Belgrado en de toekomst van détente

drs. G. W. F. Vigeveno

vaandrig van de intendance

Oost en West zijn momenteel bezig zich voor te bereiden op de „follow-up" van de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE), die tegen het einde van dit jaar te Belgrado zal moeten plaatsvinden. Daar zal de tenuitvoerlegging van de Slotacte van Helsinki[1] worden bekeken en zullen eventuele nieuwe voorstellen „ter verdieping van de wederzijdse betrekkingen"[2] worden besproken. De kans bestaat dat men tevens zal overeenkomen een nieuwe bijeenkomst te houden. De wijze waarop het Westen de naleving van de Slotacte in de Oostbloklanden zal evalueren, zal bepalend zijn voor het verloop van de conferentie in Belgrado. De toekomst van de détente[3] is hiermee nauw verbonden. De voorbereiding op Belgrado noopt daarom de Westelijke landen tot beslissingen, niet alleen over de wijze waarop de evaluatie zal moeten worden benaderd maar ook over de richting die men aan het ontspanningsproces wil geven. Een factor die hierbij een belangrijke rol speelt is de ruime aandacht van de publieke opinie die de conferentie ongetwijfeld zal genieten. Oost en West kennen elkaars standpunten aangaande de uitvoering van de Slotacte al langer; het zal er in Belgrado dan ook vooral om gaan in de ogen van de toeschouwers — de volkeren van Europa en Noord-Amerika — gelijk te krijgen.

Met andere woorden: een kolossale propagandaslag ligt in het verschiet.

Tenuitvoerlegging Slotacte

De Slotacte is een moeizaam uitgewerkt compromis. Een van de hoofddoelstellingen van de Sovjet-Unie was erkenning van de grenswijzigingen die na de Tweede Wereldoorlog hebben plaatsgevonden. Men spreekt in dit verband van bezegeling van de status quo, hetgeen in feite betekent dat het Westen zich neerlegt bij de aanzienlijke territoriale uitbreiding die de Sovjet-Unie toen realiseerde. Een aantal beginselen van de eerste mand[4], waaronder met name de onschendbaarheid van de bestaande grenzen in Europa, komt aan dit streven tegemoet. De belangrijkste winst voor het Westen werd geboekt met de derde mand („Samenwerking op humanitair en ander gebied") en het zevende beginsel („Eerbiediging van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden"). Het antwoord op de vraag wie met de Slotacte het grootste voordeel heeft behaald, is aan verandering onderhevig: legde men ten tijde van de ondertekening in het Westen vooral de nadruk op de concessie die de bevestiging van de bestaande grenzen betekende, nu wordt vooral de gunstige uitwerking van de bepalingen inzake de mensenrechten beklemtoond.

Hoe kwamen de Oostbloklanden ertoe hun handtekening te zetten onder beginselen die zij, zonder hun eigen systeem te ondermijnen, niet volledig in praktijk zouden kunnen brengen? Dit is grotendeels te danken aan de Negen die gedurende de onderhandelingen in Genève hardnekkig bleven vasthouden aan hun eisen betreffende de mensenrechten en een vrijer verkeer van personen, ideeën en informatie. De Sovjet-Unie, die gebrand was op een spoedige en succesvolle afsluiting van de conferentie, zag zich daardoor gedwongen concessies te doen. De Sovjetleiders vonden kennelijk dat de voordelen, die uit o.a. de bevestiging van de status quo voortvloeiden, opwogen tegen de nadelen van het zevende beginsel en de derde mand. Zij onderschatten toen waarschijnlijk de moeilijkheden die deze paragrafen hen zouden bezorgen. Na Helsinki werd de Sovjet-Unie steeds meer geconfronteerd met beschuldigingen, afkomstig uit het Westen en van de dissidenten in eigen land, dat de afspraken

[1] De Slotacte, het einddocument van de CVSE, werd op 1 augustus 1975 door de 35 deelnemende landen plechtig ondertekend.

[2] Aldus de Slotacte.

[3] Onder de termen „détente" en „ontspanning" worden die aspecten van de betrekkingen tussen Oost en West van de laatste jaren verstaan, waardoor de recente periode zich onderscheidt van de Koude Oorlog.

[4] De onderwerpen van de CVSE werden verdeeld in drie „manden": mand I - veiligheidsaangelegenheden, mand II - economische samenwerking, mand III - humanitaire samenwerking. De tekst van de Slotacte is dienovereenkomstig ingedeeld.

van Helsinki niet worden nagekomen. Westelijke bewindslieden spreken herhaaldelijk hun teleurstelling uit over de gebrekkige implementatie van de Slotacte of zij stellen, hetgeen eigenlijk op hetzelfde neerkomt, dat de verwachtingen te hoog gespannen waren. De afgelopen 18 maanden hebben laten zien hoe de Sovjet-Unie zich tracht te manoeuvreren uit de defensieve positie waarin zij is geraakt.

De eerste pogingen terzake waren gericht op het propageren van een eigen interpretatie van de Slotacte. Beperkende clausules, die het Westen tijdens de onderhandelingen had verworpen, werden weer naar voren gebracht. Zo kon men weer horen dat bij de humanitaire samenwerking rekening moest worden gehouden met de in de verschillende landen heersende „tradities en gebruiken". Een aantal eerste-mandbeginselen werd als de essentie van de Slotacte voorgesteld, de derde mand als ondergeschikt. Hevige kritiek werd gespuid op de Westerse media[5], met name op Radio Liberty en Radio Free Europe, die zich zouden schuldig maken aan „ideologische sabotage".
Na verloop van tijd veranderde de Sovjettactiek ten opzichte van de derde mand: in plaats van het belang ervan te kleineren ging men juist volledige tenuitvoerlegging bepleiten. Een aantal (weinig ingrijpende) verbeteringen werd ingevoerd. De prijs van een paspoort werd bv. van 400 naar 300 roebel verlaagd, een bedrag dat toch nog neerkomt op ongeveer het maandsalaris van de gemiddelde Russische werknemer. De uitvoering die men zelf aan de derde-mandbepalingen gaf, werd opgehemeld en men ging — kennelijk onder het motto „de aanval is de beste verdediging" — het Westen van allerlei tekortkomingen op dit gebied (bijvoorbeeld de „strenge" visumpolitiek) betichten. Tevens trachtten de Oostbloklanden aan te tonen dat zij meer aan de verspreiding van de informatie en aan culturele samenwerking deden, door uitgebreid statistisch materiaal[6] naar voren te brengen waaruit bleek dat zij meer boeken en films uit het Westen importeerden dan omgekeerd.[7]
De manifestaties van dissidenten die zich op de Slotacte beroepen en de reacties van de Oostelijke autoriteiten daarop hebben de geloofwaardigheid van bovengenoemde tactiek grotendeels tenietgedaan. Geconfronteerd met een verheviging van de Westelijke kritiek, verschanst de Sovjet-Unie zich achter het eerste-mandbeginsel van de „niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden". Tevens tracht zij te ontkomen aan een gedetailleerde evaluatie van de uitvoering van de Slotacte door te proberen de duur van de Conferentie van Belgrado te beperken en de nadruk te leggen op de noodzaak, *détente in zijn algemeenheid voort te zetten* en verder te ontwikkelen.

De tweede mand wordt, in tegenstelling tot de derde, door de Oostelijke leiders gezien als de vruchtbaarste bodem voor samenwerking. Zij willen een ruimere toegang tot de Westerse technologie en kredieten verkrijgen, alsmede gunstiger handelstarieven, ten einde de tekortkomingen van hun eigen economische systeem te compenseren. Tevens wordt de tweede mand gebruikt om de aandacht van de derde mand af te leiden. De Westelijke landen zien in nauwere economische samenwerking niet alleen commerciële maar ook politieke voordelen. Intensivering van het economische verkeer zou de wederzijdse afhankelijkheid doen toenemen en de Sovjet-Unie onder druk zetten haar economisch systeem wat meer aan dat van het Westen aan te passen. Ondertussen rijzen er steeds meer twijfels of deze voordelen wel opwegen tegen het nadeel dat men de Russische militaire opbouw vergemakkelijkt. Voorspelde Lenin niet dat de tijd zou komen, dat de kapitalistische landen onderling zouden wedijveren om Moskou het koord te verkopen waarmee zij zouden worden gehangen?[8]

De vertrouwenwekkende maatregelen (CBM's)[9] hebben met de derde-mandbepalingen gemeen dat er aanzienlijke Russische weerstand moest worden overwonnen voordat zij in de Slotacte konden worden opgenomen. Tijdens de onderhandelingen trachtte de Sovjet-Unie het aantal CBM's dat door de Westelijke landen werd voorgesteld en hun omvang zoveel mogelijk te beperken. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat zij aan de CBM-bepalingen een minder ruime uitvoering heeft gegeven dan de NAVO-landen. Zo meldde zij geen oefeningen beneden de drempel van 25.000 man en werd waarnemers bij haar oefeningen slechts zeer beperkte observatiemogelijkheden gegund.[10] Dat van NAVO-zijde meer oefeningen zijn gemeld dan van de zijde van het Warschau-Pact (14 tegen 6)

[5] Zie hierover: G. Wettig — Der Informationsfluss zwischen Ost und West im Lichte des sowjetischen Koexistenz-Konzepts. *Osteuropa* (1976)(6).
[6] Zie als voorbeeld hiervan: L. Maximov — Fulfilment of the Helsinki Understandings. *Int. Affairs* (1976)(10).
[7] Hier botsen de Oostelijke en Westelijke opvattingen. Volgens de eerste moet de staat zorgen voor verbetering van de samenwerking, volgens de tweede moet de staat de bestaande belemmeringen opheffen om de burgers in de gelegenheid te stellen dit te doen.
[8] Aldus: C. S. Sulzberger — Peddling rope to the Kremlin. *Herald Trib.* (1976)(13 okt.).
[9] Confidence building measures.
[10] Zie hierover: E. Bertram — Europa na de CVSE. *Int. Spect.* (1976)(9).

is door de Sovjetpropaganda aangegrepen om de NAVO van agressieve bedoelingen te betichten.
De CBM's vormden een „poging om door middel van concrete maatregelen, leidende tot een grotere openheid over en weer, een hechtere basis te scheppen voor wederzijds vertrouwen"; zij hebben „in de eerste plaats een politiek karakter".[11] De uitvoering geschiedt, zoals met alle bepalingen van de Slotacte, op vrijwillige basis; in verificatiemaatregelen is niet voorzien. CBM's zijn niet bedoeld om de militaire veiligheid te vergroten, hetgeen zij dan ook op generlei wijze doen. Om een voorbeeld te geven: dat de Sovjet-Unie een oefening 21 dagen van te voren aankondigt en waarnemers uitnodigt, biedt geen extra garantie dat de „oefening" niet plotseling in een aanval uitmondt. In het kader van de MBFR-onderhandelingen streeft het Westen daarentegen maatregelen na die, door oefeningen en troepenverplaatsingen te beperken, de aan deze activiteiten inherente ambivalentie moeten reduceren.

In het Westen heerst een zekere verwarring over het doel dat met CBM's wordt beoogd. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat, terwijl de tien beginselen van de eerste mand de politieke aspecten van de veiligheid betreffen, de CBM's betrekking hebben op de militaire aspecten. Deze neiging politieke zaken met het woord militair aan te duiden, wordt door de Sovjet-Unie bevorderd en gretig uitgebuit. Telkens wanneer zij haar bereidheid tot militaire ontspanning wil aantonen, wijst zij op de uitvoering van CBM's. Door de ambivalente wijze waarop CBM's aan de bevolking worden gepresenteerd, ontstaat ten onrechte de indruk dat er vooruitgang wordt geboekt met militaire détente, een illusie die ook in de hand wordt gewerkt door de, van de Russen afkomstige, term „Veiligheidsconferentie".

Hebben de CBM's aan hun opzet — het kweken van vertrouwen — voldaan? Het valt te betwijfelen. De effecten van het aankondigen van oefeningen en het uitnodigen van waarnemers zijn, althans tot op heden, niet merkbaar. Een oordeel over het nut van deze maatregelen is afhankelijk van de opvatting die men heeft over de betrekkingen tussen Oost en West. CBM's passen namelijk in een strategie die poogt door zoveel mogelijk contacten over en weer het uit de Koude Oorlog stammende onbegrip en wantrouwen te verminderen. Legt men echter meer de nadruk op de expansionistische aspecten van het Sovjetbeleid en de noodzaak macht met macht tegen te gaan, dan is het nut van CBM's minder evident, althans voor zover onderhandelingstactische factoren buiten beschouwing worden gelaten.

[11] Zie de uitgave van het ministerie van buitenlandse zaken: *CVSE Helsinki, 1973-1975,* blz. 118.

Politieke en militaire ontspanning

De CVSE is belegd nadat daarop van Oostelijke zijde jarenlang was aangedrongen. Het eindprodukt van de hele exercitie, de Slotacte, geeft uitdrukking aan de toenemende politieke ontspanning tussen Oost en West die het laatste decennium heeft gemarkeerd. Een van de bezwaren die de Westelijke regeringen aanvankelijk tegen een EVC[12] koesterden, was dat daardoor een détente-euforie zou kunnen ontstaan die de drang tot vermindering van de defensie-uitgaven zou vergroten, zonder dat er enige reële verbetering van de veiligheidssituatie zou optreden. Het is niet denkbeeldig dat het scheppen van een (vals) gevoel van veiligheid een van de doelstellingen was die de Sovjet-Unie met détente in het algemeen en met de CVSE in het bijzonder trachtte te bereiken. Als gevolg daarvan zou het eigen militaire apparaat door steeds meer mensen in het Westen als overbodig of zelfs schadelijk worden gezien. Het enige resultaat van de agressieve taal van Chroestsjov en het protsen met nucleaire raketten was immers het opjagen van de Westelijke bewapeningsprogramma's geweest; door middel van détente zouden zij weer kunnen worden vertraagd.
Door aanvankelijk niet te reageren op de Oostelijke voorstellen om een EVC te houden liet het Westen zich in het defensief drukken. In 1968 kwam, met het voorstel besprekingen te houden over wederzijdse evenwichtige troepenreducties, de tegenzet. Een volledige parallellie tussen CVSE en MBFR werd niet geëist, maar het werd de Sovjet-Unie wel duidelijk gemaakt dat er van het eerste niets zou komen als zij in het tweede niet toestemde. In augustus 1975 werd de Slotacte ondertekend terwijl de MBFR-onderhandelingen zich moeizaam bleven voortslepen. Het scheen de Sovjet-Unie te gelukken politieke ontspanning te realiseren met voorbijgaan van de militaire aspecten. Sterker nog, het bleek mogelijk de militaire krachtsverhouding ten nadele van het Westen te verschuiven zonder felle reacties uit te lokken.

De aanvankelijk continentaal gerichte strijdmacht van de Sovjet-Unie heeft een mondiale dimensie gekregen, die haar in staat stelt ver buiten de eigen grenzen een expansief buitenlands beleid te ondersteunen. De trends van de afgelopen tien jaar zijn over het algemeen nadelig voor het Westen. De Sovjet-Unie vergrootte haar kwantitatieve voor-

[12] Europese Veiligheidsconferentie.

sprong op vele gebieden en verkleinde haar traditionele kwalitatieve achterstand. Tussen 1972 en 1976 produceerde zij bijvoorbeeld 2770 tanks en 1310 stukken artillerie, de Verenigde Staten respectievelijk 469 en 162.[13] Het aantal Russische tanks in de DDR, Polen en Tsjecho-Slowakije steeg van 7250 in 1968 tot 9500 in 1976, het aantal gepantserde personeelsvoertuigen van 5300 naar 9450.[14] Het slotcommuniqué van de NAVO-ministersbijeenkomst in december 1976 spreekt dan ook van „relentless growth in the strength of the Warsaw-Pact forces in which an increasing emphasis is being placed on offensive capabilities"[15]; minister Vredeling voegde hieraan toe dat „de situatie bij de krachtsverhoudingen tussen Oost en West ernstiger is dan menigeen in Nederland denkt".[16]
De CIA schat dat in de periode 1970/75 de Russische defensie-inspanning 11 à 13% van het BNP bedroeg en jaarlijks in reële termen met 4 à 5% toenam.[13] De defensie-uitgaven van de Verenigde Staten vertoonden in dezelfde periode een reële daling van 3,8%[17], waardoor zij beneden het peil van vóór de oorlog in Vietnam kwamen te liggen. Het door de Verenigde Staten aan defensie gespendeerde percentage van het BNP bedroeg 5,5[13] in 1976. De budgettaire trends van de Westeuropese landen zijn gevarieerd; globaal bezien is hun defensie-inspanning echter tamelijk stabiel.

De volgende paradox doet zich voor: tijdens de Koude Oorlog werd de militaire en ideologische dreiging als zeer acuut ervaren, terwijl de Sovjet-Unie toen in feite geen partij voor het Westen was; nu haar militaire mogelijkheden metterdaad reden tot zorgen geven, is het gevoel van dreiging bij velen verdwenen. Er is daarvoor een aantal verklaringen. Stalin (en later eveneens Chroesjtsjov) trachtte de zwakte van zijn land, dat na een uitputtende oorlog tegen Nazi-Duitsland werd geconfronteerd met het Amerikaanse atoomwapen, te verhullen door een zeer agressieve houding. De daardoor in het Westen gewekte vrees — gekarakteriseerd door „de Russen komen" — werd niet door de feiten gerechtvaardigd. De Russen kwamen níét en dientengevolge gelooft men ook niet meer dat zij dit ooit zouden willen doen. De huidige ongevoeligheid tegenover de Oostelijke dreiging werd tevens in de hand gewerkt door het overtrokken beeld dat sommige wat al te waakzame groeperingen ervan gaven. De overheden zelf maakten zich daaraan ook schuldig, vaak uit onzekerheid omtrent het militaire potentieel van de Sovjet-Unie (de ruimtesatellieten bestonden toen nog niet). De voornaamste oorzaak moet echter worden gezocht in de aard van de huidige, door ontspanning gekenmerkte, betrekkingen tussen Oost en West: de veelvuldige contacten en akkoorden tussen de vroegere tegenstanders uit de Koude Oorlog doen de dreiging in de ogen van de bevolking afnemen, hetgeen resulteert in eisen tot verlaging van de defensie-uitgaven. Zo heeft détente wellicht ertoe bijgedragen dat heden ten dage de militaire balans voor het Westen minder gunstig is dan ooit tevoren.[18]
Een Chinees dagblad stelde dan ook in een artikel, geschreven ter gelegenheid van het eenjarig bestaan van de Slotacte, dat men beter kon spreken van de Conferentie van Europese *On*veiligheid.
De mogelijkheid détente met bewapening te combineren is echter niet onbegrensd. Het laatste jaar gingen er steeds meer stemmen op om te waarschuwen voor het groeiende militaire potentieel van de Sovjet-Unie. Deze tendens — men zou kunnen spreken van „neo-alarmisme" — drong ook door in de media. De berekeningen door generaals en senatoren van het aantal dagen of uren waarbinnen de Russen de Rijn zouden kunnen bereiken, werden met grote koppen bekendgemaakt. In de Verenigde Staten bleek een belangrijk gedeelte van de bevolking gevoelig te zijn voor Reagans beschuldiging dat Ford de Russen toestond de eerste plaats te veroveren. In West-Europa is deze stemming minder sterk aanwezig, in ieder geval nog niet voldoende om de reeksen bezuinigingsoperaties in Nederland, Engeland en Italië te voorkomen. Dit in tegenstelling tot Amerika waar de negatieve trend van de defensie-uitgaven in 1976 werd omgebogen. In West-Europa blijft het electoraal onaantrekkelijk, verhoging van het defensiebudget te bepleiten.
Doordat de militaire aspecten van détente de laatste tijd meer nadruk krijgen, wordt de kwestie van het verband tussen CVSE en MBFR weer actueel. Vooruitgang in Wenen zou wel eens een officieuze voorwaarde kunnen worden voor het welslagen van de conferentie van Belgrado. De Sovjet-Unie tracht de Westelijke kritiek af te wenden door het thema van de militaire ontspanning over te nemen en met

[13] D. Rumsfeld — *US Defense perspectives fiscal year 1978* (1977).
[14] *Statement on the defence estimates 77* (witboek over de Britse defensie).
[15] NATO press service — *DPC press communiqué* (1976) (8 dec.).
[16] *ANP-telex* (1976)(7 dec.).
[17] International Institute for Strategic Studies — *Military Balance 1976-77.*

[18] Volgens het officiële Russische standpunt ligt deze relatie net omgekeerd: juist de verschuiving in de machtsbalans ten gunste van de SU en het socialisme heeft het Westen ertoe gedwongen een politiek van confrontatie te vervangen door een streven naar ontspanning.

nog méér kracht dan het Westen te verkondigen. Een beperkt eerste MBFR-akkoord nog vóór Belgrado zou de Sovjet-Unie uit de positie van beklaagde halen waarin zij, mede door de kwestie van de mensenrechten, is terechtgekomen. Het is echter zeer onwaarschijnlijk dat zij het de moeite waard vindt de concessies te doen die daarvoor nodig zouden zijn. Het zal er in Belgrado dan ook vooral om gaan de andere partij de schuld voor het gebrek aan vooruitgang in de al jaren durende onderhandelingen in de schoenen te schuiven.
Het voorstel van het Warschau-Pact, alle deelnemers van de CVSE een verdrag te laten tekenen waarbij zij zich verplichten tegen elkaar niet als eerste kernwapens te gebruiken, moet worden gezien als een poging zich alvast te dekken tegen de beschuldiging dat geen vooruitgang is gemaakt met militaire détente. Het is tevens een poging de positie te versterken van groeperingen binnen de NAVO-landen die vergelijkbare ideeën verkondigen, in Nederland onder meer de PvdA en de PPR.
Het buitenlandse en het militaire beleid in de Westelijke landen, vroeger een zaak van de regerende elites, wekt tegenwoordig in toenemende mate de belangstelling van een aantal sectoren van de bevolking en wordt daardoor steeds meer beïnvloed; totalitaire staten hebben geleerd hierop in te spelen: het bewerken van de publieke opinie in het Westen levert vaak meer dividend op dan rechtstreekse contacten met de regeringen. Noord-Vietnam maakte op meesterlijke wijze gebruik van deze methode; de Russen deden het met de CVSE. Ook voor andere forums is de Sovjet-Unie actief bezig haar image als vredelievende mogendheid op te vijzelen. In de VN regent het Russische vredesvoorstellen[19] die zich voornamelijk kenmerken door hun vaagheid en het ontbreken van verificatiemaatregelen.

Het westelijke beleid

Gezien de algemene teleurstelling over hetgeen door het Oostblok na Helsinki is gedaan en de toenemende bezorgdheid over de militaire Oost-Westbalans mag men niet verwachten dat Belgrado een nieuw hoogtepunt in het détenteproces zal worden. Men kan ervan uitgaan dat het Westen de uitvoering, die door de andere zijde aan de Slotacte is gegeven, negatief zal evalueren. Het zou ook niet te moeilijk moeten zijn dit voor de publieke opinie aannemelijk te maken, hoewel de Sovjet-Unie ongetwijfeld nog wel een aantal tegenzetten in petto heeft.
De vraag is in welke mate de Westelijke landen uiting moeten geven aan hun ontevredenheid. Moeten zij, ten einde de détente niet in gevaar te brengen, hun kritiek matigen of moeten zij juist de tekortkomingen van de Oostbloklanden publiekelijk aan de kaak stellen? Met name in de Verenigde Staten waren de meningen hierover verdeeld. Voor Kissinger stond de relatie met de Sovjet-Unie centraal. In zijn pogingen, deze relatie zodanig te structureren dat de strategische bewapeningswedloop zou kunnen worden beheerst en een directe confrontatie voorkomen, paste niet het bevorderen van de vrijheidsrechten in de Oostbloklanden. Om zijn doelstellingen te verwezenlijken was een klimaat van ontspanning vereist. Insisteren op verandering van het Sovjetsysteem zou de goede betrekkingen kunnen schaden en de Russen alleen maar onhandelbaarder maken. Het Congres wilde echter dat aan humanitaire verbeteringen een hogere prioriteit werd toegekend. Zo werd bv. het verlenen van gunstiger handelstarieven aan de Sovjet-Unie door het amendement-Jackson gekoppeld aan de emigratie van Joden. Inzake de derde mand waren de Congresleden van mening dat Ford en Kissinger de Oostelijke tekortkomingen niet krachtig genoeg veroordeelden. Zij riepen daarom — tot ongenoegen van de president — een commissie in het leven die dit wel zou doen. De Russen waren daarvan niet gediend: toen in oktober 1976 de commissieleden dit land wilden bezoeken werd hun geen visum verleend. Deze meer beschuldigende benadering van het Amerikaanse Congres spreekt over het algemeen de moralisten onder de politici sterk aan: ook Nederlandse parlementariërs hebben overhoop gelegen met de Sovjetautoriteiten (men herinnere zich het bezoek van een delegatie aan Rusland in augustus 1976). Het ziet ernaar uit dat president Carter de bedoeling heeft meer tegemoet te komen aan de verlangens van het Congres en de publieke opinie: in zijn nog maar korte regeringsperiode heeft hij al meermalen protest aangetekend tegen de vervolging van dissidenten.

Het is vaak zo dat, terwijl regeringskringen de voorkeur geven aan een meer tegemoetkomende diplomatiekere tactiek, parlementsleden, en a fortiori de publieke opinie, een meer beschuldigende onbuigzame houding voorstaan. Het veelvuldigst tegen deze beschuldigende benadering gehanteerde argument is dat men er weinig mee bereikt en degene die men wil verbeteren onnodig in het harnas jaagt. Als de diplomaat kritiek moet leveren doet

[19] Dit zijn: een verbod van nieuwe wapens van massale vernietiging, een wereldverdrag inzake het niet gebruiken van geweld, het houden van een wereldontwapeningsconferentie, enz.

hij het liever sotto voce en binnenskamers. Verbetering in het lot van de Oosteuropese burger zal hij door onderhandelingen, of gebruik makende van opgebouwde „goodwill", trachten gedaan te krijgen. De resultaten van deze benaderingswijze zijn, hoewel marginaal in verhouding tot de problemen, op zich zelf toch niet te verwaarlozen. De weinige maatregelen die werden genomen ter uitvoering van de derde mand zijn voor de direct betrokkenen — bv. de familie die herenigd wordt — van grote betekenis. Aan deze tactiek ligt de hoop ten grondslag dat de bereikte kleine concessies het Sovjetsysteem stukje bij beetje openbreken. Langs de spleten die zo in de totalitaire constructie ontstaan, kunnen de Westerse ideeën naar binnen vloeien en door hun cumulatieve effect een proces van verandering op gang brengen (dit is wat de Sovjetleiders volkomen terecht „ideologische ondermijning" noemen). Dit zou op lange termijn kunnen leiden tot matiging van zowel het binnen- als het buitenlandse beleid van de Sovjet-Unie.

De offensievere aanpak, o.a. nu door Carter toegepast, is op de korte termijn waarschijnlijk minder effectief. De dissidenten worden erdoor gestimuleerd, maar eveneens, en wellicht in nog sterkere mate, de repressie. In hoeverre het daardoor op gang gebrachte gistingsproces op de lange termijn een gunstige uitwerking zal hebben, valt moeilijk te voorspellen. Behalve op het aspect verlichting van het lot van de Oosteuropese burger moet men de twee benaderingen ook beoordelen naar de effecten op de betrekkingen tussen Oost en West in het algemeen.

De diplomatieke benadering bevat een schizofreen element: terwijl met de Sovjet-Unie vriendschaplijke betrekkingen worden onderhouden en kritiek wordt gematigd, zegt men tegen de eigen bevolking dat de verdediging toch vooral op peil moet worden gehouden om te voorkomen dat de Russen in de verleiding raken een aanval in te zetten. Een dergelijk pleidooi voor een krachtige defensie komt ongeloofwaardig over tegen een achtergrond van dagelijkse contacten en vrienschapsbetuigingen tussen Oost en West. De vraag rijst dan ook of een beleid, gebaseerd op het „dubbele oogmerk van verzekering van veiligheid en nastreving van ontspanning"[20] niet aan tegenstrijdigheid lijdt. Ontspanning en een adequate verdediging zijn in democratieën moeilijk te combineren. De veiligheidssituatie van het Westen is juist achteruitgegaan in die jaren waarin de détente haar hoogste vlucht nam. Deze achteruitgang is een gevolg, niet alleen van de groeiende „capabilities" van de Sovjet-Unie maar ook van een afnemende bereidheid de Russische invloedsuitbreiding tegen te gaan (vide Angola). „A combination of readiness to negotiate and readiness to restrain Soviet expansionism whenever necessary, offers the best hope for a gradual rapprochement over the years ahead", stelde NAVO-secretaris-generaal Luns.[21] Doordat onze bereidheid tot onderhandelen echter zoveel groter is dan onze bereidheid expansie te voorkomen, is een situatie ontstaan waarin de Sovjet-Unie de vruchten van het eerste kan plukken zonder de nadelen van het tweede te ondervinden.

Een veel gehoorde kritiek tegen Carters campagne voor de mensenrechten is dat het ontspanningsproces eronder lijdt en dat belangrijke ontwapeningsonderhandelingen als SALT erdoor worden vertraagd. Het is echter de vraag of détente in haar huidige vorm de Westelijke landen zoveel voordelen oplevert, dat zij concessies zouden moeten doen om de voortzetting ervan te verzekeren. Het détenteproces heeft een demobiliserend effect op het Westen, zonder tegelijkertijd te leiden tot matiging van het Russische buitenlandse en militaire beleid. Het helpt bovendien de Sovjet-Unie haar economische en technologische achterstand in te halen doordat in het Westen de remmen op „handel met de vijand" vervallen. Als de conferentie van Belgrado zou uitmonden in een „scheldpartij", zou dat weliswaar de goede sfeer kunnen vertroebelen, maar verhoging van de politieke spanning zou — mits op de juiste wijze gepresenteerd — de bedwelmende werking ongedaan kunnen maken die détente in het Westen heeft. De veiligheid zou wellicht daardoor uiteindelijk worden vergroot.

De nadelige gevolgen van pressie ten behoeve van de mensenrechten worden vaak overdreven. Als het de Sovjetleiders inderdaad ernst is met SALT, kan een brief van Carter aan Sacharov hen toch niet van een akkoord weerhouden. In de laatste tijd wordt van Oostelijke zijde gewaarschuwd dat, als Belgrado een „tribunaal" wordt, men een terugval naar de Koude Oorlog riskeert. Dit lijkt een vorm van blufpoker, bedoeld om het Westen af te schrikken van acties ten behoeve van de mensenrechten. De Sovjet-Unie zal de voordelen van détente, zoals de ruimere toegang tot Westelijke technologie en kredieten en de toegenomen tolerantie tegenover Russische invloedsuitbreiding, niet willen verliezen. Zij weet bovendien dat zij zich in de bewapeningswedloop alleen kan handhaven doordat het Westen zijn superieure economische en technologische po-

[20] *MvT, Begroting buitenlandse zaken 1975.* Dit dubbele oogmerk is sedert het Rapport Harmel in 1967 officieel beleid van de NAVO en wordt ook wel aangeduid met de formule: veiligheid = defensie + ontspanning.

[21] *Nato Rev.* (1976)(4).

tentieel slechts gedeeltelijk gebruikt. Haar streven is dan ook erop gericht de voordelen van détente zeker te stellen door het proces „onomkeerbaar" te maken. De wens een verdere verslechtering van détente te voorkomen zal de repressie van dissidenten matigen, althans zolang de Oostelijke regimes zich niet fundamenteel bedreigd voelen. Wordt dit wel het geval, dan zullen zij evenals in 1968 niet aarzelen hun onmiddellijke veiligheidsbelangen te laten prevaleren boven de wens détente voort te zetten. Het is derhalve mogelijk dat de reactie op Carters campagne voor eerbiediging van de mensenrechten zal gaan in de richting van meer repressie en een verder afschermen van de eigen bevolking van de buitenwereld; het is echter onwaarschijnlijk dat de Sovjet-leiders bij wijze van represaille SALT of andere onderdelen van het détenteproces zulen ophouden. Hoewel het enthousiasme van Brezjnjev voor de CVSE nu wel wat zal zijn bekoeld, lijkt de kans uiterst gering dat hij, in navolging van hetgeen Chroesjtsjov in 1960 met de topconferentie van Parijs deed, ertoe zal overgaan de conferentie van Belgrado te torpederen.

In laatste instantie wordt de keuze tussen een hardere of een tegemoetkomender benadering bepaald door het beeld dat men van de Sovjet-Unie heeft en door de verklaring die men voor haar militaire opbouw geeft. Volgens sommigen voelen de Sovjetleiders zich bedreigd door de interne weerstanden tegen hun systeem en door de vijandig gezinde mogendheden die hun land omsingelen. De militaire opbouw is in deze optiek ook vaak een compensatie voor minderwaardigheidsgevoelens. Anderen zien de Sovjetleiders meer als geduldige schaakspelers die, zolang er geen al te grote risico's aan zijn verbonden, iedere gelegenheid om hun positie te verbeteren uitbuiten. In deze visie is détente voor de Russen een voortzetting van de Koude Oorlog met andere, veel efficiëntere, middelen. Aanhangers van de eerste interpretatie willen door een tegemoetkomende houding de „wantrouwensspiraal" doorbreken en détente verder verdiepen. Voor de aanhangers van de tweede interpretatie is détente à la Russe een poging het Westen zand in de ogen te strooien. De consequentie dat men détente dan maar beter kan torpederen wordt echter zelden getrokken. Veel Westelijke beleidsvoerders richten hun streven op uitbreiding van de gebieden waar Oost en West gemeenschappelijke belangen hebben.[22] Zij hopen door bijvoorbeeld nauwere economische samenwerking en wapenbeheersingsakkoorden de Sovjet-Unie zo ver te krijgen dat zij belang gaat hebben bij een goed gedrag, met andere woorden: niet zal trachten het machtsevenwicht in haar voordeel te wijzigen. Kissinger deelde deze gedachtengang toen hij zei dat détente „has always been designed to create conditions in which a cool calculus of interests would dictate restraint rather thans opportunism, settlement of conflict rather than exacerbation."[23] De voormalige Secretary of State ging nog een stap verder door de linkage-gedachte — analoog aan koppelverkoop — naar voren te brengen. Door een combinatie van „rewards and punishment" trachtte hij de Sovjet-Unie in de door hem gewenste richting te stuwen. Zo zou bijvoorbeeld, in ruil voor Russische zelfbeheersing in conflicten als die van Vietnam, het Midden-Oosten en Angola, de kraan van Amerikaanse technologie en kredieten wat meer worden opengedraaid.

De analyses die de nadruk leggen op de angstgevoelens van de Sovjetleiders, bevatten voor het Stalintijdperk zeker een kern van waarheid. Zij hebben in de laatste jaren echter veel aan overtuigingskracht verloren. Zelfs een overdreven opvatting van de eigen veiligheidsbehoeften (defensieve expansie) kan de huidige militaire opbouw niet verklaren. Evenmin passen de herhaalde pogingen, door interventie in lokale conflicten (Midden-Oosten, Afrika) de Russische invloedssfeer uit te breiden, in het beeld van een primair defensieve instelling. Het Westen presenteerde MBFR als een test van de Russische bereidheid tot werkelijke ontspanning. Na drie jaar onderhandelen is wellicht de tijd aangebroken om de conclusies uit deze test te trekken. Hoewel men omtrent „intentions" alleen maar gissingen kan doen, mag dan ook worden gesteld dat het schaakspelersmodel over het algemeen meer in overeenstemming is met de feiten.[24]

Keuze voor de toekomst

Beslissingen over het Westelijke ontspanningsbeleid moeten worden genomen in het licht van het voorgaande. Naast de specifieke voorbereiding op de conferentie van Belgrado zelf zal men namelijk een algemene strategie voor de relaties met het Oostblok moeten bepalen. Er dient een fundamentele

[22] Dit herinnert aan de interdependentiegedachte waarmee Schuman na de Tweede Wereldoorlog Frankrijk en Duitsland wilde verzoenen.

[23] H. Kissinger — The Alastair Buchan memorial lecture. *Survival* (1976)(9/10).

[24] Een probleem met deze „feiten", vooral wanneer het militaire zaken betreft, is dat zij vaak geheim moeten blijven om de inlichtingenbronnen te beschermen en de tegenstander geen indicatie te geven omtrent de capaciteit van onze inlichtingendiensten.

afweging van de verschillende opties plaats te vinden. Hierbij moet ook het beëindigen van détente als een reële mogelijkheid in beschouwing worden genomen. Tot nu toe overheerst de tendens de weg van de minste weerstand te kiezen en op incrementele wijze de huidige koers voort te zetten. De discussie beperkt zich meestal tot de stelling dat er geen alternatief is voor détente, hetgeen evenwel juist de vraag is die zou moeten worden gesteld.
De huidige vorm van détente heeft de Russen niet ervan weerhouden in Angola (indirect) te interveniëren en de SS20-raket in te voeren. Daarenboven werd de gestadige versterking van de positie van de Sovjet-Unie in de wereld erdoor vergemakkelijkt: het Westen ging ertoe over op grote schaal kapitaal en know-how te leveren terwijl de bereidheid zich offers te getroosten voor de handhaving van een globaal en regionaal machtsevenwicht afnam.
Wat zou er gebeuren als détente tot een einde kwam? Het valt te betwijfelen of de Sovjet-Unie haar tempo van bewapening verder zal kunnen opvoeren, dit in tegenstelling tot het Westen. Een verder aandraaien van de schroef zou wellicht tot onrust onder haar bevolking kunnen leiden. Het is ook maar de vraag of de kans dat kleine conflicten sneller tot een gevaarlijk niveau zullen escaleren, toeneemt. De Russen zullen de lessen van Cuba-1962 niet zijn vergeten. De beste manier om dit risico te beperken is niet zozeer gelegen in het scheppen van een ontspanningsklimaat als wel in het aan de tegenpartij duidelijk maken waar de grenzen van het toelaatbare lopen.
Bij een eventuele ombuiging van het Westelijke détentebeleid is de publieke presentatie van groot belang. Een hardere opstelling kan alleen succesvol zijn indien zij door de bevolking wordt gesteund. Een abrupte beëindiging van détente houdt het gevaar in dat de publieke opinie niet meegaat. Wel is het mogelijk aan de voortzetting ervan voorwaarden te verbinden.
Het Westen heeft als reactie op het Sovjetbeleid een van de linkage-gedachte afgeleide tegendefinitie van détente ontwikkeld. De kern daarvan is de ondeelbaarheid van het ontspanningsproces, dat betrekking moet hebben op alle raakvlakken tussen Oost en West. Stagnatie in het ene vlak heeft dus consequenties voor de vooruitgang in de andere vlakken. Dit zou in de toekomst kunnen betekenen dat, als de Sovjet-Unie zich niet soepeler opstelt inzake bijvoorbeeld de derde mand of de MBFR-onderhandelingen, de economische samenwerking op een laag pitje zal worden gezet. Door de Westelijke conceptie van détente met meer klem naar voren te brengen zou het de Sovjet-Unie duidelijk kunnen worden gemaakt dat, wil zij het ontspanningsproces gecontinueerd zien, het meer zal moeten overeenstemmen met de Westelijke opvattingen dan tot nu toe het geval was.
Men zou hiertegen kunnen inbrengen dat de door Kissinger toegepaste linkage-strategie niet zoveel succes oogstte; zijn opvolger, Vance, heeft die strategie zelfs officieel afgezworen. De kritiek raakt in feite echter niet zozeer de linkage-strategie zelf als wel de wijze waarop zij is uitgevoerd. Kissinger hanteerde vaak de „carrot" maar slechts zelden de „stick". Het was duidelijk dat de volledige consequenties uit de linkage-gedachte — het beëindigen van détente bij slecht Sovjetgedrag — nooit zouden worden getrokken. Een consequenter en geloofwaardiger toepassing van de linkage-strategie zal wellicht tot meer succes leiden.



Maandelijks wordt de Militaire Spectator toegezonden aan alle leden van de Koninklijke Vereniging ter beoefening van de Krijgswetenschap.
Ten einde de toezending aan thans nog actief dienende officieren van Land- en Luchtmacht, tevens lid van de Koninklijke Vereniging ter beoefening van de Krijgswetenschap, ook na hun dienstverlating zeker te stellen, wordt belanghebbenden verzocht de secretaris-penningmeester van de Koninklijke Vereniging (Nassaulaan 6, Zoetermeer) in voorkomend geval ter zake in te lichten.