

Commentaar uit het Wetenschappelijk Instituut

Gunstig tij voor onderhandelingen

Door de jaren heen heeft het CDA vastgehouden aan het standpunt dat de kernbewapening moest worden teruggedrongen via onderhandelingen. Die moesten leiden tot controleerbare akkoorden met tweezijdige verplichtingen. Dit streven kwam voort uit onbehagen over de aanwezigheid van grote aantallen massavernietingswapens. Onder prioriteit van het beleid gericht op het voorkomen van oorlog moest worden gestreefd naar vermindering van de afhankelijkheid van de kernbewapening. Deze weken zouden de kruisraketten op Woensdrecht zijn gestationeerd. Ware het niet dat dat door een onderhandelingsakkoord kon worden voorkomen. Dat is een teken dat de mogelijkheden voor wapenbeheersing en ontwapening nu veel groter blijken te zijn dan we nog maar enkele jaren geleden voor mogelijk durfden te houden. De internationale verhoudingen geven een sfeer te zien, die christen-democraten zeer zullen verwelkomen.

Eerder dit jaar is het verdrag gesloten tussen de Verenigde Staten en de Sowjet Unie over de kernwapens voor de middel-lange afstand, het zogenaamde INF-akkoord (INF: *Intermediate Range Nuclear Forces*). Hierdoor verdwijnt er een hele categorie wapens, uit Europa en uit

de wereld. Het betreft op land gestationeerde raketten en kruisvluchtwapens met een bereik van 500 tot 5500 kilometer. Het zal voortaan verboden zijn om wapensystemen in deze categorie op te stellen. Omdat van buiten niet te zien is of deze wapens een nucleaire, chemische of conventionele lading bevatten, omvat bovendien het verdrag al deze varianten. Bij de grote demonstratie in Den Haag in 1983 werd als leuze meegevoerd: 'Geen nieuwe kernwapens in Europa'. Vijf jaar later is die leuze ingewilligd. Sterker nog; honderden kernwapens zijn weggehaald. Een van de gevolgen van het akkoord is trouwens dat de NAVO-lidstaten een kostbare bewapeningsronde bespaard is gebleven. De Sowjet Unie was namelijk bezig met de plaatsing van raketten – die nu dus door het INF-akkoord zijn weggehaald – met nucleaire, chemische of conventionele ladingen ('SS-12 mod' en 'SS-23').

Aan NAVO-zijde ontspon zich de discussie over een mogelijk antwoord op deze ontwikkeling. Daaronder was de gedachte dat de NAVO een verdedigingsstelsel behoefde dat de genoemde Russische raketten kon uitschakelen voor zij doel zouden treffen. Dat zou tot tal van complicaties geleid hebben. Zo'n verdedigingssysteem zou hebben kunnen neer-

komen op een Europese versie van het Strategische Defensie Initiatief.¹ Het zou financieel en technologisch heel wat hebben gevergd van de NAVO-lidstaten. Mogelijke reacties van de Sowjet Unie zouden weer een nieuwe bewapeningsronde hebben kunnen inluiden. Dit alles is weggevallen dankzij het INF-akkoord.²

Verificatie

Een zeer belangrijke verworvenheid van het INF-akkoord zijn de uitgebreide procedures voor controle op naleving. De Verenigde Staten en de Sowjet Unie hebben uit hoofde van het Verdrag een Speciale Verificatie Commissie in het leven geroepen. Daarin zitten twintig mensen van Sowjet-zijde en twintig Amerikanen. Honderden personen worden inmiddels opgeleid tot inspecteur inzake de verificatie. Zo zullen bijvoorbeeld bij fabrieken die kernraketten kunnen produceren, in de VS en de USSR, permanent waarnemers van de andere kant verblijven. Bijna dagelijks bezoeken inspectieteams het grondgebied van de andere partij of de bases waar de betreffende wapensystemen geplaatst zouden zijn of zijn weggehaald. Zij verzamelen gegevens die voor de controle op naleving van het INF-verdrag belangrijk zijn. Als er tekenen zouden zijn dat de andere partij het verdrag zou schenden, kan dat in de Speciale Verificatie Commissie besproken worden. De Amerikaanse leden ervan constateren dat de Sowjet Unie zeer constructief meewerkt aan de uitvoering van het akkoord. Zij zijn onder de indruk van de gastvrijheid en de behulpzaamheid aldaar.³ Het doel van deze nauwgezette controleprocedures is het de deelnemende partijen zo kostbaar te maken om het verdrag te schenden, dat zij daar vanaf zullen zien. De ervaringen die hier worden opgedaan zijn van groot belang voor het opnemen van verificatieprocedures in volgende ontwapeningsverdragen.

Verdere verdragen staan namelijk op stapel. De Verenigde Staten en de Sowjet

Unie voeren besprekingen over grofweg een halvering van de voorraden strategische kernwapens. Daarmee wordt bedoeld die systemen die vanaf Amerikaans grondgebied of Amerikaanse onderzeeërs de Sowjet Unie kunnen treffen, en vice versa. De START (*Strategic Arms Reduction Talks*) zijn momenteel het belangrijkste onderhandelingsforum. Het gaat om de centrale systemen van beide supermogendheden. De besprekingen worden verdeeld in zes werkgroepen, die ieder twee keer per week bijeenkomen. De teksten waarover nu al overeenstemming bereikt is, beslaan ongeveer 300 pagina's. Het verdrag zelf telt maar zestien artikelen, maar de meeste ruimte wordt ingenomen door de bijgevoegde documenten. Zo zijn er meer dan 100 definities, zijn er uitgebreide procedures over het ontmantelen van wapens die worden afgeschaft en procedures voor verificatie, voor de uitwisseling van gegevens, ect.

Beide partijen hebben overeenstemming bereikt over de hoofdlijnen: Het totaal aantal toegestane strategische overbrengingsmiddelen (raketten, vliegtuigen) zal voor ieder der partijen bedragen: 1600. Nu heeft de VS ongeveer 1980 overbrengingsmiddelen en de Sowjet Unie heeft er ongeveer 2500. Het maximum aantal atoomkoppen zal worden gesteld op 6000. Nu heeft de VS er ongeveer 12.850 en de Sowjet Unie ongeveer 10.700. Voorts komen er subplafonds voor het maximum aantal atoomkoppen in strategische kernraketten die te land en in onderzeeërs zijn opgesteld, namelijk 4900 voor ieder. En er komt een subplafond van 1540 voor atoomkoppen op de hele zware te land gestelde kernraketten (die per stuk

1. SDI: Het omstreden programma, gelanceerd door president Reagan, om een verdedigingssysteem op te zetten tegen binnenkomende lange afstandskernraketten.
2. Zie hierover onder andere: *Dreiging uit de lucht, Problemen van de westeuropese luchtverdediging na het INF-akkoord*, uitg. Atlantische Commissie, Den Haag 1988
3. Aldus mr. Robert Simmons, plv. delegatieleider VS bij de Speciale Verificatie Commissie, in gesprek met de schrijver van dit artikel in Genève 21 september 1988.

Onderhandelaars nemen liever meer tijd om een goed akkoord te bereiken, dan om snel met een slecht verdrag te komen.

meer dan 10 atoomkoppen kunnen meevoeren). Hoewel de sfeer goed is, wordt niet verwacht dat er snel een akkoord kan worden gesloten.

Meningsverschillen

Ten eerste is er natuurlijk sprake van een regeringswisseling in de Verenigde Staten, die enig oponthoud zal vragen. Daarnaast is het vraagstuk van de verificatie bij de START nog ingewikkelder dan bij het INF-verdrag. Bij het INF-verdrag zijn alle betreffende wapensystemen weggehaald. Bij START blijft er, na vermindering, een aantal over. Dat aantal moet gecontroleerd kunnen worden. Dat kan onder andere door inspecteurs toe te laten in de kernwapensilo's en hen de atoomkoppen te laten tellen. Maar de uitwerking daarvan vraagt zeer gedetailleerde procedures, waarover niet zo een, twee, drie overeenstemming bereikt kan worden. De Amerikaanse onderhandelaars nemen liever wat meer tijd om kwalitatief goede regels voor verificatie vast te stellen, dan snel met een slecht verdrag te komen.⁴

De Verenigde Staten en de Sowjet Unie beschikken beide over kruisvluchtwapens, die in een START-verdrag verwerkt moeten worden. Zo zijn er die vanaf strategische bommenwerpers gelanceerd worden en vervolgens enige honderden kilo-

meters 'zelfstandig' naar hun doel toevoegen (ALCM: *Air Launched Cruise Missiles*). De discussie hier spitst zich onder andere toe op de vraag hoeveel ALCM's mogen worden toegestaan per bommenwerper. Ook beschikken de vloten over zogenaamde *Sea Launched Cruise Missiles* (SLCM's). De VS en USSR zijn het erover eens dat er limieten moeten komen op het aantal SLCM's met een nucleaire lading. Probleem is dat van buiten niet is te zien of zij nucleair of conventioneel geladen zijn. Dat vraagt nadere uitwerking. Een voornaam meningsverschil is gerezen bij het Amerikaanse streven een verder subplafond vast te stellen van 3000 tot 3300 atoomkoppen voor de te land opgestelde strategische raketten. De VS beschikt thans over zo'n 2100 atoomkoppen in deze categorie, de USSR over 6400. Volgens de Amerikanen gaat het hier om de meest instabiele wapens. Juist de te land opgestelde, met meerdere nauwkeurig richtbare atoomladingen aan boord zijn het meest geschikt om de tegenpartij een snelle, eerste ontwapende slag toe te brengen. Het CDA deelt die mening; het gaat hier om de meest instabiele systemen. In *Vrede Wegen* stond hierover dat dergelijke systemen een premie zetten op snel gebruik. Deze zouden bij voorrang in onderhandelingen moeten worden ingebracht.⁵ Gezien het grote Sowjet-overzicht op dit terrein zal echter op dit punt nog veel te onderhandelen zijn.

De Sowjet Unie aan de andere kant wil START nauw koppelen aan onderhandelingen over ruimtewapens, die eveneens in Genève gevoerd worden. Zij wil voorkomen dat de VS onderdelen van SDI kan gaan testen. Daarom hecht de Sowjet Unie aan een strikte interpretatie van het ABM-verdrag (ABM: *Anti-Ballistic Missile Treaty*). Dat verdrag verbiedt het testen en op-

4. Dr. Edward M. Ifft, plv. delegatielider VS bij START tot schrijver dezes, Genève 21 september 1988.

5. *Vrede Wegen, Alternatieven voor het veiligheidsbeleid beoordeeld*, uitg. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (Den Haag 1986) 74.

stellen van systemen die een kernwapenaanval op het grondgebied kunnen tegenhouden. Een dergelijk vermogen zou de werking van het stelsel van oorlogvoorkoming door 'wederzijdse verzekerde vernietiging' ondermijnen. Een strikte interpretatie van het ABM-verdrag legt beperkingen op aan het testen van SDI-programma's van de Verenigde Staten. De VS wil daarom de werkingsduur van het ABM-verdrag inkorten. En verwijt de Sowjet Unie dat zij het verdrag nu al schendt met een groot radarstation in Krasnojarsk. De Sowjet Unie stelt zich nog steeds op het standpunt dat het START-verdrag pas in werking kan treden, als er ook een akkoord is op het gebied van ruimtewapens. Enige logica is aan dat Sowjet Unie-standpunt niet te ontzeggen: Een START-akkoord zal de strategische wapens doen halveren. Een stelsel van strategische defensie kan binnenkomende raketten uitschakelen voor ze hun doel bereiken. Een combinatie van beide zou de facto kunnen leiden tot een nog verdergaande vermindering van de betekenis van kernwapens. Onder de huidige omstandigheden zou het oorlogvoorkomende karakter van kernwapens niet ondergraven moeten worden door nieuwe vormen van bewapening.

Conventionele stabiliteit

Voor Europa zijn van veel belang de besprekingen over de conventionele bewapening. Na het afsluiten van het INF-akkoord is er meer nadruk komen te liggen op dit terrein. De Sowjet Unie beschikt hier over een overwicht. Bovendien zijn haar sterkste eenheden in een hoge staat van paraatheid opgesteld in het Westen van de DDR. De al meer dan tien jaar durende onderhandelingen over wederzijdse en evenwichtige troepenvermindering (MBFR) zullen naar alle waarschijnlijkheid worden overgeheveld naar een nieuw forum. Daarover vinden afrondende gesprekken plaats in Wenen, de *Conventional Stability Talks*. In diezelfde stad wordt

een slotakkoord gemaakt van de vervolconferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa, in het kader van het zogenaamde Helsinki-proces. In dat slotakkoord zal een mandaat worden gegeven aan 23 landen (de 16 NAVO- en de 7 Warschau Pakt-lidstaten) om te gaan onderhandelen over conventionele stabiliteit. Het gaat er op dit ogenblik om wat er in dat mandaat komt te staan. Het doel van conventionele stabiliteit is het wegnemen van mogelijkheden voor een succesvolle verrassingsaanval en voor grootscheepse offensieve operaties. De ervaringen opgedaan in de MBFR-onderhandelingen zullen daarbij worden meegenomen. Daar is enorm veel tijd gestoken in het vaststellen van het aantal manschappen van NAVO en Warschau Pakt dat er nu is opgesteld. Die fout zal in de conventionele stabiliteitsbesprekingen niet worden gemaakt. Die zullen eindgetallen vaststellen, op een lager niveau, die over een aantal jaren bereikt moeten worden. Het gaat ook niet meer om aantallen manschappen, maar over wapensystemen als tanks en andere voertuigen. Het aantal troepen zal daar toch aan aangepast worden. Het dan te bereiken resultaat zal, net als bij INF en START, door uitgebreide verificatieprocedures controleerbaar moeten zijn. Ook de overbrengingsmiddelen voor kernwapens (voor de korte afstand) zullen bij de onderhandelingen worden betrokken.

Daar liggen op den duur ook mogelijkheden voor vermindering van de afhankelijkheid van kernwapens voor de korte afstand. Wapens waar het CDA altijd al zeer veel moeite mee had. Als dankzij onderhandelingen de conventionele stabiliteit kan worden vergroot, als het offensief vermogen van het Warschau Pakt vermindert, kan ook de rol van kernwapens voor de korte afstand, zoals bijvoorbeeld de nucleaire artillerie, afnemen.⁶

6. *Bevordering van conventionele stabiliteit in Europa*, uitg. Adviesraad vrede en veiligheid (Den Haag 1988) 13.

Positieve factoren

Er zijn nog meer fora waar schot in is gekomen. Het streven naar een wereldwijd en controleerbaar verbod op de chemische wapens heeft een nieuwe impuls gekregen. Met name de Sowjet Unie en Frankrijk zijn zich recentelijk coöperatiever gaan opstellen. De beide supermogendheden voeren overleg over nadere beperkingen bij atoomproeven. Hoewel er nog tal van vragen onbeantwoord blijven is het totale beeld positief. Er is sprake van bereidheid tot evenwichtige en controleerbare akkoorden. Wat zou daar allemaal toe bijgedragen hebben? Niet vergeten moet worden dat het voorstel voor de nul-nul optie inzake de INF-wapens in 1981 werd gelanceerd en het idee voor de START-onderhandelingen in 1982, beide door president Reagan. Pas na de opkomst van secretaris-generaal Gorbatsjow is de Sowjet Unie serieus geworden inzake wapenbeheersing en wapenvermindering. Hij realiseerde zich dat voor modernisering van de Sowjet-samenleving meer openheid vereist is, een meer coöperatieve buitenlandse politiek, effectievere besteding van defensiegelden. De relaties tussen de supermogendheden kregen een ontspannender karakter, hetgeen ook zijn vruchten afwierp op het proces van wapenbeheersing en ontwapening. Verwacht wordt dat de politieke veranderingen in de Sowjet Unie ook zullen doorwerken naar de militaire sfeer. De huidige defensiepolitiek valt nu nog onder het vijfjarenplan dat door Brezjnev was opgesteld. Volgend jaar gaat men het nieuwe vijfjarenplan schrijven, waarin wellicht meer van de ideeën van Gorbatsjow te merken zal zijn.

Van de zijde van het NAVO-bondgenootschap is in diezelfde jaren een grote mate van eenheid en geduld betracht. Een eensgezinde opstelling schept duidelijkheid in de internationale politiek. Een duidelijke eigen positie is een belangrijke voorwaarde voor succesvolle onderhandelingen. Ook de komende jaren, waarin

Als de conventionele stabiliteit toeneemt kan de rol van kernwapens voor de korte afstand kleiner worden.

zich nieuwe mogelijkheden zullen aandienen, is een eensgezinde en consequente opstelling van de NAVO belangrijk. Ook een land als Frankrijk, dat veelal een eigenzinnige positie inneemt in veiligheidsvraagstukken, schurkt zich dichterbij tegen Brussel (waar het NAVO-kwartier gevestigd is). Hoewel Frankrijk geen lid is van de militaire structuur van de Verdragsorganisatie, heeft het zich toch aangesloten bij de gemeenschappelijke benadering van de conventionele stabiliteitsonderhandelingen. In juli dit jaar kwam er een gezamenlijke *Alliance Agreed Text*. De NAVO coördineert de inbreng van haar lidstaten voor dat forum in de zogenaamde *High Level Task Force*. Meer in het algemeen tracht de Verdragsorganisatie zich een totaalbeeld te vormen van de mogelijkheden van wapenbeheersing, van de wijze waarop de verschillende akkoorden op elkaar inwerken en wat dat betekent voor de defensiebehoeften.

Nederland ziet zijn vredes- en veiligheidsbeleid primair in het kader van de NAVO. De vele CDA-documenten op dit terrein laten daarover geen misverstand bestaan. Nederland kan bogen op een relatief grote inbreng in het Bondgenootschap. Het houdt zich over het algemeen aan de gemaakte afspraken. Het is open in het aangeven waar het afwijkt van

NAVO-beleid. De inbreng van Nederland is vooral gewaardeerd waar het creatieve ideeën betref inzake wapenbeheersing. In het algemeen ligt de grens van begrip voor opstelling van een lidstaat wanneer deze door eenzijdige maatregelen de veiligheid van andere lidstaten in gevaar brengt. Fundamenteel voor de positie van Nederland binnen de NAVO was dat het actief heeft deelgenomen aan de discussie over de plaatsing van kernwapens voor de middellange afstand, het grote veiligheidsvraagstuk van de afgelopen jaren. Een bondgenoot die alleen maar passief de ontwikkelingen in Brussel volgt is weinig constructief. Het gaat er ook om mede de richting te bepalen.

Vredesbeweging

Ook de vredesbeweging claimt te hebben bijgedragen aan de wapenvermindering waarvan thans sprake is. Het is dienstig de opstelling van de vredesbeweging in de beslissende jaren nog even in herinnering te brengen. Het IKV en Pax Christi voerden de leuze: 'Help de kernwapens de wereld uit, om te beginnen uit Nederland'. Nucleaire ontwapening van Nederland zou een eerste stap zijn, waarmee zoveel vertrouwen zou worden gewekt, dat als vanzelf andere landen in Oost en West kernwapens van hun grondgebied zouden verwijderen. In tegenstelling tot het CDA voelde een organisatie als het IKV zich nooit aangesproken tot de weg van onderhandelingen. In het IKV-vredesmagazine van 1981 werd wapenbeheersing afgedaan als 'verkooptruc'.⁷

De vredeskrant van dat jaar wees een verwijdering van INF-wapens door onderhandelingen af: 'Een nul-nul uitkomst

(waarbij de NAVO geen nieuwe raketten plaatst en de Sowjet Unie alle bestaande vernietigd) is namelijk in het door de NAVO voorgestelde raamwerk voor de onderhandelingen al bij voorbaat onmogelijk gemaakt'. Het is, volgens het IKV toen, 'een illusie ... dat Genève het alternatief kan bieden'. En: 'Genève helpt ons alleen van de regen in de drup'.⁸

Het lijkt erop dat de vredesbeweging hierop toch wel teruggekomen is. Het CDA heeft consequent zijn eigen beleid gevoerd, met een grote nadruk op de noodzaak van onderhandelingen. In april 1984 stond in dit maandblad: 'Bij de keuze van het te volgen beleid wordt soms rekening gehouden met de mogelijke reacties van de vredesbewegingen. De vraag rijst of de mate van op het CDA gerichte actie door de ene of door de andere actie wordt bevorderd of verminderd. Op zichzelf mag zoiets ... in zaken van oorlogsvoorkoming en wapenbeheersing geen enkele rol spelen'.⁹ Het gaat er om zich in te blijven zetten voor het welslagen van de verschillende onderhandelingen, juist nu het tij zo gunstig is.

Th.B.

7. *Vredesmagazine 1981*, uitg. IKV (Den Haag 1981) 9.

8. *Vredesmagazine 1981*, uitg. IKV (Den Haag 1981) 6.

9. A.M. Oostlander, 'De functie van het voorbehoud', *Christen Democratische Verkenningen* (april 1984) 165.

