

Analyse

Europese veiligheid onder druk

Een oproep tot een pan-Europese dialoog

Laurien Crump

Welke lessen biedt de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) uit de jaren '70 voor de hedendaagse Europese veiligheid? Dit artikel analyseert aan de hand van archiefonderzoek in hoeverre de CVSE aanknopingspunten kan verschaffen op dit thema.

Europese veiligheid staat onder druk, vanuit verwachte en onverwachte hoeken. Het gevaar komt niet langer alleen uit Rusland, waarvandaan president Vladimir Poetin onrust zaait in Oekraïne en een militaire vuist maakt richting de Baltische landen, of vanuit populistische leiders, zoals Marine Le Pen en Geert Wilders, die de Eurosceptis aanwakkeren. Terwijl een 'nieuwe Koude Oorlog' op handen lijkt, laten onze traditionele bondgenoten ons in de steek, keert het Verenigd Koninkrijk de EU de rug toe en is er in de Verenigde Staten een president verkozen, die de NAVO 'achterhaald' vindt en de EU een 'Duits vehikel'. Terwijl ongekend grote roterende NAVO-troepenmachten door Oost-Europese landen marcheren om de mogelijke Russische dreiging af te weren, vallen onze trans-Atlantische bondgenoten ten prooi aan een populisme, dat minder ruimte laat voor de instituties die de naoorlogse stabiliteit moeten handhaven. Terwijl er strategieën worden ontwikkeld om Poetins vermeende expansionisme in te willen dammen, wandelen Theresa May en Donald Trump hand in hand over het bordes van het Witte Huis.

De al dan niet populistische kritiek op de Europese Unie wordt op die manier een 'self-fulfilling prophecy'. De EU wordt elke dag een klein beetje minder relevant. Er kan een situatie ontstaan waarbij de Russen en de Amerikanen over onze hoofden heen besluiten nemen, die ons betreffen, net als tijdens de eerste helft van de Koude Oorlog. Hoewel Trump zich recent kritischer heeft uitgelaten over Poetin, is die kritiek wellicht flinterdun: hij kan niet anders nu zijn voormalige veiligheidsadviseur, Michael Flynn, is afgetreden door de contacten met de Russen. In het tijdperk van Kompromat, nepnieuws en alternatieve feiten volstaat het niet het morele gelijk aan onze kant te hebben. We moeten daarom in gesprek blijven met beide partijen in plaats van op hen neer te kijken. Juist een multilaterale dialoog kan een 'nieuwe Koude Oorlog' de kop indrukken.

De term 'nieuwe Koude Oorlog' volstaat echter niet meer om de huidige spanningen te duiden: zoals de secretaris-generaal van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), Lamberto Zannier, opmerkt in een interview in *NRC Handelsblad* in november 2016 bestonden er tijdens de Koude Oorlog 'mechanismen' om de dialoog in stand te houden.¹ Dergelijke mechanismen schitteren nu in afwezigheid. Tegelijkertijd hebben de (voormalig) ministers van Buitenlandse Zaken van Oostenrijk, Duitsland en Italië begin december een oproep gedaan om de OVSE weer 'in het hart van multilaterale diplomatie in Europa te plaatsen'.² Hoewel deze oproep in vele internationale dagbladen is gepubliceerd, is er weinig ruchtbaarheid aan gegeven. Op dit front kunnen we lessen trekken uit de Koude Oorlog, waarin een vergelijkbaar instituut wél functioneerde.

De dialoog waar Zannier op doelde, werd belichaamd door de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (de CVSE), de voorloper van de huidige OVSE. Vanaf november 1972 namen alle 33 Europese landen (behalve Albanië), de Verenigde Staten en Canada deel aan deze Europese veiligheidsconferentie, die *nota bene* door de Warschaupactlanden was geïnitieerd. Dit leidde in eerste instantie tot het beroemde 'Helsinki-slotakkoord' in juli 1975, waarin enerzijds afspraken werden gemaakt over de onschendbaarheid van grenzen (een Sovjetverlangen) en anderzijds over het nakomen van de mensenrechten (een Sovjetconcessie). Het leidde echter ook tot jarenlange vervolgconferenties in Belgrado (1977), Madrid (1980-83) en Wenen (1986-89). De Koude Oorlogsdichotomie maakte plaats voor een multilaterale dialoog. Dit artikel analyseert aan de hand van archiefonderzoek in hoeverre de CVSE enige aanknopingspunten kan verschaffen om de huidige uitdagingen betreffende Europese veiligheid het hoofd te bieden.

Europese veiligheid als gemeenschappelijk project

Na de dood van Stalin in 1953 werd er in de Sovjet-Unie serieus nagedacht over het idee van een Europese veiligheidsconferentie om met name de eigen veiligheid te consolideren. Een voorstel uit 1954 van Sovjetminister Molotov werd in West-Europa echter niet serieus genomen, omdat het werd gezien als een manier om de Sovjetinvloedsfeer in Europa uit te breiden. In plaats daarvan werd in 1955 het Warschaupact opgericht, wat ook een manier was om in ieder geval de collectieve veiligheid in Oost-Europa naar een hoger plan te tillen. Hoewel het Warschaupact vooral gezien wordt als een Sovjetinstrument, begonnen de Oost-Europese lidstaten het bondgenootschap steeds meer te gebruiken als instrument om hun eigen belangen te behartigen. Na de Cubacrisis en de tweede Berlijnse crisis in de eerste helft van de jaren zestig groeide binnen het Warschaupact de behoefte om op een serieuze manier met de NAVO-lidstaten om de tafel te zitten. In december 1964 deed de Poolse minister van Buitenlandse Zaken daarom een serieuze oproep in de algemene vergadering van de Verenigde Naties voor een multilaterale Europese veiligheidsconferentie. Dit voorstel werd tussen 1965 en 1969 verder uitgewerkt binnen het Warschaupact en in maart 1969 werd de zogenaamde 'Boedapestverklaring over Europese veiligheid' voorgelegd aan de NAVO. Aangezien de Warschaupactlanden ditmaal bereid waren tot deelname van de Verenigde Staten en Canada, wat het risico op Sovjetdominantie in Europa neutraliseerde, werd het voorstel door de NAVO geaccepteerd. Ook de neutrale en niet gebonden Europese landen zouden deelnemen en de Finse premier, Urho Kekkonen, was bereid om op te treden als gastheer van de conferentie.

In november 1972 begonnen de onderhandelingen tussen afgevaardigden — veelal diplomaten en ambassadeurs — uit 33 Europese landen, Canada en de VS in Helsinki. Na drie jaar onderhandelen in Helsinki en Genève werd op 1 augustus 1975 het Helsinki-slotakkoord ondertekend. Hierin werd Europese veiligheid verdeeld over vier manden — veiligheid, economische zaken, menselijke contacten, en vervolgconferenties. In de eerste mand werden ook tien principes opgenomen, waaronder non-interventie, soevereiniteit en respect voor mensenrechten. Dit laatste was baanbrekend, omdat mensenrechten op die manier een onderdeel werden van Europese veiligheid. In de literatuur over de CVSE ligt de nadruk dan ook op het belang van mensenrechten. De CVSE wordt op die manier al gauw een westers succesverhaal, aangezien met name de West-Europese deelnemers veel nadruk legden op mensenrechten, wat natuurlijk niet in Sovjetbelang was. Verschillende historici suggereren zelfs dat de incorporatie van mensenrechten in het Helsinki-slotakkoord

uiteindelijk leidde tot de val van het communisme eind jaren tachtig.³ Het legitimeerde immers het verzet van Oost-Europese dissidenten.

Met dit overheersende narratief wordt echter één belangrijk aspect over het hoofd gezien: de CVSE was in eerste instantie een dynamisch platform voor een multilaterale dialoog over Europese veiligheid. Getuige de opmerkingen van deelnemers werd het ook als zodanig beschouwd. De Sovjets hechtten bijzonder veel waarde aan het 'pan-Europese proces', zoals zij dat noemden. De concessiebereidheid vanuit Oost-Europese kant, die zover ging dat men zelfs akkoord ging met mensenrechten, komt voor een groot deel voort uit de waarde die aan dit proces gehecht werd. Maar ook West-Europese deelnemers zagen duidelijk het belang van een platform, waarin men met elkaar om de tafel bleef ongeacht internationale spanningen. Voor de kleinere spelers aan beide kanten van het IJzeren Gordijn was het een manier om betrokken te raken bij belangrijke ontwikkelingen op veiligheidsgebied, die voorheen over hun hoofden besloten werden. De zogeheten 'supermachtendétente' van de jaren zeventig werd op die manier gecompliceerd door 'Europese détente'. Dit was ook in het belang van de neutrale en niet gebonden landen — bijvoorbeeld Oostenrijk, Zwitserland, Finland en Zweden — die anders volledig buitenspel stonden. Door de CVSE werd Europese veiligheid een gemeenschappelijk project, waar alle deelnemers aan beide kanten van het IJzeren Gordijn iets over te zeggen hadden.

Europa in crisis

Het belang van de CVSE als multilateraal, diplomatiek platform bleek duidelijk in het begin van de jaren tachtig. Op dat moment stond de Europese veiligheid onder druk op een manier die vergelijkbaar is met de huidige situatie. In december 1979 was de Sovjet-Unie Afghanistan binnengevallen. Sovjetbronnen laten zien dat dit voornamelijk een preventieve maatregel was om verdere onrust aan de grenzen van de Sovjet-Unie te voorkomen en de Amerikaanse inmenging in het Midden-Oosten een halt toe te roepen. Vanuit westers perspectief was het echter een duidelijk voorbeeld van Sovjetexpansiedrang. De zogeheten 'tweede Koude Oorlog' was een feit. Na een periode van détente stonden Oost- en West-Europa weer diametraal tegenover elkaar. Toen Ronald Reagan in januari 1981 als president van de VS aantrad, verhoogde zijn 'Evil Empire'-retoriek de spanningen. De internationale context voor de CVSE-conferentie in Madrid, die in 1980 begon, was explosief. Het kader van de CVSE dwong alle spelers op het Europese toneel echter om met elkaar in gesprek te blijven.

Hoewel sommige deelnemers overwogen om de CVSE af te breken, verraadde dat volgens de Zwitserse ambassadeur, Edouard Brunner, 'een gebrek aan begrip van het CVSE-proces'.⁴ De CVSE vond uiteindelijk doorgang om de internationale spanningen het hoofd te bieden, aanvankelijk met succes. De Oost-Europese deelnemers hadden een ontwapeningsconferentie op de agenda gezet, waarin ze werden gesteund door Frankrijk en enkele neutrale landen, zoals Zweden. De West-Europese landen wilden vervolgonferenties over mensenrechten. Uiteindelijk vonden alle deelnemers elkaar door met beide verlangens in te stemmen.

Op het moment dat een slotakkoord binnen bereik leek, werd de internationale context echter nóg grimmiger. Op 13 december 1981 kondigde de Poolse premier en partijleider, Generaal Jaruzelski, de staat van beleg aan in zijn eigen land om de golf van protesten in het

kielzog van de Poolse vakbeweging Solidarnósc de kop in te drukken. In het Westen werd het Kremlin hiervoor verantwoordelijk gehouden: Jaruzelski zou tot deze maatregel gedwongen zijn, omdat Sovjettanks richting Polen oprukten. Recente bronnen laten echter zien dat Sovjetleider Leonid Brezjnev een verzoek van Jaruzelski om militaire steun expliciet had afgewezen.⁵ De spanningen binnen de CVSE waren er niet minder om en de Amerikanen dreigden de stekker uit de conferentie in Madrid te trekken. Er ontstond ook onenigheid binnen het westerse kamp, aangezien de Amerikanen pleitten voor economische sancties jegens de Sovjet-Unie en de West-Europeanen juist de dialoog vooropstelden.

Er kwamen geen sancties, maar de onderhandelingen werden maandenlang stilgelegd. Uiteindelijk bleek de dialoog te zegevieren. Het CVSE-proces bood ook vóór Gorbatsjov al ruimte aan een paar westers-georiënteerde leden van de Sovjetdelegatie, die uiteindelijk zelfs hun Amerikaanse rivalen wisten te overtuigen van hun vreedzame intenties. Op 6 september 1983 werd er een slotdocument getekend, dat zelfs niet getorpedeerd werd door het feit dat de Sovjet-Unie op 1 september per abuis een Koreaans passagiersvliegtuig had neergeschoten. In het akkoord was overeenstemming over zowel vervolgconferenties over mensenrechten als over een ontwapeningsconferentie. De CVSE leek daarmee de angel uit de tweede Koude Oorlog te hebben gehaald. Volgens de leider van de Sovjetdelegatie, Joeri Kasjlev, 'toonde het dat de CVSE, als veiligheidsscharnier in de chaos van internationale betrekkingen, de onderhandelingsmechanismen tussen Oost en West hielp te handhaven'.⁶ Zijn Amerikaanse collega, Max Kampelman, noemde het zelfs een 'major stage-setter for the East-West progress that followed'.⁷

Een gemeenschappelijk Europees huis?

De CVSE-conferentie in Madrid wierp haar vruchten af. De overeengekomen ontwapeningsconferentie, die plaatsvond in Stockholm, was een succes en leidde tot een aantal belangrijke doorbarken op het gebied van ontwapening. Daarnaast plaveide zij de weg voor de manier waarop Gorbatsjov zijn 'nieuwe politieke denken' tijdens de vervolgconferentie in Wenen in praktijk wilde brengen. Deze conferentie begon in november 1986 met een spectaculair Sovjetvoorstel, namelijk de organisatie van een conferentie over mensenrechten in Moskou. Dit voorstel leidde tot verdeeldheid aan beide zijden van het IJzeren Gordijn: aan westerse zijde over de mate waarin dit serieus genomen kon worden en aan oosterse zijde over de mate waarin dit wenselijk was. Uiteindelijk ontstond ook hier een breuk tussen de West-Europeanen, die geneigd waren de Sovjetdelegatie het voordeel van de twijfel te gunnen, en de Amerikanen, die voortdurend hun veto uitspraken.

Ondertussen werd de CVSE een platform om hervormingen in Oost-Europa te bewerkstelligen. De Sovjetdelegatie gebruikte het als instrument om de minder hervormingsgezinde Oost-Europese delegaties onder druk te zetten. In het slotdocument dat na drie jaar onderhandelen op 15 januari 1989 eindelijk werd getekend, committeerden alle deelnemers zich aan meer respect voor 'de menselijke dimensie' (incl. mensenrechten), een mensenrechtenconferentie in Moskou én 'vrijheid van beweging' (tussen Oost en West). Volgens leden van de Sovjetdelegatie plaveide dit de weg voor de democratische revoluties in Oost-Europa in 1989. Het CVSE-proces had de partijleiders van de landen in kwestie er immers toe gedwongen de teugels enigszins te laten vieren. Daarnaast had het Kremlin vanaf het begin al zoveel waarde gehecht aan het 'pan-Europese proces', dat het

voortdurend tot concessies bereid was. Voor de Sovjets had dit de hoogste prioriteit, ondanks vaak felle kritiek op hen. De concessies die reeds voor het aantreden van Gorbatsjov waren gedaan, maken Gorbatsjovs breuk met het verleden op dit vlak dan ook minder groot dan vaak wordt verondersteld.

Het was echter Gorbatsjov die de CVSE centraal stelde in zijn visie op de toekomst van Europa. In de tweede helft van de jaren tachtig pleitte hij stevast voor de bouw van een 'gemeenschappelijk Europees huis', waarin alle Europese landen, net als in de CVSE, een kamer konden bewonen. Gorbatsjov pleitte in een toespraak bij de Raad van Europa in juli 1989 zelfs met veel verve voor een nieuwe, Europese samenwerking ná de Koude Oorlog — iets wat hij als eerste voorzag — binnen het raamwerk van de CVSE.⁸ De Sovjet-Unie zou volgens de Sovjetleider moeten integreren in Europa. Deze visie leek heel even werkelijkheid te worden. Op 21 november 1990 ondertekenden alle deelnemers aan de CVSE het zogeheten 'Charter of Paris for a new Europe', waarin 'a new era of democracy, peace and unity in Europe' aangekondigd werd.⁹ Op dat scharnierpunt in de geschiedenis, een jaar na de val van de Berlijnse Muur en een maand na de eenwording van Duitsland, leek de CVSE het ideale instrument om stabiliteit na de Koude Oorlog te waarborgen. De CVSE had haar waarde immers al bewezen: niet alleen had de continue dialoog bijgedragen aan de de-escalatie van verscheidene crises, maar het had ook de weg geplaveid voor de dissidente bewegingen in Oost-Europa en voor verschillende afspraken op het gebied van wapenbeheersing, die cruciaal bleken in de akkoorden tussen Reagan en Gorbatsjov. Ook in de wetenschap werd benadrukt dat het buitensluiten van Rusland buitengewoon destabiliserend voor de Europese veiligheid zou zijn.

Conclusie

De Russische ambities voor de CVSE werden geëclipseerd door de toetreding van de Oost-Europese landen tot de NAVO en vervolgens de EU. Het instituut dat tot wasdom was gekomen in een verdeeld Europa, werd het instrument voor een verenigd Europa. Tegelijkertijd werd de organisatie die was opgericht om een dialoog te institutionaliseren terzijde geschoven en werd Rusland, zoals een gerenommeerde Amerikaanse historica dat noemt, 'aan de periferie van het nieuwe Europa' geplaatst.¹⁰ De CVSE werd op 1 januari 1995 ondertussen omgedoopt tot de OVSE. Hoewel de OVSE een belangrijke rol speelt in zaken zoals verkiezingswaarnemingen en mensenrechten, speelt zij geen centrale rol in het bereiken van een consensus over Europese veiligheid. De CVSE was een dynamisch proces, dat plaatsvond in verschillende Europese hoofdsteden, en waar ook diplomaten, ambassadeurs, ministers en staatshoofden aan deelnamen. Zo bevond zij zich in het hart van de Europese internationale politiek. De OVSE daarentegen is een bureaucratisch instituut, met een groot corpus van ambtenaren in een prachtig hoofdkwartier in Wenen. Russische pogingen om de OVSE halverwege de jaren negentig toch nog tot hét centrale Europese samenwerkingsverband om te vormen waren tevergeefs.

Nu is er echter ook vanuit West-Europa een oproep gedaan tot een dergelijk verband, waaraan meer gehoor dient te worden gegeven. De oproep van de genoemde (voormalig) ministers van Buitenlandse Zaken voor een nieuwe dialoog middels de OVSE is in feite een pleidooi voor de 'mechanismen' uit de Koude Oorlog, die zelfs volgens de OVSE-topman, Lamberto Zannier, thans schitteren in afwezigheid. Het is een pleidooi dat ruimte laat voor de Russische zorgen — al dan niet retorisch — over de NAVO, die in februari nog door

minister van Buitenlandse Zaken Sergej Lavrov geuit werden op de algemene veiligheidstop in München. Ook hij pleitte voor een hernieuwde samenwerking tussen Rusland en de NAVO-lidstaten. Het is tijd voor een inclusieve manier van politiek bedrijven, die ook centraal stond tijdens de CVSE. We moeten ons niet vast te bijten in de bestaande structuren — de NAVO en de EU — maar iets verder over de Europese en trans-Atlantische grenzen heen kijken. Een dynamische multilaterale dialoog is het beste tegengif tegen Trumps monosyllabische getweet, Poetins cyberoorlog en de populistische afkeer van de Europese bureaucratie.

Dr. Laurien Crump is Universitair Docent en Onderzoeker in de Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Utrecht. Haar boek, *The Warsaw Pact Reconsidered: International Relations in Eastern Europe, 1955-69*, is in 2015 door Routledge gepubliceerd.

¹ 'De Koude Oorlog logica van escalatie is weer terug', interview met Lamberto Zannier, *NRC Handelsblad*, 17 november 2016, www.nrc.nl.

² 'The role of the OSCE', *Corriere della Sera*, 7 december 2016, www.esteri.it.

³ Zie bijvoorbeeld Daniel Thomas, *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights and the Demise of Communism* (Princeton, 2001) en Sarah Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network* (Cambridge, 2011).

⁴ Interview met ambassadeur Brunner in Alice Nemcova (red.), *CSCE Testimonies: Causes and Consequences of the Helsinki Final Act, 1972-1989* (Praag, 2013), 109.

⁵ 'Notebook Entries of Lt. Gen. Viktor Anoshkin', 11 december 1981, in Andrzej Paczkowski en Malcolm Byrne (red.), *From Solidarity to Martial Law: The Polish Crisis of 1980-1981* (Boedapest, 2007), 454-455.

⁶ Joeri Kasjlev, 'The CSCE in the Soviet Union's Perspective', Nationaal Archief, Minister van Buitenlandse Zaken, jhr. Mr. J.L.R. Huydecoper van Nigtevegt, 1957-1996, Archiefbloknr.: Z238, Inv. Nr. 9, 30.

⁷ Citaat van Kampelman in Alexis Heraclides, *Security and Cooperation in Europe: The Human Dimension* (Londen, 1993), 69.

⁸ Toespraak van Gorbatsjov in de Raad van Europa, 'Europe as a Common Home', Straatsburg, 6 juli 1989, <https://chnm.gmu.edu>.

⁹ Charter of Paris for a new Europe, 19-21 november 1991, Parijs, www.osce.org.

¹⁰ Mary Sarotte, *1989: The Struggle to Create Post-Cold War Europe* (Princeton, [2011] 2014), omslag.