

# Tussen Europese supermacht en renationalisering

Prof. dr. J.G. Siccama

## Inleiding

Na de strategische terugtocht van de Sovjet-Unie uit Oost-Europa koos de Europese Gemeenschap uitdrukkelijk voor zichzelf ten gunste van verdieping boven verbreding. Deze voorrang kwam het duidelijkst tot uitdrukking in de verhevigde pogingen van de lidstaten een gemeenschappelijke markt tot stand te brengen (*Europa '92*) en ook tot een Europese Monetaire Unie (EMU) te komen. Onder aanwending van het argument dat de Gemeenschap pas in staat zou zijn nieuwe lidstaten te laten toetreden nadat de samenwerkingsbasis van de Twaalf zou zijn versterkt, werd de deur voor de jonge Oost-Europese democratieën, die zich in 1989 hadden bevrijd, gesloten. Landen als Polen, Tsjecho-Slowakije en Hongarije moeten eerst een serie structurele hervormingen doorvoeren om de overgang van hun centraal geleide economieën naar marktstelsels mogelijk te maken.

Doet het dilemma tussen verbreding en verdieping zich ook op het gebied van de *militaire veiligheid* voor? Hoe liggen op dit terrein de prioriteiten van het Westen? Op deze vragen zal in deze bijdrage worden ingegaan aan de hand van een aantal min of meer objectieve ontwikkelingen in de context van de Europese veiligheid (paragraaf 1). Voorts zal ik ingaan op de alternatieve veiligheidsstructuren waartoe in Europa kan worden gekomen (paragraaf 2). In paragraaf 3 zal blijken dat de NAVO in veiligheidspolitiek opzicht de kleine Warschaupactlanden op gelijksoortige wijze aan hun lot overlaat als de EG dat in economisch opzicht doet.

## 1. Zeven trends

### 1.1. In plaats van massale dreiging door de Sovjet-Unie komen diffuse veiligheidsrisico's

Eerste uitgangspunt bij de beschrijving van de in ons werelddeel ontstane veiligheidssituatie is dat de onmiddellijke militaire bedreiging van de NAVO door het Warschaupact - ook van de kant van de Sovjet-Unie - is verdwenen. De Russische bekrachting van het twee-plus-vier-akkoord wijst op het feit dat de Sovjet-Unie nog steeds bereid is haar 340.000 strijdkrachten uit Duitsland terug te trekken. Het Kremlin is akkoord gegaan met de militaire liquidatie van het Warschaupact per 1 april 1991 en schijnt te berusten in de terugtocht van Russische troepen uit Tsjecho-Slowakije en Hongarije in de loop van dit jaar en uit Polen en wat voorheen de DDR was in de loop van een periode van vier jaar (1991-'94).

Dit betekent dat het gevaar voor een massale verrassingsaanval is geweken. De tweezijdige dreiging uit de Koude Oorlog, waarin mede door de nucleaire slagschaduw slechts een kleine kans op een grote confrontatie bestond, is vervangen door diffuse veiligheidsrisico's die met een onbekende graad van waarschijnlijkheid kunnen optreden en waarvan ook de escalatiekans onduidelijk is. Doorgaans worden in dit verband drie gevaren onderscheiden:

- a. buitenlands-politiek en militair revanchisme van de Sovjet-Unie;
- b. horizontale of verticale escalatie van conflicten binnen en tussen de kleinere Oosteuropese landen;
- c. dreigingen van buiten Europa, in het bijzonder vanwege extremistische regimes die zich hebben voorzien van inzetmiddelen voor vernietigingswapens met grote dracht.

Over de vraag of dit soort dreigingen daadwerkelijk zullen optreden heerst volstrekte onzekerheid. Zeer omstreden is daarnaast in hoeverre het gebruik van het militaire instrument nuttig kan zijn om deze gevaren te bezweren. Te onzent heeft K. Koch betoogd dat militaire interventie de kwaal alleen maar verergert (het *Sarajewo-syndroom*). Anderen, zoals S. Rozemond en schrijver dezes, menen dat het veiligheidspolitieke terrein niet van *engagement* met Oost-Europa kan worden uitgezonderd.

### 1.2. Het gewicht van Duitsland wordt groter

Binnen Europa zal de betekenis van Duitsland relatief toenemen. Ten dele komt dit door de vereniging van 3 oktober 1990. Hierbij moet

niet zozeer worden gedacht aan de bevolkingsaanwas met 17 miljoen DDR-burgers, maar aan de territoriale vergroting van de Bondsrepubliek in het hart van ons continent. Daardoor komt Duitsland zowel in West- als in Oost-Europa nog centraler te staan. In West-Europa treedt dit aan het licht in de leidende rol die Bonn vooralsnog samen met Parijs, maar in de toekomst wellicht ook met het Londen van premier Major, speelt bij zowel de economisch-monetaire als de politiek-militaire eenwording (respectievelijk aan de orde in de eerste en tweede Intergouvernementele Conferentie). In Oost-Europa meet Bonn/Berlijn zich, vooral omdat het voorlopig de handen vol heeft met integratie van de DDR, voorshands geen belangrijke rol toe. Niet ondenkbaar is evenwel dat de Russische ontruiming van met name de noordelijke landen tot gevolg zal hebben dat Duitsland op den duur toch in dit vacuüm zal worden binnengezogen. Dit zal vooral op economisch terrein mogelijk zijn, waarbij trouwens bedacht moet worden dat in de jonge democratieën van Polen, Tsjecho-Slowakije en Hongarije economische en binnenlands-politieke ontreddering elkaar dreigen te versterken. Duitsland kan moeilijk geheel afzijdig blijven bij verregaande instabiliteiten aan zijn grenzen, die overigens op hun beurt weer kunnen worden aangestoken door chaotische toestanden (of pogingen om deze met de knoet te beteugelen) in de Sovjet-Unie.

### **1.3. De Sovjet-Unie is als acteur op het internationale toneel onberekenbaar**

Eén van de redenen waarom het onverstandig is het nieuwe Duitsland in de toekomst zijn toevlucht te laten zoeken bij het militair niet-geïntegreerde Frankrijk en de chaotische Sovjet-Unie is dat die Unie in internationaal-politiek opzicht stuurloos is. De nieuwe buitenlandse politiek als externe dimensie van Gorbatsjov's *perestrojka* komt in de praktijk neer op aanvaarding van westelijke voorstellen, zij het soms in licht geamendeerde vorm. Uiteraard wordt deze ommekeer in constructieve richting door het Westen toegejuicht. Zo legde de Sovjet-Unie zich in het INF-verdrag neer bij de vernietiging van al haar splinternieuwe SS-20 raketten; stemde Gorbatsjov in met de Duitse eenheid (zij het tegen de prijs van een fors aantal D-marken) en met het lidmaatschap van het nieuwe Duitsland van de NAVO (zij het met bepaalde beperkingen op de aanwezigheid van strijdkrachten en bewapening in de DDR-zone en met een plafond van 370.000 soldaten voor de *Bundeswehr*); werd de Breznjev-doctrine afgezworen en berustte Gorbatsjov in de val van zijn cliënt-regimes elders in Oost-Europa.

Het zou echter onjuist zijn uit de Russische medewerking bij de beëindiging van de Koude Oorlog af te leiden dat de Sovjet-Unie een klare voorstelling heeft van een nieuwe wereldorde en de marsroute daarheen. Veeleer overheerst de indruk dat het Kremlin in beslag genomen wordt door de desintegratie van de eigen samenleving. Zoals bekend concentreert de binnenlandse onbestuurbaarheid zich op twee verschijnselen: de economische problemen die samenhangen met het verdwijnen van de strakke commando-economie zonder dat duidelijkheid bestaat over de ordening van de volkshuishouding waarop wordt afgekoerst, en het nationaliteitenprobleem.

Het is onduidelijk of er een causaal verband bestaat tussen de interne chaos en de volgzame buitenlandse politiek van Gorbatsjov. Zijn topontmoetingen met de groten der aarden, in het bijzonder de Amerikaanse president, zijn één van de weinige middelen waarmee hij zijn legitimiteit nog enigszins in stand kan houden. Volgzzaamheid is trouwens vaak niet te onderscheiden van onberekenbaarheid of zelfs ontoerekeningsvatbaarheid. Vandaar wellicht de terugslagen zoals die naar voren kwamen bij de strubbelingen over de bekrachtiging van het twee-plus-vier-verdrag en bij de sabotage van de ratificatie van het CFE-verdrag door Sovjet-militairen. In deze kwestie gaat het niet om de vijfduizend wapens (*treaty limited items*) die bij eenheden van de marine en kustverdediging zijn ondergebracht (op zichzelf vertegenwoordigen die niet meer dan zo'n 7% van de totale Russische reducties), maar om het signaal van de strijdkrachten aan Gorbatsjov dat deze te ver is gegaan of het signaal van Gorbatsjov dat hij heeft gebroken met zijn constructieve nieuwe beleid. Beide verklaringen stemmen tot somberheid: ofwel de Russische leider is niet langer bij machte zijn wil aan zijn onderdanen op te leggen, ofwel het begin van een verstarring tot een nieuwe Koude Oorlog is ingezet.

#### **1.4. De rol van de Verenigde Staten in Europa wordt onbelangrijker**

Het *veni, vidi, vici* van het duo Bush-Schwarzkopf bij de bevrijding van Koeweit mag ons niet de ogen doen sluiten voor het proces van relatieve economische neergang waaraan de Verenigde Staten al sedert 1945 onderhevig zijn. Gedeeltelijk komt het Amerikaanse machtsverval neer op normalisering (alle overige grote mogendheden hadden immers veel zwaardere verliezen op eigen bodem geleden); gedeeltelijk is het ook een onbedoeld nevengevolg van het expliciete streven van de Verenigde Staten de economieën van West-Europa en Japan er weer bovenop te helpen. Amerika staat weliswaar nog steeds nummer één op

de ranglijst van grote mogendheden, maar zijn aandeel in de mondiale machtsbronnen ligt al sedert het begin van de jaren '70 rond de 23% (tegen 50% in 1945) en de Amerikaanse economie is sindsdien veel afhankelijker van exporten en de toevoer van grondstoffen van overzee.

Het kan bijna niet uitblijven of dit economisch machtsverval vindt uiteindelijk zijn vertaling in geringere militaire verbintenissen. Indien de strategische aftocht van de Sovjet-Unie uit Midden- en Oost-Europa inderdaad doorgang vindt, zal de Amerikaanse troepenmacht in West-Europa beperkt worden tot hooguit een substantiële, maar sterk gereduceerde, omvang (50.000-100.000 soldaten). Dit biedt de mogelijkheid voor de Verenigde Staten hun defensielasten te verkleinen en deze meer in evenwicht te brengen met de militaire inspanningen van de Westeuropese bondgenoten. Tevens is de redengeving voor de aanwezigheid van Amerikaanse strijdkrachten in West-Europa ten principale in het geding. Waartoe dienen de Amerikaanse troepen nog langer als de dreiging van de Russische beer is weggevallen?

Een tweede gewichtige reden voor de vermindering van de Amerikaanse rol in Europa ligt in de afnemende betekenis van kernwapens binnen de NAVO-strategie. Aangezien inzet van kernwapens tot dusverre vrijwel uitsluitend een Amerikaanse aangelegenheid was - hoewel in het kader van de *Nuclear Planning Group* consultaties over de planning van het gebruik met de bondgenoten plaatsvonden - valt te verwachten dat de invloed van de Verenigde Staten binnen de NAVO navenant zal afnemen.

#### **1.5. De betekenis van de Verenigde Naties neemt toe**

Het succesvolle optreden van de Veiligheidsraad bij het ongedaan maken van de Iraakse annexatie van Koeweit, dreigt aan het oog te onttrekken dat de Verenigde Naties als zodanig weinig voorstellen omdat ze in hun veiligheidspolitieke optreden afhankelijk blijven van de medewerking van de Grote Vijf. Nu wil het geval dat elk van de permanente leden van de Veiligheidsraad (die met hun veto-recht militair optreden kunnen blokkeren) eigen motieven koestert waarvoor inschakeling van de VN in allerlei gevallen behulpzaam is. Dit is de belangrijkste reden waarom een belangrijker rol van de volkerenorganisatie te verwachten is.

Zoals eerder is geconstateerd lijden de Verenigde Staten aan economisch machtsverval en zijn ze al lang geen supermacht meer in die zin dat ze overal ter wereld militair telkens orde op zaken kunnen stellen. Maar ze beschikken nog als enige over een dermate grote en gevarieerde hoeveelheid machtsbronnen en hebben een dusdanige behoefte om leiding te geven aan de wereld dat alleen Amerika nog enige richting kan geven aan een mondiale ordening. Via de VN kunnen de Verenigde Staten zich onder meer van de steun verzekeren van de economisch nog veel sneller verzwakkende, maar militair nog potentieel gevaarlijke Sovjet-Unie. Voor Gorbatsjov zijn de Verenigde Naties op hun beurt in nog hogere mate een instrument om legitimiteit zowel in zijn buitenlandse politiek als in zijn binnenlands beleid te behouden. Voor Frankrijk en Groot-Brittannië is het permanente lidmaatschap van de Veiligheidsraad, naast het eigen bezit van kernwapens, nog een van de weinige paraferalia die deze landen onderscheiden van opkomende staten als Duitsland, Japan en India. Zeker nu hun rol in Europa als overwinnaar van Duitsland in de Tweede Wereldoorlog is uitgespeeld, zullen Parijs en Londen in grotere mate de Veiligheidsraad willen benutten. Het meest twijfelachtig in dit opzicht is de opstelling van China. In de tweede Golfoorlog zag Beijing er uiteindelijk steeds vanaf spelbreker te zijn, maar of deze - wellicht door de behoefte om na de slachtpartij op het plein van de Hemelse Vrede respect te herwinnen ingegeven - houding zich ook in de toekomst zal voortzetten, is ongewis.

De tweede reden waarom iedereen meer naar New York kijkt is dat het - door het machtsverval van de Verenigde Staten en vooral de Sovjet-Unie veroorzaakte - einde van de Koude Oorlog de weg kan effenen voor instelling van regionale veiligheidsorganisaties. Nu de Sovjet-Unie als aanwijsbare en enige vijand lijkt weg te vallen, opent zich de mogelijkheid een regionaal veiligheidstelsel *ex* artikel 52 van het Handvest op te richten waarin iedere lidstaat als potentiële agressor wordt aangemerkt. In Europa kan een regionale collectieve veiligheidsstructuur totstandkomen, hetzij via uitbreiding van de NAVO, hetzij via het politiek en militair effectief maken van de CVSE. Voor afschrikking en ongedaan maken van agressie buiten Europa blijven de Europese staten ook dan afhankelijk van besluitvorming in de Veiligheidsraad te New York.

### **1.6. Van tweezijdige naar multi-laterale wapenbeheersing**

In het verleden was tweezijdige wapenbeheersing een graadmeter voor de ontspanning tussen de twee blokken en hun leiders. Tussen de supermachten werd het evenwicht in nucleaire bewapening gecodificeerd en daardoor ook intern gelegitimeerd via het SALT-/START-proces. Evenzo werden de ingrijpende ontwapening van de Sovjet-Unie en de eenwording van Duitsland in 1990 bezegeld in het CFE-akkoord. Thans zijn de confrontatie tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie en de nucleaire factor in de wereldpolitiek naar de achtergrond verdreven. Tevens is voortzetting van het onderhandelingsproces tussen NAVO en Warschaupact in Europa onmogelijk geworden door de opheffing van het Oost-Europese bondgenootschap.

Deze ontwikkelingen doen beseffen dat de onderhandelingen over wapenbeperking tot dusverre slechts een diplomatieke manier zijn geweest om een militair machtsevenwicht tussen twee partijen tot stand te brengen. In de toekomst zal invulling moeten worden gegeven aan het stabiliteitscriterium dat centraal stond in het klassieke wapenbeheersingsdenken uit het begin van de jaren '60. Daarbij zijn twee vraagstukken van groot belang:

- a. voorrang voor het non-proliferatiestreven;
- b. formulering en doorvoering van evenwichts- en stabiliteitscriteria in multi-polaire stelsels.

### **1.7. Niet-militaire aspecten van veiligheid worden belangrijker**

Men hoeft niet naar nieuwe typen dreigingen (milieuvervuiling, AIDS, drugs, terrorisme) te kijken om te constateren dat de scheiding tussen militaire aspecten van de veiligheid en andere sectoren steeds meer vervaagt. Dit geldt zowel voor de inhoud van de dreigingen als voor de veiligheidspolitieke instrumenten om hieraan het hoofd te bieden.

De samenhang tussen de inhoud van opdoemende gevaren laat zich goed illustreren aan het voorbeeld van de Oost-Europese landen als haarden van conflict. Zoals gezegd is het vestigen van een stabiele democratie sterk afhankelijk van het welslagen van de pogingen om de centraal geleide volkshuishoudingen te herstructureren. Op haar beurt wordt democratisering weer bedreigd door herlevend nationalisme. Hierbij kunnen allerlei nationaliteiten-kwesties weer de kop opsteken. Vooral in het geval van grensoverschrijdende minderheden kunnen interne conflicten overslaan in interstatelijke oorlogen. Ook vluchtelingenproblemen zijn inhoudelijk verbonden met ontwikkelingen in

genoemde sectoren. Economische ontwrichting, schending van mensenrechten, discriminatie of zelfs vervolging van minderheden en geweldgebruik zijn elk afzonderlijk of in combinatie in staat vluchtelingenstromen op gang te brengen.

Aan de hand van het Oost-Europese voorbeeld wordt tevens duidelijk hoezeer de verschillende instrumenten van buitenlandse politiek samenhangen. Associatie met en op termijn lidmaatschap van de EG is naar alle waarschijnlijkheid het meest werkzame middel om conflicten te voorkomen. Ook bescherming van individuele mensenrechten en rechten van minderheden in het kader van de Raad van Europa of CVSE zijn mogelijkwijs belangrijker dan het militaire instrument dat nu, zoals uit de discussie rond het Sarajewo-syndroom blijkt, toch al omstreden is.

## **2. Mogelijke alternatieven**

Wat zijn de mogelijkheden en wenselijkheden om de Europese veiligheid te regelen? In antwoord op deze vraag zullen hieronder in volgorde van voorkeur vier alternatieven worden onderscheiden: 1. Een Noordelijke Verdragsorganisatie (NVO); 2. Een West-Europese Defensie Gemeenschap (WEDG); 3. Aangepaste bi-polariteit; 4. Fragmentatie (*hernationalisering*).

### **2.1. Oprichting van een Noordelijke Verdragsorganisatie (NVO)**

Een NVO zou tot stand kunnen komen, hetzij door uitbreiding van de NAVO met de democratische staten van Oost-Europa (inclusief een democratische Sovjet-Unie of politiek-militaire eenheden die zich op haar huidige grondgebied zouden kunnen constitueren), hetzij door herstructurering van de CVSE tot een politiek en militair slagvaardige veiligheidsstructuur. Gemakshalve is voor de hier bedoelde *security community* (in de woorden van Deutsch) de benaming Noordelijke Verdragsorganisatie gekozen: uitbreiding van de NAVO met staten in Oost-Europa en eventueel ook Japan komt immers neer op een noordelijk veiligheidsstelsel.

In dit denken wordt de internationale politiek van Gorbatsjov opgevat als het streven economisch en militair aansluiting te vinden bij de gepacificeerde OESO-zone. Binnenlands-politiek veronderstelt zo'n integratie democratisering, dat wil zeggen invoering van geweldloze mechanismen om conflicten te beslechten en eerbiediging van de rech-



ten van de individuele burger. Institutioneel is op dit terrein de belangrijkste rol weggelegd voor de Raad van Europa. Voor opnemings van de Oost-Europese landen en de Sovjet-Unie in de produktie- en handelsketens van het Westen lijkt de Europese Gemeenschap de meest aangewezen instelling. Veiligheidspolitieke integratie komt neer op een breuk met vormen van *disengagement* (instelling van bufferzones, uitdunningszones, neutraliteit, defensieve allianties, etc.) als traditionele machtspolitieke middelen om conflicten niet te doen ontaarden. In plaats hiervan beoogt een NVO juist via een beleid van, wat Roze mond heeft genoemd, *vreedzaam engagement* regionale veiligheid te creëren. Oprichting van een NVO komt in feite neer op het vormen van een confederatie waarin met instemming van alle betrokken landen de lijn van soevereiniteitsverlies verder naar het Oosten wordt doorgetrokken.

Op militair terrein komen - zoals gezegd - twee instellingen in aanmerking om tot een NVO te geraken: de NAVO, die kan worden uitgebreid met democratische landen van Oost-Europa of de CVSE, die daartoe versterking behoeft. Dit vraagstuk van de veiligheidsvoorzieningen ten behoeve van de Oost-Europese landen komt in de derde paragraaf van deze bijdrage aan de orde.

## 2.2. Oprichting van een West-Europese Defensie Gemeenschap (WEDG)

Dit model behelst een herkansing voor de EDG (die in 1954 schipbreuk leed), ditmaal wellicht opgetuigd met een West-Europese kernmacht en een West-Europees SDI, zodat een ware Europese supermacht ontstaat. Volgens velen is militaire integratie het logisch sluitstuk van de economische en monetaire eenwording. Het alternatief van een West-Europese supermacht past tevens bij de afnemende rol die voor de Verenigde Staten in Europa is weggelegd (zie paragraaf 1.4.).

Het perspectief op West-Europese staatsvorming impliceert weliswaar de voortzetting van de historische tendens tot schaalvergroting (in de Middeleeuwen telde ons werelddeel nog vijfhonderd afzonderlijke politiek-militaire eenheden), maar het impliceert geenszins dat conflicten met andere grote mogendheden onwaarschijnlijker worden. Integendeel: als de pacificerende rol van de Verenigde Staten in Europa wegvalt neemt de kans op conflicten tussen West-Europa en andere staten, zoals gezegd, juist toe. Een ander bezwaar van een WEDG is dat aan Oost-Europa en de Sovjet-Unie de mogelijkheid tot

integratie met het Westen wordt ontzegd. Hierdoor blijven daar conflictorzaken sluimeren die ook voor West-Europa een bedreiging kunnen gaan vormen.

### **2.3. Aangepaste bi-polariteit**

In dit alternatief blijft de NAVO in nauwelijks gewijzigde vorm voortbestaan, terwijl ook voorrang wordt gegeven aan de verdieping van de economische integratie in de EG boven incorporatie van de Oost-Europese landen.

Aangepaste bi-polariteit komt neer op een quarantaine-politiek tegenover Oost-Europa. Het Westen meent zijn onderlinge samenwerking eerst te moeten versterken alvorens zijn instellingen open te kunnen stellen voor de Oost-Europese landen. Voor de EG betekent dit voorrang voor *verdieping*, met als doel een voltooide gemeenschappelijke markt en een monetaire unie, boven het sluiten van integrerende associatie-akkoorden. In veiligheidspolitiek opzicht impliceert de quarantaine-politiek dat de NAVO ook aan democratische voormalige lidstaten van het Warschaupact (Polen, Tsjecho-Slowakije, Hongarije) geen bescherming biedt, laat staan deze landen uitnodigt lid te worden, hoewel dat krachtens artikel 10 van het Noord-Atlantisch Verdrag heel goed mogelijk zou zijn.

Naast de NAVO als westelijke pool wordt de Sovjet-Unie in deze visie als weliswaar gehavende, maar nog steeds vergelijkbare tegenkracht beschouwd. De militaire *capabilities* van het Russische rijk blijven maatgevend voor de benodigde westelijke defensie-inspanning. Dit kan er op enigszins perverse manier toe leiden dat aanhangers van de quarantaine-politiek een terugval van het ontspanningsbeleid van Moskou goed uitkomt.

### **2.4. Fragmentatie (hernationalisering)**

Bij dit alternatief worden de geïntegreerde militaire structuren afgeschaft en herleeft de nationale defensie-planning. Dit is een uitkomst die vrijwel iedereen graag wil vermijden en die door politici misschien wel juist daarom zelden of nooit genoemd wordt.

Desalniettemin kan hernationalisering heel goed als onbedoeld nevengevolg van de liquidatie van het Oostblok optreden. In de Oost-Europese landen is door de opheffing van het Warschaupact een vacuüm ontstaan. De afzonderlijke landen in die regio ontkomen er moeilijk aan hun verdedigingsvoorbereiding op eigen houtje in te richten. Meestal richt de defensie zich dan als vanouds tegen de buurlanden.

Zo voert Polen een verplaatsing van zijn strijdkrachten van het Westen naar het Oosten door en heeft Hongarije een cirkelvormige verdediging (gericht tegen al zijn buurlanden) afgekondigd.

In het Westen trekken de Verenigde Staten en ook Groot-Brittannië zich voor een zeer aanzienlijk deel uit Duitsland terug. Behalve Frankrijk, dat zich in 1966 uit de militaire integratie van de NAVO heeft losgemaakt, is ook Spanje na zijn toetreding in 1982 buiten de geallieerde bevelslijnen gebleven. Voor de voormalige DDR geldt tot 1995 de beperking dat zich daar alleen *niet* in de NAVO geïntegreerde Duitse troepen mogen bevinden; na vertrek van het Sovjet-leger is stationering alleen aan de *Bundeswehr* voorbehouden. Dit wijst op de mogelijkheid dat de militaire integratie in de NAVO verdere scheuren kan gaan vertonen en dat ook de internationale binding van Italië en de Benelux-landen wordt aangetast.

Hernationalisering hoeft niet per se in te houden dat Europa wordt teruggeworpen op de meest ruwe vormen van machtspolitiek en eigenrichting. Een stelsel van collectieve veiligheid zou ook zonder militaire integratie enige stabiliteit kunnen vertonen mits een directorium van grote mogendheden (Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland en de Sovjet-Unie) door middel van onderlinge afspraken voor ordening zorgt. Fragmentatie betekent dan revitalisering van het Concert van Europa.

### 3. De voormalige Warschaupact-landen

De feitelijke beleidsdiscussies hebben betrekking op de spanwijdte tussen het tweede en het derde alternatief (resp. de WEDG en de aangepaste bi-polariteit). Sedert de herfst van 1990 heeft een stoet van politieke vertegenwoordigers uit de kleine Warschaupact-landen bij bezoeken aan het NAVO-hoofdkwartier in Brussel duidelijk gemaakt de verdragsorganisatie te beschouwen als de kern van een toekomstige Europese veiligheidsstructuur. In het besef dat de NAVO een aanvraag tot lidmaatschap zou afwijzen, hebben de Oosteuropese staten het publiekelijk gelaten bij de wenselijkheid van een *security partnership*. De verbittering om de afwijzende houding werd op 6 februari 1991 verwoord door de Poolse minister van Defensie Kolodziejczyk, die opmerkte dat:

*"het voor Polen niet mogelijk is zich bij de NAVO aan te sluiten, ten minste niet in de nabije toekomst omdat het Atlantisch*

*bondgenootschap daar niet in is geïnteresseerd. Na eerlijke en concrete discussies met NAVO-functionarissen zijn wij geïsoleerd. De Sovjet Unie is echter nog steeds een grote mogendheid".*

Officieel beroept het Westen zich voor deze afwijzende houding op de bezwaren die de Sovjet-Unie zou hebben tegen het opschuiven van de NAVO tot de Russische westgrens. Tegen dit argument kan allereerst worden ingebracht dat Moskou zelf altijd een collectief veiligheidsstelsel voor Europa heeft bepleit. Indien ook de Sovjet-Unie - mits ze democratisch is - wordt uitgenodigd tot de NAVO toe te treden kan ze in het westelijk bondgenootschap niet langer een bedreiging zien. In de tweede plaats is Moskou al akkoord gegaan met westelijke voorstellen waarvan kenners bij hoog en bij laag volhielden dat deze voor de Russen onverteerbaar zouden zijn. Voor de NAVO is er dan ook geen reden om in de kwestie van de toetreding van voormalige Warschau-pact-landen haar eigen verlangens onder stoelen of banken te steken.

In werkelijkheid valt de westerse houding dan ook terug te voeren op een heel ander motief: de NAVO weigert zich in te laten met Oost-Europa vanwege de veiligheidspolitieke risico's die daaraan zijn verbonden. Hierbij kan echter worden aangetekend dat de waarschijnlijkheid van conflicten binnen en tussen Oost-Europese landen kan toenemen indien het Westen Oost-Europa in quarantaine zet. Ook is niet uit te sluiten dat de gevolgen van ontsporingen in Oost-Europa ook in West-Europa merkbaar worden. Vooral Duitsland, Italië, Griekenland en Turkije, de landen die het meest geëxponeerd liggen, kunnen moeilijk afzijdig blijven. Uiteindelijk gaat het dus om een afweging van kansen en risico's van een beleid van *constructief engagement* versus kansen en risico's van een *disengagement*-politiek.

Wat is er waar van de redenering dat de CVSE (en niet de NAVO) bij uitstek geschikt zou zijn om de kleine Oost-Europese staten een veiligheidspolitiek dak te verschaffen? Hierover valt op te merken dat de CVSE in theorie kan uitgroeien tot een universeel Europees veiligheidsstelsel. Thans schiet de CVSE echter in vergelijking met de NAVO in drie opzichten tekort. Ten eerste ontbreekt een verdrag met bijstandverplichting (op dit punt is ook de WEU te prefereren boven de CVSE). Ten tweede ontbeert de CVSE (evenals de WEU, die deze functie aan de NAVO heeft overgedragen) militair geïntegreerde structuren. Ten derde zou politieke slagvaardigheid in de omvangrijke

CVSE introductie van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid vereisen. Weliswaar is formeel ook in de NAVO unanimité nodig, maar de *like mindedness* van de lidstaten in deze organisatie staat de politieke slagvaardigheid tot nu toe niet in de weg. Het minimale aantal stafleden dat aan het secretariaat en het Conflict Preventie Centrum (CPC) zijn toegewezen weerspiegelt de geringe bereidheid de institutionalisering van CVSE met kracht ter hand te nemen. Voorts is het CPC iedere bevoegdheid om zich met de beslechting van geschillen te bemoeien onthouden; slechts signalering van *irregular military activities* is toegestaan. Ook Duitsland, dat in de zomer van 1990 - toen de eenwording nog niet in kannen en kruiken was - veel verder wilde gaan dan de meeste andere westelijke landen, beschouwt de CVSE nu slechts als een aanvulling op de NAVO. Door deze ontwikkelingen is de discussie over de vraag of de gang naar een Europese Veiligheidsraad via de weg van de NAVO, ofwel via de weg van de CVSE moet lopen, achterhaald. Omdat de CVSE als veiligheidsstructuur onvoldoende is, zijn westelijke verwijzingen naar de Conferentie als ideaal onderkomen voor de voormalige Warschaupact-landen als een zoethouder of fopspeen te bestempelen.

Betekent dit dat de kleine Oost-Europese landen in de kou blijven staan? Er zijn verschillende tussenoplossingen aangedragen die althans enige verlichting in hun veiligheidsbehoeften zouden kunnen brengen.

Eén tussenvoorstel dat een halt toeroept aan de neiging tot renationalisatie, nu blijkt dat 'Oost-Europa' in feite bestaat uit landen die politiek niet zo bar veel met elkaar gemeen hebben, is het scheppen van eigen veiligheidsstructuren. Brzezinski heeft voorgesteld een neutrale bufferzone te creëren, waarbij de noordelijke Warschaupact-landen en de staten op de Balkan elk afzonderlijk een veiligheidsgemeenschap gaan vormen. Inmiddels is met het eerste een begin gemaakt op de bijeenkomst die Polen, Tsjecho-Slowakije en Hongarije in Visegrad ter bespoediging van de opheffing van de militaire structuur van het Warschaupact hielden. Deze landen verklaarden daar te zullen samenwerken bij het oplossen van hun veiligheidsproblemen.

Ook is gesuggereerd de *finlandisering* van Oost-Europa te bekrachtigen door het verstrekken van veiligheidsgaranties vanwege zowel de NAVO-landen als de Sovjet-Unie. Het bezwaar hiervan is dat deze toezegging niet helpt tegen een herleving van de *Breznev-doctrine* en dat een dubbele garantie tot immobilisme of tot instabiliteit kan leiden.

Voor bescherming van de Oost-Europese buurlanden tegen hernieuwde agressie van de Sovjet-Unie is een positieve veiligheidsgarantie van het Westen nodig. Die wil de NAVO (en ook de WEU?) echter onder geen beding afgeven. Hierbij speelt een rol dat een defensiepact op hetzelfde zou neerkomen als een NAVO-lidmaatschap, met die uitzondering - en in dat opzicht is een politieke veiligheidsgarantie in het nadeel - dat de nieuwe lidstaten zouden zijn uitgesloten van deelname aan de militair geïntegreerde structuren. Verder dan een verklaring dat men over en weer afziet van het gebruik van elkaars grondgebied om een aanval tegen derden te beramen wil de NAVO echter niet gaan. Voorts zouden vertegenwoordigers van Oost-Europese lidstaten bijeenkomsten van de politieke organen van de Verdragsorganisatie als waarnemer kunnen gaan bijwonen.

Om tegemoet te komen aan mogelijke tegenwerpingen van de Sovjet-Unie tegen een NAVO-lidmaatschap heeft de Adviesraad Vrede en Veiligheid voorgesteld uitbreiding van de NAVO aan de orde te stellen in de CVSE. Hierbij zou dan ook naar voren kunnen komen of het Westen bereid is de Sovjet-Unie (of delen daarvan) onder dezelfde conditie (namelijk: een stabiel democratisch stelsel) toe te laten als de andere voormalige leden van het Warschaupact.

## Slot

Een consequente opstelling van het Westen vereist dat - net als bij de relaties op economisch terrein met de EG - een koppeling wordt aangebracht tussen verdieping en verbreding van de NAVO. Aan afzien van verbreding (uitbreiding in Oost-Europese richting) zou de eis moeten worden gesteld dat de militaire integratie niet verder wordt uitgehouden. Te vrezen valt echter dat de kans op behoud (laat staan verdieping) van de westelijke militaire integratie aanzienlijk geringer is dan de kans op versterking van de economische en monetaire samenwerking. In feite is de mogelijkheid van fragmentatie of renationalisatie van de westelijke defensie-inspanningen heel plausibel, hoezeer politici ook volhouden dat ze willen voortbouwen op de militaire integratie die in de NAVO gestalte heeft gekregen.



Prof. dr. J.G. Siccama