCR, se Niels Aadal Rasmussen, "Chinese Missile Technology Control – Regime or No Regime?", DIIS Brief, February 2007.

eksporteret know-how og elementer til hinanden⁸. Samtidigt har Rusland og Kina eksporteret missilsystemer til en lang række lande herunder Irak, Pakistan, Iran, Nord Korea, Syrien, Libyen og Saudi-Arabien.⁹ Det er dog vigtigt at understrege, at MTCR's udbudsrestriktioner i sit udgangspunkt ikke var bestemt til at sætte en stopper for spredningen af missilteknologi, men snarere var tænkt som en bremsende effekt indtil et mere komplet regime baseret på fælles normer kunne etableres. Derfor skal den fortsatte spredning af missilteknologi først og fremmest ses som et udtryk for den akutte mangel på et internationalt bindende samarbejde i stil med Ikke-spredningstraktaten for nukleare våben (NPT).

MTCR kan ligeledes kritiseres for sin fodslæbende håndtering af optagelsen af ansøgerlande. Den manglende vilje i forhold til især at optage Kina kan vise sig at være decideret kontraproduktiv i forhold til kontrol-regimets formål om at mindske spredningen af missilteknologi, i kraft af Kinas geo-strategiske betydning for hele missilproblematikken. Ved at inkludere Kina ville MTCR kunne påvirke landets eksport-politik samt bringe dets missilteknologiske infrastruktur op på et acceptabelt niveau.¹⁰

Presserende Udfordringer

Staters ambitioner om et ballistisk missilprogram kan bunde i vidt forskellige motiver så som eksportmuligheder, regionale sikkerhedstrusler og langsigtet afskrækkelse i forhold til interventioner fra globale aktører. Disse forskellige motiver bunder i divergerende strategiske opfattelser, hvilket i høj grad vanskeliggør kontrol med efterspørgslen på missilteknologi, idet der ikke eksisterer politiske forudsætninger og motivation for fælles handlen. HCOC er et skridt i den rigtige retning, men for det første har kun 120 af verdens lande underskrevet aftalen, og for det andet eksisterer der en række teknologiske såvel som strategiske udfordringer for et levedygtigt globalt regime baseret på fælles normer.

En af de største udfordringer for de internationale bestræbelser for at hindre spredning af missilteknologi er den øgede kommerialisering af rummet. De seneste år er først Kina og siden Indien for alvor kommet ind på markedet for opsendelse af satellitter.¹¹ Problemet er, at

⁸ Disse to kritikpunkter er bl.a. fremført af Mark Smith i "The MTCR and the Future of Ballistic Missile Non-Proliferation", Disarmament Diplomacy, Issue No. 54, February 2001 og Robert McDougall i "New Approaches to Combating Missile Proliferation", Center for Non-proliferation Studies, Occasional Paper No. 7, maj 2002.

⁹ For yderligere information om eksport af ballistisk missilteknologi, se "Foreign Missile Developments and the Ballistic Missile Threat Through 2015", US National Intelligence Council, 2002.

¹⁰ Niels Aadal Rasmussen, "Chinese Missile Technology Control – Regime or No Regime?" s.16, DIIS Brief, February 2007.

¹¹ Ifølge BBC opsendte Indien sin første kommercielle satellit for et italiensk firma 23.04.07.

den teknologiske udvikling af fredelige fremføringsmidler for satellitter og andre rumfartøjer i sagens natur overlapper med programmer til udvikling af offensive ballistiske missiler.

Raketter der er udviklet til civilt brug kan let konverteres til militært brug og vice versa, da forskellene reelt kun drejer sig om affyringsretning, maksimal bevægelseshastighed og nyttelast. Eksport af teknologi og viden om rumprogrammer, såkaldt *Space Launch Vehicle Technology* (SLV), udgør et kæmpe problem for kontrol-regimet idet det er umuligt at skelne mellem teknologi til civile eller militære formål.

Tæt relateret til problematikken vedrørende eksport og udvikling af SLV er spørgsmålet om militarisering af rummet samt udviklingen af ballistiske missilskjold. En række lande, herunder USA og Brasilien, ønsker ikke at underskrive den Internationale traktat mod placering af våben i verdensrummet. Dette begrundes i frygten for traktatens begrænsninger af nationale rumprogrammer og USA's ønske om at skabe et missilskjold til beskyttelse mod missilangreb fra fjendtligt stillede stater samt ikke-statslige aktører. Den manglende globale opbakning til en demilitarisering af rummet, samt USA's fortsatte bestræbelser på at skabe et missilforsvar, er anstødssten i bestræbelserne på at skabe en global konsensus om restriktioner på missilprogrammer samt eventuel reduktion af eksisterende arsenaler. Reaktionen på denne udvikling har været, at Kina har udviklet og testet missiler til nedskydning af satellitter og Rusland har – med bekymringer for den strategiske missil-balance i kølvandet på beslutningen om opstilling af amerikanske missilbatterier i Polen og Tjekkiet – truet med at trække sig ud af nedrustningsaftalen om konventionelle tropper i Europa (CFE) fra 1990.¹²

Konklusion

Spredning af missilteknologi er tæt forbundet med relaterede problematikker inden for våbenkontrol, nedrustning og sikkerhed så som ikke-spredning af atomvåben, masseødelæggelsesvåben og terrorisme. Det derfor umuligt at betragte problemstillingen om missilspredning i et politisk vakuum, da den er forankret i et storpolitisk strategisk spil, hvor der ikke hersker konsensus om den bedste balance mellem forsvar, afskrækkelse, ikke-spredningsinitiativer, tillidsopbyggende foranstaltninger og lanceringen af normative aftaler.

Det ultimative argument for enhver aftale om våbenkontrol er, at en reduktion i antal og effekt af eksisterende våbensystemer er lig en reduktion af truslen om, at disse våbensystemer tages i brug eller falder i hænderne på terrorister og dermed skader international fred og sikkerhed. Udfordringen ligger for det første at i at overbevise stater om at opgive

¹² Kina har gennemført flere test i rummet og nedskød i januar 2007 en af sine egne satellitter med et SC-19 missil. Truslen om at træde ud af CFE blev nævnt af Præsident Putin i den årlige tale til nationen den 26.04.07.

anskaffelsen af missiler og infrastrukturen til udviklingen af disse set i lyset af den stigende magt og nytteværdi af disse våben. For det andet skal stater, der er overbevist om, at deres nationale sikkerhed afhænger af deres eksisterende missilprogrammer, overbevises om fordelene ved at begrænse og reducere disse arsenaler.

MTCR har som et kontrol-regime baseret på udbudskontrol ikke været i stand til at dæmme op for den globale spredning af missilteknologi. Men det har gennem sin rolle i tilblivelsen af HCOC (The International Code of Conduct) og sin stadige påvirkning af FN's Sikkerhedsråd i høj grad været medvirkende til at gøre opmærksom på truslens alvor og har fået sat problemet på den internationale dagsorden. Hvis MTCR skal bevare sin relevans, bør kontrol-regimet gå bort fra sin hidtidige optagelsestrategi med kun at involvere ligesindede stater og i stedet søge at inkludere geo-strategisk essentielle stater som Kina, for på den måde at regulere og påvirke missilspredning. Ved at anlægge en inkluderende tilgang kan regimet ligeledes gøre op med sit imageproblem som en lukket eksportklub til fremme for de eksisterende medlemmers strategiske interesser.

HCOC fremstår som en platform til lanceringen af et bindende normsættende multilateralt instrument til varetagelse af missilproblematikken. Hvis dette skal lykkes, er der behov for bilateral, regional eller global efterspørgselskontrol bundet op på objektiv information om udvikling, tests og placering af eksisterende missilkapabiliteter. Dette mål har dog flere iboende operationelle komplikationer, der igen bunder i divergerende strategiske opfattelser af trussel og trusselsbekæmpelse. De største hindringer for et efterspørgselsregime lader p.t. til at være adskillelsen af den fredelige kommercielle udnyttelse af verdensrummet fra den militære bestræbelse på udviklingen af langtrækkende ballistiske missiler samt udvikling af missilforsvar.