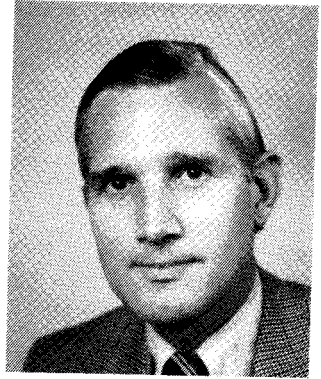


# De NAVO: veranderingen in de toekomst en toekomst in verandering

door dr. B.R. Bot



Dr. B.R. Bot is Plaatsvervangend Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de NAVO.

*Niet alleen in de Oost-West-verhouding, ook in de relatie tussen de NAVO-bondgenoten onderling vinden veranderingen plaats die van invloed zijn op de positie en de strategie van de NAVO. Welke zijn die veranderingen en welke rol kan Nederland daarbij spelen?*

## Inleiding

Het is altijd een hachelijke onderneming zich aan voorspellingen te wagen, zeker wanneer deze zulke gevoelige onderwerpen als de veiligheid van Europa of de toekomst van de NAVO betreffen. Ieder die een toekomstbeeld ontwerpt, baseert zich immers op thans bekende gegevens en uitgangspunten. Veranderen die, en dat is meestal het geval, dan wankelt de hele prognose. Bovendien zullen beleidsmakers, zich baserend op dergelijke toekomstverkenningen, juist daar correcties aanbrengen waar ze ongewenste ontwikkelingen menen waar te nemen. Ook in dat geval gaat de prognose niet in vervulling. En zo wordt menig toekomstbeeld eerder een *self-destroying* dan een *self-fulfilling prophecy*.

Wel is het natuurlijk mogelijk een paar kanttekeningen te zetten bij de vraag welke veranderingen zich thans binnen de NAVO voltrekken. Zijn die met enige redelijkheid te identificeren en met welke instrumenten zou NAVO daarop moeten inspelen? Vooral interessant is daarbij de vraag welke rol Neder-

land zou kunnen spelen.

Een misverstand mag misschien bij voorbaat uit de weg worden geruimd: de NAVO is niet een organisatie die ver van ons bed (be)staat en waartegen we voortdurend moeten opboksen. Nederland, tezamen met 15 andere bondgenoten vormt de NAVO, is zelf (een stukje) NAVO. Het geeft mede gestalte aan de gemeenschappelijke verdediging en is daarom medeverantwoordelijk voor het daar ontwikkelde beleid.

## Veranderingen

De vraag naar veranderingen in het bondgenootschap is vooral een vraag naar de verhouding VS-Europa. Ingrijpende wijzigingen in deze West-West verhouding kunnen verstrekkende gevolgen hebben voor de doeltreffendheid van de NAVO-organisatie als geheel. Nu is het een feit dat er zich in de West-West verhouding veranderingen aan het voltrekken zijn. Sommige waarnemers menen dat het een continu proces van vernieuwing en aanpassing betreft, zo oud als het bondgenootschap zelf. Ikzelf geloof dat

het ditmaal om meer fundamentele, structurele veranderingen gaat. De kernvraag is daarbij of de VS ten eeuwigen dage bereid zal blijven Europa op de tot nu toe gebruikelijke wijze te verdedigen; de vraag naar het voortduren van de koppeling derhalve.

Om de veranderingen in de *West-West* verhouding te begrijpen is het van belang zich voor ogen te houden dat het machtsevenwicht tussen *Oost* en *West* in hoge mate berust op de *perceptie* die daarover aan beide zijden, d.w.z. NAVO en Warschau Pact, bestaat. Moderne wapens, vooral het nucleair arsenaal, zijn gelukkig zelden of nooit onder oorlogsomstandigheden beproefd. Strategen, politici en in toenemende mate ook het grote publiek zijn daarom voortdurend bezig dat machtsevenwicht, d.w.z. de dreiging, op theoretische basis te evalueren. Wanneer men de balans in eigen nadeel meent te zien doorslaan, tracht men deze hetzij door meer wapens, hetzij door wederzijdse wapenbeheersing te herstellen. Het lijkt wat op een stratego-spel, waarbij de spelers met de soms schaarse gegevens over het arsenaal en de bedoelingen van de tegenstander toch moeten nagaan of ze in een 'win'- of 'verlies'positie verkeren en theoretische tegenmaatregelen moeten treffen.

Het voordeel voor de NAVO, als zuiver defensief bondgenootschap, is bij dit alles dat het niet naar een absoluut machtsevenwicht hoeft te streven. Het hoeft slechts 'geloofwaardig' te zijn (in de perceptie van de tegenstander) voor een doeltreffende afschrikking, of zo men wil, weerhouding. In concreto betekent dit dat zelfs als NAVO's militair potentieel de helft of minder uitmaakt van het 'perceived' Warschau Pact arsenaal, zoals thans het geval is, dit als regel nog voldoende (geloofwaardig) wordt geacht om de potentiële vijand te weerhouden van een aanval op NAVO grondgebied. Tot voor een paar jaar bestond er tussen de bondgenoten vrijwel een consensus over wat nodig was, zowel op conventioneel als op nucleair gebied, maar dit is in toenemende mate aan

discussie onderhevig. De veelal uiteenlopende evaluaties zijn oorzaak van de zich veranderende *West-West* verhouding binnen het bondgenootschap geworden.

Het Warschau Pact met de Sovjet-Unie als supermacht, opereert vanuit een andere perceptie. Voor een goed begrip hiervan zou men de Sovjet-Unie en haar bondgenoten, die een groot gedeelte van het Europees en Aziatisch continent beheersen, wat oneerbiedig kunnen vergelijken met een sinaasappel waarvan alleen de schil 'Körperfremd' is, d.w.z. gevormd wordt door niet betrouwbare elementen: de Westeuropese NAVO-landen. Deze schil biedt met andere woorden geen afdoende bescherming tegen slechte (lees Amerikaanse) invloeden. Daarin kan alleen van buitenaf verandering komen door ook de 'schil' binnen het machtsbereik van de Sovjet-Unie te halen. Naast deze strategische politieke factoren zijn er ook ideologische motieven om Europa binnen Sovjet-invloedsfeer – althans uit de VS-invloedsfeer – te trekken. Het is in wezen een continu streven naar ont koppeling tussen West-Europa en de VS. Deze ideologische motieven zijn overigens genoegzaam bekend en hoeven in dit bestek niet nader te worden uiteengezet.

Het Westeuropees streven zou er daarom voortdurend op gericht moeten zijn te voorkomen dat de Sovjet-Unie, direct of indirect, zou slagen in de 'decoupling of Europe from the US'.

Wanneer M.J. Faber zegt dat de VS Europa bezet houdt, slaat hij daarom de plank behoorlijk mis. De Amerikanen zijn hier op Europees verzoek en hun voortdurende aanwezigheid is een direct Europees belang. Een ieder die de wordingsgeschiedenis van de NAVO kent, weet hoe schoorvoetend de VS destijds op het Europese verzoek om een permanente militaire garantie, bestaande uit een Atlantisch Verdrag en een militaire presentie in Europa, is ingegaan. Beide zijn er gekomen, maar het was een unicum voor de VS om in vredetijd een bondgenootschap aan te gaan en dat nog wel met het Europa dat de VS tot tweemaal toe in een

bloedige oorlog had betrokken. Toch verdient Fabers uitspraak aandacht. Zij weerspiegelt namelijk de opvatting die bij meer Nederlanders leeft, namelijk dat de Amerikaanse aanwezigheid in Europa ongeveer vergelijkbaar zou zijn met de Sovjetbezetting van Oost-Europa.

De werkelijkheid is dat zolang Europa de *garantie van een koppeling* met de VS bij een eventueel Oost-West conflict blijft behouden, de Sovjet-Unie in een 'no win' positie verkeert, en Europa haar vrijheid en ontplooiingsmogelijkheden blijft behouden. Helaas zijn er, met betrekking tot de wijze van koppelen via de drie 'poten' van de NAVO verdediging – de strategisch-nucleaire poot, de intermediaire nucleaire poot en de conventionele poot – meningsverschillen tussen de bondgenoten ontstaan. Die zouden tot ongewenste verandering kunnen leiden met verstrekking gevolgen (ontkoppeling) voor het bondgenootschap als geheel.

- a. De koppeling aan het strategisch nucleair retaliatievermogen van de VS, de extended deterrence, is voor Europa van belang omdat het de Sovjet-Unie ervan weerhoudt met haar superieure, conventionele, chemische en eventueel middel-lange nucleaire wapens Europa aan te vallen. Maar hier tekent zich nu juist het eerste probleemgebied af: de Europese bondgenoten, en die niet alleen, twijfelen in toenemende mate aan de Amerikaanse bereidheid een gedeeltelijke vernietiging over zichzelf af te roepen alleen omdat Europa zou worden aangevallen – hoe belangrijk Europa overigens voor de veiligheid van de VS en haar voortbestaan als grootmacht ook is. De koppeling moet dus geloofwaardig blijven, wil ze effectief zijn; twijfel aan die geloofwaardigheid is een begin van ontkoppeling.
- b. Ook de conventionele koppeling, in de vorm van de aanwezigheid van VS-troepen in de Bondsrepubliek is voor Europa essentieel. Ze maakt de Sovjet-Unie duidelijk dat een aanval op Europa eveneens

een aanval op de VS is. Bij een NAVO 'verlies'positie op conventioneel terrein zou dit namelijk automatisch een strategische VS-reactie oproepen. Maar hier wordt een tweede probleemgebied zichtbaar, namelijk de groeiende Amerikaanse onvrede over de Europese bijdrage aan de gemeenschappelijke verdediging, waardoor de 'verlies'positie zich eerder kan voordoen. Het uitvloeisel hiervan is een nauwelijks bedekte dreiging (Nunn-Cohen Amendments), VS-troepen, althans een aanzienlijk gedeelte ervan, terug te trekken. Bij afwezigheid van beduidende aantallen Amerikaanse troepen in Europa zou de VS niet *direct* in een gewapend conflict met de Sovjet-Unie worden betrokken en zou de noodzaak tot de inzet van strategische wapens niet meer zo duidelijk aanwezig zijn.

Gezien de steeds oplopende kosten voor die gemeenschappelijke verdediging, vindt de VS dat het rijke Europa zelf best wat meer kan bijdragen, ja zelfs zou moeten bijspringen als de veiligheid van Europa indirect – out of area – wordt bedreigd. Europa zelf ziet de zaken in een wat ander licht. Bovendien is het, om welbekende financieel-economische redenen, niet in staat de gewenste extra bijdrage te leveren. Het gevolg ervan is een zekere onenigheid tussen de VS en West-Europa.

- c. Blijft de schakel tussen conventionele en strategische wapens, de koppeling door middel van de categorie INF-wapens, met name de zo omstreden kruisraketten en Pershing II-raketten. Ze mogen, als schakel, niet tot een zodanig gering aantal worden gereduceerd dat de NAVO bijna onmiddellijk haar toevlucht zou moeten nemen tot strategische wapens, hetgeen niet geloofwaardig zou zijn. Anderzijds mogen het er ook niet zoveel worden dat de indruk zou kunnen ontstaan dat alleen deze wapens al voldoende zouden zijn om de Sovjet-Unie militair uit te schakelen.

Het wat onduidelijke aantal van 572 is dan ook gebaseerd op deze overweging van: niet te weinig, omdat anders de geloofwaardigheid van de strategie in het geding zou komen (dus meer dan 200); maar ook niet te véél, teneinde een apocalypse over Europa te vermijden (derhalve minder dan 600). Maar bovenal mogen ze niet gaan functioneren als plaatsvervangende strategische wapens, d.w.z. zoveel (weliswaar intermediaire) nucleaire wapens, dat daarmee de ene grootmacht (VS) vanuit Europa het hart van de andere grootmacht (SU) zou kunnen vernietigen. Over de juiste betekenis en de rol van deze categorie wapens bestaan meningsverschillen binnen het bondgenootschap. Misschien wel omdat het vraagstuk vaak (te) geïsoleerd van de andere twee poten van de NAVO-verdediging (triade) wordt bestudeerd. Toch is deze pilaar van het verdedigingsgebouw voorlopig nog onmisbaar. De invoering van nieuwe E.T. (emerging of emerged technologies) wapens zal in essentie hierin voorlopig weinig verandering brengen.

In het licht van de huidige goede verstandhouding, is het niet waarschijnlijk dat een ont koppeling op deze drie onderdelen voor de deur staat. Maar de vanzelfsprekendheid van de eeuwigdurende VS-bescherming is toch minder groot dan in het verleden. En dit is niet zozeer veroorzaakt door het stoken van de Sovjet-Unie, zoals men zou verwachten, maar door meningsverschillen tussen de bondgenoten zelf. Hun opvattingen over de wijze waarop de uitdaging geëvalueerd en vooral ook beantwoord moet worden, beginnen op bepaalde onderwerpen steeds meer uiteen te lopen.

Ook op *politiek* gebied doen zich veranderingen voor. Het is geleidelijk aan duidelijk geworden dat de VS zich wat minder is gaan bekommeren om Europa. Dat is geen doelbewuste politiek maar het gevolg van een gewijzigd wereldpolitiek bestel. Andere landen, vooral in de Aziatische en Latijns-Ameri-

kaanse regio eisen thans meer de aandacht op van de VS dan voorheen. Dat is mede een gevolg van het feit dat ook de Sovjet-Unie daarvoor steeds meer belangstelling toont. Bovendien krijgt Europa te maken met Amerikaanse politici, wier banden met Europa minder hecht zijn dan die van hun voorgangers. Hun kijk op de Sovjet-Unie spoort ook niet altijd met die van de Europese partners. Meningsverschillen over de Oost-West verhouding bijv. zijn hiervan het resultaat.

Ook dreigt een kloof te ontstaan tussen *militair/technologische* ontwikkelingen en de politieke beheersbaarheid ervan. De VS ontwikkelt in snel tempo nieuwe E.T.-wapens. Met deze wapens haalt men tegelijkertijd de 'strike deep' strategie in huis. Deze strategie komt erop neer dat de NAVO de tweede en derde aanvalsgolven van het Warschau Pact (tot 500 km diep) vroegtijdig moet proberen uit te schakelen. Politiek roept dat wel enige vragen op. Vindt er een geleidelijke verschuiving van een defensieve naar een offensieve strategie plaats? NAVO moet immers in een vroegtijdig stadium escaleren, anders zijn de volgende vijandelijke echelons allang door de NAVO-frontlijnes gestoten.

Is het verstandig zozeer op conventionele wapens te vertrouwen dat daardoor een oorlog in Europa juist weer denkbaar zou worden? Is de financiële draagkracht van de Europese bondgenoten groot genoeg om ook na de eerste aanschaf deze wapens te onderhouden en te vervangen? Is het niet waarschijnlijk dat de Sovjet-Unie, geconfronteerd met deze ontwikkeling, haar tweede en derde echelons veel vroeger zal inzetten en dus veel agressiever zal optreden? De antwoorden hierop zijn niet eenvoudig. Maar het is wel wenselijk dat dergelijke ontwikkelingen in een concept passen dat ook voor Europa aanvaardbaar is.

### **Naar een nieuwe verhouding Europa-VS**

De ideale verhouding kan als volgt worden omschreven: kleinere afhankelijkheid van en grotere saamhorigheid met de VS. Dat klinkt eenvoudig, maar is het allerminst. De gerin-

gere afhankelijkheid ligt, grotendeels om praktische redenen, niet onmiddellijk in het verschiep, en aan de saamhorigheid schort ook wel het een en ander. Voorlopig mogen we daarom al tevreden zijn als we met de huidige middelen – politiek en militair – zowel de intimidatie als de dreiging van het Warschau Pact van dag tot dag kunnen weerstaan.

Voor de komende periode dient een vast uitgangspunt daarom de Europese afhankelijkheid van de VS te zijn. Minister Van den Broek zei onlangs: 'Een Europa zonder de VS is een gevaarlijke illusie die bestreden dient te worden'. Maar hij had ook een oplossing bij de hand: 'Meer samenwerking en overleg tussen de Europese bondgenoten om zo te komen tot een grotere Europese bijdrage aan het Westers veiligheidsbeleid en een versterking van het Atlantisch Bondgenootschap'.

Meer samenwerking dus, zoals de minister zegt. De vraag is alleen hoe, want het gevaar is niet denkbeeldig dat het bij vrome wensen en aanbevelingen blijft. Er zijn procedurele problemen. Moet de samenwerking gestalte krijgen in de West Europese Unie (WEU), Europese Politieke Samenwerking (EPS), Eurogroep of Independent European Programme Group (IEPG)? Of is een afzonderlijk nieuw forum nodig, omdat in de bestaande organisaties teveel (EPS met het neutrale Ierland), in andere (WEU met slechts zeven landen) te weinig Europese bondgenoten zijn vertegenwoordigd om die samenwerking ook inhoud te geven. En er zijn inhoudelijke problemen. Is Europa wel in staat een eigen veiligheidsidentiteit te ontwikkelen, d.w.z. een concept waarbij Europa grotendeels zijn eigen veiligheid kan garanderen? Of lijden degenen die met dergelijke denkbeelden spelen aan grootheidswaan?

Vanuit VS-hoek bekeken ligt de probleemstelling wat eenvoudiger, en zijn de remedies ook meer voor de hand liggend. De huidige koppeling moet blijven voortbestaan, maar: Europa moet meer uitgeven voor zijn conventionele verdediging; een fermere houding

tegenover het Oostblok aannemen (handel op zakelijke basis, beperkte kredietverlening en vooral geen overdracht aan het Warschau Pact van gevoelige technologie); en voorts meer betrokkenheid tonen bij het zoeken naar oplossingen voor de Sovjetdreiging buiten Europa. de 'out of area' problematiek. Toch is enig realisme, ook aan VS-zijde, wel op zijn plaats.

- Gegeven de financieel-economische situatie in Europa is het een illusie te denken dat de Europese bondgenoten in de jaren '80 aanmerkelijk meer aan een defensie zullen uitgeven dan thans het geval is. VS-dreigementen van terugtrekking van troepen zullen een contra-productief effect hebben en afbreuk doen aan de Amerikaanse betrouwbaarheid. Maar als Europa niet meer geld wil uitgeven zal het minstens moeten proberen door harmonisatie en betere materiële samenwerking meer en modernere wapens voor hetzelfde geld te produceren.
- De 'out of area' problematiek ligt gevoelig in Europa. De Europese bondgenoten willen geen blanco cheque tekenen waardoor het Amerikaans ingrijpen waar ook ter wereld bij voorbaat zou worden gesanctioneerd. Anderzijds zal Europa zich ook niet voortdurend in zijn regionale cocoon ver van het wereldse rumoer kunnen opsluiten, omdat de 'out of area' dreiging wel degelijk directe invloed op de Europese veiligheid kan hebben. Dat hoort dus een permanent onderwerp van overleg te worden in de nieuwe 'Europese' veiligheidsdiscussie.
- Wat betreft de verhouding tot Oost-Europa bestaat er, na de NAVO-Raad van juni jl. te Washington, tenminste overeenstemming over de te volgen koers. De VS heeft water in zijn wijn gedaan maar ook de Europese bondgenoten hebben beloofd zich wat realistischer op te stellen tegenover Oost-Europa. Toch zou het Westeuropese beleid ten aanzien van Oost-Europa best wat meer aandacht mogen verdienen. Enige coördinatie in EPS of WEU zou beslist geen luxe zijn.

Een nieuw evenwicht kan derhalve alleen worden gevonden als de VS bereid is met de economische en politieke realiteiten van het Europa van de jaren '80 te leven. Maar Europa zal niet alleen op het handhaven van een institutionele koppeling kunnen aandringen zonder terzelfdertijd tastbare bewijzen van goodwill over te leggen. Anders zouden initiatieven zoals het Nunn amendment zich in de VS wel eens kunnen vermenigvuldigen met alle funeste gevolgen vandien.

### **Naar een nieuwe verhouding tussen nucleaire en conventionele wapens**

De Europese bondgenoten bevinden zich in een dilemma. Het is voor de geloofwaardigheid noodzakelijk dat de NAVO niet onmiddellijk haar toevlucht hoeft te nemen tot nucleaire wapens. Aan de andere kant zou een toename van moderne conventionele wapens het oorlogsgevaar wel eens kunnen vergroten (de oorlog wordt immers weer denkbaar). Wat de nucleaire kant betreft: Geen tegenstander zal geloven dat West-Europa na slechts enkele dagen conventionele strijd werkelijk nucleaire wapens zou inzetten. Gezien het verzet tegen kernwapens zou dat bovendien vanwege het politieke tumult in West-Europa niet haalbaar zijn. Van vele kanten wordt daarom, vaak ongenueanceerd, een versterking van het conventionele element in een gemeenschappelijke verdediging bepleit. De vraag wat een aanvaardbare verhouding is tussen nucleaire en conventionele bewapening wordt daarmee nog urgenter.

Terzelfdertijd doen wij er goed aan vast te stellen dat kernwapens, net als het kwaad, van deze wereld zijn.

Bovendien moet men niet gering denken over de kosten verbonden aan de aanschaf van E.T.-wapens. Tenslotte is het gevaarlijk alsmat te beweren dat Europa conventioneel niet meer verdedigd kan worden, tenzij het meer aan zijn conventionele bewapening uitgeeft, zoals bijv. Generaal Rogers en Amerikaanse politici voortdurend doen. Wanneer dit maar vaak genoeg wordt herhaald, zal het in de perceptie van de tegen-

stander inderdaad een realiteit worden. En daardoor ook wordt een oorlog, zelfs al zijn er kernwapens in Europa aanwezig, weer denkbaar.

Een probleem is voorts welke invloed er van de nieuwe E.T.-wapens zal uitgaan op de huidige NAVO-strategie. De invoering ervan mag in ieder geval de bestaande strategie van het aangepaste antwoord (flexible response) niet al te zeer aantasten. Anders krijgt men het effect van de (E.T. wapens)-staart die de (strategische) hond kwispelt, terwijl het omgekeerde het geval zou moeten zijn. Maar ook hier is het nog niet duidelijk welke kant het uit moet met de nieuwe wapens, zoals blijkt uit een recent interview van de Nederlandse Chef van de Defensiestaf. Hij stelde daarin: 'Army 21 gaat uit van een offensieve aanpak. D.w.z. dat een der uitgangspunten is dat zal worden aangevallen tot enkele honderden kilometers achter de voorste lijn. Daarmee wordt nl. afbreuk gedaan aan de tweede echelons reserves van de vijand. Het idee spreekt mij wel aan, want ik persoonlijk draag een 'offensieve' geest een warm hart toe'. Toch is het laatste woord hierover nog geenszins gesproken. Laat NAVO bijvoorbeeld hiermee dan toch het concept van de voorwaartse verdediging vallen? De Bondsrepubliek houdt in ieder geval aan dit concept hardnekkig vast, en vreest een verzwakking van de 'eerste lijns hulp' als de aandacht te zeer op 'deep strike operations' zou worden gericht.

### **Naar een nieuwe Oost-West verhouding.**

Verschillende tekenen wijzen erop dat er opklaringen zijn te verwachten in het Oost-West klimaat. De goodwill van het bondgenootschap alleen is natuurlijk niet voldoende om daarin verbetering aan te brengen. De Sovjet-Unie acht nu kennelijk het ogenblik gekomen om de versterkte relaties ook wat te helpen ontgooien. In afwachting van concrete afspraken en resultaten, heeft de NAVO reeds enige tijd geleden vast wat huiswerk gemaakt en tijdens de bijeenkomst van

de NAVO-Raad in Washington een duidelijk-ker beleidslijn uitgestippeld over de Oost-West relaties. De Amerikaanse Permanente Vertegenwoordiger bij de NAVO karakteriseerde het resultaat van deze bijeenkomst treffend toen hij stelde: 'They (de Ministers) saw a need to fine-tune political strategy by paying closer attention to requirements of restraint, reciprocity and accountability in a more realistic and constructive dialogue'. De NAVO heeft hiermee duidelijk willen maken dat ook zij goede betrekkingen blijft nastreven, maar niet tegen iedere prijs, een indruk die wellicht in de hoogtijdagen van de détente soms ten onrechte werd gewekt.

Ligt er in het kader van een nieuwe zakelijkheid (restraint, reciprocity and accountability) nog een rol weggelegd voor de Europese bondgenoten? Juist nu het woord 'eigen veiligheidsidentiteit' weer regelmatig wordt vernomen, lijkt het verstandig in het kader van de Oost-West betrekkingen deze identiteit nader te definiëren. Een onderwerp dat speciaal de aandacht verdient is de verhouding van West-Europa tot wat in de wandeling de Oosteuropese satellieten wordt genoemd. Juist omdat er zoveel tegenstand tegen een militair zelfstandiger optredend Europa bestaat (geen Europese NAVO naast een Amerikaanse NAVO), is het opstellen van een herkenbaar veiligheidsbeleid West-Europa/Oost-Europa, tussen de beide supermogendheden in, een interessante uitdaging. Enige omzichtigheid is daarbij wel geboden. Indien een dergelijk beleid als een poging zou worden ervaren de Oosteuropese landen los te weken van de Sovjet-Unie, zou het effect daarvan wel eens averechts kunnen zijn. Maar als het zou worden gepresenteerd als een poging om grotere stabiliteit binnen Europa te creëren en indien zo'n beleid goed gedoseerd in de praktijk zou worden gebracht, hoeft succes niet uitgesloten te zijn.

Een tweede onderwerp waarop Europa zich zou kunnen richten betreft de inbreng in het wapenbeheersingsproces. Ofschoon Euro-

pa vanouds een belangrijke rol hierin heeft gespeeld, is de coördinatie van de visies op het wapenbeheersingsproces zeker voor verbetering vatbaar. De realiteit gebiedt daarbij wel op te merken dat voor de Sovjet-Unie de verstandhouding tot de VS, voorlopig nog wel de enige maatstaf zal blijven voor het doen van concessies. Maar een coherente Europese benadering zou zeker de houding van de beide voornaamste gesprekspartners kunnen beïnvloeden.

Als derde onderwerp zou Europa kunnen nagaan welk strategisch concept Europa het best past nu een nieuwe generatie technisch geavanceerde wapens zich aankondigt die vooral in het Westeuropese theater zullen worden opgesteld. Als Europa terzake zelf niet enige ideeën ontplooit, zal, zoals gebruikelijk, de VS met een pasklaar concept komen aandragen dat goedschiks of kwaadschiks door Europa moet worden aanvaard. Een weloverwogen Europees concept is ook daarom belangrijk omdat het de Sovjet-Unie dwingt tot een antwoord op de nieuwe uitdaging. Als zodanig is het beïnvloeden van het VS-concept indirect van belang voor het beïnvloeden van het Sovjet-antwoord, en met dat Sovjet-antwoord hebben per slot van rekening de Europese bondgenoten in eerste instantie te maken.

### **Nederland en de NAVO**

Welke bijdrage kan Nederland aan de NAVO leveren?

Deze vraag hangt ten nauwste samen met een andere, niet minder wezenlijke: Welke rol wil Nederland binnen de NAVO spelen?

Er wordt de laatste tijd nogal veel over de positie van Nederland in het bondgenootschap geschreven en niet altijd in positieve zin. Toch valt het uiteindelijk met die zogenoemde Nederlandse dwarsliggerij best mee. Nederland kan nog steeds bogen op een redelijke reputatie binnen de NAVO. Het kapitaal aan goodwill dat over de jaren werd opgebouwd slinkt niet zó snel. Bovendien heeft Nederland duidelijk gekozen voor het bondgenootschap. En keer op keer blijkt dat

het Nederlandse volk die keuze in brede lagen ondersteunt. Zelfs de oppositiepartijen verschillen daarin niet van mening, hoe kritisch zij zich soms ook uitlaten over bepaalde aspecten van de NAVO-strategie.

Nederland wil dus een rol binnen de NAVO blijven spelen en draagt ook objectief gezien zijn aandeel aan de gemeenschappelijke verdediging ruimschoots bij. Toch hebben sommige bondgenoten kennelijk een verkeerd beeld van Nederland en zijn militaire inspanning gekregen, getuige hun soms weinig vleierende opmerkingen. Hoe komt dat?

Allereerst heeft de overweldigende belangstelling van de Nederlandse media voor bepaalde (kruisraketten)aspecten van de veiligheidsproblematiek een nogal negatief nagalmefect gehad in de internationale pers. Vervolgens heeft Nederland gedurende afgelopen jaren negatieve kritiek binnen de NAVO zelf over zich afgeroepen. Ook dat had binnenlands-politieke oorzaken. Ons land heeft allereerst de aandacht op zich gevestigd door zijn reserve ten aanzien van het dubbelbesluit van 1979. Daarna heeft het zich als een van de voorvechters opgeworpen voor de afbouw van de nucleaire veldgevechtswapens. En als klap op de vuurpijl heeft het vervolgens bezuinigingen op zijn conventionele bewapening aangekondigd. Vooral dit laatste kwam bepaalde bondgenoten inconsequent voor; een vermindering van de afhankelijkheid van nucleaire wapens, zoals door Nederland voorgestaan, pleitte immers voor een verhoging en niet een verlaging van de uitgaven voor conventionele bewapening.

Zoals gezegd, lagen hieraan begrijpelijke binnenlandse politieke redenen ten grondslag, maar Nederland moest hiervoor een prijs betalen in de vorm van een enigszins aangestast 'image'.

1. *Een eerste taak* voor Nederland, die men bijna van cosmetische aard zou kunnen noemen, is daarom te bewerkstelligen dat de *discrepantie tussen 'image' en 'realiteit' verdwijnt*. Het is namelijk niet waar dat ons

land tot de zwakkere broeders binnen het bondgenootschap behoort omdat het er de militaire kantjes vanaf loopt of gemaakte afspraken niet nakomt. Nederland vervult nog steeds zes kernwapentaken. Het streeft een reële groei van de defensieuitgaven met 2% na, en na 1986 weer met 3%. Het speelt gezien zijn geografische ligging en uitstekende infrastructuur een vitale rol in de NAVO strategie. Ons verkeersnet is essentieel voor de vlotte aan- en afvoer van troepen en militair materieel in tijden van crisis en oorlog. Evenmin is het waar dat Nederland 'alleen maar aan wapenbeheersing doet'. Het doet daar gelukkig heel veel aan en gezien de consensus daarover in Nederland moet dat ook zo blijven. Niettemin bestaat er bij vele bondgenoten de indruk dat Nederland zich eigenlijk meer zou thuisvoelen bij de categorie 'stille afhakers', zoals Griekenland en Denemarken. Het is daarom van belang dat Nederland meer de nadruk legt op zijn aanzienlijke bijdrage aan de verdediging en dat ook in het openbaar uitdraagt. Nu ligt het niet in onze volksaard reclame voor onszelf te maken, maar van tijd tot tijd kan het nuttig en zelfs noodzakelijk zijn, wat agressiever en zelfbewuster op te treden. Evenmin zou het kwaad kunnen het Nederlandse volk wat vollediger en doelgerichter te informeren over het hoe en waarom van de Nederlandse inbreng in het Bondgenootschap.

## 2. *Een tweede taak betreft de wapenbeheersing*

Nederland heeft zich in het verleden steeds actief en constructief met vraagstukken van ontwapening en wapenbeheersing beziggehouden. In NAVO kader heeft het de aanzet gegeven tot de zogenaamde 'Shift Study' over de toekomstige rol van nucleaire wapens in Europa. Deze studie heeft geleid tot het besluit (in Montebello) eenzijdig 1400 kernkoppen gedurende de komende jaren uit Europa terug te trekken. Dit aantal dient te worden opgeteld bij de 1000 die al eerder eenzijdig waren teruggetrokken. Het besluit heeft helaas weinig weerklank gevonden, maar er spreekt toch duidelijk de bereidheid



uit het probleem van de nucleaire wapens te lijf te gaan. De kritiek dat terzelfdertijd werd besloten de bruikbaarheid van de overige kernwapens te verhogen, snijdt maar ten dele hout.

Men vergeet gemakshalve dat een antwoord op de ver doorgevoerde modernisering van Sovjet-kernwapens onvermijdelijk was geworden voor de geloofwaardigheid van de NAVO-strategie.

Tijdens de INF-onderhandelingen heeft Nederland in het zeer frequente NAVO-overleg menigmaal (te beginnen met de nul-nul optie) nuttige suggesties gelanceerd. Met het kabinetsbesluit van juni jl. heeft de Nederlandse regering opnieuw een wapenbeheersingssignaal willen geven, al is het de vraag of de Sovjet-Unie het als zodanig wenst te interpreteren. Ook is Nederland zeer actief betrokken bij de MBFR onderhandelingen in Wenen en de EOC in Stockholm.

Belangrijk bij dit alles is dat Nederland wapenbeheersing moet blijven bezien als een onderdeel van het *totale* bondgenootschappelijke beleid. De vraag moet voortdurend gesteld worden of de internationale, en meer in het bijzonder de Oost-West verhouding, bepaalde initiatieven ook daadwerkelijk verdraagt, met andere woorden: Nederland moet afnemers vinden voor zijn produkt wapenbeheersing. Drie elementen zijn daarbij van belang:

a. Aangezien Nederland met 15 andere bondgenoten heeft te maken, ligt het voor de hand onze plannen eerst daar ingang te doen vinden. Dat is op zichzelf al een delicate operatie. Vele goedwillenden in Nederland gaan ervan uit dat een ontwapeningsvoorstel automatisch zal worden geëndosseerd als het maar ethisch verantwoord is en ook verder redelijk in elkaar steekt. Niets is echter minder waar. Wapenbeheersing, net als vakantie-reizen en shampoo, moet aan de man worden gebracht. Daarom ook is voortgezette deelname aan groepen waarbij nucleaire problemen vertrouwelijk met de VS worden besproken zoals de

HLG (High Level Group) en SCG (Special Consultative Group) zo essentieel. Nederland moet goed beseffen dat de beurs voor nieuwe ideeën en voorstellen op wapenbeheersingsgebied in eerste instantie de NAVO moet zijn.

- b. Aangezien Nederland slechts in enkele gevallen zelf achter de onderhandelings-tafel zit, zal het vooral die bondgenoot voor zijn plannen moeten winnen, die doorgaans als woordvoerder namens het vrije Westen optreedt. Een redelijk goede verstandhouding met de VS is daarom een belangrijke voorwaarde, al zal openhartige kritiek op diens optreden en opvattingen natuurlijk altijd mogelijk moeten blijven.
- c. Een derde element betreft de bereidheid Sovjetvoorstellen die niet realistisch zijn zonder al te veel schroom en schuldgevoelens als onrealistisch van de hand te wijzen. In het Westen en zeker in Nederland bestaat al te snel de neiging de hand

---

Wapenbeheersing, net als vakantie-reizen en shampoo, moet aan de man worden gebracht.

---

in eigen boezem te steken wanneer de Sovjet-Unie voor de zoveelste keer Westelijke voorstellen van de tafel veegt als niet onderhandelbaar. Het Westen moet zich daardoor niet laten ontmoedigen maar rustig doorgaan met het zoeken naar nieuwe openingen, zonder de eigen belangen uit het oog te verliezen. Het moet daarbij bedenken dat een resultaat in de vorm van een ondertekend verdrag

weinig zin heeft als de inhoud niet bevredigend is. Alleen de publieke opinie wordt daardoor – kortstondig – bevredigd.

Maar als de resultaten nu toch uitblijven, moet Nederland dan maar bij de pakken gaan neerzitten? Of moet het als alternatief eenzijdige stappen ondernemen? Neen. En om met het laatste te beginnen, ik geloof niet in dergelijke maatregelen. Ze zijn eerder tekenen van zwakte en frustratie en daar koopt men in de internationale context bitter weinig voor. Een effectief signaal wordt hiermee derhalve niet gegeven. Daar is Nederland te klein voor, terwijl een dergelijke geste vaak alleen maar de tegenstander in de kaart speelt.

Maar ook zonder eenzijdige stappen blijft er altijd een ruim werkterrein over. Nederland zou kunnen nadenken over opties voor de beperking van nucleaire veldgevechtswapens, en de toekomstige mix tussen nucleaire en E.T. wapens. Het zou zich kunnen buigen over specialisatiemogelijkheden voor kleinere landen nu het vasthouden aan een 'all round' krijgsmacht in toenemende mate een onhaalbare zaak lijkt te worden gezien de daarmee gepaard gaande financiële lasten. Ook zou het interessant zijn na te gaan welke consequenties de invoering van E.T. wapens voor het wapenbeheersingsproces zou hebben, nucleair zowel als conventioneel. Tenslotte is Nederland altijd geïnteresseerd geweest in een effectief verbod op het gebruik van chemische wapens, waar ook ter wereld.

3. *Een derde taak* is voor Nederland duidelijk weggelegd in het *bevorderen van de materieelsamenwerking tussen de Europese bondgenoten*. Dat zal op zijn beurt een heilzame invloed kunnen uitoefenen op de scheefgetrokken verhouding tussen de aankoop en leverantie van moderne wapens van en aan de V.S.

Sinds Nederland vanaf januari 1984 voor een periode van twee jaar het voorzitterschap bekleedt van de IEPG (the Independent European Programme Group) heeft het

getracht dit wat kwijnend gezelschap van Europese NAVO-landen nieuw leven in te blazen. De IEPG werd in 1976 in Rome opgericht om de Europese landen te stimuleren tot grote samenwerking op het gebied van defensiematerieel. Men voorzag toen al dat het op de lange duur financieel niet mogelijk zou zijn wapens tegen steeds hogere prijzen in de V.S. te betrekken. Bovendien versplinterde de Europese wapenindustrie steeds verder met het gevolg dat dezelfde soorten producten in een toenemend aantal landen werden geproduceerd. Het gevolg ervan is hoge kosten en gebrek aan inter-operabiliteit.

De Nederlandse pogingen de kwijnende IEPG-plant van nieuwe meststoffen te voorzien hebben al bescheiden resultaat afgeworpen. Bepaalde projecten die betrekking hebben op de vervanging van tanks, medium SAM (Surface to Air Missile), transportvliegtuigen en nieuwe Command Control and Communication systemen zijn al ter hand genomen. Dit betekent overigens niet dat alles verder koek en ei is. Niet alleen moeten 13 Europese landen het met elkaar eens worden over te selecteren projecten, maar binnen ieder land moeten ook weer de operationele wensen van de diverse krijgsmachtonderdelen met elkaar in overeenstemming worden gebracht. Tenslotte zijn er de nationale wapenindustrieën, die niet vlug bereid zijn hun productiecapaciteit te offeren op het altaar van de Europese saamhorigheid. Het aantal problemen dat aan de top wordt geïdentificeerd ondergaat derhalve een aanzienlijke multiplier factor voordat men op de lagere niveaus met de oplossing ervan kan beginnen.

Twee positieve factoren bespoedigen de samenwerking. De toenemende Amerikaanse concurrentie vereist een gecombineerd Europees antwoord: de stijgende prijzen voor moderne wapens maken een 'Alleingang' van Europese landen op de lange duur onhoudbaar. Voorts is het politiek gesproken niet onaantrekkelijk als Europa tegenover de V.S. kan aantonen dat het met de eigen

identiteit – al is dat voorlopig maar op het vlak van de materieelsamenwerking – ernst maakt. Nederland met een kleine maar technisch hoogwaardige wapenindustrie is bij uitstek geschikt dit proces te stimuleren. Als kleinere bondgenoot kan het bovendien tussen de grotere Europese landen bemiddelen zonder de schijn op zich te laden daarvan vooral zelf, d.w.z. ten behoeve van eigen industrie te profiteren. Hopelijk slagen de Ministers erin hun goede voornemens in concrete plannen om te zetten, waarbij men zich zal moeten hoeden voor teveel optimisme. De weerstand op vele niveaus tegen een intensievere materieelsamenwerking is nog zeer groot. Het gewenningsproces, d.w.z. het accepteren van elders vervaardigde produkten, zal vooral bij de grote bondgenoten van lange duur zijn.

#### 4. Een vierde taak betreft de Europese samenwerking op veiligheidsgebied.

Nauw verwant aan het vorige thema is de groeiende behoefte aan samenwerking tussen de Europese bondgenoten op veiligheidspolitiek gebied. Nog onlangs gaf minister Van den Broek in Brussel zijn visie op de mogelijkheden van een dergelijke samenwerking. Hij benadrukte daarbij dat het 'Westerse veiligheidsbeleid voor de eigen bevolking minder omstreden zou zijn als daarbinnen de Europese rol duidelijker is gemarkeerd'. Om hieraan ook concrete inhoud te geven suggereerde hij 'grotere onderlinge coördinatie van de Europese bondgenoten, die kan leiden tot een sterkere en meer samenhangende Europese inbreng in het gemeenschappelijk veiligheidsbeleid'. Maar hij bepleitte tevens dat deze samenwerking een lichte structuur moest hebben, die meer gericht zou moeten zijn op overleg dan op besluitvorming. Dit past ook in de traditionele politiek van Nederland dat aan handhaving van de Atlantische band absolute prioriteit toekent. Daarom was in het verleden het Nederlandse enthousiasme voor de EEG gematigd en werd de EPS lange tijd als een gevaarlijk instrument ten dienste van Franse hegemoniale aspiraties gezien. Ook

nu is het nog niet duidelijk hoe de Europese veiligheidscomponent precies gestalte moet krijgen, maar Nederland zou er goed aan doen niet tot de hekkesluiters in het overleg daarover te behoren. Een ander obstakel is dat de verschillende aan de orde zijnde onderwerpen, die zich lenen voor nauwere Europese samenwerking, in verschillende fora behandeld worden. Dit heeft natuurlijk nadelen voor de innerlijke samenhang van zo'n beleid. Men zal zich in eerste aanleg dus maar pragmatisch op die onderwerpen moeten richten waar al een begin van samenwerking bestaat. In de EPS bijvoorbeeld wordt reeds lang geprobeerd het Oost-Europa beleid van de lidstaten enigszins te coördineren. Hieruit zou een originele benadering van de Westeuropese bondgenoten tot de Oosteuropese landen, waar ook een streven naar groter autonomie valt te bespeuren, kunnen worden gedistilleerd. In de West Europese Unie zou men dan eerder over veiligheidsconcepten kunnen spreken, al doet zich daar misschien het probleem voor van een eventuele as Parijs-Bonn. Maar bij dit alles is het vooral van belang dat Europa in Amerikaanse ogen (opnieuw de perceptie!) bezig is met het oplossen van problemen, die in de eerste plaats Europa en haar veiligheid betreffen, zoals de versterking van de conventionele bewapening, een betere materieelsamenwerking, verbetering van de infrastructuur en een eigen evaluatie van de Warschau Pact dreiging met een eigen aangepast antwoord.

- West-Europa voelt zich, opnieuw begrijpelijk, niet op zijn gemak met zoveel kernwapens op zijn grondgebied. Maar evenmin is het bereid een extra financieel offer te brengen, om de conventionele bewapening te versterken, waardoor de te grote afhankelijkheid van kernwapens zou kunnen verminderen.
- West-Europa heeft in toenemende mate moeite met de steeds hogere kosten, verbonden aan de aanschaf van hoogwaardige technologische wapens in de VS. Maar tot dusverre is het niet mogelijk gebleken een effectieve materieelsamenwer-

king van de grond te krijgen. De pogingen van Nederland in die richting verdienen daarom alle steun.

Gelukkig zijn de bondgenoten het nog steeds eens over de uitgangspunten van hun samenwerking. Er bestaat eenstemmigheid over het feit dat de Sovjetdreiging onverminderd groot is, dat een redelijke verdediging noodzakelijk is, en dat de VS en Europa nauw met elkaar verbonden dienen te blijven. Maar wil deze verbondenheid te natuurlijke erosie van de komende jaren doorstaan dan zijn aanpassingen wenselijk.

- Aanpassingen op politiek gebied: de Europese identiteit op veiligheidsgebied zal er toch op een goede dag moeten komen zonder de politieke solidariteit met de VS aan te tasten. En Europa zal daadwerkelijk de VS van haar goede bedoelingen moeten weten te overtuigen.
- Aanpassingen op militair-strategisch gebied: de verhouding tussen conventionele en nucleaire wapens op Europees grondgebied verdient nadere bestudering. Maar we moeten voorkomen dat de technologische ontwikkeling Europa geavanceerde wapens opdringt, die eigenlijk niet passen in de huidige strategie van oorlogsvoorkoming.
- Aanpassingen in de Oost-West verhouding: West-Europa ligt tegen Oost-Europa aan en heeft daarom groot belang bij een redelijke verstandhouding met vooral de Oosteuropese Warschau Pact-staten. In een nieuw veiligheidsconcept zou aan de speciale verstandhouding tussen deze groepen uit beide blokken speciale aandacht moeten worden besteed.

### Slotopmerkingen

Zoals iedere organisatie is ook de NAVO, met het verlopen van de jaren, aan verandering en slijtage onderhevig. De besluitvorming op basis van consensus verloopt soms wat moeizaam, omdat de aanvankelijk gemeenschappelijke belangen van de bondgenoten niet in alle gevallen meer parallel lopen, en de bereidheid voldoende geld aan de verdediging uit te geven bij sommige bond-

genoten wel eens omgekeerd evenredig lijkt aan de toenemende dreiging. Daarbij komt dat de NAVO aan het euvel leidt dat zij een opdracht heeft te vervullen, die in feite negatief is: ze moet zich voortdurend op iets voorbereiden dat hopelijk nooit zal gebeuren. En negatieve doelstellingen spreken de publieke opinie op de lange duur minder aan. Als zodanig is het al een hele prestatie dat het bondgenootschap er gedurende 35 jaar in is geslaagd de vrede te bewaren, en de partners bereid te vinden tot het handhaven van een (nog net) adequate verdediging. De gesignaleerde veranderingen doen zich overigens maar heel langzaam voor. Ze voltrekken zich vaak onder het schijnbaar rustige oppervlak van intensieve samenwerking en continu overleg. In de voorafgaande pagina's is getracht een aantal van die veranderingen te identificeren. Vaak is het moeilijk daarop slagvaardig te reageren. Enerzijds omdat er juist over de oplossing van de wezenlijke problemen zo moeilijk een consensus tot stand komt, anderzijds omdat de militair-technologische vooruitgang vaak veel sneller is dan de conceptuele aanpassing van de bestaande politieke of militaire strategie. Een additioneel probleem is dat West-Europa, geconfronteerd met deze veranderingen, vaak heen en weer wordt geslingerd tussen ideaal en werkelijkheid en niet of slechts aarzelend een keuze bepaalt. Dat blijkt uit het volgende.

West-Europa wenst, begrijpelijk, vast te houden aan het eigene. Maar het is er tot op heden niet in geslaagd een aanvaardbaar Europees veiligheidsconcept te ontwikkelen met een daarbij behorende eigen identiteit. Het voelt zich niet bij de Sovjet-Unie, maar evenmin geheel bij de VS thuis. Toch wil het geen derde macht worden, maar geeft er de voorkeur aan een 'sluimermacht' te blijven.

Tenslotte nog dit. Er wordt de laatste tijd regelmatig over patroon doorbrekend denken en handelen geschreven. Dat is ook nodig. Maar vaak begint men aan het verkeerde eind: het eenzijdig verminderen van wapens of wapensoorten zonder dat er een

duidelijk politiek of strategisch concept aan ten grondslag ligt. Een dergelijke benadering lijkt wat op schaken tegen zichzelf. Men doet zetten, uitgaande van een zelf opgesteld (ideaal) concept dat vaak niet strookt met de werkelijkheid. In iedere democratie, dus ook in het bondgenootschap, geldt het primaat van de politiek. Dit zou moeten inhouden dat Europa, geconfronteerd met bepaalde veranderingen eerst een veiligheidsconcept ontwikkelt, vervolgens zo mogelijk de militaire strategie, in overleg met de VS, aanpast, en pas dan (en als functie daarvan) de bewapening gedeeltelijk afbouwt of wijzigt. Nu ziet men het tegengestelde gebeuren. Men dringt aan op afbouw, (bijvoorbeeld van nucleaire wapens en de vervanging ervan door conventionele wapens) gaat dan noodgedwongen bepaalde onderdelen van de strategie aanpassen (of op science fiction wapens vertrouwen), en bekommert zich eigenlijk niet of ternauwernood om het politieke draagvlak, of zo men wil, het filosofisch concept ervoor. Dat is kortzichtig en draagt niet bij tot een grotere Europese veiligheid.

Toch behoeft dit alles niet tot pessimisme te stemmen. Zolang de bereidheid bestaat om met elkaar – al is het soms ruziënd – naar oplossingen te zoeken, is het met de Westerse veiligheid niet zo slecht gesteld. Het zou daarbij niet onverstandig zijn zowel de tegenstander als de eigen bevolking er nog meer van te overtuigen dat het bondgenootschap defensief, oorlogsvoorkomend is, en geen agressieve bedoelingen heeft. Vooral in het denken van de vredesbeweging wordt deze factor wel eens over het hoofd gezien. 'None of our weapons will ever be used, except in response to attack', is de centrale boodschap van de Verklaring van Bonn van 1982. Een duidelijker antwoord op Sovjet voorstellen betreffende 'non use of force' of 'non first use of nuclear weapons' is haast niet denkbaar.

