

Interview

Topdiplomaat Bert Veenendaal

Ooggetuige van het einde van een tijdperk

Laurien Crump

In ons collectieve geheugen eindigde de Koude Oorlog dertig jaar geleden, op 9 november 1989, met de val van de Muur in Berlijn. In feite werd het einde van de Koude Oorlog officieel bezegeld met een topontmoeting van 19 tot 21 november 1990 in Parijs. Leaders uit alle Europese landen (behalve Albanië), de Verenigde Staten en Canada deden hieraan mee, onder de paraplu van de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE). Dit Pan-Europese verband was in 1972 opgericht om de Koude Oorlog in vreedzamere banen te leiden. De CVSE is met name bekend vanwege de topontmoeting in Helsinki in 1975, waarin mensenrechten als integraal onderdeel van Europese veiligheid werden vastgelegd. De topontmoeting in Parijs in 1990 is minder bekend, maar geenszins minder belangrijk.

In de Franse hoofdstad werd het *Handvest van Parijs voor een nieuw Europa* beklonken. Hierin verklaarden de 34 CVSE-lidstaten niet alleen dat het tijdperk van confrontatie en de deling van Europa was beëindigd, maar er werd ook een nieuw tijdperk van democratie, vrede en eenheid ingeluid.¹ Tegelijkertijd werd in Wenen het verdrag voor Conventionele Strijdkrachten in Europa (CSE) ondertekend, waarin de zestien NAVO-lidstaten en zes Warschaupactlanden afspraken om de periode van deling in Europa ook in militair opzicht achter zich te laten. Dat deden ze door een plafond af te spreken voor conventionele wapens.² Eén jaar na de val van de Berlijnse Muur en één maand na de hereniging van Duitsland op 3 oktober 1990 kwam er op papier een eind aan de Europese deling, zowel in politiek als in militair opzicht. De top in Parijs is daarmee een sleutelmoment in het einde van de Koude Oorlog.

In een themanummer over het einde van de Koude Oorlog verdient dit veelal onderbelichte moment extra aandacht. Ook Nederland speelde een rol bij de onderhandelingen over het CVSE- én CSE-verdrag. Het had een zevenkoppige delegatie afgevaardigd naar de voorbereidende onderhandelingen, die vanaf het voorjaar 1990 in Wenen plaatsvonden. In deze delegatie zaten zowel twee vertegenwoordigers van de CVSE als van de CSE, alsmede twee militaire adviseurs. Het hoofd van deze delegatie was de topdiplomaat Bert Veenendaal, die in een schriftelijk interview terugblijkt op zijn eigen ervaringen in deze periode. Ambassadeur Veenendaal is tijdens de Koude Oorlog onder andere op hoog niveau actief geweest in onderhandelingen over wapenvermindering en ontwapening. Van 1990-1992 was hij hoofd van de Nederlandse CSE-delegatie in Wenen en in 1992 van de CVSE-delegatie in Helsinki. Daarna is hij actief geweest als Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de NAVO en als Grootmeester van het Huis van H.M. Koningin Beatrix. De

onderhandelingen over het Handvest van Parijs zelf werden voor Nederland overigens gevoerd door een andere delegatie, onder leiding van oud-ambassadeur Piet Buwalda.

De getuigenis van Ambassadeur Veenendaal verschaft een uniek perspectief van binnenuit op een schakelmoment in de geschiedenis. De desbetreffende archiefstukken zitten vanwege de dertigjarige archiefwetten nog achter slot en grendel, maar dit interview compenseert dat ruimschoots. De antwoorden omspannen de periode vanaf de val van de Berlijnse Muur en het tienpuntenplan voor Duitse eenwording van de West-Duitse bondskanselier Helmut Kohl, tot het ondertekenen van het Handvest van Parijs een jaar later. Zij blikken echter ook vooruit op het uiteenvallen van het Warschaupact in juli 1991, van de Sovjet-Unie in december 1991 en de uitbreiding van de NAVO met voormalige Warschaupactlanden in 1999.

Markeerde het Handvest van Parijs in uw ogen het einde van de Koude Oorlog of het begin van een nieuwe periode?

”Uw vraag overstijgt al meteen het gezichtsveld van de onderhandelaar in het veld. Het was een buitengewoon onoverzichtelijke periode, met heel veel spelers met verschillende belangen, waarbij de hoofdrol toch wel lag bij de hoofdsteden: Bonn, Washington, Moskou, plus nog een paar kleinere spelers zoals Londen en Parijs. Alle cruciale beslissingen werden genomen in geheim toeverleg tussen die steden, waarna de afspraken vervolgens als opdrachten werden doorgegeven aan de onderhandelaars in Wenen. Soms ging dat eenvoudig in de vorm van nieuwe voorstellen van de betrokken delegaties, een enkele keer ook onverbloemd als opdracht, zoals bijvoorbeeld een keer toen de West-Duitse minister van Buitenlandse Zaken, Hans-Dietrich Genscher, hoogstpersoonlijk de CSE-onderhandelaars in het voorjaar van 1990 kwam toespreken met de boodschap dat de onderhandelingen over een CSE-verdrag uiterlijk vroeg in het najaar van 1990 afgesloten moesten worden. Maar veel andere afspraken tussen de hoofdrolspelers bleven voor ons verborgen, zoals de omstreden belofte van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, James Baker, dat de NAVO ‘geen inch’ naar het oosten zou uitbreiden. Nederland was een actieve speler in dit diplomatieke spel. Ik heb ervaren dat onze informatiepositie goed was en wij eigenlijk altijd wel wisten in welke richting de knikers rolden.

Als ik probeer de doelstellingen van de verschillende hoofdrolspelers in de aanloop naar *Parijs 1990* te reconstrueren, kom ik tot de volgende conclusie: de Sovjet-Unie (SU) verkeerde in een tamelijk hopeloze positie. Het land was failliet en verschillende donoren hadden al geweigerd bij te springen. Vlak vóór de val van de Muur was Sovjetleider Michail Gorbatsjov in Oost-Berlijn geweest, en had daar, tegen de achtergrond van de aanzwellende protesten in het zuiden van het land, aan de Oost-Duitse partijleider, Erich Honecker, duidelijk gemaakt dat de Duitse Democratische Republiek (DDR) niet op militaire interventie van de Sovjet-Unie hoefde te rekenen. Ná de val van de Muur veranderde de positie van de SU dramatisch. Nu eenmaal duidelijk werd dat de Bondsrepubliek Duitsland

op samenwerking/hereniging met de DDR ging aansturen, realiseerde Gorbatsjov zich dat hij daarvoor een prijs kon vragen: miljardensteun. Een tweede beweegreden voor de SU was dat de militaire aanwezigheid in de DDR een te grote belasting begon te worden. Gorbatsjov zocht dus naar een elegante manier om die aanwezigheid aanzienlijk te verminderen. Daartoe waren de CSE-onderhandelingen, die in Wenen al geruime tijd aan de gang waren, een nuttig instrument.

Voor een politieke oplossing voor al deze problemen opperde Gorbatsjov het idee van een 'Gezamenlijk Europees Huis', maar het Westen toonde hier maar weinig belangstelling voor. Bovendien slaagde hij er niet in zijn gedachten verder te concretiseren. Met de opheffing van het Warschaupact en de implosie van de SU in 1991 stierf dit plan een zachte dood. Als ik nog eens terugkijk in de NAVO-communiqués van de eerste helft van 1990, valt op dat daar met geen enkel woord over dit Europese Huis gesproken wordt. Ook in het *verbatim*-verslag van de NAVO-top in London in juli 1990 lijkt geen enkele spreker dit idee te hebben opgepakt. In de aanloop naar de top in Parijs heeft het dus geen enkele rol gespeeld.

Wel is er natuurlijk sprake van versterking van de CVSE en inkadering van het Duitse eenwordingsproces in die conferentie, maar niets over Sovjetdenkbeelden hoe dat proces zou moeten verlopen. Daar komt bij dat Gorbatsjov zelf ook heeft nagelaten zijn gedachten verder te ontwikkelen. Het klonk allemaal wel aardig, maar het bleef uitermate vaag. Overigens was Gorbatsjov op dat moment nog helemaal niet klaar voor de verdere ontwikkelingen in het Oostblok; de geleidelijke ontbinding van het Warschaupact en de ineenstorting van de Sovjet-Unie. Hij dacht nog in termen van twee militaire bondgenootschappen. Ook geloofde hij in het voortbestaan van de communistische heerschappij, met hoogstens een vreedzame *cohabitatie* en behoud van de verschillende politieke systemen.“

Hoe keken de andere hoofdrolspelers er tegenaan?

“Voor de Bondsrepubliek was de CVSE aanvankelijk vooral een forum voor langzame, geleidelijke toenadering tot de DDR en de overige staten van het Oostblok. De delegatie in Wenen was actief bij alle onderhandelingen, zowel CVSE alsook CSE, zonder evenwel het voortouw te nemen. Dit alles veranderde *schlagartig* toen de Muur viel. Ineens openden zich veel bredere perspectieven voor beëindiging van de Koude Oorlog en de militaire confrontatie. Kohl ging echter heel voorzichtig te werk. Dat blijkt uit zijn tienpuntenplan van 28 november 1989, dat niet meer dan een eerste aanzet was tot betere betrekkingen met de DDR. Hij hield het einddoel - volledige hereniging - steeds voor ogen. Kohl was de onbetwiste meester van het herenigingsproces. In hoeverre hij ook dacht aan Europese veiligheid en samenwerking op de langere termijn (de CVSE), weet ik eigenlijk niet. Hij begreep wel dat hereniging in een politiek verband moest worden ondergebracht: een politiek proces waarin ook een heleboel andere zaken moesten worden geregeld zoals een vredesregeling; de status van de vier mogendheden in Berlijn [de Britten, de Fransen, de

Amerikanen en de Sovjets]; de buitenlandse troepen op grondgebied van beide staten; en de verhouding tot de oostelijke nabuurstaten.

De Verenigde Staten stonden aanvankelijk aarzelend tegenover de plotselinge veranderingen in Duitsland. Kohl wist de Amerikaanse President, George H.W. Bush, over te halen met de toezegging dat hij ervoor zou zorgen dat (het nieuwe) Duitsland in de NAVO zou blijven en dat het gehele grondgebied daarvan onder NAVO-bescherming zou komen. Daarna werd Bush een enthousiast voorstander van de Duitse hereniging. Ook de VS leken niet bijzonder geïnteresseerd in de Europese veiligheidssituatie na de hereniging van Duitsland. Het kortetermijndenken leek te overheersen. Wel was de regering uit op vermindering van het troepenbestand in Duitsland, dus werkten de Amerikanen energiek mee aan de CSE-wapenbeheersingsonderhandelingen.

Geleidelijk rijpte in Bonn en Washington de overtuiging dat de naderende Duitse hereniging, waartoe Gorbatsjov in beginsel wel geneigd was, 'aangekleed' zou moeten worden met een groots opgetuigde bijeenkomst van alle betrokken staten: de NAVO, het Warschaupact en de neutrale staten. Gezien de grote concessies die van Gorbatsjov gevraagd zouden worden, alsook de nog steeds aanzienlijke tegenstand in zijn eigen achterban, moest hij een geschikt forum en klinkende argumenten in handen krijgen om de bezwaren in Moskou te overwinnen. Zo ontstond de link tussen de CSE-onderhandelingen en het Duitse herenigingsproces. Als forum bood zich de CVSE aan, hét veiligheidsoverleg tussen alle Europese staten plus de VS en Canada. Dat verschafte het gewenste brede politieke draagvlak.

Ook het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zagen aanvankelijk geen enkel heil in een Duitse hereniging. Vooral de Britse premier, Margaret Thatcher, was zeer negatief. Naarmate de DDR verder implodeerde en Kohl, hierin gesteund door Bush, stapje voor stapje verder werkte aan zijn herenigingsplannen en Gorbatsjov zich hierbij leek neer te leggen, gaven Londen en Parijs hun verzet grotendeels op. En Nederland? Bekend is dat premier Ruud Lubbers ook bedenkingen had en deze ook openlijk uitte. Dit tot grote woede van Kohl. Ikzelf was persoonlijk wél overtuigd van de noodzaak deze anomalie in het hart van Europa ongedaan te maken. In Wenen heb ik, waar ik kon, de zich ontwikkelende consensus altijd gesteund. Ik heb daarover trouw aan Den Haag gerapporteerd. Ik heb nimmer enige aanwijzing, laat staan instructie gekregen, dat ik mij terughoudender moest opstellen.

Op deze periode terugkijkend, kom ik toch tot de conclusie dat het hoofddoel van de hele inspanning in 1990 was om de Duitse hereniging binnen het bestaande *window of opportunity* in kannen en kruiken te krijgen. De autoriteit van de CVSE werd gebruikt als politiek vehikel. Het ging tenslotte om de definitieve vredesregeling met Duitsland. Het CSE-Verdrag diende om de militaire situatie in Europa post-hereniging verdragsrechtelijk vast te

leggen. Natuurlijk bestond, ook in Wenen, de hoop dat van een ingrijpende herschikking van de politieke en militaire verhoudingen een stabiliserende werking voor héél Europa — in de geest van de CVSE — zou uitgaan. Maar de CVSE-Conferentie van 1990 was eerder een diplomatieke en veiligheidspolitieke 'verpakking' van de Duitse eenwording en de dramatische ontwikkelingen in Midden-Europa. Het was dus vooral een afkondiging van het einde van de Koude Oorlog. De tamelijk hoogdravende tekst van het Handvest van Parijs bevat ook wel enkele aanzetten voor verdergaande maatregelen, maar wat er uiteindelijk concreet is uitgekomen is maar heel mager. In ieder geval heb ik gedurende die tien maanden onderhandelen geen enkel serieus en praktisch voorstel gezien om de CVSE om te vormen tot een alomvattend veiligheidsorgaan voor heel Europa. Een tamelijk cynische eindconclusie dus.“

Was de topontmoeting in Parijs een zoethoudertje om Gorbatsjov gunstig te stellen na zijn medewerking bij de eenwording van Duitsland?

”Ik geloof niet dat de top in Parijs louter als een zoethoudertje voor Gorbatsjov c.s. was bedacht. Het was bedoeld als een samenhangend geheel van politieke intentieverklaringen, verdragen en afspraken waarmee de ingrijpende veranderingen in Midden-Europa moesten worden bezegeld. Belangrijk in zulke situaties is altijd: het initiatief en de timing. Die twee lagen geheel in handen van het Westen, met name Bush en Kohl. Gorbatsjov en zijn minister van Buitenlandse Zake, Eduard Shevardnadze, konden dat tempo ternauwernood bijbenen. Aan hun linkerzijde was in de zomer het partijcongres van de communistische partij in Moskou aan de gang en dat stond voortdurend op de rem. Gorbatsjov stond dus tussen twee vuren. Hij was onvoldoende in staat om zijn eigen stempel op het proces te drukken. Toch is hij in die zomermaanden van 1990 voldoende opgeschoven om uiteindelijk, met de grotendeels door het Westen geschreven teksten en verklaringen, akkoord te kunnen gaan.

Ook kreeg ik destijds al bepaald niet de indruk dat Gorbatsjov c.s. ontevreden waren met de uitkomst van Parijs. Na afloop wandelde hij glimmend van tevredenheid met Shevardnadze tussen de verzamelde delegaties door - de gebruikelijke *bain de foule* - en gaf links en rechts handen, ook aan mij! Toen was hij natuurlijk al verzekerd van de instemming van het partijcongres. Voor deze late inschikkelijkheid kan ik wel een paar redenen bedenken, maar of dat alles is weet ik niet. Allereerst was er natuurlijk de miljardensteun die hem door Kohl was toegezegd. Dat was al beklonken tijdens het bezoek van Kohl en Genscher aan Moskou op 15 juli. Ook was daar de beslissende doorbraak gekomen over de militaire aspecten van de Duitse hereniging: NAVO-lidmaatschap van het verenigde Duitsland, incl. de werking van artikel 5 NAVO-Verdrag; een overgangperiode voor de aftocht van de Sovjetroepen; opheffing van het Vier Mogendhedenstatuut; Duitsland ziet af van massavernietigingswapens, enzovoorts. In hoeverre daar ook nog Amerikaanse toezeggingen zijn bijgekomen weet ik ook niet precies. Nog steeds beweert de Russische president, Vladimir Poetin, dat minister Baker destijds ook zou hebben toegezegd dat de NAVO niet verder naar het oosten zou uitbreiden.

Wel weet ik dat kort vóór de parafering van het CSE-verdrag in Wenen nog druk - geheim - overleg is geweest tussen de Amerikaanse en Sovjetdelegaties. Dat vond in een gesloten ruimte van de Hofburg plaats. Mijn Britse collega Paul Lever had daar lucht van gekregen en probeerde letterlijk om middernacht daar toegang te krijgen - tevergeefs. De volgende ochtend tijdens de laatste officiële vergadering van CSE-delegatieleiders dienden de VS en de SU nog enkele amendementen op de verdragstekst in, waarop de Brit Lever schuimend van woede reageerde. Volgens mijn militaire medewerker waren de amendementen vooral voor VS en SU van belang; voor Nederland maakten ze geen verschil. Deze anekdote illustreert wel dat, als het écht belangrijk werd, de VS en SU samen de dienst uitmaakten. Het is ook denkbaar dat tussen die twee nog meer - geheime - afspraken zijn gemaakt. Samenvattend denk ik dat de top van Parijs, inclusief alle daar overeengekomen teksten en verdragen, voor Gorbatsjov voldoende reden is geweest om die ene grote concessie te doen: Duitse hereniging.“

Denkt u dat de eenwording van Duitsland ertoe heeft geleid dat er meer nadruk kwam te liggen op Europese integratie door middel van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en later de Europese Unie (EU), dan op de rol van de CVSE in Europa?

”De Duitse regering, die in het jaar 1990 het diplomatieke initiatief geheel naar zich had toegenomen, kreeg, toen de hereniging eenmaal een feit was, de handen vol aan de daadwerkelijke samenvoeging van twee sterk verschillende economische systemen en het zo spoedig mogelijk op peil brengen van de levensstandaard in het oosten. “Die blühende Landschaften”, dixit Kohl. Kortom: de drijvende kracht die de Bondsrepubliek vóór 1990 was geweest, kreeg nu andere prioriteiten. Aangezien voor het op peil brengen van de *Neue Bundesländer* veel steun van EEG/EU nodig zou zijn, kregen de betrekkingen met de westelijke partners weer meer aandacht. In het oosten bleven de relaties met Polen en de SU natuurlijk belangrijk, maar dan vooral bilateraal.

Voor de overige partners in Oost en West gold hetzelfde. Zij zetten vooral in op consolidatie van de nieuwe situatie, zeker na het uiteenvallen van het Warschaupact en de implosie van de SU. Met de val van Gorbatsjov en de komst van Jeltsin brak in Rusland een chaotische periode aan, waarin weinig initiatief richting de CVSE viel te verwachten. Het Europese Huis van Gorbatsjov stierf een zachte dood. In het Westen werden de verplichtingen voortvloeiend uit het CSE-verdrag met grote animo ter hand genomen. Het vredesdividend moest geïncasseerd worden. Bovendien bleken de ex-Warschaupactlanden vrijwel *en bloc* te streven naar lidmaatschap van de EU en de NAVO. Daarmee werd wel duidelijk waar de prioriteit van deze jonge staten lag. Een veiligheidsconstructie zoals de CVSE die zou kunnen bieden was blijkbaar niet goed genoeg.

Overigens kwamen de Weense onderhandelingen geenszins op een lager pitje te staan. Er waren voldoende opdrachten voor de onderhandelaars in het Handvest van Parijs

neergelegd: monitoring van verkiezingen; toezicht op naleving van de rechten van minderheden; verdere uitbouw van het stelsel van *Confidence and Security Building Measures*; en inspecties in het kader van het CSE-Verdrag. Mijn conclusie is dus dat na de euforie van 1990, de belangstelling voor een CVSE-veiligheidsconstructie voor héél Europa weer begon te tanen. De nadruk kwam te liggen op economische samenwerking en veiligheid die de EEG/EU en respectievelijk de NAVO, konden bieden.

Welke rol speelden de Oost-Europese landen hierin?

De Oost-Europese landen kozen meestal de kant van het Westen en durfden steeds vaker tegen de Russen in te gaan. Dat waren met name de Visegrad Drie, later Vier [Tsjechië, Hongarije, Polen en Slowakije]. Zij smeekten bijna om onze aandacht en steunden ieder voorstel dat meer vrijheid en openheid tussen de CVSE-landen kon brengen. Dat daardoor de klassieke Oost-Westtegenstelling uit de beginjaren van de CVSE snel begon te verdampen, zie ik niet als een verlies. Integendeel: deze ontwikkeling was een van de belangrijkste doelstellingen van de oprichting van de originele CVSE.

Kortom: de ingrijpende gebeurtenissen van 1990 hebben de Europese verhoudingen grondig veranderd. Het kon niet anders dan dat dit ook de Weense onderhandelingstafels diepgaand ging beïnvloeden. De Weense onderhandelingen kwamen steeds meer in het teken van de Duitse hereniging te staan. Het Handvest van Parijs is niet anders dan de afsluiting van een vredesverdrag met Duitsland. Alleen mocht het zó niet heten.”

Laurien Crump is Universitair Hoofddocent in Contemporaine Europese Geschiedenis aan de Universiteit van Utrecht. Haar boek, *The Warsaw Pact Reconsidered: International Relations in Eastern Europe, 1955-69* (Routledge: 2015) heeft de internationale George Blazyca prijs gewonnen. Ze is thans bezig met een onderzoeksproject over de CVSE, gefinancierd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

Wilt u reageren? Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

¹ Charter of Paris for a New Europe, Parijs, 19-21 november 1990, <https://www.osce.org/mc/39516?download=true> Geraadpleegd op 12 december 2019.

² Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, Wenen, 19 november 1990, <https://www.osce.org/library/14087?download=true> Geraadpleegd op 12 december 2019.