

# 'Im Osten nichts Neues'

## De Veiligheidsdimensie van de cvse in Nederlandse ogen

Dr. F. H. Baudet\*

Op 30 juli 1975 verzamelden zich de staatshoofden en regeringsleiders van 35 staten in Europa en Noord-Amerika in de Finse hoofdstad Helsinki voor de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE). Onder de aanwezigen waren onder meer de Amerikaanse president Ford, sovjet-leider Brezjnev, de West-Duitse kanselier Schmidt, zijn Oost-Duitse tegenstrever Honecker en de Joegoslavische president Tito. Na een reeks van betrekkelijk ingetogen toespraken volgde op 1 augustus 1975 voor het oog van de verzamelde wereldpers de plechtige ondertekening van de Slotakte van Helsinki, het sluitstuk van ruim twee jaar onderhandelen tussen de leden van de NAVO, het Warschau-pact en de neutrale en niet-gebonden landen in Europa. Namens Nederland tekende toenmalig premier Den Uyl.

### De Slotakte van Helsinki

De Slotakte van Helsinki bevatte vier hoofdstukken, in CVSE-terminologie 'Manden'. In de eerste Mand stonden de beginselen van interstatelijk goed gedrag, die de betrekkingen in Europa zouden moeten leiden, de tweede behandelde economische en technologische samenwerking. In de derde werd ingegaan op humanitaire aanlegenheden. De vierde ten slotte voorzorg in de follow-up van de conferentie: in 1977 zouden de ondertekenaars bijeenkomen om de voortgang van de implementatie van de afspra-

ken tegen het licht te houden. Dit vormde het begin van het CVSE-proces, een proces dat uiteindelijk wezenlijk zou bijdragen aan de beëindiging van de Koude Oorlog.<sup>1</sup>

Zover was het in 1975 uiteraard nog niet. De ondertekening leidde in het Westen dan ook tot verdeelde reacties. De West-Duitse *Bundestag* riep de regering zelfs terug van zomereces om over de inhoud te debatteren en Bondskanselier Schmidt moest zich verweren tegen stevige kritiek van de kant van de conservatieve CDU/CSU. Ook de media, en niet alleen in West-Duitsland, oordeelden sceptisch, of zelfs ronduit kritisch: het Westen had uitverkoop gehouden, de grenzen in Oost-Europa erkend en er niets voor terug gekregen, behalve een paar vage toezeggingen op het terrein van de mensenrechten.<sup>2</sup>

In de officiële westerse reacties werd met name het belang van implementatie benadrukt. Over het onderhande-

lingsresultaat zelf liepen de meningen uiteen. De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Van der Stoep kwalificeerde dit voor de ondertekening als een *status-quo plus*, terwijl hij kort erna sprak van een doorbraak omdat nu het zelfbeschikkingsrecht van de Oost-Europeanen erkend was. Ook hij benadrukte het belang van implementatie.<sup>3</sup>

### Mensenrechten

De dimensie van de mensenrechten heeft in de jaren na de ondertekening van de Slotakte veel aandacht gekregen. Dat was niet onlogisch omdat die in zekere zin revolutionair was. De Slotakte achtte respect voor mensenrechten even hoog als de meer klassieke internationaalrechtelijke beginselen, zoals respect voor soevereiniteit.<sup>4</sup> Het document schetste hiermee een toekomstvisie die in wezen strijdig was met het communisme zoals dat in Oost-Europa bestond; het bood dissidenten in die regio dan ook een welkome steun in de rug. In de

\* De auteur is verbonden aan de Universiteit Utrecht.

1 Mijn analyse is dat de mensenrechten er wezenlijk aan bijdroegen de al vermolmden structuren in Oost-Europa verder te ondergraven en dat deze verwachting ook de belangrijkste reden was dat Nederland zich sterk maakte voor de naleving van deze rechten. Zie: F. Baudet, *'Het heeft onze aandacht'. Nederland en de rechten van de mens in Oost-Europa en Joegoslavië, 1972-1989* (Amsterdam: Boom, 2001) Relevant voor het Nederlandse CVSE-beleid zijn B. Bomert, *Meer woorden dan daden* (Nijmegen 1991) en, voor wat betreft het internationaal perspectief, de publicaties van Nederlands grootste CVSE-deskundige A. Bloed.

2 De invloedrijke commentator van *Le Monde*, André Fontaine, sprak zelfs van een 'gadget diplomatie (...) que personne ne lira', als aangehaald in J. Bariéty, 'La France, les droits de l'homme et la genèse de la conférence d'Helsinki de 1975', in: A. Fleury, C. Fink en L. Jilek eds., *Human rights in Europe since 1945* (Bern 2003) 297-320, aldaar 320.

3 Baudet, *Aandacht*, 68-69, 92.

4 Slotakte van Helsinki, overgangsbepalingen hoofdstuk I.

visie van de westerse landen zou het CVSE-proces de stabiliteit van het continent moeten vergroten. Het was de belangrijkste reden waarom een aantal van hen in de mensenrechten een instrument zag om vreedzame veranderingen te bewerkstelligen aan de andere kant van de Muur. Echte stabiliteit was pas mogelijk als de onderdrukking van en in Oost-Europa aan scherpte zou hebben verloren, of zelfs zou zijn verdwenen. De menselijke dimensie van het CVSE-proces zou de status-quo moeten doorbreken.<sup>5</sup> De Oost-Europese regimes kraaiden in de maanden na augustus 1975 weliswaar victorie, maar zagen feitelijk de bui al hangen.<sup>6</sup> In de daaropvolgende jaren viel dan ook een toename van de repressie waar te nemen, die tot na het aantreden van Gorbatsjov voortduurde.

#### Militaire aangelegenheden

Minder bekend is, dat de Slotakte van Helsinki ook een aantal passages bevatte over militaire aangelegenheden. Zo waren er *Confidence building measures* (CBM's) opgenomen, zoals afspraken over het aanmelden van grootschalige oefeningen en het uitnodigen van waarnemers. Het zou interessant zijn na te gaan of het doorbreken van de status-quo ook een overweging was bij de militaire dimensie van het proces, of dat daar bij de beleidsmakers eerder het *balance of power*-denken domineerde. In dit artikel hoop ik inzicht te geven in wat Nederland eigenlijk voor ogen stond, en hoe het te werk ging om die ideeën te verwezenlijken. Daartoe zal eerst

aandacht moeten worden besteed aan de voorgeschiedenis van de CVSE, waarna het Nederlandse optreden aan de orde komt. In de conclusie zal ik kort ingaan op de vraag of de Slotakte van Helsinki heeft bijgedragen aan het verminderen van de spanning tussen Oost en West en of het CVSE-proces daadwerkelijk de veiligheid in Europa vergrootte.

### Haagse blufpoker

Anders dan vaak wordt beweerd liet de Nederlandse diplomatie zich in de jaren zeventig niet door idealisme leiden. Nederland was in eerste instantie absoluut niet geïnteresseerd in het CVSE-proces. Het wantrouwe de intenties van het Kremlin, dat al in de jaren vijftig met voorstellen was gekomen voor een Europese veiligheidsconferentie. Destijds had die tot doel gehad de Amerikanen te 'verdrijven' van het Europese continent, zodat West-Europa 'gefinlandiseerd' kon worden.<sup>7</sup> Den Haag vreesde dat de sovjets in wezen nog steeds dit doel nastreefden. Aan zo'n opzet wilde men niet meewerken.

Eind jaren zestig bleek evenwel dat een meerderheid van de NAVO-staten wel voelde voor een conferentie waarop allerlei veiligheidsvraagstukken aan de orde zouden komen, mits de Amerikanen mee mochten doen en er ook over humanitaire aangelegenheden zou worden gesproken. Blijkbaar wilde Brezjnev graag dat de conferentie er zou komen: het Kremlin ging in

het najaar van 1972 accoord met de meeste westerse voorwaarden. Voor Nederland, dat in mei nog had laten weten in de Noord-Atlantische Raad had laten weten 'ontzettend wantrouwend' te staan tegenover het idee van een conferentie,<sup>8</sup> zat er weinig anders op dan de bondgenoten te volgen naar de onderhandelingstafel.

#### Tegenstellingen

Al gauw bleek dat er in het westerse kamp grote tegenstellingen waren. Sommige landen wilden onderhandelen tegen elke prijs. De Scandinaviërs waren hiervan een voorbeeld. In juni 1972 oordeelden de verzamelde Nederlandse diplomaten in het buitenland dat met name de Denen bang waren: zolang er gepraat werd, werd er tenminste niet geschoten.<sup>9</sup> Het Scandinavische optreden tijdens de conferentie leek dit vernietigende oordeel meermalen te bevestigen. Voormalige Nederlandse CVSE-onderhandelaars gebruikten bijna 30 jaar na dato weinig diplomatieke bewoordingen om hun ongenoegen over het optreden van hun Noordse bondgenoten te uiten.<sup>10</sup> Nederland zelf bleef uiterst sceptisch. Het geloofde niet dat de CVSE het Westen iets zou kunnen opleveren, maar omdat Moskou de conferentie zo graag wilde, waren er mogelijkheden om forse concessies uit het vuur te slepen, met name waar het de verfoeide Brezjnev-doctrine betrof. Italië en een wisselende coalitie van andere NAVO-landen deelden dit oordeel. Buiten de NAVO vond men geregeld steun bij Oostenrijk en Zwitserland.<sup>11</sup>

De Nederlandse strategie was simpel: men weigerde concessies te doen zolang er nog steun te verwachten viel van één andere staat. Het had zelfs nog extremer gekund: de spelregels van de CVSE schreven voor dat besluiten bij consensus moesten worden genomen. Malta en anderen beproefden geregeld het geduld van de andere conferentiedeelnemers. Nederland liet het echter nooit zo ver komen, maar het wist een aantal belangrijke wensen te verwezenlijken: het feit dat de Slotakte één document is, in plaats

5 Vgl. ABZ, code 9, 1965-1974, inv.nr. 702, ongedateerd memorandum voor nieuwe minister [begin mei 1973].

6 M.M. Narinski, 'L'Union Soviétique et le problème des droits de l'homme dans la première moitié des années soixante-dix', in: A. Fleury, C. Fink en L. Jilek eds., *Human rights in Europe since 1945* (Bern 2003) 321-331, aldaar 327; vgl. J. Isaacs en T. Downing, *Cold War* (Londen etc. 1998) 288-289.

7 Zie voor een uitgebreidere voorgeschiedenis: A. Heraclides, *Security and co-operation in Europe. The human dimension 1972-1992* (Londen 1993); V.-Y. Ghébal, *La diplomatie de la détente* (Brussel 1989) en A. Bloed ed., *From Helsinki to Vienna* (Dordrecht 1990). Vgl. ABZ, code 9, 1965-1974, inv.nr. 690, Den Haag aan alle posten, 23 juni 1972.

8 ABZ, code 9, 1965-1974, inv.nr. 690, intern memorandum BZ, 5 mei 1972.

9 ABZ, code 9, 1965-1974, inv.nr. 690, Den Haag aan alle posten, 23 juni 1972.

10 Zie daarvoor ook mijn 'Prestige as a stimulus for human rights policies', in A. Fleury e.a. eds., *Human rights in Europe after 1945* (Bern 2003) 332-354.

11 Vgl. J.W. van der Meulen, 'De Europese veiligheidsconferentie', *Internationale spectator* (1973) 433-440, aldaar 436.

van vier afzonderlijke; de opname van het zelfbeschikkingsrecht en met name de passage dat dit recht 'when and as they wish' moest worden uitgeoefend, maar altijd met volledig respect voor de mensenrechten, een ruime definitie van het begrip 'mensenrechten', een impliciete veroordeling van de Brezjnevdctrine, een vermelding van het belang van individuen voor vrede en ontspanning en ten slotte nog wat kleinere zaken in Mand III.<sup>12</sup> David had Goliath uiteraard niet verslagen, maar wel een loer gedraaid.

### De rol van de supermachten

Toch had Nederland op een wezenlijk punt zijn zin niet gekregen. Het had zich vanaf het moment dat de twee machtsblokken hun 'communiqué-dialoog' over de Europese veiligheidsconferentie begonnen, medio 1968, sterk gemaakt voor de westerse eis dat er over wederzijdse evenwichtige troepenreductie zou worden gesproken, de *Mutual and Balanced Force Reduction Talks* (MBFR). Deze eis moet worden gezien tegen de achtergrond van de *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT). Daar werd gesproken over plafonds in de ontwikkeling van mobiele lanceerinstallaties, raket-schilden en hoeveelheden kernkoppen. Aangezien het Warschaupact beschikte over een fors conventioneel overwicht, zou kernwapenbeheersing het Warschaupact in de kaart spelen, zo werd gevreesd. Evenwichtige troepenreductie zou de balans kunnen herstellen. Wanneer Moskou een CVSE wilde, zou het Westen in ruil groen licht voor de MBFR moeten krijgen. Voor Den Haag was dit een hard punt. Zonder MBFR geen CVSE.<sup>13</sup>

Tijdens hun ontmoeting in november 1972 kwamen de ministers van Buitenlandse Zaken van de twee supermachten, Kissinger en Gromyko, evenwel anders overeen: de CVSE en de MBFR zouden gescheiden onderhandelingsfora worden. De enige link zou zijn dat de MBFR zou beginnen na aanvang van de CVSE. Kissinger hechtte weinig aan de CVSE – hij vergeleek haar in 1974 met een

peuterspeelzaal<sup>14</sup> – en waar Nederland om die reden een nauwe relatie wilde, leek het hem juist niet verstandig de twee fora aan elkaar te koppelen. Ook de Russen bleken, om andere redenen, ernstige bezwaren te hebben. Niettemin bleef Nederland tijdens de voorbereidende besprekingen over de agenda van de CVSE, de zogeheten *Multilateral preparatory talks* (MPT) die in november 1972 begonnen, proberen een nauwe link te leggen tussen de twee fora, omdat politieke afspraken die op de CVSE gemaakt zouden worden, gevolgen hadden voor de militaire kant van het Oost-Westconflict. MPT-delegatieleider Valck Lucassen verklaarde in maart 1973 bijvoorbeeld: 'As we said before, and I have not heard anything to the contrary so far, CVSE and the forthcoming Mutual and Balanced Force Reduction talks are two facets of the same precious stone called détente'.<sup>15</sup>

### Het onderste uit de kan

Onder het kabinet-Den Uyl veranderde die zienswijze niet. In juni 1973 oordeelde minister Van der Stoel dat de agenda van de CVSE enigszins teleurstellend was, omdat er een 'false sense of security' zou ontstaan,<sup>16</sup> dat zoals hij ook nadien enige malen in overleg met westerse collegae zou verklaren, het draagvlak voor een krachtige defensie-inspanning in gevaar zou kunnen brengen.<sup>17</sup> De agenda bevatte wel enkele militaire zaken

– er zou zoals gezegd worden gesproken over vertrouwenwekkende maatregelen – maar die toezegging was naar het oordeel van Den Haag aan de magere kant.

Om die reden instrueerde Van der Stoel zijn onderhandelaars om het onderste uit de kan te halen. Hijzelf benadrukte tegenover Gromyko in september 1973 dat Nederland ondanks de ontkoppeling vasthield aan de parallelle tussen CVSE en MBFR, met andere woorden: tegemoetkomendheid van sovjetzijde inzake troepenreducties zou leiden tot Nederlandse concessies op de CVSE. Tegelijkertijd beperkte hij de Nederlandse speelruimte voor concessies echter door tevens vast te houden aan de parallelle tussen de Manden van de CVSE.<sup>18</sup>

Van der Stoels diplomaten namen hun opdracht serieus: als de Russen een accoord wilden, moesten ze maar over de brug komen. Nederland bleef dus vasthouden aan een stevig eisenpakket in Mand I en III, en op het terrein van de CBM's. Ironisch genoeg vergrootte de formele ontkoppeling van CVSE en MBFR de Nederlandse speelruimte juist. Omdat de sovjets een direct verband tussen de twee fora afwezen, had Nederland geen enkel wezenlijk belang bij de CVSE – immers, welwillendheid in Genève leverde niet automatisch resultaten op in Wenen. Pas toen de MBFR vastliepen, nam het belang dat Den Haag aan de CVSE hechtte, toe, en het sterk-

12 Dit was van belang omdat anders de mogelijkheid zou bestaan dat staten de betekenis van bepaalde documenten zouden bagatelliseren en die van andere zouden gaan overwaarderen. Als alles in één document stond, zouden de Oosteuropese handtekeningen even veel (of even weinig) gewicht hebben, ook als er onwelkome bepalingen in stonden die de Oost-Europeanen liever zouden negeren. Zelfbeschikking op deze manier geformuleerd hield in dat burgers het recht zouden hebben hun regering te kiezen, en te wijzigen.. De Russen wilden vier afzonderlijke documenten: ABZ, code 9, 1965-1974, inv.nr. 746, Genève aan Den Haag, 18 oktober 1973. Aan het idee van één slotakte ging overigens een heftige discussie tussen de delegatie en BZ vooraf.

13 Onder meer ABZ, DAV, 1965-1974, inv.nr. 699, Den Haag aan Stockholm, 23 januari 1973, idem, 702, Den Haag aan Helsinki (MPT), 30 mei 1973. Het verzet tegen een loskoppeling dateert al uit het einde van de jaren zestig.

14 ABZ, DAV, 1965-1974, inv.nr. 731, Rome aan Den Haag, 8 juli 1974.

15 ABZ, DAV, code 921.353.22, gev/zwitserland/bewaren/79, Helsinki (MPT) aan Den Haag, 14 maart 1973. Vgl. een verklaring van minister Schmelzer in Stockholm: ABZ, code 9, 1965-1974, inv.nr. 699, 23 januari 1973 en idem, inv.nr. 700, Helsinki (MPT) aan Den Haag, 2 februari 1973.

16 ABZ, DAV, 1965-1974, inv.nr. 703, weekbericht 8 juni 1973.

17 Bijvoorbeeld ABZ, DAV, 1965-1974, inv.nr. 703, spreekpunten voor NAR 14/15 juni 1973 en idem, inv.nr. 733, conceptrede Van der Stoel ten behoeve van NAR, 12/13 december 1974.

18 ABZ, code 9, 1965-1974, inv.nr. 724, New York aan BZ, 29 september 1973.

te de Nederlandse delegatie in haar harde opstelling. De wijze waarop de Nederlanders het spel speelden, leverde hen behalve vanuit het Warschaupact ook in eigen kring veel kritiek op, maar oogste ook impliciete lof: de door de wol geleverde sovjet-delegatieleider Mendelevitsj gaf een van de Nederlandse onderhandelaars, G.W. baron de Vos van Steenwijk, een foto van zichzelf als aandenken, voorzien van het opschrift 'to my esteemed opponent'.<sup>19</sup> En ze leidde zoals gezegd tot resultaten. Ook op het terrein van de militaire dimensie, al was die uitgekleeft.

### De onderhandelingsfase 1973-1975

De gedachtewisseling in Subcommissie C, waar de onderhandelingen over de CBM's plaatsvonden, verliep buitengewoon stroef. De eisen lagen ver uiteen en in maart 1975 eiste de Sovjet-Unie zelfs het recht, zelf te besluiten of het oefeningen zou aanmelden bij andere staten. Dat verleide de Nederlandse CVSE-delegatieleider J. van der Valk tot de uitspraak dat men dan anderhalf jaar voor niets had vergaderd, omdat elke staat dat recht sowieso al had.<sup>20</sup> Deze confrontatie was typerend voor de gang van zaken. Het Warschaupact probeerde zo min mogelijk concessies te doen, en schoof de schuld voor het uitblijven van een accoord in de schoenen van de NAVO-staten, die 'onrealistische'<sup>21</sup>

eisen stelden. Misschien was dat ver- wijt ook wel enigszins terecht. In ieder geval bestond binnen de NAVO geen overeenstemming over de vraag wat het Westen nu precies zou moeten willen. De Amerikanen ('Kill the movements'<sup>22</sup>) weigerden bijvoorbeeld net als de Sovjets om troepenverplaatsingen aan te melden en Turkije en Griekenland verzetten zich, net als de Oost-Europeanen, tegen het idee dat de afspraken zouden gelden voor hun gehele territorium. De Britten zwalkten.<sup>23</sup> Het beeld wordt nog gecompliceerd door het feit dat diverse landen op het NAVO-hoofdkwartier andere geluiden lieten horen dan in Genève. Tekenend is bovendien dat de NAVO-raad op zeker moment besloot de CBM's van de eigen agenda af te voeren, en geheel over te laten aan de delegaties in Genève.<sup>24</sup>

Naar buiten toe presenteerden de NAVO-staten zich uiteraard als één front. Het bondgenootschap deed voorstellen om héél Europa onder de afspraken te laten vallen, dus inclusief het Europese deel van de Sovjet-Unie; daarnaast hechtte het zeer aan een zo laag mogelijke drempel voor het aanmelden van oefeningen – het eerste voorstel maakte gewag van 10.000 soldaten. De NAVO eiste voorts dat oefeningen 60 dagen van tevoren zouden worden aangemeld en hield naar buiten toe vast aan de in Helsinki gemaakte afspraak dat er ook over troepenverplaatsingen zou worden gesproken, ondanks het feit dat, zoals

gezegd, de Amerikanen dit helemaal niet wilden.<sup>25</sup> Ter vergelijking: het Warschaupact wilde niet verder gaan dan een zone van 50 km langs de grenzen, en een periode van 5 à 7 dagen. Het wenste bovendien geen aantallen troepen te noemen en wilde van het aanmelden van troepenverplaatsingen niets weten.<sup>26</sup>

### Stroperig overleg

Tot begin juni 1975 zat er weinig schot in de zaak. Veelvuldig kwalificeerden Nederlandse diplomaten de sessies als een 'beschamende', 'treurige' of zelfs 'walgelijke' vertoning.<sup>27</sup> De minder cruciale CBM-onderwerpen (zoals het uitnodigen van waarnemers) waren al in het najaar van 1974 rond, maar over het meldingsgebied (en met name de vraag welk deel van de Sovjet-Unie daaronder zou vallen), de omvang van de aan te melden troepenmacht en de tijdsspanne die in acht diende te worden genomen, bleef overeenstemming uit. Dit had te maken met totaal verschillende opvattingen aangaande het doel van dit agendapunt, en met de angst van sovjetzijde voor spionage. De westerse positie werd bemoeilijkt door het feit dat de Russen verbazingwekkend goed op de hoogte bleken van de interne meningsverschillen, zodat concessies van sovjetzijde lange tijd niet nodig leken. In februari 1974 schreef Huydecoper bijvoorbeeld dat de ervaring had geleerd dat 'hetgeen schriftelijk is vastgelegd vrij spoedig bij de andere zijde bekend blijkt te zijn'.<sup>28</sup>

Medio juni 1975, toen de rest van de onderhandelingen vrijwel afgerond waren en de sovjets die een topconferentie wilden, daardoor weer de vragende partij waren geworden, kon er eindelijk echt onderhandeld worden over CBM's. Ook toen bleken meningsverschillen aan westerse zijde nog een storende factor. Henry Kissinger liet, zonder overleg te hebben gepleegd met de bondgenoten, tijdens een lunch tegenover sovjetambassadeur Dobrynin doorschemeren accoord te kunnen gaan met een drempel van 30.000 troepen, een termijn van 18 dagen en een meldingsplicht

19 Aldus G.W. baron de Vos van Steenwijk tegenover de auteur, 20 april 2000.

20 ABZ, DAV, 921.353.22, gev/zwitserland/bewaren/81, Genève aan Den Haag, 19 maart 1975.

21 Bijvoorbeeld idem, Genève aan Den Haag, 21 januari 1975.

22 ABZ, DAV, 921.353.22 gev/zwitserland/bewaren/80, Genève aan Den Haag, 14 februari 1974.

23 Amerikaanse houding: 22 november 1973 en 25 januari 1974 (beide inv.nr. 79), 14 februari 1974 (inv.nr. 80); Britse houding: berichten 17 juli 1974; 19 juli 1974 (beide inv.nr. 80); 13 maart 1975; 7 april 1975 tegenover 5 juni 1975 (alle inv.nr. 81); Turkse en Griekse houding: berichten 11 oktober en 13 december 1974 (beide inv.nr. 81).

24 Getuige ABZ, DAV, 921.353.22, gev/zwitserland/bewaren/81, Genève aan Den Haag, 13 februari 1975, Den Haag aan Genève, 2 mei 1975, en Genève aan Den Haag, 16 mei 1975 en 10 juni 1975.

25 Zie ABZ, DAV, code 921.353.22, gev/zwitserland/bewaren/79, Den Haag aan Genève, 25 oktober 1973.

26 ABZ, DAV, 921.353.22, gev/zwitserland/bewaren/80, Genève aan Den Haag, 24 mei 1974.

27 ABZ, DAV, 921.353.22, gev/zwitserland/bewaren/00121, intern delegatieverslag sessie van 5 juni 1974; de andere kwalificaties betreffende de sessies van 6 juni, resp. 18 november van dat jaar.

28 ABZ, 921.310, 1965-1974, Europese collectieve veiligheid en defensie XXI, inv.nr. 6812, Genève aan Den Haag, 14 februari 1974, vgl een verzuchting van dezelfde strekking op 15 juli 1974 (ABZ, DAV, 921.353.22, gev/zwitserland/bewaren/80).

voor een zone van 250 kilometer in het Europese deel van de Sovjet-Unie.<sup>29</sup> De overige NAVO-staten weigerden evenwel accoord te gaan met deze deal en de Amerikanen moesten terugkrabbelen. De NAVO-landen schaarden zich nu achter het voorstel van de neutrale en niet-gebonden landen, voor wie 300 kilometer, 22 à 25.000 troepen en een periode van 21 dagen het minimum vormde.<sup>30</sup> De sovjets kwamen daarop met een tegenvoorstel, dat begin juli na wat schermutselingen door alle betrokkenen aanvaard werd.

### Het resultaat

De uiteindelijke Slotakte bevat de volgende CBM's: oefeningen waaraan 25.000 of meer troepen deelnemen, moeten worden aangemeld. Deze plicht gold voor heel Europa, met uitzondering van Turkije en de Sovjet-Unie. Deze landen dienden oefeningen in een zone tot 250 kilometer van de grens met een ander Europees land aan te melden. De ondertekenaars dienden daarnaast een termijn van minimaal 21 dagen in acht te nemen. Die plicht verviel indien een staat op een kortere termijn een oefening zou plannen. In dat geval zouden de andere ondertekenaars zo snel mogelijk op de hoogte moeten worden gesteld. De door de Amerikanen en sovjets verfoeide aanmelding van grootschalige troepenbewegingen was facultatief gemaakt. Daarnaast werd de mogelijkheid gecreëerd om waarnemers uit te nodigen.<sup>31</sup> Den Haag was met het uiteindelijke resultaat niet ontevreden, maar benadrukte het belang van implementatie.

### De Nederlandse positie

Nederland behoorde, te oordelen naar de verslagen van de Nederlandse delegatie, net als elders in Mand I en in Mand III tot de hardliners. Het hield vast aan de vooraf in NAVO-verband overeengekomen verlangens en zag geen reden voor concessies. Die houding viel ook in het eigen kamp vaak verkeerd: in het voorjaar van 1975 rapporteerde delegatieleider Van der Valk dat zelfs delegaties van NAVO-landen de trage voortgang aan Nederland wijtten. Van der Valk corrigeerde

tegenover zijn superieuren dat beeld overigens direct door te wijzen op de houding van andere landen zoals Noorwegen, Turkije en Italië, die ook wilden vasthouden aan een stevig eisenpakket.<sup>32</sup> Dat de indruk ontstond dat Nederland de hoofdverantwoordelijke was, komt waarschijnlijk doordat het ook bij de andere agenda-punten van de CVSE als havik opereerde en veelvuldig de ergernis van Moskou opriep.<sup>33</sup>

Er lijkt zich in de Nederlandse opstelling wel een verharding te hebben voorgedaan. Aanvankelijk leefde men in de overtuiging dat meer heil te verwachten viel van de MBFR. Daar zouden juridisch bindende afspraken worden gemaakt, en zou een striktere controle mogelijk zijn. Daarnaast bestond in militaire kring de vrees dat CBM's de onderhandelaars in Wenen zouden hinderen. Den Haag instrueerde zijn onderhandelaars om die reden in oktober 1973 dat de CBM's niet mochten 'prejudiciëren' op de in MBFR-kader te maken afspraken en de afspraken in CVSE-verband zouden 'niet al te specifiek' mogen zijn.<sup>34</sup>

Toen evenwel de MBFR al snel muurvast zaten, en een accoord niet meer te verwachten was, verschoof de aandacht richting de CVSE, waar althans nog iets te winnen viel. Nederland en een aantal andere NAVO-leden wilden nu betrekkelijk gedetailleerde afspraken en maakten duidelijk dat wat hen betreft een goed resultaat inzake de CBM's een absolute voorwaarde was voor concessies elders op de CVSE-agenda.<sup>35</sup>

### Slotbeschouwing

Wat was nu in Haagse ogen het doel van de hele CBM's-exercitie op de CVSE? Dat lijkt vooral te zijn geweest, het verrassingselement uit oefeningen en manoeuvres te halen, aangezien juist dat voor spanningen kon zorgen. De Nederlandse delegatie geloofde evenwel niet dat de CBM's op zichzelf veiligheid zouden brengen; ze vormden vooral een toets voor de détente-bereidheid van de tegenpartij. Naleving van de afspraken zou het wederzijds vertrouwen kunnen vergroten.<sup>36</sup> Het vergroten van de veiligheid van Warschaupact landen ten opzichte van de Sovjet-Unie kán daarnaast ook een overweging zijn geweest. Dat zou zelfs logisch zijn gezien de aanhoudende nadruk elders in Mand I op het neutraliseren van de Brezjnev-doctrine, maar in het materiaal dat ik heb kunnen inzien, wordt hierover niet gesproken. Alleen een intern memorandum van de delegatie rept hiervan: het verzet van sovjet-zijde tegen een verwijzing naar de soevereine rechten van staten wordt hier verklaard uit de vrees dat dit een bedreiging zou vormen voor de Brezjnev-doctrine.<sup>37</sup>

### Paradox

In ieder geval leidde de gang van zaken op de CVSE tot een paradox: de CBM's dienden om het vertrouwen te vergroten en zo de acute militaire dreiging te verminderen, maar de mensenrechtendimensie van het CVSE-proces zette de politieke betrekkingen tussen Oost en West op scherp. Het wederzijds wantrouwen nam na 1975

29 ABZ, DAV, 9210353.22 gev/zwitserland/bewaren/81, Genève aan Den Haag, 10 juni 1975.

30 Idem, Genève aan Den Haag, 17 juni 1975.

31 Slotakte van Helsinki, mand I, sectie 2.

32 ABZ, DAV, 921.353.22 gev/zwitserland/bewaren/81, Genève aan Den Haag, 16 mei 1975.

33 Brezjnev sprak van het 'Nederlands cabaret' en geregeld moest de Nederlandse delegatie aanhoren dat ze de sfeer bedierf, 'onrealistisch' was, en zich bediende van 'leugenachtige argumenten'. In eigen kring weerklonk het verwijt dat de Nederlandse houding stamde uit de Koude Oorlog, die 'voorbij' geacht werd te zijn.

34 ABZ, DAV, 921.353.22, gev/zwitserland/bewaren/79, Den Haag aan Genève, 5 oktober 1973 en idem interne notitie, 8 november 1973.

35 Bijvoorbeeld: inv.nr 81, delegatie memorandum, 21 januari 1975 en Den Haag aan Genève, 27 januari 1975.

36 ABZ, DAV, 921.353.22 gev/zwitserland/bewaren/80, Genève aan Den Haag, 9 juli 1974.

37 ABZ, DAV, 921.353.22, gev/zwitserland/bewaren/00121, intern verslag sessie van 25 september 1974.

eerder toe, terwijl in de westerse samenlevingen de gedachte dat de Koude Oorlog voorbij was, juist aan kracht won. Voor de Haagse beleidsmakers en diplomaten lag dat anders. 'Im Osten nichts Neues', oordeelde Van der Valks voorganger als delegatieleider, jhr J.L.R. Huydecoper van Nigtevecht, over de houding van de Sovjet-Unie.<sup>38</sup> Wat BZ betreft bleef dat tot diep in de jaren tachtig zo, détente of niet.

De link die men begin jaren zeventig legde tussen CVSE en MBFR werd met het mislukken van de MBFR noodzakelijkerwijs losgelaten, maar Nederland bleef van mening dat, zoals de Oost-Europa-nota uit 1987 het nog formuleerde, er een duidelijk verband bestond tussen militaire en politieke veiligheid: wapenbeheersing was nodig, maar zinloos als niet ook de oorzaken van de spanningen tussen Oost en West werden weggenomen.<sup>39</sup> Die oorzaken waren in de optiek van Den Haag de onderdrukking van en in

Oost-Europa, en de regering deed zoals gezegd via de mensenrechten-dimensie van de CVSE haar best deze op zijn minst te verzachten. Dat leidde tot een paradox in het Nederlandse en algemeen Westerse beleid, want het doorbreken van de status-quo mocht nimmer leiden tot destabilisering. Naast het INF-verdrag (*Intermediate range Nuclear Forces*-verdrag, 1987) en de economische crisis die het Oosten in de jaren tachtig in zijn greep kreeg, heeft juist de menselijke dimensie van het CVSE-proces een essentiële bijdrage geleverd aan de val van het communisme.

Toch heeft ook de militaire dimensie van de CVSE een belangrijke rol gespeeld in de ontknoping van de Koude Oorlog. De CVSE was begin jaren tachtig het enige forum waar Oost en West bleven praten. De MBFR zaten destijds al jaren muurvast en in Genève werden de onderhandelingen over kernwapenbeheersing eveneens afgebroken. In die periode werd echter

overeengekomen dat in CVSE-verband over ontwapening zou worden gesproken. Uiteindelijk vervingen deze onderhandelingen zelfs de MBFR. Een en ander resulteerde in het CFE-verdrag, dat inderdaad voorzag in wederzijdse en uitgebalanceerde troepenreducties. Op wat bescheidener schaal moet worden vastgesteld dat de Oost-Europese staten zich in het algemeen beter hielden aan de afspraken inzake CBM's dan aan de rest van de Slotakte, al was het maar omdat hun eigen veiligheidsbelangen daarmee direct geïndirect waren. De militaire dimensie van de CVSE heeft daarmee dus een bijdrage geleverd aan de veiligheid van Europa. ■

<sup>38</sup> Aldus de Nederlands CVSE-delegatieleider J.L.R. Huydecoper van Nigtevecht, in een memorandum aan Den Haag, 13 juni 1974 (ABZ, DAV, 921.353.22, gev/zwitserland/bewaren/80).

<sup>39</sup> 'Het beleid ten aanzien van Oost-Europa, Joegoslavië en Albanië', *Handelingen TK* 1987-1988, 20564, nr 2, p 6.

## Mededelingen



Met ingang van 1 maart wordt de bureauredactie van de Militaire Spectator versterkt met

### MEVROUW DRS. T.H.L. VAN DE WETERING

Samen met **MEVROUW DRS. A. KOOL** zal zij zorgdragen voor het functioneren van dit bureau. De redactie heet haar van harte welkom.

**MEVROUW M.L.W.A. VAN GURP-BROUWERS** heeft als secretaresse de hoofdredacteur jarenlang ondersteund. Ik ben haar daarvoor veel dank verschuldigd. Tevens ben ik haar erkentelijk voor het feit dat zij als contactpunt voor de ledenadministratie van de KVBK blijft fungeren.

*De hoofdredacteur*

Op 4 februari 2005 is door de voorzitter van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap, generaal-majoor F.H. Meulman, **DE KRIJGSWETENSCHAPSPRIJS** voor de beste scriptie van de Wetenschappelijke Opleiding van Officieren der Zeemacht, Internationale Veiligheidsstudies, KIM, uitgereikt aan de

### EERSTE LUITENANT DER MARINIERS M.B.M. JANSEN

voor zijn scriptie getiteld: 'COERCION'.

De voorzitter en de leden van het bestuur van de KVBK feliciteren de genoemde officier van harte met deze welverdiende blij van waardering.