

R. KREUTZER

No first use-verklaring? Ja, mits...

Deze herfst zal de Tweede Kamer een hoorzitting organiseren over de NAVO-strategie van het aangepaste antwoord (*flexibility in response*). Eén van de hete hangijzers zal daar ongetwijfeld zijn de vraag of het westerse bondgenootschap moet afzien van een mogelijk eerste gebruik van kernwapens.

Twee gebeurtenissen hebben deze oude gedachte nieuw leven ingeblazen. Een artikel in het lentenummer van *Foreign Affairs*, waarin vier grote prominente Amerikanen een pleidooi houden voor zo'n no first use-verklaring. Dit verhaal heeft vooral in Duitsland nogal wat kritiek opgeroepen. De tweede stimulans voor de hernieuwde discussie is de rede van de Sovjet-minister van buitenlandse zaken Gromyko voor de Ontwapeningsconferentie van de Verenigde Naties in juni. De Russische bewindsman gaf in zijn speech een boodschap door van zijn opperste baas, Leonid Breznev, waarin deze het eerste gebruik van kernwapens eenzijdig afzweert.

De discussie over een no first use-verklaring, en daarmee over de hele NAVO-strategie, komt niet uit de lucht vallen. Het is goed een aantal ontwikkelingen op een rijtje te zetten die de strategie van het 'aangepaste antwoord' zelf rijp hebben gemaakt voor aanpassing. Toen de NAVO in 1967 tot deze strategie besloot, verliet zij daarmee het concept van 'massale vergelding' als antwoord op

elke vorm van Russische agressie, hoe klein ook, tegen enig land van de verdragsorganisatie. De pariteit tussen de vs en de Sovjet-Unie op het gebied van strategische kernwapens, die toen in zicht kwam en anno 1982 bestaat, maakte die strategie ongelooftwaardig.

Ervor in de plaats kwam het concept van 'flexibility in response'. Voortaan bestond de afschriking van de NAVO uit de dreiging 'gepast' te antwoorden op agressie vanuit het oostblok. Voorwaarde voor deze strategie was en is een ruime sortering van kernwapens van allerlei 'niveau' (qua bereik, vernietigend vermogen, mobiliteit, enz.) Eén van de bezwaren, die dan ook worden geopperd, is de constante druk die er van uitgaat om steeds nieuwe systemen te ontwikkelen, steeds 'bruikbaarere' kernwapens. Denk hierbij aan de neutronenbom dan wel - granaat.

Het afgelopen jaar is Europa herhaaldelijk opgeschrikt door uitlatingen van de Amerikaanse president over de mogelijkheid van een 'beperkte kernoorlog'. Afgezien van de ongenueanceerde woordkeus die *Ronald Reagan* gebruikte, is het hele idee van de beheersbaarheid van het gebruik van kernwapens impliciet besloten in de strategie van *flexible response*. En juist dat idee is niet langer houdbaar.

Men kan de vraag stellen of kernwapens ooit een bruikbare gevechtsfunctie hebben gehad; de huidige krachtverhoudingen tussen de NAVO en

het Warschaupact laten een dergelijke opvatting in elk geval niet toe. Immers, de Sovjet-Unie heeft op elke trede van de escalatieladder intussen pariteit bereikt, dan wel een overzicht.

Door al deze ontwikkelingen is in de publieke opinie in de diverse landen van het bondgenootschap sterke twijfel ontstaan over de NAVO-strategie. Mij lijkt dat een heel gezonde reactie, gezien de inherente zwakheden in die strategie.

McNamara cs

Het artikel van vier prominente Amerikanen in *Foreign Affairs* (lente 1982), onder wie *Robert McNamara* en *McGeorge Bundy* die in de jaren zestig zelf een belangrijk aandeel hadden bij de formulering van de strategie van *flexible response*, vormt een krachtig pleidooi voor het afgeven van een no first use-verklaring. De schrijvers menen dat hiermee het afkalvend vertrouwen van het publiek in de defensiepolitiek kan worden hersteld. De waarde van een no-first-use politiek ligt in de eerste plaats in: 'A posture of effective conventional balance and survivable second-strike nuclear strength is vastly better for our own peoples and governments, in a deep sense more civilized, than one that forces the serious contemplation of "limited" nuclear scenarios that are at once terrifying and implausible'.¹

Uit dit citaat blijkt ook al dat de vier geen voorstander zijn van een no first use-verklaring zonder meer. Zij verbinden er heel duidelijk de voorwaarde van een 'strengthened confidence in the adequacy of the conventional forces of the Alliance...'.² Het verwijt aan McNamara cs dat een no first use-politiek nauwelijks inhoud heeft, omdat het slechts een papieren verklaring betreft, wordt hiermee al voldoende gelogenstraft.³

In hun artikel zeggen de vier oud-bewindslieden te hopen dat deze voorstellen het Duitse wantrouwen in de Amerikaanse bedoelingen niet zullen vergroten. Die hoop is evenwel ijdel gebleken.

Met uitzondering van SPD-ontwapeningsexpert Egon Bahr hebben alle belangrijke smaakmakers op dit terrein de voorstellen gekraakt. Opvallend is de felheid waarmee dit gebeurt, met name in het door vier Duitsers geschreven 'tegenstuk', dat eind juni gelijktijd in *Europa-Archiv* en *Foreign Affairs* verscheen.⁴ De schrijvers zijn vier niet minder prominente Duitsers, te weten: professor *Karl Kaiser*, *Georg Leber* (van 1972 tot 1978 minister van defensie), CDU/CSU-woordvoerder *Alois Mertes* en de voormalig opperbevelhebber van de NAVO-strijdkrachten in Midden-Europa *Franz-Joseph-Schulze*. De voornaamste bezwaren van deze vier (en andere critici) tegen een no first use-verklaring zijn:

- Amerika verzwakt zijn strategische garantie;
- het tast één van de peilers van de NAVO-strategie aan, nl. het in onzekerheid laten van de tegenstander;
- het gevaar van een conventionele oorlog wordt erdoor vergroot.

Ik zal deze drie kritiekpunten achtereenvolgens de revue laten passeren.

Lekken in de atoompaplu?

De Duitse bondskanselier *Schmidt* laat geen gelegenheid voorbij gaan om te benadrukken dat hij 'geen enkele twijfel' heeft aan de Amerikaanse nucleaire garantie. Een Amerikaans president mag volgens deze formule niet méér belang hebben in de bescherming van de eigen bevolking, dan die van de Bondsrepubliek. Sterker, hij zou het voortbestaan van zijn eigen land in de waagschaal moeten willen stellen ter verdediging van West-Europa. Voor een weldenkend mens roept dat toch vragen op. Trouwens, oud-minister *Kissinger* heeft deze droom in september 1979 al wreed verstoord met een geruchtmakende speech in Brussel. *Kissinger* zei daar: 'De Europese bondgenoten moeten niet blijven vragen om steeds meer strategische ga-

ranties. Want die kunnen we niet nakomen, en misschien willen wij ze ook niet nakomen, want als we dat wel deden, zouden we de totale vernietiging van de beschaving riskeren'.

De belangen van West-Europa en Amerika zijn nu eenmaal niet identiek, hoe parallel zij ook kunnen lopen. Amerika heeft globale belangen als supermacht, en staat ook in een andere relatie tot de Sovjet-Unie dan Europa. Als dat ergens gebleken is, dan is het wel rond de Russische inval in Afghanistan, waarna met name het Duitse wachtwoord was: ontspanning is deelbaar. Vanuit Amerikaans standpunt kan zij dat niet zijn. Belangrijker zijn de geografische verschillen. Een 'evenwicht in de kwetsbaarheid' tussen de vs en West-Europa is alleen daarom al irreëel.⁵ Trouwens, zelfs tussen bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek bestaat geen 'evenwicht van kwetsbaarheid', en dat kan ook niet vanwege hun respectievelijke ligging op de wereldbol.

De belangrijkste reden waarom de Amerikaanse atoomparaplu niet langer gegarandeerd lekvrij is, ligt in de sterk gegroeide Sovjet-macht, en niet in Amerikaanse onwil. De vier Duitsers kiezen in deze kwestie toch voor de struisvogelvariant. Zij verwijten hun Amerikaanse tegenhangers zelfs dat zij de Europeanen een 'liever rood dan dood'-optie willen opdringen, als het erop aan komt.

McNamara en de zijnen pleiten inderdaad voor een principiële no first use-politiek en stellen dat 'even the most limited nuclear actions to prevent even the most imminent conventional disaster should be left out of authorized policy'.⁶ Zij wijzen daarmee de mogelijkheid van een no early use-verklaring (zo laat mogelijk inzetten van kernwapens) af op grond van de gedachte dat er dan feitelijk niet veel zou veranderen in de NAVO-strategie en -bewapening.

De overtrokken gevolgtrekking van de vier Duitsers duidt wel op de grote gevoeligheid die dit punt bij onze oosterburen oproept. Wat zij echter wat al te gemakkelijk over het hoofd zien is dat

de aanwezigheid van 250.000 Amerikaanse soldaten op Westduits grondgebied (een unieke situatie in de wereldhistorie) een duidelijke koppeling vormt tussen wat er in West-Europa gebeurt en de rest van de Amerikaanse militaire macht, inclusief de kernwapens. Geen enkele Amerikaanse president kan een dreigende vernietiging van zijn overzeese troepen onbeantwoord laten.

Met andere woorden, zolang deze troepen er zijn, en *McNamara* cs bepleiten juist een versterking van die aanwezigheid, is de koppeling voor zover mogelijk verzekerd. Men kan niet volhouden dat een no first use-verklaring Amerika de optie geeft buiten een tot Europa beperkt conflict te blijven.

(On)zekerheid

Het tweede kritiekpunt op de no first use-gedachte is dat het in strijd is met het 'essentiële beginsel van het NAVO-beleid dat oorlog het beste kan worden voorkomen door de tegenstander in het onzekere te laten over de reactie die een eventuele aanval zou teweegbrengen'.⁷ Ook NAVO-opperbevelhebber *Rogers* wijst hierop.

Hierbij zijn een aantal kanttekeningen te maken. Ten eerste blijft een bepaalde mate van onzekerheid altijd bestaan, zeker bij strijdhandelingen van een ongekende omvang. Ten tweede is de vraag gerechtvaardigd of niet gebleken is dat de eigen bevolking meer op stang wordt gejaagd dan de Russen door een strategie waarbij letterlijk alles mogelijk is. Daarop aansluitend: kan een strategie die alle opties open laat eigenlijk wel een strategie genoemd worden? De indruk dringt zich op dat deze belangrijke peiler van de strategie veeleer een verbloeming is van het feit dat er geen eensluitende, duidelijke strategie is, en dat in de praktijk met talloze verschillende scenario's wordt gewerkt. Tenslotte is het zo dat militairen (dat gaat aan beide kanten op) de neiging hebben naar de *capabili-*

ties te kijken van de wapensystemen en niet naar de praatjes eromheen. Het in onzekerheid laten leidt intussen wel tot een versterking van het denken in termen van een *worst case-scenario*.

Oorlogsdrempel omlaag?

De belangrijkste kritiek van de vier Duitse auteurs is echter hun vrees dat een conventionele oorlog waarschijnlijker wordt, wanneer de Sovjet-Unie haar risico kan berekenen.⁸ Van *Eenennaam* deelt deze kritiek en komt tot de conclusie: 'Een op zichzelf goed bedoelde poging de atoomdrempel te verhogen resulteert aldus in een ernstige verlaging van de oorlogsdrempel'.⁹

Theoretisch is hier geen speld tussen te krijgen. Als de dreiging van escalatie naar een atoomblog wegvalt of sterk vermindert, ziet een 'gewone' (conventionele) oorlog er voerbaarder uit. Maar is dit in de praktische verhoudingen in Europa ook zo, en zo ja, is daar dan geen wijziging in te brengen?

Vooraf dit: van verschillende kanten is er de laatste tijd terecht gewezen op de verschrikkingen van zo'n 'gewone' oorlog, die waarschijnlijk net zo immens zullen zijn.¹⁰ Dat houdt derhalve in dat er evenzeer een afschrikkende werking vanuit gaat. Weliswaar blijven de supermachten zelf, althans hun grondgebied, misschien buiten schot, maar welk doel kan ermee gediend zijn dat grote delen van West- en Oost-Europa verwoest worden? Noch Moskou noch Washington kan enig voordeel putten uit zo'n optie.

Blijft over de mogelijkheid van Russische druk of chantage. Welnu, de mogelijkheid daartoe hangt grotendeels af van het conventionele vermogen van de NAVO weerstand te bieden aan militaire acties van het Warschaupact. Een no first use-verklaring zou dat alleen bevestigen én (ook dat is een belangrijk argument voor de Amerikaanse pleitbezorgers) juist een belangrijke stimulans

kunnen vormen voor een vergroting van de niet-nucleaire kracht van de NAVO.

Kernwapens voor het slagveld

Toch ook een punt van kritiek op het betoog van *McNamara*, namelijk dat het teleurstelt in de uitwerking van concrete (conventionele en nucleaire) maatregelen. Toch zou het onredelijk zijn dit de schrijvers te zwaar aan te rekenen. Het gebrek aan gedetailleerde alternatieven is een tekortkoming die met net zoveel recht doorgeschoven kan worden naar het bordje van de critici van een no first use-verklaring. Immers, ook al deze experts blijken voorstander van het verhogen van de atoomdrempel zonder dat iemand dat precies uitwerkt.

De vier Amerikanen zouden echter wel wat duidelijker kunnen zijn over de zogenaamde *gevechtswapens*, ook wel tactische kernwapens.

Binnen de bestaande nucleaire wapenmix komen deze systemen het eerst in aanmerking voor afschaffing. Steeds meer deskundigen blijken voorstander van een drastische inkrimping (of totale verwijdering) van het aantal korte dracht-kernwapens. De twijfel groeit aan hun militaire effectiviteit, en de wapens (zoals de neutronengranaat) die voor praktisch gebruik zijn verfijnd, worden afgewezen omdat zij de grens tussen kernwapens en conventionele systemen dreigen te vervagen.

Het belangrijkste criterium voor de beoordeling van kernwapens dient te zijn de vraag of zij al dan niet een gevechtstaak hebben, dit in tegenstelling tot een pure afschrikingsfunctie. In de literatuur wordt dit als 'defence' tegenover 'deterrence' afgezet. De gedachte aan 'nuclear defence'-strategieën, hoe aanlokkelijk ook in technische termen, zou geheel afgezworen moeten worden¹¹. *Volten* wijst er in een artikel in de *Internationale Spectator* terecht op dat tot op de dag van vandaag geldt 'wat Bernhard

Brodie in 1946 als een van de eerste over nucleaire strategie schreef, namelijk dat kernwapens ongeschikt zijn voor het voeren van een gevecht¹². Toch komt *Volten* in datzelfde artikel tot de conclusie dat een 'blijvende behoefte aan kernwapens voor de korte afstand' bestaat om daarmee een aanvaller te dwingen tot spreiding van zijn troepen en een conventionele aanval te bemoeilijken¹³. Een duidelijk voorbeeld van een gevechtstaak en daarmee in strijd met het criterium dat kernwapens hun oorspronkelijke functie als afschrikingswapen weer terug moeten krijgen. Bovendien zou waarschijnlijk ook een kernwapen voor langere afstand een aanvaller tot spreiding kunnen dwingen.

Maar er zijn ook militaire twijfels. In een *Adelphi Paper* gaat *Gregory Treverton*, onderdirecteur van het *RIS* in Londen, de bruikbaarheid van korte afstand-kernwapens na. Hij komt tot de conclusie dat het onwaarschijnlijk is dat de gevechtswapens ooit ingezet zullen worden: '*Thus, a limited Poseidon strike against targets deep in Eastern Europe could turn out not to be one of the last 'rungs' on some notional escalation ladder, but the first*'¹⁴.

Het zou te ver voeren alle voors en tegens van tactische kernwapens hier op een rijtje te zetten. Dat er gereede twijfel kan bestaan over hun nut moge hierbij duidelijk zijn.

Met een no first use-verklaring zouden de gevechtswapens grotendeels overbodig worden. Als de Sovjet-Unie bereid is tot een nul-optie, kunnen ze totaal verdwijnen. Zo niet, dan kan de NAVO besluiten tot een zeer beperkt aantal. *McNamara* cs rekenen erop dat van een no first use-politiek een heilzame werking op de politieke verhoudingen tussen oost en west zal uitgaan.

Rol kernwapens terugdringen

Overigens zijn de aangehaalde tegenstanders het allemaal eens over de noodzaak om de atoom-

drempel zo hoog mogelijk te maken, met name door een voldoende sterke conventionele defensie. Dat gezegd zijnde komen de verschillen weer volop naar boven, want wat is voldoende? *McNamara* cs wijzen erop dat het risico van een conventionele oorlog 'nooit zo groot is geweest als doemdenkers hebben beweerd' en dat er op dit punt de laatste twintig jaar veel is verbeterd.

In het kader van dit artikel is het natuurlijk onmogelijk dieper in te gaan op de vraag hoe de NAVO er conventioneel voorstaat. Toch is het antwoord op deze vraag beslissend voor een definitief 'ja' of 'ja, mits..' tegen een no first use-politiek. Tegenstanders van deze politiek, zoals in Nederland de VVD-er *Bolkestein*, zijn van mening dat er een dermate hoog prijskaartje aan zou hangen, dat niet verwacht mag worden dat de NAVO-lidstaten dit kunnen of willen opbrengen.¹⁵ Anderen laten getallen vallen als vier procent jaarlijkse groei van de defensiebegrotingen, maar niet duidelijk is waarop dit is gebaseerd. Er is duidelijk sprake van natte vinger-werk, ook bij degenen die zonder dralen stellen dat we nu wel genoeg hebben.

Het zal geen gemakkelijke opgave zijn hier iets concreets voor te bedenken, hetgeen het overigens niet minder dringend maakt. Een vergelijking van getallen kan in elk geval niet volstaan. In zekere zin is het daarom onvoorwaardelijk 'ja' zeggen tegen een no first use-verklaring te vroeg.

Alles wijst er op dat de technologische ontwikkelingen in het voordeel werken van defensieve taken. *Precision guided missiles* hebben hun waarde bewezen in de Falkland-oorlog. Bestrijding van het gevreesde tankoverwicht van het Warschaupact zonder een numerieke versterking aan NAVO-zijde gaat tot de mogelijkheden behoren. Ook wordt het binnen afzienbare tijd mogelijk geacht met conventionele middelen de aanvoerlijnen en het tweede echelon strijdkrachten van de tegenstander zware slagen toe te brengen. Dit is uitgewerkt in het nieuwe NAVO-concept '*Airland battle 200*'. Vol-

gens de Amerikaanse senator Sam Nunn (invloedrijk Democraat) valt dit allemaal financieel binnen de mogelijkheden van de NAVO-landen.¹⁶

Tot slot een enkele opmerking over het D'66-standpunt in deze kwestie. In het Beleidsprogramma 1977-1981 wordt gesteld dat een no first use-verklaring onder de huidige omstandigheden een vlag is die de lading niet kan dekken: een voorzichtig 'nee, tenzij...'. In het concept verkiezingsprogramma 1981-1985 wordt er met geen woord over gerept, terwijl in het definitieve verkiezingsprogramma ineens een onvoorwaardelijk 'ja' opduikt: 'Nederland moet binnen de NAVO pleiten voor het afgeven van een verklaring om niet als eerste kernwapens te gebruiken' (pag. 32).

Niet duidelijk is waaraan deze verandering in het standpunt te danken, dan wel te wijten is.

juni 1982

Noten

1. McGeorge Bundy, George F. Kennan, Robert McNamara en Gerard Smith, 'Nuclear Weapons and the Atlantic Alliance', *Foreign Affairs*, lente 1982, p. 766. Van dit artikel verscheen een uittreksel in *NRC-Handelsblad* (19 april 1982), maar in deze samenvatting ontbreken enkele belangrijke passages.
2. Idem, p. 759.
3. Bijvoorbeeld B. van Eenennaam in *NRC-Handelsblad* van 22 juni 1982. Curieus genoeg gaat deze in de rest van zijn betoog juist uit van de veronderstelling dat zo'n verklaring wél betrouwbaar overkomt in Moskou.
4. *Europa-Archiv, Folge* 12/1982. Een uitvoerige samenvatting is te vinden in de *Frankfurter Allgemeine* van 24 juni 1982.
5. Zie J. G. Siccema, 'Risico West-Europa onevenredig groot', *Volkscrant* 28 april 1982.
6. McGeorge Bundy ca. o.c., p. 762.
7. Van Eenennaam, *NRC* 22 juni 1982, zie ook noot 3.
8. In een artikel in *Europa-Archiv, Folge* 12/82. Door mij geraadpleegde samenvatting in *FAZ*, 24 juni 1982.
9. Zie noot 7.
10. Bijvoorbeeld J. G. Siccema in *NRC* van 13 april 1982.
11. Zie Gregory Treverton, *Nuclear weapons in Europe*, Aldelphi Paper no. 168, zomer 1981, p. 12.
12. P. M. E. Volten, 'Wapenbeheersing en Europese Veiligheid', *Internationale Spectator*, oktober 1981, p. 624.
13. Idem, p. 627.
14. Treverton, o.c., p. 12.
15. *Haarlems Dagblad*, 8 mei 1982.
16. In een interview in *Newsweek*, 31 mei 1982.