

Zitting 1974–1975

13 461

Nota over het vraagstuk van ontwapening en veiligheid, aangeboden door de Minister en de Staatssecretaris (dr. Kooijmans) van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Nr. 2

Nota

INHOUD

Voorwoord

I. BETEUGELING VAN DE MACHT

A. Veiligheid een ondeelbaar goed

3

B. Europese veiligheidssituatie

6

II. GRENZEN EN MOGELIJKHEDEN

A. Wapenbeheersing en wapenbeperking

18

B. Europese factoren

27

C. Sociale verdediging

30

III. AGENDA DER ONTwapENINGSONDERHANDELINGEN

A. Beperking der strategische kernwapens

33

B. Wederzijdse en evenwichtige vermindering van strijdkrachten

36

C. Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

40

D. Niet-gebruik van kernwapens

41

E. Kernwapenvrije zones

44

F. Stopzetting kernproeven

49

G. Niet-verspreiding van kernwapens

53

H. Verbod van chemische wapens

59

I. Wapenhandel

62

J. Beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens

64

K. Geofysische oorlogvoering

67

L. Beperking militaire budgetten

68

M. Wereldontwapeningsconferentie

70

IV. BELEIDSCONCLUSIES

71

Voorwoord

Ingevolge de toezegging, gedaan aan de beide Kamers der Staten-Generaal, brengen de ondergetekenden thans een nota uit over het vraagstuk van ontwapening en veiligheid. In de afgelopen jaren is het gesprek over ontwapening in een aantal internationale fora op gang gekomen, en in een aantal gevallen heeft dit geleid tot afspraken en overeenkomsten, waarvan met name genoemd mogen worden het Verdrag van 1963 tot stopzetting van de kernproeven in de dampkring, in de kosmische ruimte en onder water, het Non-proliferatieverdrag van 1968 en de Amerikaans-Russische akkoorden van 1972 inzake beperking van de strategische kernbewapening. Over de vorderingen op ontwapeningsgebied heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken uitvoerige dokumentatie gepubliceerd in haar Uitgaven 80, 94, 99 en 107.

In deze nota willen de ondergetekenden hun denkbeelden uiteenzetten over het ontwapeningsvraagstuk zoals dit zich thans presenteert.

De ondergetekenden hopen hiermee bij te dragen tot het verbreden van het inzicht in de ontwapeningsproblematiek en een nuttige basis te hebben gelegd voor een gedachtenwisseling hierover met de Tweede Kamer.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
M. van der Stoep

19 juni 1975

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
P. H. Kooijmans.

I. BETEUGELING VAN DE MACHT

A. Veiligheid een ondeelbaar goed

Ontwapening, wapenvermindering en wapenbeheersing behoren in onze tijd tot de belangrijkste onderdelen van het buitenlandse beleid. De risico's die verbonden zijn aan de huidige situatie van overbewapening, zowel op nucleair als conventioneel gebied, dwingen tot een beleid dat gericht is op wapenbeheersing en wapenbeperking. Aan dit onderdeel van het beleid zal in deze nota aandacht worden besteed. Maar het is duidelijk dat het uiteindelijk gaat om méér, nl. om het tot stand brengen van een wereld waarin staten en volkeren in werkelijke vrede kunnen leven en waarin het gebruik van oorlogsgeweld, of het dreigen daarmee, zal zijn uitgeschakeld als een element van internationale politiek.

Een derde wereldoorlog is ons, in weerwil van de tot tomeloze hoogten opgevoerde bewapening, bespaard gebleven. Dat is op zich zelf een groot goed, waarvan de betekenis niet mag worden gebagatelliseerd. De wereld zou immers een oorlog, waarbij de kernwapens in volle omvang zouden worden ingezet, niet overleven. Maar deze toestand van gewapende vrede heeft weinig te maken met een werkelijke vrede. In ons werelddeel heeft zij geleid tot een bevrozing van de verhoudingen en in de rest van de wereld heeft zij het uitbreken van talrijke gewapende conflicten niet kunnen voorkomen, conflicten die het gevolg zijn geweest van onopgeloste belangen tegenstellingen en van schrijnend onrecht. Het beleid mag daarom nooit alleen gericht zijn op het voorkomen van oorlog, hoe grote waarde daaraan ook in het huidige tijdsbestek moet worden toegekend, maar moet mede tot doel hebben het wegnemen van de oorzaken van spanningen en het elimineren van onrecht. Daarvoor is meer nodig dan alleen het treffen van maatregelen op ontwapeningsgebied, want deze maatregelen zijn op zichzelf niet in staat de oorzaken weg te nemen van de bestaande gevoelens van onveiligheid en frustratie.

Vredesbeleid

Herhaaldelijk heeft de Nederlandse Regering dan ook gesteld dat niet alleen op ontwapeningsgebied vooruitgang moet worden nagestreefd maar ook met betrekking tot zaken als vredeshandhaving door de Verenigde Naties, vreedzame beslechting van geschillen, eerbiediging van mensenrechten en internationale samenwerking op het gebied van economische en sociale ontwikkeling. De toenemende onderlinge afhankelijkheid van alle volken vereist dat nationale belangen waar nodig ondergeschikt worden gemaakt aan gemeenschappelijke belangen. Internationale veiligheid kan uiteindelijk alleen verzekerd worden in een op rechtvaardigheid gebaseerde wereldrechtsorde, waarin de strijdvragen van de internationale politiek zijn opgegaan in strijdvragen van een wereldomvattende binnenlandse politiek. Dat is slechts voorstelbaar in een wereldbestel dat zich wezenlijk onderscheidt van het huidige, doch op de totstandkoming daarvan moet het beleid in laatste instantie gericht zijn.

Een wereld, die onvoorstelbaar grote welvaartsverschillen laat zien, waarin de elementaire rechten van de mens met voeten worden getreden en waarin het geweld in velerlei vorm zich manifesteert, kan men moeilijk een vreedzame en veilige wereld noemen. Juist hier wreekt zich het feit dat de behartiging van de wereldbelangen nog in vergaande mate is overgelaten aan een veelheid van door eigen, beperkte belangen gedreven staten die deze belangen trachten veilig te stellen door de uitoefening van macht, met name militaire macht, waartegenover in toenemende mate ook het gebruik van economische macht wordt gesteld. Veiligheid door macht is nog steeds een van de praktische grondregels van het internationale verkeer, niettegenstaande het feit dat in tal van overeenkomsten – waarvan hier met name het Handvest van de Verenigde Naties moge worden genoemd – meer geciviliseerde gedragspatronen zijn neergelegd, en de Regering heeft daarmee rekening te houden.

Een op vrede gericht beleid bevindt zich immer in het spanningsveld tussen het voorkomen van de wereldbrand en daarmee dus het behoud van wat wel genoemd wordt de negatieve vrede – hetgeen in bepaalde situaties kan leiden tot de noodzaak van het aanvaarden van manifest onrecht – en anderzijds het tot stand brengen van een wereldorde waarin meer wordt tegemoet gekomen aan eisen van gerechtigheid, een wereldbestel waarin een eind wordt gemaakt aan bestaande bevoorrechte posities, waardoor echter de gevoelens van bedreigd zijn en van – verkeerd begrepen – onveiligheid kunnen worden versterkt.

Dient de totstandkoming van zulk een wereldbestel hoofd- en einddoel te blijven van het beleid, de Regering zal zich telkenmale ook bewust moeten zijn van de noodzaak een derde wereldoorlog te voorkomen en derhalve van het feit dat de bestaande relatieve veiligheid voornamelijk berust op het bezit van militaire macht.

Moet dit voorlopig als een gegeven onder ogen worden gezien, het stelt ook de dwingende vraag, welke risico's en gevaren hieraan verbonden zijn en hoe deze kunnen worden ondervangen en bezworen. Reeds in de ontwapeningsnota van 1964 werd gewezen op de paradoxale situatie dat als gevolg van de revolutionaire wapentechnologische ontwikkelingen der naoorlogse jaren een toenemende bewapening, bedoeld om de veiligheid te verhogen, in feite meer en meer onveiligheid gaat brengen. Deze overwegingen liggen ten grondslag aan een op ontwapening gericht beleid. Dit beleid beoogt de veiligheid te bevorderen door het beheersen en beperken van de militaire machtsfactor in de internationale verhoudingen, eerst en vooral door het terugdringen van de rol van het kernwapen, om aldus ruimte te scheppen voor opbouw van een rechtvaardige en vreedzame internationale samenleving in een richting zoals hierboven aangeduid.

Met de intrede van de kernwapenen immers heeft het verschijnsel van de oorlog een nieuwe dimensie aangenomen. De ontoelaatbaarheid van gewapend geweld als middel tot het verwezenlijken van politieke doeleinden is er door in een scherper licht gesteld. Het enkele bestaan van deze wapens heeft het inzicht verscherpt dat wij moeten komen tot andere gedragspatronen in de internationale samenleving, dit te meer omdat de kennis, die geleid heeft tot het ontstaan van deze wapens, niet meer ongedaan kan worden gemaakt en de mogelijkheid tot produktie en daarmee van eventueel gebruik dus altijd blijft bestaan. Dit heeft ook gevolgen voor het verschijnsel van de conventionele oorlog. Een sterk de nadruk leggen op het terugdringen van de rol van de kernwapens mag er dan ook niet toe leiden dat de conventionele oorlog als een minder ernstig verschijnsel wordt gezien. Natuurlijk dient, indien onverhoopt een conflict uitbreekt, alles in het werk te worden gesteld om te voorkomen dat het zou uitgroeien tot een nucleair conflict. Het element van de crisisbeheersing verdient daarom alle aandacht. Doch het feit dat enerzijds het voortschrijden van de technologie met betrekking tot conventionele wapens ook de conventionele oorlog de meest afschuwelijke dimensies heeft verleend, anderzijds het feit dat de conventionele oorlog gevoerd tussen landen die over de technische mogelijkheden beschikken om kernwapens te vervaardigen, altijd kan leiden tot de daadwerkelijke inzet van deze wapens, onderstrepen slechts de noodzaak van het creëren van zulke voorwaarden dat de kansen op oorlog als zodanig worden geminimaliseerd.

In de verhoudingen zoals die zich in ons gedeelte van de wereld voordoen, kunnen deze voorwaarden slechts tot stand worden gebracht in gemeen overleg en door gemeenschappelijke regelingen tussen de beide bondgenootschappen. Indien ergens, dan is in Europa de veiligheid een ondeelbaar goed geworden. Een uiteenvallen van het Westelijk bondgenootschap dan wel het zich in sterke mate verschillend opstellen ten aanzien van essentiële kwesties door de bondgenoten zou zonder enige twijfel leiden tot versterking in plaats van tot afnemering van de gevoelens van onveiligheid bij individuele landen en daardoor een ernstige destabilisatie van de verhoudingen in Europa ten

Wapentechnologische
ontwikkelingen

Gemeenschappelijk overleg

gevolge hebben. Om deze reden menen de ondergetekenden dat het streven naar een veiliger bestel in Europa in eerste instantie dient te geschieden in bondgenootschappelijk kader. Zij kennen daarbij bijzondere betekenis toe aan het instandhouden van de relaties met de VS. Indien deze relaties zouden worden verstoord zou dit de neiging binnen Europa om te vluchten in autonome veiligheidssystemen en daarmee de kansen op een vorming van een Westeuropese kernmacht in enigerlei vorm doen toenemen. Vorming van zulk een kernmacht zou echter de pogingen om de bewapeningswedloop en met name de kernbewapeningsrace tot staan te brengen ernstig dwarsbomen en noodlottig zijn voor het ontspanningsproces tussen Oost en West. De ondergetekenden staan dan ook volstrekt afwijzend tegenover de vorming van een Westeuropese kernmacht.

Nederland dient derhalve zijn inzichten ingang te doen vinden langs de niet altijd eenvoudige en snelle weg van het overleg, in eerste instantie in bondgenootschappelijk verband en vervolgens in het ontwapeningsgesprek. Slechts op deze wijze kan men komen tot bindende overeenkomsten, bij de handhaving en eerbiediging waarvan ieder belang heeft.

De gevaren die schuilen in de voortgezette wapenwedloop zijn levensgroot. Niets mag worden nagelaten dat kan verhouden dat van de steeds geraffineerder wordende wapens ooit gebruik zal worden gemaakt. In het hiernavolgende zullen de mogelijkheden en moeilijkheden, waarvoor de wereld zich hierbij geplaatst ziet, uitvoerig worden uiteengezet. Het opbouwen van een vreedzame en harmonische wereldorde vergt meer dan alleen maatregelen van wapenbeheersing en wapenbeperking. De economische wereldsituatie van vandaag doet ons dat scherper dan voorheen beseffen. Maar ook blijken extra duidelijk de gevaren van de overbewapening aangezien deze kan leiden tot verheviging van de bestaande spanningen en aan het ontstaan van nieuwe spanningen ten grondslag kan liggen. Naast versterking van de VN, vergroting van de onderlinge afhankelijkheid en betere spreiding van de welvaart in de wereld blijft daarom bestrijding van de overbewapening één der hoofdelementen van het buitenlands beleid.

Het begrijpelijke gevoel van machteloosheid dat velen bevangt wanneer zij zien hoe weinig voortgang wordt gemaakt met de verwezenlijking van deze doeleinden, mag overigens niet leiden tot apathie. Juist in zaken van vrede en veiligheid is het van het grootste belang dat het regeringsbeleid wordt gedragen en gestuurd door een bewuste en terzakekundige publieke opinie. De Regering kent daarom grote betekenis toe aan het op gang brengen en stimuleren van het bewustwordingsproces ten aanzien van de vraagstukken van vrede en veiligheid. Tegelijkertijd is zij er zich van bewust dat de ingewikkeldheid en ondoorzichtigheid van de problematiek snel aanleiding kan geven tot onlustgevoelens. Het stimuleren van dit bewustwordingsproces dient dan ook gepaard te gaan met een goede voorlichting.

Het is niet toevallig dat het Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken bij zijn oprichting werd belast met de taken van studie, voorlichting en vorming, aangezien tussen deze taken onderling een onlosmakelijk verband bestaat. In de afgelopen jaren is overigens wel gebleken hoe moeilijk het is met name dit vormingsaspect nader gestalte en inhoud te geven. De ondergetekenden spreken de hoop uit dat het mogelijk zal blijken voor het NIVV deze vormingstaak verder uit te bouwen in nauwe samenwerking met de organisaties en instituten die zich bezig houden met het probleem van oorlog en vrede en evenzeer deze bewustwording beogen. Zij zijn bereid hunnerzijds binnen de grenzen van hun mogelijkheden aan het welslagen daarvan alle medewerking te verlenen.

Vorming publieke opinie

B. Europese veiligheidssituatie

Het streven naar wapenbeheersing en wapenbeperking is gericht op versterking van de veiligheid. Maar ook het in stand houden van een defensie-apparaat en – ruimer – het handhaven van het huidige afschrikkingsevenwicht heeft het bewaren van de veiligheid ten doel. Waar het in beide gevallen om gaat is het beteugelen van de macht. Bij de opbouw van de defensie betreft dat beteugeling van de macht die het gevolg is van de defensie-inspanning van een ander, waardoor deze in staat zou worden gesteld een onaanvaardbaar geachte druk op de eigen samenleving uit te oefenen (gewapend dan wel anderszins), indien niet een tegendruk zou worden uitgeoefend die het voor hem onaantrekkelijk moet maken van zijn mogelijkheden gebruik te maken. De wederzijds, in een voortdurend actie- en reactieproces voortgezette opvoering van de militaire weerbaarheid kan echter gemakkelijk een zelfstandige bron van spanningen gaan opleveren, die te eniger tijd tot een gewelddadige ontlading kan leiden, gelijk in het verleden maar al te zeer is gebleken, en bijgevolg worden tot een bedreiging van de veiligheid, tot versterking waarvan zij oorspronkelijk was bedoeld.

In onze tijd wordt aan de gevaren die aan een bewapeningswedloop inherent zijn, nog een dimensie toegevoegd door de invoering van het kernwapen in een zodanige omvang en variëteit dat men zich de gevolgen van een eventuele totale inzet van deze wapens niet meer kan voorstellen anders dan als een volledige vernietiging van de menselijke beschaving. Enerzijds heeft dit bij de beide grote mogendheden die beschikken over deze wapens, geleid tot het inzicht dat de nucleaire arsenalen zich niet lenen voor gebruik ter realisering van politieke doeleinden en dat hun enige wezenlijke functie derhalve is de ander ervan te weerhouden een politiek te voeren die zou kunnen leiden tot gebruik van de kernwapens. In zoverre heeft de in de zestiger jaren tot stand gekomen wezenlijke strategische pariteit van 'mutual assured destruction' een stabiliserend effect. Zowel de Verenigde Staten als de Sowjet-Unie weten immers dat de ander over het vermogen beschikt om, ook na zelf een nucleaire aanval te hebben geïncasseerd, deze met een nucleaire tegenaanval te beantwoorden ('second strike capability')¹. Bijgevolg is het voor beide staten van het grootste belang te vermijden dat situaties ontstaan waarin inzet van zelfs de zwaarste nucleaire wapens zou dienen te worden overwogen. Het huidige afschrikkingsevenwicht heeft dus duidelijk door een stelsel van een dreiging en tegendreiging met vernietiging het voorkomen van oorlog tot doel.

Niettemin moet worden vastgesteld dat – in weerwil van de tot stand gekomen strategische pariteit – de strategische arsenalen zijn blijven groeien. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door het feit dat men blijkbaar ervaart dat superioriteit of inferioriteit in nucleair wapenbezit psychologische en daarmee politieke betekenis heeft, ook al is de wederzijdse afschrikking in essentie verzekerd. Anderzijds speelt ongetwijfeld een rol de vrees dat de ander zich door technologische ontwikkelingen een wezenlijke voorsprong zal weten te veroveren. Werkt dus de strategische pariteit in de verhoudingen tussen de beide grote nucleaire mogendheden stabiliserend, de voortgezette bewapeningswedloop kan deze stabiliteit in gevaar brengen en kan in ieder geval de oorzaak van nieuwe spanningen zijn.

¹ De vraag kan worden gesteld of deze situatie duurzaam is, m.a.w. of de Sowjet-Unie of de Verenigde Staten in staat is om een 'first strike capability' te ontwikkelen. Daarmee wordt het vermogen aangeduid om met een eerste nucleaire aanval de tegenpartij de mogelijkheid te ontnemen tot een verwoestende tegenaanval. De discussies hierover in de VS concentreren zich overigens op de allengs meer kwetsbaar wordende intercontinentale raketten. Ook al

zouden deze volledig kunnen worden uitgeschakeld – men spreekt in dit verband ook wel van een 'disarming first strike' – dan blijven hun raketwapens ter zee de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten in staat stellen tot een verwoestende tegenaanval. Een 'first strike capability' ligt in de voorzienbare toekomst niet binnen het bereik van een van beide mogendheden, althans waar het hun onderlinge relatie betreft.

Het is derhalve nodig de veiligheid en de daarmee noodzakelijkerwijs verbonden stabiliteit langs andere wegen te verzekeren en wel langs de weg van maatregelen van wapenbeheersing en wapenbeperking, d.w.z. maatregelen die niet eenzijdig doch in onderlinge overeenstemming worden vastgesteld, en die evenzeer de beteugeling van macht beogen, doch berusten op het inzicht dat bepaalde processen die de veiligheid in gevaar brengen, niet eenzijdig zijn te beheersen. In de relatie tussen de beide grote nucleaire mogendheden gebeurt dit in het kader van SALT ('Strategic Arms Limitation Talks'). Het was niet dan na jaren van wapenopbouw en moeizame onderhandelingen dat de leiders van beide mogendheden gelijke limieten voor hun strategische kernbewapening overeenkwamen¹. Ondanks het feit dat deze limieten aanmerkelijk hoger liggen dan voor wederzijdse afschrikking nodig lijkt, en derhalve niet kunnen en mogen gelden als het eindresultaat van SALT, kunnen zij een bijdrage vormen tot meer stabiele verhoudingen, omdat geen van beide partijen meer inferioriteit behoeft te vrezen. Ook al wordt de bewapeningswedloop zelf niet stopgezet, binnen bepaalde grenzen is zij van een onbeheerste tot een beheerste wedloop gemaakt en binnen deze grenzen kan de betrokken overeenkomst derhalve positief worden gewaardeerd. Overigens zal het duidelijk zijn dat, hoezeer de ondergetekenden de ontwikkelingen in SALT ook met belangstelling volgen, de invloed van Nederland op het verdere verloop daarvan gering is en dat derhalve de meeste aandacht dient te worden gegeven aan het veiligheidsprobleem in Europa en aan de mogelijkheden waarover Nederland beschikt om aan de verhoging van deze veiligheid een wezenlijke bijdrage te verlenen.

De veiligheid in Europa is ten nauwste aan de verhoudingen tussen de beide nucleaire grootmachten gerelateerd, al was het maar omdat nu eenmaal een groot aantal Europese landen in een militair bondgenootschap met hetzij de Verenigde Staten, hetzij de Sowjet-Unie zijn verbonden. Het zijn dan ook de ontwikkelingen in de verhouding tussen deze beide grote mogendheden geweest die bij sommigen vragen hebben opgeroepen aangaande de betekenis van deze ontwikkelingen voor de Europese veiligheid.

Teneinde deze bezorgdheid goed te verstaan dient een ogenblik te worden stil gestaan bij opzet en functie van het Atlantisch bondgenootschap. Na de Tweede Wereldoorlog is Nederland tezamen met een aantal andere Europese landen tot de conclusie gekomen dat de veiligheid van West-Europa slechts verzekerd kon worden in het kader van een collectief verdedigingssysteem. Op de bondgenootschappelijke opstelling hebben van meet af aan twee elementen hun stempel gedrukt, nl. de prominente plaats welke de Verenigde Staten inneemt in de gezamenlijke verdediging – ook in Europa zelf – en de rol van de kernwapens in de strategie. Bij het eerste element speelde een voorname rol het belang dat Amerika hechtte aan het behoud van een vrij en zelfstandig West-Europa waarmee het in vriendschap is verbonden, een belang dat nog steeds aanwezig moet worden geacht.

Het tweede genoemde element, de rol van de nucleaire wapens in de NAVO-strategie, heeft in de loop van de jaren een belangrijke evolutie door gemaakt, met als voornaamste kenmerk het verlaten van de gedachte van de 'massale vergelding' en de aanvaarding in de plaats daarvan van de conceptie van het 'aangepaste antwoord'. Die overschakeling kan ongetwijfeld voor een groot deel worden verklaard als het gevolg van de veranderde nucleaire krachtsverhouding tussen de Verenigde Staten en de Sowjet-Unie. Het verlies door eerstgenoemd land van de positie van suprematie en bijna-monopolie op nucleair gebied en de ontwikkeling van weinig kwetsbare strategische kernmachten aan weerskanten maakten een conceptie welke steunde op een vroegtijdige massale nucleaire reactie, weinig geloofwaardig,

¹ Op SALT en op de afspraken van Wladivostok wordt nader ingegaan in Hoofdstuk III, par. A.

omdat beide partijen dan immers na zulk een eerste aanval over een voldoende 'second strike capability' zouden beschikken om de tegenpartij onaanvaardbare schade toe te brengen. Het opzettelijk in stand houden van het stelsel van 'mutual assured destruction', zoals dat onder meer tot uitdrukking komt in de afspraak de anti-raketverdediging beperkt te houden, versterkt nog de ongeloofwaardigheid van een massale vergeldingsactie als reactie op een militair incident van beperkte omvang.

De gedachte van de 'flexibility in response' of van het aangepaste antwoord houdt dan ook in dat het bondgenootschap in staat moet zijn om op 'aangepaste' wijze te reageren op een grote variëteit van mogelijke conflict-situaties, en dat is alleen mogelijk indien beschikt wordt over een verscheidenheid van middelen. Anders gezegd: Juist met het oog op de onvoorstelbaar ernstige gevolgen, mag het niet zo zijn dat het bondgenootschap eigenlijk slechts kan kiezen tussen een te beperkte en daardoor onvoldoende doeltreffende weerstand of een veel te zware en daardoor ongeloofwaardige reactie, die daarenboven een reëel escalatiegevaar zou inhouden. Voor de uitvoering van de strategie beschikt het bondgenootschap over een 'trias' van krijgsmachtcomponenten, de strategische kernmacht, de tactische kernwapenen en de conventionele strijdkrachten.

Intussen hebben de voortgaande toenadering tussen de Verenigde Staten en de Sowjet-Unie en het door beiden onderkende belang van het vermijden van een totale nucleaire oorlog, zoals dat o.m. blijkt uit de overeenkomst van 22 juni 1973 tussen president Nixon en secretaris-generaal Brezjnef, benevens het op onderlinge afspraak berustende onverdedigd laten van de strategische wapensystemen te land, de vraag doen rijzen of er nog wel een situatie denkbaar is, waarin de Amerikaanse regering het voortbestaan van de eigen samenleving in de waagschaal zou willen stellen ter wille van de Europese bondgenoten.

De reeds lang bestaande, begrijpelijke weerzin tegen een veiligheidsstelsel dat gebaseerd is op de dreiging met massa-vernietigingswapens en de thans gerezen twijfels of de stabiliteit en de veiligheid nog wel worden gegarandeerd door het afschrikkingssysteem hebben ertoe geleid dat meer dan voorheen gedachten worden gehoord over alternatieve wegen, die de veiligheid in Europa beter garanderen, dan wel voor een substantiële wijziging van het bestaande stelsel.

De ondergetekenden zijn van oordeel dat inderdaad met alle ernst gezocht dient te worden naar een veiligheidssysteem, dat meer beantwoordt aan normen van recht en moraal dan het huidige en dat gebaseerd is op wederzijds vertrouwen en op de bereidheid geschillen en belangenconflicten op vreedzame wijze te beslechten. Zij zijn echter van oordeel dat het bestaande systeem slechts kan worden losgelaten, indien er van mag worden uitgegaan, dat de gegroeide stabiliteit en daarmee de veiligheid niet in gevaar worden gebracht. Daarbij mag niet alleen op militair-strategische argumenten worden gelet, doch dienen ook de politiek-psychologische effecten van wijzigingen op de verschillende landen in de overwegingen te worden betrokken. Dat wil niet zeggen dat geen enkel risico mag worden genomen, doch wel dienen de risico's van het bestaande systeem, dat tot dusverre niet volmaakt, doch wel bevredigend heeft gewerkt in die zin dat een ernstig gewapend conflict tussen Oost en West de afgelopen dertig jaar niet heeft plaatsgevonden, nauwkeurig te worden afgewogen tegen de risico's, die invoering van een nieuw stelsel of essentiële wijziging van het bestaande zou meebrengen.

De opvatting wordt wel gehuldigd dat het met name het bestaan van de militaire bondgenootschappen is dat de normalisering van de betrekkingen in Europa belemmert. Opheffing dan wel een geleidelijke atrofïering van deze bondgenootschappen zou derhalve kunnen leiden tot verbeterde verhoudingen en tot een eigen Europees veiligheidsstelsel.

Alternatieven: Europese
collectieve veiligheid

Ook wanneer men abstraheert van de historische aanleiding tot de vorming van de NAVO en daaraanvolgend van het Warschau Pact, dient echter gesteld te worden dat het bestaan van diametraal tegengestelde politiek-maatschappelijke stelsels en de aanwezige militaire potentie in zichzelf tot spanningen moesten leiden, waarbij men het enkele feit van elkaars bestaan als een bedreiging ervoer, en dat de bondgenootschappen derhalve niet zozeer oorzaak als wel gevolg van deze spanningen waren. Dat betekent niet dat niet met voortvarendheid en vasthoudendheid gewerkt moet worden aan de opheffing van deze spanningen en aan het vinden van een gemeenschappelijke basis die het vertrouwen over en weer kan versterken.

Dat is in feite ook het doel van de Conferentie voor Europese Veiligheid en Samenwerking, waarvan de tweede fase thans geleidelijk haar voltooiing nadert. Deze conferentie heeft echter ook aangetoond hoe buitengewoon moeilijk het is deze gemeenschappelijke basis tot stand te brengen. Men heeft het Westen wel het verwijt gemaakt dat het de totstandkoming van een dergelijke gemeenschappelijke basis in de weg heeft gestaan door te zeer de nadruk te leggen op de noodzaak van individuele contacten en van persvrijheid en dat het daardoor de vrees gewekt heeft bij de Oosteuropese landen dat het uit zou zijn op ondermijning van het daar heersende stelsel. Bij dit verwijt wordt voorbij gezien aan het feit dat ook de onderhandelingen over de beginselen, die het verkeer tussen de staten betreffen, een bijzonder moeizaam verloop hebben en dat voor een gemeenschappelijke vertrouwensbasis een minimum aan overeenstemming over de van kracht zijnde waarden noodzakelijk is. Immers indien deze minimale overeenstemming ontbreekt, dan wordt het bouwwerk, dat de belichaming van de Europese solidariteit en samenwerking moet zijn, op een wel uiterst wankel fundament opgetrokken. In ieder geval dient alles in het werk gesteld te worden om het wederzijdse vertrouwen te versterken en een belangenvervlochten, o.m. ook door nauwe economische samenwerking, tot stand te brengen. Dit alles kan echter niet meer zijn dan een eerste, zij het belangrijke, aanzet tot een nieuw veiligheidsstelsel, waarvan de contouren nu nog slechts zeer schetsmatig kunnen worden aangegeven.

De vurige wens dat het daartoe ooit nog eens zal komen, mag ons echter niet de ogen doen sluiten voor het feit dat er een aantal problemen zijn die, buiten het bestaande veiligheidsstelsel om, nog voldoende aanleiding zouden kunnen geven tot conflictstof. Daaronder moet met name het Duitse vraagstuk worden gerekend. Weliswaar zijn dankzij de politiek van kanselier Brandt de betrekkingen van de Bondsrepubliek met Oost-Europa aanmerkelijk verbeterd, ook nu nog zijn de betrekkingen tussen de Bondsrepubliek en de DDR gespannen en de gevoelens van onveiligheid over en weer zouden bij een wegvallen van de bondgenootschappen (wat dat dan ook in concreto moge betekenen) ongetwijfeld toenemen. Een dergelijk verhoogd onveiligheidsgevoel zou zich zonder enige twijfel ook voordoen met betrekking tot andere landen. In het gunstigste geval zou men proberen dit onveiligheidsgevoel te compenseren door het aangaan van bilaterale verdragen met de Verenigde Staten, c.q. de Sowjet-Unie (in Oost-Europa bestaan deze bilaterale verdragen reeds), hetgeen zou resulteren in een veel onoverzichtelijker geheel van bondgenootschappelijke relaties, dat de stabiliteit bepaald zou verminderen. Een veel reëlere kans echter is dat het leidt tot versterking van de tendenzen in de richting van een Westeuropese kernmacht, die door de Sowjet-Unie als een reële bedreiging zal worden ervaren, zonder nochtans de Europese veiligheid te kunnen garanderen.

In een variant op de hier geschetste gedachtengang wordt erkend dat een plotselinge opheffing van de bondgenootschappen inderdaad een destabiliserend effect zou hebben. Niettemin wordt de gedachte geopperd dat een land als Nederland, dat zich niet direct bedreigd voelt, zich uit het bondgenootschap zou moeten losmaken (bij voorkeur tezamen met een land uit het Warschau Pact), ten einde een signaal te geven dat duidt op de noodzaak van uiteindelijke opheffing der allianties en zo de veelal vicieus lijkende cirkel te doorbreken.

Los van de vraag of Nederland door zulk een uittreding een daadwerkelijk risico met betrekking tot de eigen veiligheid zou lopen (een vraag die op verschillende wijzen kan worden beantwoord), dient goed te worden overwogen wat de gevolgen van zulk een stap kunnen zijn. Indien dit voorbeeld aanstekelijk zou werken op een aantal leden van het bondgenootschap (iets wat waarschijnlijker moet worden geacht binnen de NAVO dan binnen het Warschau Pact, waarvan de leden over minder manoeuvreer-ruimte beschikken), is het effect in de praktijk hetzelfde als bij opheffing der bondgenootschappen, met dien verstande dat het proces meer schoksgewijs zal verlopen en niet wederkerig behoeft te zijn, hetgeen de onveiligheidsgevoelens en de daarmee verband houdende reacties alleen nog maar kan versterken. Doch ook indien een dergelijke stap voorlopig uitsluitend tot Nederland beperkt zou blijven, zouden de reacties van de overige bondgenoten, waaronder met name Duitsland, tot een verharding van de situatie in Europa kunnen leiden in plaats van tot het inluiden van een nieuwe periode in de onderlinge betrekkingen.

In alle gevallen zou Nederland zichzelf beroven van de mogelijkheid een actieve bijdrage te verlenen aan de verbetering van de betrekkingen tussen de NAVO en het Warschau Pact, doordat het niet langer een eigen inbreng in het bondgenootschap zou hebben en aan de besprekingen tussen de bondgenootschappen niet meer zou kunnen deelnemen.

Europa: derde macht

Een andere opvatting, op zichzelf minder gangbaar in Nederland, tendeert in de richting van een zelfstandige opstelling van West-Europa t.a.v. zowel de Verenigde Staten als de Sowjet-Unie. Indien zulk een opstelling zou leiden tot de vorming van de Westeuropese kernmacht, zouden de moeilijkheden met betrekking tot het karakter van het afschrikkingssysteem slechts zijn verlegd, nog geheel afgezien van het feit dat het moeilijk denkbaar is dat zulk een kernmacht de veiligheid van West-Europa wel zou kunnen garanderen, dat het non-proliferatiebeleid daardoor ernstig zou worden belemmerd en dat de stabiliteit binnen Europa diepgaand zou worden verstoord¹.

Doch ook indien – hetgeen voorshands hoogst onwaarschijnlijk moet worden geacht – de Westeuropese landen aanvankelijk bereid zouden zijn van deze vorm van nucleaire beveiliging af te zien, dan is het nog hoogst twijfelachtig of deze bereidheid lang zou stand houden indien latente spanningen, bijv. in de betrekkingen tussen de beide Duitslanden, virulent zouden worden, dan wel zou blijken dat voor West-Europa de mogelijkheden een eigen rol te spelen in de mondiale samenleving en de vrijheid om in eigen huis naar eigen inzicht regelingen te treffen zouden worden beperkt door de toegenomen invloed van de Sowjet-Unie op het Europese continent.

Ook de ondergetekenden zijn van oordeel dat West-Europa niet moet streven naar een eigen nucleair-militaire rol in de wereld en dat het zich met name dient toe te leggen op andere taken en probleemgebieden (zoals nader weergegeven in het begrip van het 'civiele Europa'). Zij menen echter dat de beste garantie tegen een ontwikkeling in de richting van een Westeuropese kernmacht gelegen is in de blijvende relatie met de Verenigde Staten en dat slechts vanuit deze relatie met vrucht kan worden gestreefd naar een meer verantwoord veiligheidsstelsel.

De Amerikaanse garantie

In dit verband willen de ondergetekenden met klem vaststellen dat zij in de huidige situatie geen aanleiding zien om aan de waarde van de Amerikaanse nucleaire garantie te twijfelen. Geluiden van twijfel t.a.v. deze garantie zijn al veel langer gehoord. In de vijftiger jaren vormden zij aanleiding voor de Franse Regering om over te gaan tot vorming van de 'force de frappe', een

¹ Voor een meer gedetailleerde behandeling van het vraagstuk van een Westeuropese kernmacht moge worden verwezen naar Hoofdst. II par. B.

ontwikkeling die, al heeft zij niet geleid tot ernstige destabilisatie, de stabiliteit evenmin heeft bevorderd. Niettemin moet worden erkend dat de geluiden van twijfel de laatste jaren aanzienlijk zijn toegenomen. Wanneer gesteld wordt dat geen absolute zekerheid kan worden gegeven dat bij een eventuele aanval de Amerikaanse strategische wapens uiteindelijk in hun volle omvang zullen worden ingezet, dan wordt voorbij gegaan aan het feit dat de belangrijkste functie van deze wapens is hun oorlogvoorkomend effect. Zolang de andere partij niet over de zekerheid beschikt dat zij niet zullen worden ingezet, behouden deze wapens deze functie.

Daaraan wordt geen afbreuk gedaan door de zgn. 'nieuwe doelwitten'-doctrine, zoals deze recentelijk door de Amerikaanse administratie is afgekondigd. Deze doctrine houdt kort gezegd in dat naast de bestaande uiteindelijke optie van massale inzet van de kernmacht de mogelijkheid wordt voorzien van beperkte, selectieve opties voor gebruik tegen met name militaire doelen. De Amerikaanse minister van defensie Schlesinger heeft uiteengezet dat deze doctrine is ontwikkeld om de geloofwaardigheid van de afschrikking te vergroten. Het gaat om een verruiming van het aantal opties, hetgeen niet anders is dan een consequente doorvoering van de gedachte van de 'flexible response'. De verklaarde doelstelling van het versterken van de geloofwaardigheid van de Amerikaanse garantie voor de verdediging van Europa moet tevens worden gezien als een bevestiging van het belang dat de Verenigde Staten aan Europa toekent, een belang dat nog onderstreept wordt door de aanwezigheid van Amerikaanse troepen op het Europese continent.

Zoals enerzijds West-Europa voor zijn veiligheid op de Verenigde Staten is aangewezen, zo is anderzijds het voortbestaan van een vrij en onafhankelijk West-Europa voor Amerika essentieel vanwege de verstrengeling van belangen op economisch, cultureel, technologisch en ander gebied. Voor wat betreft het nucleaire aspect van de Amerikaanse garantie dient te worden overwogen, dat juist door het bijzondere karakter van de kernwapens geen 100% zekerheid omtrent tijdstip en modaliteiten van een eventuele inzet noodzakelijk is. Het dient veeleer juist en vanzelfsprekend te worden geacht, dat op dit punt van geen automatisme sprake kan zijn. Zoals gezegd heeft echter reeds de onzekerheid over een mogelijk gebruik een waarschuwend en daarmee oorlogsvoorkomend effect.

Meer in het algemeen moet worden opgemerkt dat voor een goed begrip van de NAVO-strategie in de allereerste plaats dient te worden onderkend, dat deze strategie als eerste en doorslaggevende doelstelling heeft het voorkomen van oorlog, met andere woorden veiligheid door afschrikking. De verwoestende kracht van het kernwapen heeft aan oorlogvoorkoming een zeer grote urgentie gegeven. Hoewel niet te vermijden is om bij een beschouwing over de strategie aandacht te geven aan wat in geval van een werkelijk conflict zou kunnen gebeuren, zal dat primaire doel van oorlogvoorkoming steeds in het oog moeten worden gehouden.

Wel dient de strategie – overigens met behoud van alle elementen van onzekerheid daarin – voortdurend te worden getoetst aan de vraag of zij deze oorlogvoorkomende functie nog wel op de meest optimale wijze heeft, waarbij de wenselijkheid van het terugdringen van de rol van de kernwapens in het gehele afschrikkingssysteem bijzondere aandacht verdient. Naarmate deze rol wordt teruggedrongen, zal dat uiteraard zijn weerslag moeten vinden in de strategische opvattingen. Daarbij dient te worden vermeden dat van tevoren een vaste grens of tijd zou worden aangegeven, waarop een nucleaire inzet zou moeten worden overwogen. Het is immers juist de onzekerheid omtrent een mogelijke nucleaire reactie, die de partij tot extra voorzichtigheid maant en derhalve bijdraagt tot de oorlogvoorkoming. Die onzekerheidseis mag echter nimmer worden uitgelegd dat het bondgenootschap geneigd zou zijn tot een vroegtijdig gebruik van kernwapens. Integendeel, de gehele tendentie van de strategie is om de uiterste beheersing te betrachten en de nucleaire 'drempel' zo hoog mogelijk te stellen.

In het kader van dit voortdurend toetsingsproces staat thans de rol van de tactische kernwapens in het middelpunt van de belangstelling. Wat in al deze discussies op de voorgrond staat, en de ondergetekenden achten dit van grote positieve waarde, is dat het besef van de aan de kernwapens verbonden risico's steeds verder doordringt. De aanwezigheid van een zeer groot aantal tactische nucleaire wapens is een zaak die terecht tot bezorgdheid aanleiding geeft. Deze bezorgdheid heeft veelal betrekking op het spanning verhogende element dat de aanwezigheid van deze wapens zou inhouden en op de onvoorstelbare gevolgen die een inzet ervan voor Europa zou hebben.

De rol van de tactische nucleaire wapens moet vooral worden gezien als een bijdrage tot de afschrikking. Voor de geloofwaardigheid daarvan wordt het noodzakelijk geacht dat tussen de conventionele strijdkrachten en de Amerikaanse strategische kernmacht ook beschikt wordt over mogelijkheden voor meer plaatselijke reacties in Europa. Over de wijze waarop deze wapens, indien het ooit tot een conflict zou komen, daadwerkelijk zouden kunnen worden gebruikt, vindt veel publieke discussie plaats.¹ T.a.v. gebruik op grotere schaal zal steeds een zwaar punt van overweging dienen te zijn dat het nimmer de bedoeling kan zijn om door een grootscheepse inzet datgene te vernietigen wat juist moet worden veilig gesteld.

De vraag wordt weleens gesteld, of het waarschuwend effect van het beperkte gebruik van kernwapens wel doeltreffend zou zijn en of de tegenpartij daarin niet veelal aanleiding zou vinden voor verdere escalatie op grotere schaal. Zal met andere woorden de tegenpartij de 'spelregels' van de flexible response wel willen aanvaarden? Het valt uit de aard der zaak niet te voorspellen hoe een conflict zich in werkelijkheid zou ontwikkelen. Bij dit alles dient echter wederom te worden beseft dat de strategie als primaire functie niet heeft het voeren van oorlog, doch juist het voorkomen daarvan door de andere partij te confronteren met een samenhangend geheel van kleinere en grotere reactie-mogelijkheden, welke voor hem grote onzekerheden en totaal onaanvaardbare risico's opleveren. Aangenomen kan worden dat ook de tegenpartij de gevaren van verdere escalatie onderkent.

Met het bovenstaande wil niet gezegd zijn dat niet in het licht van nieuwe strategische inzichten een voortdurende evaluatie moet plaatsvinden van aard, aantal en locatie van de in West-Europa aanwezige tactische atoomwapens, terwijl voorts beveiligings- en commandostructuren voortdurende aandacht vergen.

Zo kan men zich afvragen of het voor de bovengenoemde waarschuwingsfunctie wel noodzakelijk is het huidige aantal opgeslagen kernwapens van omstreeks 7 000 te handhaven. Mede in dit verband dient te worden vermeld dat de Amerikaanse regering krachtens het door het Congres in september 1974 aanvaarde 'Nunn-amendment' binnen een half jaar een rapport aan het Congres diende uit te brengen aangaande de tactische kernwapens, waarbij in het bijzonder de eventuele gebruiksmogelijkheden en de benodigde aantallen en soorten van wapens dienen te worden behandeld.² Dit rapport, waarover bondgenootschappelijk vooroverleg heeft plaats-

¹ Zie o.m. Jeffrey Record, 'US Nuclear Weapons in Europe', The Brookings Institution, 1974, en Laurence Martin, 'Theatre Nuclear Weapons and Europe', in 'Survival', nov.-dec. 1974.

² De betreffende passage luidt als volgt: 'The total number of United States tactical nuclear warheads located in Europe on the date of enactment of this Act shall not be increased until after June 30, 1975, except in the event of imminent hostilities in Europe. The Secretary of Defense shall study the overall concept for use of tactical nuclear weapons in Europe; how the use of such weapons relates to deterrence and to a

strong conventional defense; reductions in the number and type of nuclear warheads which are not essential for the defense structure for Western Europe; and the steps that can be taken to develop a rational and coordinated nuclear posture by the North Atlantic Treaty Organization Alliance that is consistent with proper emphasis on conventional defense forces. The Secretary of Defense shall report to the Committees on Armed Services and Foreign Relations of the Senate and the Committees on Armed Services and Foreign Affairs of the House of Representatives on the results of the above study on or before April 1, 1975'.

gevonden, is inmiddels aan het Congres aangeboden. Omtrent de inhoud van dit vertrouwelijke rapport zal de Regering de Kamercommissies zo goed mogelijk inlichten. Wat betreft de vraag van de benodigde aantallen tactische kernwapens stelt het rapport, dat een oordeel daarover eerst kan worden gegeven in het licht van verdere militaire studies.

Gelijk de eerste ondergetekende reeds in de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft medegedeeld, wordt in het rapport met name aandacht besteed aan drie elementen: in de eerste plaats dient de 'kwetsbaarheid' van de tactische kernwapens te worden verminderd, aangezien deze de kans op nucleaire escalatie kan vergroten; in de tweede plaats wordt gestreefd naar de verbetering van de bevels- en beheerslijn, teneinde maximale controle over deze wapens te garanderen; tenslotte wordt gesproken over technische vernieuwingen die kunnen bewerkstelligen dat de collaterale gevolgen voor de bevolking en de materiële schade zoveel mogelijk worden beperkt.

Deze doelstellingen, die nog niet het karakter hebben van concrete plannen, kunnen in het algemeen worden onderschreven, aangezien de beoogde verbeteringen kunnen leiden tot een nog grotere voorzichtigheid bij de inzet en tot beperking van de eventuele schade. Daarnaast dient met de grootste ernst te worden onderzocht of kwantitatieve reducties mogelijk zijn.

Bij het beoordelen van de wenselijkheid van reductie en/of relocatie van de tactische kernwapens dient overigens aandacht te worden gegeven niet alleen aan nieuwe strategische inzichten doch ook aan de politiek-psychologische gevolgen van een dergelijke reductie c.q. relocatie. De tactische kernwapens hebben immers niet alleen een militaire, doch ook – en zeker niet in de laatste plaats – een politieke functie. Een reductie kan naar strategische inzichten in grote lijnen verantwoord zijn, doch niettemin tot gevolg hebben dat twijfels rijzen aan de betrokkenheid van Amerika bij de veiligheid van Europa, hetgeen aan de aandring om te komen tot een eigen veiligheidsgarantie in de vorm van bijv. een Westeuropese kernmacht nieuw voedsel kan verschaffen. Met name mogelijke effecten op het zo sterk ge-exponeerde Duitsland dienen in de overwegingen te worden betrokken.

Juist om deze redenen menen de ondergetekenden dat het van het grootste belang is eventuele reducties van tactische kernwapens te bespreken in het kader van de MBFR-onderhandelingen. Wanneer deze reducties deel zouden uitmaken van een totaal-pakket van wederzijdse maatregelen, waarbij de veiligheid over en weer grosso modo blijft gehandhaafd, zouden de bovengenoemde effecten niet behoeven te worden gevreesd, terwijl de betekenis van de tactische kernwapens in het gehele veiligheidsstelsel zou worden teruggeschroefd. De ondergetekenden zullen zich derhalve blijven beijveren voor een spoedige inbreng van de tactische kernwapens in de MBFR-onderhandelingen.

Eenzelfde benadering dient te worden gekozen t.a.v. de wel geopperde gedachte een zodanige relocatie van het tactische kernwapen te bewerkstelligen dat dit zou kunnen leiden tot de instelling van kernwapenvrije zones in Europa.¹ In een regio waar kernwapens nog niet hun intrede hebben gedaan, kan de instelling van een kernwapenvrije zone de gevoelens van veiligheid versterken, omdat introductie van het kernwapen in één staat de stabiliteit ernstig zou verstoren. In een regio, waar de kernwapens wel aanwezig zijn en deze aanwezigheid het gevoel van veiligheid in belangrijke mate bepaalt, zou een verwijdering van deze kernwapens uit een of meer landen van de regio dit veiligheidsgevoel en daarmee de stabiliteit kunnen aantasten, tenzij op andere wijze de zekerheid wordt verschaft dat de veiligheid niet wordt bedreigd bijv. als gevolg van een pakket van maatregelen van reductie van wapens of strijdkrachten.

¹ Voor een meer gedetailleerde behandeling van het vraagstuk der kernwapenvrije zones zie Hfdst. III, par. E.

Indien deze zekerheid niet is verschaft en niettemin tot verwijdering van de tactische kernwapens uit bepaalde landen zou worden besloten, moet gevreesd worden dat gezocht zal worden naar andere methoden van nucleaire beveiliging, waarbij versterkte aandrang tot oprichting van een Westeuropese kernmacht voor de hand ligt.

Met betrekking tot de vaak gehoorde suggestie om althans een eerste stap te doen door het nucleair-vrij maken van Nederland, waarbij dan veelal gewezen wordt naar het voorbeeld van Noorwegen en Denemarken, moet het volgende worden opgemerkt. Een verwijzing naar het Deense en Noorse voorbeeld is niet geheel correct, omdat Noorwegen en Denemarken zich uitdrukkelijk het recht hebben voorbehouden in tijden van spanning en conflict wel kernwapens op hun grondgebied toe te laten. Indien Nederland deze reserve eveneens zou maken, zou dit betekenen dat in tijden van spanning re-introductie van kernwapens op het Nederlandse territorium nog extra-spanningverhogend zou werken.

Kan in het algemeen de stelling worden onderschreven dat er met de uiterste zorg voor dient te worden gewaakt dat kernwapens in het geval van een conflict niet vroegtijdig worden ingezet, een – thans of in de nabije toekomst af te geven – officiële verklaring dat niet als eerste kernwapens zullen worden gebruikt, zou de onzekerheidsfactor elimineren die op dit moment in het kader van de oorlogvoorkoming juist één der belangrijkste elementen is van de rol der kernwapens. Los daarvan moet het uiterst twijfelachtig worden geacht of voor een dergelijke verklaring voldoende steun in het bondgenootschap kan worden gevonden. Het is voldoende te verwijzen naar de Franse reacties op de overeenkomst van 22 juni 1973 als zou het hier gaan om een verkapte 'no first use'-verklaring¹.

Een terugdringing van de rol van de kernwapens dient, naar het oordeel van ondergetekenden allereerst te worden bereikt, door deze wapens in te brengen in het overleg tussen Oost en West. Indien dit overleg leidt tot regelingen die het gevoel van veiligheid over en weer vergroten, mede op basis van resultaten die geboekt zijn in het proces van ontspanning en toenemende belangenvervloechting, is het niet onmogelijk dat eveneens afspraken kunnen worden gemaakt over niet-gebruik van kernwapens en over de instelling van kernwapen-vrije zones. Prioriteit dient echter te worden gegeven aan een verbetering van de veiligheidssituatie door middel van over en weer overeengekomen reducties. Dat deze reducties ook betrekking zullen moeten hebben op de aantallen kernwapens, is de vaste overtuiging van ondergetekenden en zij zullen zich blijven inspannen de bondgenoten daarvan te overtuigen.

Daarnaast dient te worden voorkomen dat aan de kernwapens een nieuwe betekenis zou worden gegeven, dan wel hun rol in het bestaand veiligheidsstelsel zou worden versterkt. Om deze reden dient een Westeuropese kernmacht te worden afgewezen, om deze reden wordt ook uitdrukkelijk stelling genomen tegen de wel eens geopperde mogelijkheid van de invoering van zgn. miniatuurkernwapens bij de strijdkrachten in Europa. Bij deze wapens, die in zekere zin het karakter hebben van superconventionele wapens, ontstaat het gevaar van een verflauwing van de grens tussen conventionele en nucleaire wapens en daarmee het risico van een eerder gebruik van kernwapens en een verlaging van de nucleaire drempel. Het moet van het grootste belang worden geacht dat de waterscheiding tussen nucleaire en conventionele wapens duidelijk herkenbaar blijft. Slechts dan kunnen de kernwapens hun oorlog-voorkomende functie blijven uitoefenen en wordt het risico van een gemakkelijke escalatie vermeden. De regering heeft zich dan ook in het parlement herhaaldelijk tegen de eventuele invoering van dergelijke wapens uitgesproken en heeft met voldoening kennis genomen van verzekeringen van de Amerikaanse regering, dat een dergelijke invoering niet wordt overwogen.

¹ Zie voorts Hfdst. III, par. D.

Ook indien in het kader van de herziening van de rol van de tactische kernwapens krachtens de door het Amerikaanse Congres aangespannen procedure, tot een partiële modernisering van deze wapens, die voor een belangrijk gedeelte van oude datum zijn, wordt overgegaan, dient te worden voorkomen dat daarvan een spanningverhogend effect zou uitgaan. Daarbij zal telkenmale kritisch dienen te worden nagegaan of er geen mogelijkheden bestaan tot vervanging door nieuw-ontwikkelde conventionele wapens. Van Amerikaanse zijde is toegezegd dat de introductie van technische vernieuwingen bij de tactische kernwapens niet zal plaats vinden zonder voorafgaand bondgenootschappelijk overleg.

Tenslotte zij nog opgemerkt dat verwezenlijking van een globale conventionele pariteit met name in Centraal-Europa de terugdringing van de rol van de nucleaire wapens in het veiligheidsstelsel aanzienlijk zou vergemakkelijken.

Dit leidt tot een beschouwing van het derde onderdeel van de eerder genoemde trias: de conventionele opstelling.

In Centraal-Europa, waar de confrontatie tussen Oost en West zich het meest direct manifesteert, bestaat geen conventionele pariteit. Het moge waar zijn dat er globaal gezien, met inbegrip van alle wapenonderdelen, wel gesproken kan worden van een evenwichtssituatie tussen de bondgenootschappen, dat neemt niet weg dat er in Centraal-Europa een duidelijk conventioneel overwicht bestaat aan Oostelijke zijde, zowel wat de aantallen manschappen als wat de daar aanwezige bewapening betreft, en dat dit overwicht in belangrijke mate verantwoordelijk is voor de in West-Europa en met name in de Bondsrepubliek bestaande gevoelens van onveiligheid. Een overeenkomst die min of meer paritaire verhoudingen op conventioneel gebied in de Centraaleuropese sector zou scheppen, zou de stabiliteit en de veiligheid in dit gebied aanmerkelijk verhogen. Nu is het Westen wel verweten dat het daarbij onevenredig grote concessies van het Oosten verlangt, daarbij voorbijziende aan het feit dat er op ander gebied discrepanties bestaan, die verantwoordelijk zijn voor gevoelens van onveiligheid aan de andere zijde. Het Westen heeft evenwel duidelijk te kennen gegeven open te staan voor een nader onderzoek van de mogelijkheden om tot een voor beide partijen aanvaardbaar resultaat te komen. De wens van de Nederlandse Regering om ook de kernwapens in het MBFR-gesprek te betrekken, is hierboven al gereleveerd. Hoofddoel van de westelijke onderhandelingspositie blijft inmiddels het verwezenlijken van min of meer paritaire verhoudingen ('approximate parity') op conventioneel gebied, met name wat betreft de grondstrijdkrachten.¹ Slechts dan kan de corrigerende invloed die het kernwapen thans nog heeft door zijn waarschuwendende functie om van bestaande onevenwichtigheden op conventioneel gebied geen voordeel te trekken, in belangrijke mate worden afgezwakt en op de langere duur zelfs verdwijnen. Een dergelijke op overeenkomst berustende conventionele pariteit heeft immers bovendien het voordeel dat niet ieder moment behoeft te worden gevreesd voor doorbrekingen van het evenwicht.

Een versterking van de conventionele component, als gevolg waarvan de afhankelijkheid van de kernwapens afneemt, kan eveneens worden bereikt door een verbetering van de doelmatigheid van de conventionele strijdkrachten binnen de ruimte van de beschikbare financiële middelen. Wel dienen dergelijke maatregelen telkenmale kritisch getoetst te worden op het spanningsverhogende effect dat zij kunnen hebben, doch anderzijds kan men het Westen niet verwijten dat het poogt de beschikbare middelen zo efficiënt en rationeel mogelijk aan te wenden.

¹ Inmiddels heeft het Westen ook m.b.t. het luchtmacht personeel een opening geboden om deze in de onderhandelingen te betrekken.

Wel dient bij vervanging van bestaande wapensystemen sterk de klemtoon gelegd te worden op het defensieve karakter van de nieuw aan te schaffen wapens. Van wapenontwikkeling en de aanschaf van nieuwe wapensystemen kan immers op zichzelf reeds een spanningsverhogend effect uitgaan. Het is derhalve van het grootste belang de keuze zodanig te doen geschieden dat de eigen defensie optimaal wordt verzekerd, terwijl de andere kant daarin geen bedreiging van zijn eigen veiligheid kan zien.

Daarnaast dient bij de aanschaf van nieuwe wapensystemen grote aandacht te worden besteed aan hun geschiktheid om te kunnen worden ingezet bij crisisbeheersing, aangezien het daartoe beschikbare instrumentarium dient te worden uitgebreid. Moet een doelbewuste massale aanval op dit moment onwaarschijnlijk worden geacht, dit geldt niet voor de mogelijkheid van al dan niet gewilde incidenten die, wanneer ze niet beperkt gehouden kunnen worden, tot een conflict van groter omvang zouden kunnen uitgroeien. Het beperkt houden van een dergelijk conflict is derhalve van het grootste belang, en ook in de strategie moet daaraan grote aandacht worden geschonken.

Dat wil overigens niet zeggen dat bij de aanschaf van wapensystemen geen rekening meer behoeft te worden gehouden met de mogelijkheden van conflicten van grotere omvang. De mogelijkheid blijft immers bestaan dat men er niet in slaagt een crisis onder controle te houden. Een gewapend conflict, hoe klein ook, brengt het gevaar van uitbreiding tot een groter conflict met zich mee en om zulk een situatie in de hand te kunnen houden is het nodig over voldoende conventionele kracht te kunnen beschikken, wil niet spoedig de mogelijkheid van het gebruik van nucleaire wapens aan de orde komen. En dat risico moet zo klein mogelijk worden gehouden. Ook dan dient aan het defensieve karakter van de te kiezen wapens aandacht te worden besteed. Weliswaar kan niet altijd onderscheid gemaakt worden tussen defensieve en offensieve wapenen, doch het is het totaal van aard en opstelling die bepaalt of van een defensief militair systeem kan worden gesproken.

Uiteindelijk dient ernstig te worden overwogen of er geen regelingen tussen Oost en West zouden moeten worden getroffen, waarbij de ontwikkeling van duidelijk offensieve wapensystemen aan banden wordt gelegd. Dit vooronderstelt evenwel, nog afgezien van de verifiëerbaarheid van een dergelijke regeling, een zodanig vertrouwensklimaat dat dit in de nabije toekomst nog niet tot de realiseerbare mogelijkheden kan worden gerekend.

In het kader van de aanschaf van wapensystemen is een onderwerp dat, juist door zijn ondoorzichtigheid, bijzondere zorg vereist, de 'bewapeningsspiraal'. Hiermede doelt men op het verschijnsel dat als in een land de omvang of de kwaliteit van de bewapening wordt opgevoerd, de tegenpartij in de verleiding komt dit voorbeeld te volgen. Het is echter te eenvoudig de uitbreiding van de bewapening uitsluitend te beschouwen als het resultaat van dit actie-reactieproces.

Bij de verbetering en vervanging van wapensystemen speelt immers de technologische ontwikkeling een eigen rol. Uit de wisselwerking tussen technologische mogelijkheden en militaire desiderata vloeien eveneens wapenverbeteringen voort. Het gaat hier overigens niet alleen om een doorzichtig streven naar perfectie. Zo dwingen bijv. de stijging van kosten van personeel en daarmee samenhangend de vermindering van de omvang der strijdkrachten tot het zoeken naar een grotere efficiëntie der wapens, wil men niet zijn militair vermogen eenzijdig zien verminderen.

Uiteraard wordt bij de bepaling van de militaire behoeften rekening gehouden met de veronderstelde ontwikkelingen bij andere partijen. Hierbij vormt de slechts gedeeltelijke bekendheid met deze ontwikkelingen een factor van onzekerheid. De eigen bewapening uitsluitend afstemmen op die systemen welke de tegenpartij in zijn bewapening voert, is onmogelijk. De tijd benodigd voor de ontwikkeling en produktie van nieuwe wapensystemen is dermate lang, dat een eenmaal opgelopen achterstand nauwelijks is in te halen.

Het is de eigen rol van de zich steeds verder ontwikkelende technologie, de reeds genoemde wisselwerking tussen technologische mogelijkheden en militaire desiderata en het feit dat de wapenproductie in een belangrijk gedeelte van de wereld plaats vindt in particuliere, elkaar onderling concurrerende ondernemingen, die in hun onderlinge betrokkenheid verantwoordelijk zijn voor een gevoel van onbehagen over wat wel wordt genoemd het 'militair-industrieel complex'. Groter inzicht in de hier aangegeven processen is noodzakelijk om de juist op dit gebied onmisbare politieke controle en op politieke afwegingen berustende besluitvorming volledig tot hun recht te doen komen. Het sterk internationaal vertakte karakter van deze processen, benevens het feit dat Nederland met een zeer beperkte eigen wapenproductie voor de aanschaf van militair materieel afhankelijk is van het buitenland, maken het niet eenvoudig om vanuit Nederland vaste greep te krijgen op deze problematiek.

Niettemin acht de Regering het gewenst een aantal vragen te laten onderzoeken die hier te lande spelen, teneinde een duidelijker inzicht te verkrijgen. Zo dient te worden nagegaan wat het industriële patroon is van de wapen-toelevering aan onze defensie gedurende de afgelopen 10 jaar, welke veranderingen zich daarbij hebben voorgedaan en welke gevolgtrekkingen daaraan kunnen worden verbonden. Evenzo dient te worden onderzocht van welke methoden en argumenten buitenlandse leveranciers van wapens zich hier te lande bedienen voor de afzet van hun producten en meer in het algemeen welke economische, sociale en politieke druk wordt uitgeoefend door producenten en verkopers van wapens op instandhouding en uitbreiding van onze nationale bewapening. Daarnaast is het belangrijk te weten wat de betekenis voor ons nationaal produkt en voor de werkgelegenheid hier te lande is van de produktie en uitvoer van wapens afkomstig van in Nederland gevestigde ondernemingen. De Regering beraadt zich nog over de vraag op welke wijze een dergelijk onderzoek het beste kan worden geïnitieerd.

Resumerend kan worden gesteld dat de veiligheidsstructuur in Europa niet langs de weg van plotselinge ingrijpende veranderingen kan worden verbeterd. Van dergelijke ingrijpende veranderingen moet immers een destabiliserend effect worden gevreesd, die de voortzetting van het ontspanningsproces zelf in gevaar zou kunnen brengen. Het geleidelijk aan ontluikende ontspanningsklimaat is nog niet van dien aard, dat het ingrijpende schokken verdraagt.

Het is derhalve in het kader van de gesprekken tussen Oost en West dat ernstig gezocht moet worden naar mogelijkheden om de betekenis van met name de kernwapens in de garantie van de veiligheid af te zwakken. Daarbij spelen niet alleen militair-strategische doch evenzeer politiek-psychologische overwegingen een rol.

De bondgenootschappelijke strategie dient voortdurend getoetst te worden aan nieuwe inzichten, waarbij grote aandacht dient te worden besteed aan de elementen van crisisbeheersing en defensieve opstelling.

Binnen het bondgenootschap dient Nederland op deze voortdurende kritische toetsing aan te dringen en ook overigens bij de bondsgenoten het inzicht ingang te doen vinden dat terugdringing van de rol van de kernwapens op basis van wederkerige afspraken een bijdrage levert tot de veiligheid in Europa. Aanvaarding van de gedachte van conventioneel evenwicht door de andere zijde is daarbij een belangrijke bijdrage. Indien aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan middels de thans nog stokkende MBFR-besprekingen een stap in de richting worden gezet van een nieuw veiligheidssysteem voor Europa. Er is dan immers sprake van meer evenwichtige militaire verhoudingen op basis van wederzijds aanvaarde verplichtingen, zodat niet langer behoeft te worden gevreesd voor essentiële verstoringen van dat evenwicht. Op deze basis kan dan verder worden gewerkt aan een politieke toenadering die in laatste instantie kan en moet leiden tot een rechtvaardige en duurzame vredesstructuur in Europa.

Samenvatting

II. GRENZEN EN MOGELIJKHEDEN

A. Wapenbeheersing en wapenbeperking

Ontwapening

Ontwapening in de zin van het afschaffen van wapens is tot nu toe slechts eenmaal mogelijk gebleken en wel in het in 1972 totstandgekomen Verdrag tot verbod van biologische en toxine-wapens. Dit Verdrag verbiedt niet alleen de produktie of het zich anderszins verwerven van deze wapens maar voorziet tevens in de vernietiging van bestaande voorraden. Het aanschafverbod geldt onder alle omstandigheden, derhalve ook wanneer men met dergelijke wapens zou worden bedreigd of aangevallen. Deze welhaast ideale formule kon overigens slechts worden toegepast, omdat de biologische wapens nog geen belangrijk bestanddeel vormden van de bewapening van staten en zij zich in het algemeen ook moeilijk voor militaire operaties lenen.

Wapenbeheersing

De laatste jaren is de aandacht vooral uitgegaan naar maatregelen van wapenbeheersing, welke beogen de risico's van de bestaande bewapeningssituatie althans aan banden te leggen en nieuwe risico's te voorkomen. Veelal hebben zij het karakter van afspraken om destabiliserende ontwikkelingen te stuiten alvorens die zich hebben gerealiseerd. Zo is bij verdrag verboden om Antarctica anders dan voor vreedzame doeleinden te gebruiken, om kernwapens in de kosmische ruimte – met name in een kringloop rond de aarde – te installeren en de maan en de andere hemellichamen voor militaire doeleinden te gebruiken, en om kernwapens op of onder de zee- en oceaانبodem te plaatsen. De Latijnsamerikaanse landen, daartoe aangespoord door de Cubaanse crisis, hebben een verdrag opgesteld dat hun gebied moet vrijwaren van de aanwezigheid van kernwapens. Het Non-proliferatieverdrag beoogt de verdere verspreiding van de beschikkingsmacht over kernwapens buiten de vijf bestaande kernmogendheden te voorkomen, terwijl de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten zijn overeengekomen om, op één opstelling na, geen anti-raketverdedigingsstelsels te bouwen.

Het belang van dit soort maatregelen van niet-bewapening komt vooral in beide laatstgenoemde voorbeelden sprekend tot uiting. Een onbelemmerde ontplooiing van ABM-stelsels zou ongetwijfeld destabiliserend hebben gewerkt op de strategische verhoudingen en aanleiding hebben gegeven tot een versnelling van de bewapeningsswedloop. De overeengekomen beperking heeft het mogelijk gemaakt dat voor de offensieve strategische wapens voorlopige maxima worden vastgesteld, waardoor een grondslag is gelegd voor onderhandelingen over verdergaande beperkingen. Het Non-proliferatieverdrag is een belangrijk instrument om te voorkomen dat kernwapens gemeengoed worden onder een veelheid van staten, waardoor het gevaar dat oorlogen, als ze uitbreken, nucleaire oorlogen zouden zijn, aanmerkelijk zou worden verhoogd. Het Verdrag kan uiteraard niet voorkomen dat, zeker op den duur, steeds meer staten het technisch vermogen zullen verwerven om zelf kernwapens te vervaardigen maar inmiddels kan het een rem vormen op de besluitvorming in die richting.¹

Wapenbeperking

Hebben maatregelen van wapenbeheersing een niet te verwaarlozen zelfstandige betekenis, in zover zij de internationale veiligheid en stabiliteit bevorderen c.q. vermindering daarvan voorkomen, zij kunnen naar de mening van de ondergetekenden geen einddoel vormen aangezien zij geen ingrijpende wijzigingen ten goede brengen in een wereldsituatie van overbewapening. Zij vormen als zodanig slechts een keerpunt dat naar wapenbeperking zou moeten leiden. In een aantal verdragen op het gebied

¹ Zie overigens hierna Hoofdstuk III, par. H: Niet-verspreiding van kernwapens.

van wapenbeheersing is dit ook uitdrukkelijk erkend. Van grote betekenis is vooral Artikel VI van het Non-proliferatieverdrag dat de partijen verplicht tot verdergaande onderhandelingen over ontwapening, in het bijzonder nucleaire ontwapening. De SALT-onderhandelingen houden hiermee verband, al hebben natuurlijk ook andere overwegingen tot deze besprekingen geleid. De afspraken van Wladiwostok, die op zich overigens niet voorzien in reducties van strategische kernwapens, houden het perspectief hiervan wel in stand, hetgeen door de beide direct betrokken mogendheden is bevestigd tijdens de Toetsingsconferentie van het Non-proliferatieverdrag. Wapenbeperking staat centraal in de westelijke positie in de MBFR-besprekingen over vermindering van strijdkrachten in Centraal-Europa.

In de ontwapeningsbesprekingen in het kader van de VN nemen de neutrale en niet-gebonden landen vaak de stelling in, dat de landen van Oost en West, gezien de politieke ontspanning die zich tussen hen aftekent alsook de hoge graad van hun bewapening, zich kunnen en moeten veroorloven om met ontwapening en wapenbeperking te beginnen; zij stellen dat zij in vergelijking met de landen van de NAVO en het Warschau Pact veel minder zwaar bewapend zijn en dat zij te maken hebben met politieke conflicten die bewapening noodzakelijk maken. Deze gedachte komt het sterkst naar voren wanneer maatregelen ter discussie komen bijv. betreffende de handel in conventionele wapens of de beteugeling van conventionele wapenwedlopen, die hen meer direct zouden raken dan bijv. een verbod om kernwapens op de oceaanbodem te installeren. Hiertegenover staat evenwel het schrijnende feit dat sinds de wereldoorlog zich juist in de kring van deze landen gewapende conflicten hebben voorgedaan, veelal met behulp van wapens die zij van landen uit Oost of West ontvangen hebben.

Humanitaire aspecten

Wapenbeheersing en wapenbeperking zijn noodzakelijk om tot een veiliger en vreedzamer wereld te komen. Is dit hun primaire rechtvaardiging, de moderne methoden van oorlogvoering vragen ook steeds meer aandacht voor het humanitaire argument. Kernwapens zijn massavernietigingswapens, maar als afschrikkingsmiddel nemen zij in de gebrekkige veiligheidsstructuur van vandaag een zo centrale plaats in, dat ze voorhands niet kunnen worden afgeschaft. Dit betekent overigens niet dat niet met alle kracht zou moeten worden gestreefd naar nucleaire wapenbeperking en het terugdringen van de rol van het kernwapen en uiteindelijk naar een gebruiksverbod ervan. Tot de categorie van massavernietigingswapens behoren voorts de biologische en de chemische wapens. Aangaande de eerste is inmiddels een verdrag tot stand gekomen dat het bezit ervan verbiedt in welke omstandigheden dan ook; een zelfde verbod is in de Ontwapeningscommissie te Genève (CCD, Conference of the Committee on Disarmament) in discussie met betrekking tot de chemische wapens.

De laatste tijd wordt ook meer aandacht gegeven aan andere, conventionele wapens die onnodig leed veroorzaken of een niet-selectieve uitwerking hebben. In dit verband wordt o.m. gedacht aan kogels met een hoge mondingssnelheid, brandverwekkende wapens zoals napalm, en fragmentatiewapens. De discussie hierover speelt zich af in het kader van pogingen om het humanitair oorlogsrecht te versterken en verder te ontwikkelen maar er gaan ook stemmen op om deze kwestie in de CCD aan de orde te stellen als een aangelegenheid van wapenbeheersing en ontwapening. Daarvoor pleit vooral het praktische argument dat in dit meer beperkte kader wellicht gemakkelijker de instemming met beperkende maatregelen kan worden gewonnen van de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten – van groot, zo niet doorslaggevend belang om zulke maatregelen tot een succes te maken – dan in een wereldwijd forum als de diplomatieke conferentie inzake het humanitair oorlogsrecht.

De ondergetekenden willen overigens in eerste instantie afwachten wat in het kader van laatstgenoemde conferentie, en in de conferentie van regeringsdeskundigen die de Internationale Commissie van het Rode Kruis voor de wapenkwestie bijeen heeft geroepen, zal kunnen worden bereikt¹. Van behandeling van deze materie in een ontwapeningsforum, waar veiligheidsargumenten prevaleren, vrezen zij dat het humanitaire argument wellicht te weinig ruimte zal krijgen. Van de andere kant zouden zij het toejuichen indien het humanitaire aspect zwaarder zou gaan meetellen in de ontwapeningsonderhandelingen. Dat daarin het veiligheidsaspect voorop staat, achten zij op zich juist, gezien het feit dat de bewapeningsprocessen die men in die onderhandelingen beoogt te keren, eveneens primair uit veiligheidsoverwegingen voortkomen. Bij de kwestie van de hierboven aangeduide wapens, spelen deze evonwel minder een rol dan overwegingen van militaire doelmatigheid. Waar die in geen verhouding staan tot het leed dat zulke wapens kunnen veroorzaken, dienen humanitaire overwegingen de overhand te hebben.

Grenzen en mogelijkheden

Wapenbeheersing en wapenbeperking stuiten in de praktijk op een aantal belemmeringen, waarvan hieronder enige zullen worden onderzocht. Het gaat hier niet om de historisch gegroeide of acuut opkomende tegenstellingen en belangenconflicten tussen staten die tot wantrouwen en machtsvertoon in allerlei schakeringen en vormen aanleiding geven, maar om een aantal factoren die in het algemeen het treffen van overeenkomsten inzake wapenbeheersing en wapenbeperking bemoeilijken.

Evenwicht

Dit betreft in de eerste plaats het in de ontwapeningsonderhandelingen erkende beginsel dat maatregelen evenwichtig dienen te zijn en dat de veiligheid voor allen gelijkelijk gegarandeerd moet blijven. Dit beginsel is enerzijds vanzelfsprekend, maar scheidt anderzijds niet onaanzienlijke problemen. Evenwichtige maatregelen, in de zin dat alle partijen gelijke verplichtingen aanvaarden, bijv. om een zelfde vorm van bewapening na te laten of de bewapening in gelijke mate te verminderen, zullen lang niet altijd tot evenwichtige resultaten leiden. De bestaande machtsverhoudingen zijn immers zelden gelijk, en waar een globaal evenwicht bestaat zoals tussen Oost en West is dit opgebouwd uit een aantal componenten waarbij dan weer de ene partij dan weer de andere een relatief overwicht heeft.

Evenwichtige maatregelen in de bovenbedoelde zin zijn in de praktijk slechts bereikbaar gebleken, wanneer het ging om wapens die voor het machts-evenwicht geen reële betekenis hadden zoals de biologische, of om het nalaten van activiteiten zoals het plaatsen van kernwapens op de oceaانبodem die, omdat zij nog niet ondernomen waren, nog niet tot ongelijkheid hadden gevoerd. Het Non-proliferatieverdrag is op de regel van evenwichtige verplichtingen een duidelijke uitzondering. Het verplicht enerzijds de niet-kernwapenstaten om geen kernwapens of de beschikingsmacht daarover te verwerven, en vergt anderzijds van de kernwapenstaten niet een zelfde onthechting maar verbiedt slechts medewerking aan de kernbewapening van de eerstgenoemden. Naar zijn opzet is het Verdrag discriminatoir, al is het gebaseerd op het belang van alle partijen om een verdere verspreiding van kernwapens te voorkomen. Is dit belang voor een groot aantal landen van doorslaggevende betekenis, met name ook voor Nederland, het element van ongelijkheid heeft andere landen ervan weerhouden zich bij het Verdrag aan te sluiten.

Het is bovendien onzeker of de formule van het NPV voor herhaling vatbaar is. Tijdens de huidige onderhandelingen in de Ontwapeningscommissie te Genève over een verbod van chemische wapens is de gedachte naar voren gekomen om, gezien de grote problemen die verbonden zijn aan

¹ Zie hierna Hoofdstuk III, par. J over Beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens.

ontwapening in de zin van het afschaffen van bestaande voorraden, voorschijns te volstaan met een verbod van produktie. Dit zou in de praktijk leiden tot een onderscheid tussen bezitters en niet-bezitters zoals ook het NPV doet (zij het dat in dit geval ook de bezitters onder het produktieverbod zouden vallen). Tegen deze gedachte zijn dan ook grote weerstanden gerezen.

Het beginsel van evenwicht, soms al moeilijk hanteerbaar wanneer het alleen om wapenbeheersing gaat, scheidt bij wapenbeperking extra complicaties. Evenwichtige beperkingen, indien toegepast op onevenwichtige verhoudingen, kunnen leiden tot minder stabiele en veilige verhoudingen, omdat een relatief overwicht op lagere niveaus dikwijls aan betekenis wint. Dit probleem doet zich met name voor bij de MBFR-onderhandelingen. Een reductie met gelijke aantallen en gelijke percentages zoals daar door de Warschau Paktlanden is voorgesteld, zou in het licht van de bestaande asymmetrische verhoudingen in Europa ten nadele van het Westen werken. Van Westelijke zijde is dan ook voorgesteld om in etappes te reduceren tot een gelijk plafond ('common ceiling') voor de grondstrijdkrachten zou zijn bereikt, hetgeen grotere reducties aan oostelijke zijde impliceert.

In het ABM-verdrag van 1972 is voor het probleem van het evenwicht een opmerkelijke oplossing gevonden. Het staat aan beide partijen het zelfde toe: een ABM-opstelling rond de hoofdstad en een rond een veld met offensieve raketten. Deze evenwichtige afspraak is tot stand gekomen in een situatie, waarbij de Sowjet-Unie doende was een ABM-verdediging rond Moskou te bouwen en de Verenigde Staten een rond een veld met intercontinentale raketten. In het akkoord heeft men elkaar wederzijds toegestaan wat ieder voor zich reeds deed, terwijl het toen nog een open vraag was of ieder van de extra optie die hem geboden is, gebruik zou willen maken. Het Verdrag heeft grote betekenis doordat het een meer uitgebreide ontplooiing van ABM verbiedt en daardoor een belangrijke prikkel voor offensieve bewapeningswedloop wegneemt, maar dit voorbeeld geeft ook duidelijk aan, welke grenzen het streven naar evenwicht stelt aan een op wapenbeperking gericht beleid¹.

Een bedenkelijk aspect van dit streven naar evenwicht wordt gevormd door het feit, dat dit kan leiden tot meer bewapening alvorens wapenbeheersing en wapenbeperking een kans krijgen. Zo konden de SALT-besprekingen eerst eind 1969 op gang komen, toen de Sowjet-Unie het vooruitzicht had om binnenkort met de Verenigde Staten op gelijke voet te komen wat betreft het aantal strategische overbrengingsmiddelen. Vijf jaar eerder had de Verenigde Staten reeds voorgesteld om over te gaan tot een wederzijdse bevrozing van deze middelen, maar op dat moment had de Verenigde Staten een voorsprong van vier tegen één².

Naar de mening van de ondergetekenden dient er tegen te worden gewaakt, dat ontwapeningsonderhandelingen worden gehanteerd als argumenten ten gunste van meer bewapening. Deze zou dan nodig zijn om een situatie van evenwicht te scheppen, van waaruit op evenwichtige wijze zou kunnen worden gereduceerd. Een op wapenbeheersing en wapenbeperking gericht beleid loopt dan het gevaar niet meer te bereiken dan een consolidatie van weliswaar evenwichtige, maar verhoogde niveaus van bewapening.

¹ Tijdens de top-ontmoeting te Moskou in juli 1974 hebben beide mogendheden inmiddels van de extra optie afgezien en zich ieder tot een enkele ABM-opstelling beperkt.

² Het gaat hier alleen om de van land of vanuit zee af te vuren raketten die het grondgebied van resp. de Sowjet-Unie en de VS kunnen treffen. Het Amerikaanse voorstel van 1964 beoogde ook de bevrozing van de middelbare afstandraketten die de Sowjet-Unie in grote aantallen gericht hield (en houdt) op West-Europa. Voor de Sowjet-Unie was en is de directe equatie met de Verenigde Staten echter van meer belang.

Hetgeen hiervoor werd opgemerkt over de Amerikaans-Russische wedloop in de aanschaf van strategische overbrengingsmiddelen, dreigt zich te herhalen waar het de toerusting van deze middelen betreft met meervoudige atoomkoppen. Voor de eerste werden in de Interim-overeenkomst die de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten in 1972 hebben gesloten, maxima vastgesteld, maar voor de laatste werd geen regeling getroffen. Te Wladiwostok kwamen president Ford en Sowjet-partijsecretaris Brezjnef inmiddels overeen dat beide landen een gelijk aantal raketten met MIRV's (Multiple Independently-targetable Re-entry Vehicles, meervoudige onafhankelijk te richten atoomkoppen) zullen mogen uitrusten. Op dat moment moest de Sowjet-Unie nog beginnen met de operationele ontplooiing van MIRV's, terwijl de Verenigde Staten daarmee reeds een eindweegs was gevorderd.

Wapenbeheersing en wapenbeperking hebben niet alleen te maken met het vraagstuk van het kwantitatieve evenwicht, maar ook met het toenemende probleem van het kwalitatieve karakter van de bewapeningswedloop. De MIRV-technologie was oorspronkelijk voor een ander doel ontworpen en toegepast, nl. om met slechts één draagraket meerdere satellieten tegelijk in een baan rond de aarde te brengen. Zij kwam beschikbaar op een moment dat het er op leek, dat de Sowjet-Unie een uitgebreid ABM-stelsel zou gaan bouwen. Zij werd daarop aangepast teneinde de Amerikaanse offensieve raketten met meerdere atoomkoppen uit te rusten, waardoor een Russisch verdedigingsstelsel gemakkelijker zou zijn te penetreren. Inmiddels is door vergaande beperking van de ABM-stelsels een belangrijk argument ten gunste van MIRV's komen te vervallen, maar de eenmaal in gang gezette ontwikkeling was een eigen leven gaan leiden.

Het kwalitatieve karakter van de bewapeningswedloop doet zich niet alleen op strategisch-nucleair gebied gelden, maar ook elders, zij het minder spectaculair. Het voortdurend proces van technische vernieuwingen, dat bestaande vormen van bewapening doet verouderen en dwingt tot hun vervanging, is ook zichtbaar waar het gaat om taktische kernwapens, vliegtuigen, luchtverdediging, tanks, anti-tankwapens enz. Deze ontwikkelingen leiden niet altijd tot een vermeerdering van de bewapening, soms zelfs tot een vermindering, maar vaak wel tot een groter militair vermogen. Ook hier doet zich de noodzaak voor ontwikkelingen op lange termijn te plannen vanwege de tijd die verstrekt tot een eenmaal aangevangen programma in de praktijk kan worden gerealiseerd. Vandaag wordt de bewapening gepland die over 5 à 10 jaar aanwezig moet zijn, terwijl ook reeds voor de jaren daarna plannen en opties worden ontwikkeld.

Naar de mening van de ondergetekenden zal in de toekomst steeds meer met dit kwalitatieve aspect van de bewapeningswedloop rekening moeten worden gehouden. Naast regelen van niet-bewapening en kwantitatieve beperkingen zal in het kader van wapenbeheersing en wapenbeperking moeten worden overgegaan tot het invoeren van kwalitatieve restricties.

Het ABM-verdrag heeft de mogelijkheid daartoe aangetoond. Naast een aantal kwantitatieve beperkingen, bevat het een aantal belangrijke kwalitatieve beperkingen. Modernisering van de toegestane ABM-opstellingen is aan strenge limieten onderworpen. Het afvuurvermogen van de afzonderlijke lanceerinrichtingen mag niet worden vergroot, en de ontwikkeling en opstelling van mobiele ABM-eenheden te land, alsook van ABM's op zee, in de lucht of in de ruimte zijn verboden. Aan andere raketten, lanceerinrichtingen en radaropstellingen mogen geen mogelijkheden worden toegevoegd om ballistische raketten of elementen daarvan in hun vlucht te onderscheppen. Ook is gedacht aan mogelijke toekomstige vormen van anti-raketverdediging die van andere opzet zouden zijn dan de bestaande. Het gaat hier met name om de eventuele mogelijkheid om inkomende aanvalswapens niet te vernietigen door middel van een nucleaire explosie van de kop van een anti-raket raket maar door middel van laser-stralen. Beide partijen zijn het erover eens, dat zulke vormen van anti-raketverdediging door het Verdrag verboden zijn; specifieke beperkingen zouden onderwerp van discussie moeten zijn in de permanente consultatieve commissie die krachtens het Verdrag is opgericht om de doeleinden daarvan te blijven bevorderen.

Uit dit voorbeeld kan worden afgeleid, dat op langere termijn kwantitatieve beperkingen slechts effect hebben indien zij vergezeld gaan van kwalitatieve restricties die rekening houden met toekomstige mogelijkheden en deze uitsluiten. Van belang lijkt ook om in zulke gevallen te voorzien in een machinerie voor voortgezet overleg teneinde niet altijd voorspelbare ontwikkelingen soepel te kunnen opvangen.

Waar dit in onderhandelingen met anderen voorshands moeilijk zal zijn te realiseren, zal moeten worden onderzocht in hoeverre zelfbeperking een zekere uitweg zou kunnen bieden. Dit betekent dat overwegingen van wapenbeheersing en wapenbeperking mede betrokken moeten worden in de langere termijnplanning van de bewapening. Reeds in dit stadium zou naast de vraag hoe defensie het meest adequaat kan worden voorbereid, ook de vraag moeten meespelen, hoe de veiligheid kan worden bevorderd door wapenbeheersing en wapenbeperking, met name door een kritische terughoudendheid ten opzichte van kwalitatieve verbeteringen die feitelijk de bewapening opvoeren en tot wapencompetitie kunnen leiden¹. Zulks zou ook in overeenstemming zijn met de gedachte die ten grondslag ligt aan een modern veiligheidsbeleid, t.w. dat defensie-inspanning en streven naar wapenbeheersing en wapenbeperking complementair zijn en beide gericht zijn op het handhaven en bevorderen van de veiligheid.

De weg van redelijke zelfbeperking is belangrijk en welhaast onmisbaar om het doel van wapenbeheersing en wapenbeperking te bereiken. Anderzijds ligt hier uiteraard niet de enige oplossing voor het probleem van de kwalitatieve bewapeningswedloop. Zij veronderstelt immers tot op zekere hoogte de vrijwillige navolging door de wederpartij, alsook dat deze niet eerder onevenwichtigheden heeft geschapen die voor de veiligheid niet aanvaardbaar zouden zijn. Bindende afspraken in de vorm van overeenkomsten en verdragen kunnen derhalve niet worden gemist, maar deze kunnen aanmerkelijk worden vergemakkelijkt door maatregelen van zelfbeperking die de eigen dynamiek van de kwalitatieve bewapeningswedloop kunnen afzwakken.

Naast het beginsel van evenwicht en het kwalitatieve karakter van de bewapeningswedloop vormt verificatie² een derde factor die het treffen van overeenkomsten inzake wapenbeheersing en wapenbeperking bemoeilijkt. De geschiedenis van de ontwapeningsonderhandelingen lijkt soms wel gekenmerkt door meningsverschillen over dit probleem. Ook hedentendage vormt het een belangrijk struikelblok in de onderhandelingen in de CCD over de twee voornaamste onderwerpen die daar aan de orde zijn, t.w. een verbod van alle ondergrondse kernproeven en een verbod van productie en bezit van chemische wapens.

In de verdragen en overeenkomsten die in de afgelopen jaren tot stand zijn gekomen, is verificatie op zeer uiteenlopende manieren geregeld. De bijzondere vorm van verificatie die in ieder afzonderlijk geval werd overeengekomen, hing enerzijds samen met een taxatie van de risico's die schending van de afspraken zou oproepen, anderzijds met de relatie tussen het specifieke

¹ Vgl. Hoofdstuk I van de Defensienota.

² Met *verificatie* worden alle methoden aangeduid die inzicht kunnen verschaffen in de naleving van een overeenkomst door een andere partij. Het begrip is alomvattend en dekt zowel het gebruik van nationale middelen als overeengekomen inspectie ter plaatse. *Inspectie* betekent persoonlijke waarneming op de plaats waar bepaalde activiteiten verboden of beperkt zijn of waar een bepaalde situatie, bijv. van niet-bewapening, dient te heersen. *Controle* was vroeger min of meer synoniem aan wat nu

met verificatie wordt aangeduid. Het wordt nog gebruikt om overeengekomen vormen van verificatie op het grondgebied van partijen aan te duiden. Als zodanig omvat het inspectie, maar ook het anderszins verzamelen van gegevens. De term *waarborgen*, die voorkomt in het Statuut van de Internationale Atoomorganisatie (IAEA) is een eufemisme voor controle. (N.B. 'Bewapeningscontrole' is een onjuiste vertaling van het Engelse 'arms control', dat wapenbeheersing betekent.)

object van de overeenkomst en de fysieke mogelijkheden om dit waar te nemen. Beide punten zijn nauw verbonden en hebben te maken met het essentiële doel van verificatie: het verkrijgen van redelijke zekerheid dat, niettegenstaande de aanvaarde beperkingen, de eigen nationale veiligheid niet in gevaar wordt gebracht door een inbreuk op de overeenkomst door een andere partij die haar een belangrijk eenzijdig voordeel zou verschaffen. Deze zekerheid hoeft niet absoluut te zijn, m.a.w. het is in beginsel niet nodig om een volledig inzicht in het doen en laten van de andere partij te verkrijgen. Voldoende is, dat de andere partij er niet op kan vertrouwen dat een inbreuk op de overeenkomst niet zou worden waargenomen. Verificatie beoogt derhalve niet de naleving van een overeenkomst te garanderen, maar de niet-naleving af te schrikken.

Aangezien ontwapeningsovereenkomsten worden aangegaan tussen partijen die elkaar als concurrenten of tegenstanders ervaren, is toereikende verificatie nodig om een zekere mate van vertrouwen te scheppen. Dit geldt wederkerig. Er is behoefte aan vertrouwen in de ander, maar anderzijds heeft men er baat bij om ook zelf door de ander vertrouwd te worden. De beperkingen die men zelf heeft aanvaard, zijn immers de voorwaarde voor de ander om zich ook aan die beperkingen te houden. Dit betekent dat men er zowel belang bij heeft om de naleving van een overeenkomst door de ander te kunnen waarnemen, maar ook om het eigen goede gedrag voor de ander zichtbaar te doen zijn.

Toereikende verificatie is overigens geen garantie voor de blijvende levensvatbaarheid van een verdrag. Deze is uiteindelijk gelegen in het eigenbelang op grond waarvan het verdrag is aangegaan. Men heeft beperkingen aanvaard omdat men belang heeft bij de gelijksoortige tegenprestatie van de anderen. Zo lang dit belang aanwezig blijft en wel wederzijds, zal een verdrag zijn levensvatbaarheid behouden.

Inspectie ter plaatse

De meest ingrijpende en daarom vaak ook de moeilijkst overeen te komen vorm van verificatie is inspectie ter plaatse. Daarin is in een aantal verdragen voorzien, o.a. in het Non-proliferatieverdrag en de daarmee samenhangende Waarborgenovereenkomsten. Geen van deze verdragen staat evenwel inspectie toe op het gebied van de Sowjet-Unie. Daartoe was de Sowjet-Unie nimmer te bewegen, al heeft zij in het kader van het NPV wel inspectie op het grondgebied van de andere landen van het Warschau Pact toegelaten. Tijdens de besprekingen over een verbod van ondergrondse kernproeven heeft zij eertijds voor zich zelf het beginsel van plaatselijke inspecties wel aanvaard maar liet dit in 1962 vallen. Ook de Sowjet-voorstellen uit het begin der jaren zestig voor een verdrag inzake algemene en volledige ontwapening hielden inspectie in. Afgezien hiervan is de Sowjet-Unie in de praktijk afkerig van het aanvaarden van inspectie.

De mogelijkheid dat zich in deze gesloten houding een opening zal voordoen, doet zich inmiddels voor in het kader van een regeling betreffende kernexplosies voor vreedzame doeleinden. Het Sowjet-Amerikaanse verdrag van 3 juli 1974, waarbij ondergrondse proeven met kernwapens van een grotere sterkte dan 150 kiloton werden verboden, laat de mogelijkheid open van kernexplosies voor vreedzame doeleinden volgens regels die nog nader dienen te worden overeengekomen. Blijkens mededelingen van minister Kissinger zou van Sowjet-zijde reeds bereidheid zijn getoond om in dit verband Amerikaanse waarnemers op het eigen grondgebied toe te laten. Voor de verificatie van het verbod van kernwapenproeven bepaalt het verdrag evenwel, dat iedere partij daartoe gebruik zal maken van nationale technische middelen¹.

¹ Bedoeld is het gebruik van satellieten en seismologische waarneming.

Naar moet worden aangenomen, zal dit laatste de algemene regel blijven en zal het moeilijk blijven om maatregelen van wapenbeheersing en wapenbeperking te treffen, die voor wat de verificatie van hun naleving op Sowjet-grondgebied betreft in beslissende mate afhankelijk zijn van inspectie ter plaatse.

Voor de SALT-akkoorden was dit niet het geval, aangezien de objecten daarvan zijn waar te nemen met behulp van satellieten. Zelfs de afspraak om geen camouflagetechnieken toe te passen – die op zich ruimte voor onzekerheid open laat – lijkt niet afhankelijk te zijn van alleen maar vertrouwen in het gegeven woord.

Hoe groot het vermogen van moderne waarnemings satellieten ook moge zijn – en dat is indrukwekkend – zijn aan het gebruik ervan toch een aantal beperkingen verbonden, al naar gelang de aard van de materie waarover afspraken worden gemaakt of nagestreefd.

Zo zijn proefnemingen met MIRV's wel te volgen, maar de installatie daarvan niet. In de praktijk zal ervan moeten worden uitgegaan dat iedere raket van een type dat beproefd is met MIRV's daarmee zal zijn uitgerust. Satellieten zijn ook van weinig of geen nut in verband met een verbod van de produktie en bezit van chemische wapens zoals thans in de CCD aan de orde is. Aan het uiterlijk van een chemische fabriek valt niet af te zien of daarin agentia voor militair gebruik worden vervaardigd. Ook voorraden chemische wapens onttrekken zich aan de waarneming. Slechts is er wellicht de mogelijkheid om uitgebreide veldproeven met bepaalde chemische strijdmiddelen door middel van satellieten te ontdekken.

In het algemeen zullen deze middelen te nauwer nood of in het geheel niet uitkomst bieden voor de verificatie van kwalitatieve beperkingen, behalve wat betreft uiterlijke karakteristieken van de grote strategische wapensystemen. Ook biedt het gebruik van deze middelen niet altijd een oplossing wanneer het alleen maar gaat om zuiver kwantitatieve beperkingen. Zou bij wijze van spreken de Sowjet-Unie niet meer dan twee miljoen man op de been mogen houden, of zou MBFR ertoe leiden dat aan de landen van het Warschau Pact in het reductiegebied maximaal bijv. zeventhonderdduizend man zou zijn toegestaan, dan zijn alleen al de aantallen te groot om ze vanuit de ruimte te verifiëren, nog daargelaten het probleem dat deze strijdkrachten zich, anders dan strategische wapenopstellingen, kunnen bevinden in bevolkte gebieden.

Tenslotte is er het probleem dat de verificatiemiddelen waar het hier om gaat, zich voorshands uitsluitend in Amerikaanse en Russische handen bevinden. In beginsel beperkt dit hun bruikbaarheid tot bilaterale verdragen tussen beide mogendheden, al zijn er in de praktijk meerdere uitzonderingen. De eerste daarvan vormde het Verdrag van Moskou van 1963, waarbij kernproeven boven de grond werden verboden: van de vele landen die zich daarbij hebben aangesloten, beschikt er vrijwel geen over de technische middelen om de naleving in een groot gesloten gebied als dat van de Sowjet-Unie te verifiëren. Zij konden daarvan te gemakkelijker afzien omdat overtreding van het verdragsverbod – en dit geldt ook voor de bepalingen van bijv. het Ruimte- en het Oceaانبodemverdrag – voor hen geen directe aantasting van de eigen veiligheid zou behoeven te betekenen.

Deze risicofactor is in het algemeen meer bepalend voor de vorm van verificatie die in een bepaald verdrag gewenst is, dan de relatie tussen het object van het verdrag en de materiële mogelijkheden om dit waar te nemen. Zo bevat het Verdrag tot verbod van produktie en bezit van biologische en toxine-wapens, naast een verplichting om daaraan door nationale wetgeving uitvoering te geven, slechts een regeling voor onderlinge consultatie en een klachtenprocedure voor de Veiligheidsraad. Technisch gesproken is dit verre van toereikend, maar de taxatie van het risico van niet-naleving van het Verdrag is in het algemeen zodanig dat van meer ingrijpende vormen van verificatie kon worden afgezien. Wat dit betreft ligt het bij de chemische

wapens anders, die immers in het verleden zijn gebruikt en nu ook deel uitmaken van de bewapening van een aantal staten. Verificatie zal hier in zekere zin de rol moeten overnemen die een aantal landen toekennen aan hun chemische bewapening. Deze is dan aangeschaft om door de dreiging met retaliatie anderen ervan te weerhouden chemische wapens te gebruiken. Het vertrouwen dat chemische wapens niet voorradig zijn en derhalve niet zullen worden gebruikt, zal onder een productie- en bezitsverbod afhangen van toereikende vormen van verificatie.

Aangezien vele landen vaak niet over de middelen beschikken om verificatie uit te voeren, doen zij een beroep op internationale samenwerking op dit terrein. Zulks beantwoordt ook aan het internationale karakter van de verdragen die in de Geneefse Ontwapeningscommissie tot stand komen. Behalve in het kader van het NPV, voor de verificatie waarvan de hulp kon worden ingeroepen van een bestaand internationaal orgaan, de Internationale Atoomorganisatie, heeft de Sowjet-Unie zich steeds tegen een dergelijke opzet van de verificatieprocedure verzet. Waar geen beroep op nationale middelen van verificatie kon worden gedaan zoals bij het hierboven genoemde Verdrag van Moskou van 1963 inzake bovengrondse kernproeven, heeft zij tot nu toe slechts inspectie op basis van wederkerigheid aanvaard (bijv. in het Ruimteverdrag, voorzover dat het gebruik van de maan en andere hemellichamen verbiedt voor niet-vreedzame doeleinden), danwel in hoofdzaak bilaterale consultaties en een klachtenprocedure voor de Veiligheidsraad.

Internationalisering van de verificatie-procedures is sterk bepleit, zij het zonder al te veel succes, tijdens de onderhandelingen over de twee tot nu toe laatste verdragen die in de CCD tot stand zijn gekomen, het Oceaانبodemverdrag en het B-wapenverdrag. De discussies hierover spitsten zich in het bijzonder toe op het feitenonderzoek dat naar de mening van o.a. Nederland vooraf diende te gaan aan de door politieke motieven overheerste oordeelsvorming die uiteindelijk in de Veiligheidsraad zou plaats vinden. Aan zulk feitenonderzoek, met name waar dit zou moeten gebeuren door een internationale organisatie als de Verenigde Naties, door de Secretaris-Generaal of een door hem aangestelde groep van deskundigen, heeft de Sowjet-Unie steeds grote bezwaren en uiteindelijk doorslaggevende belemmeringen in de weg gelegd.

De ondergetekenden achten dit een weinig bemoedigende gang van zaken en Nederland heeft dan ook in de CCD de suggestie gelanceerd om een internationale ontwapeningsorganisatie in het leven te roepen die het praktisch functioneren van internationale verdragen op het gebied van wapenbeheersing en wapenbeperking zou kunnen bevorderen, naar analogie van de consultatieve commissie voorzien in het ABM-verdrag of de verdragsorganisatie opgericht door het Verdrag tot Verbod van Kernwapens in Latijns-Amerika. De suggestie is gedaan in het kader van de discussies over een verbod van chemische wapens, een onderwerp dat hoge prioriteit heeft op de agenda van de CCD. Een dergelijke organisatie zou niet alleen kunnen functioneren ter ondersteuning van een C-wapenverdrag maar ook van toekomstige internationale verdragen, zoals een verbod van ondergrondse kernproeven dat een machinerie zou vergen voor de uitwisseling van seismologische waarnemingen.

Dit voorstel heeft in de CCD weinig weerklank gevonden. De Regering blijft overigens op zich waarde hechten aan de achterliggende gedachte dat de feiten eerst dienen te worden onderzocht alvorens een klacht over eventuele niet-naleving van een overeenkomst aan de Veiligheidsraad zou worden voorgelegd. Inschakeling van de Veiligheidsraad zou minder dan nu gebruikelijk dreigt te raken, de eigenlijke verificatieprocedures moeten vervangen, maar het karakter moeten krijgen van een hoogste beroep nadat verificatie haar beslag heeft gekregen. Volgens het Handvest van de VN vormt de Veiligheidsraad inderdaad het orgaan waarbij de hoogste verantwoordelijkheid berust voor het handhaven van internationale veiligheid en

vrede – die door inbreuken op verdragen van wapenbeheersing en wapenbeperking worden bedreigd – maar het vetorecht kan voorkomen dat aan een klacht over zulk een inbreuk recht wordt gedaan, zeker wanneer zo'n klacht een van de permanente leden van de Veiligheidsraad zou betreffen.

In een dergelijk geval zou de klagende partij geen andere weg open blijven dan zelf uit het verdrag te treden en de daarin aanvaarde beperkingen ongedaan te maken. Zou zich ooit een dergelijk geval voordoen, dan moet worden gevreesd dat anderen dit voorbeeld zullen volgen en dat een situatie ontstaat die onveiliger is dan die welke heerste toen het verdrag tot stand kwam. Indien bijv. op deze wijze het B-wapenverdrag zou mislukken, dan moet er rekening mee worden gehouden dat als het ware van de weeromstuit aan de biologische wapens grotere waarde dan totnutoe zal worden toegekend en dat er zich op dit terrein een bewapeningswedloop zal gaan voordoen.

Wanneer verdragen niet op een toereikende manier in verificatie voorzien, bestaat niet alleen het gevaar van ontduiking maar, als gevolg daarvan, ook het risico van een algemeen falen van het verdrag dat kan leiden tot verhevigde bewapening. Wapenbeheersing en wapenbeperking zouden dan het omgekeerde bereiken van hun eigen doelstellingen. Wanneer toereikende verificatie om technische en/of politieke redenen niet haalbaar is, dan zal het onderwerp van de overeenkomst daaraan moeten worden aangepast. Is het onmogelijk om de werkelijke aantallen MIRV's te verifiëren, dan zullen beperkende afspraken niet daarop betrekking moeten hebben maar op de aantallen MIRV-bare raketten. Wanneer kernexplosies voor vreedzame doeleinden niet te onderscheiden zijn van wapenproeven, dan zou het de voorkeur verdienen om bij een verbod van de laatste tevens af te zien van de eerste. In weer andere gevallen zou voorshands van verdragen moeten worden afgezien en zouden de mogelijkheden van zelfbeperking onderzocht en in voorkomende gevallen in acht genomen dienen te worden.

Deze weg lijkt te moeten worden ingeslagen bij voorbeeld ten aanzien van de conventionele wapens die onnodig leed veroorzaken of een niet-selectieve uitwerking hebben, waarvan hierboven sprake was. Afgezien van regels betreffende het niet-gebruik of beperkt gebruik van dit soort wapens, die passen in het kader van humanitair oorlogsrecht ofwel als wapenbeheersing kunnen worden aangemerkt, zijn regels denkbaar inzake hun niet-vervaardiging en niet-bezit, waarmee men het terrein van ontwapening zou betreden. Of op dit terrein effectieve maatregelen mogelijk zijn moet in het algemeen worden betwijfeld. Zo zou een productie- en bezitsverbod van bijvoorbeeld napalm niet te verifiëren zijn tenzij met een grote inspanning die in geen enkele verhouding zou staan tot de risicofactor. Hier zou kunnen worden volstaan met het eenzijdig afzien van het bezit van dit wapen en zou in het internationale overleg de aandacht moeten worden geconcentreerd op regels van niet-gebruik.

B. Europese factoren

Een complicerende factor voor een op wapenbeheersing en ontwapening en op veiligheid in Europa gericht beleid zou kunnen worden gevormd door het ontstaan van een Westeuropese kernmacht. De ondergetekenden menen dat de belemmeringen van technische, economische, politieke en strategische aard tegen de vorming van zo'n kernmacht zodanig zijn, dat zij schier onoverkomelijk geacht moeten worden. Zij zijn er zich evenwel van bewust, dat dit geen reden is om de ontwikkelingen op dit terrein lijdelijk aan te zien, maar dat integendeel een voortdurende toetsing van het beleid aan de risico's van het ontstaan van ongewenste ontwikkelingen noodzakelijk is. Welke obstakels het ontstaan van een Westeuropese kernmacht ook moge ontmoeten,

het speculeren op deze mogelijkheid alleen is reeds een verontrustende gebeurtenis, zeker indien daaraan gevolgen voor het huidige beleid worden verbonden.

De Regering wil er niet de minste twijfel aan laten bestaan dat zij het denkbeeld van een Westeuropese kernmacht afwijst. Zij acht een dergelijke kernmacht, alsook eventuele praktische aanzetten daartoe, in strijd met een op wapenbeheersing en wapenbeperking gericht beleid. Ook waar zich geen strijd zou voordoen met de letter van het Nonproliferatieverdrag, acht zij het toch in het belang van de niet-verspreiding van kernwapens in het algemeen, dat de vorming van een Westeuropese kernmacht en stappen in die richting worden voorkomen. Een nucleair bewapend West-Europa of daarop gerichte ontwikkelingen behoeven op zich niet te leiden tot proliferatie in de zin van vermeerdering van het aantal kernwapenstaten – zelfs zou wanneer de Britse en Franse kernmachten daarin zouden opgaan, sprake zijn van een vermindering – maar ontegenzeggelijk zou er in de politieke termen van een hoogst ongewenste proliferatie gesproken moeten worden.

Voorts wijst de Regering een Westeuropese kernmacht af, omdat daar in het kader van de westelijke verdediging geen strategische ratio voor bestaat. Aan een dergelijke strijdmacht, aan de opbouw waarvan fondsen zouden moeten worden besteed die beter voor de conventionele defensie-inspanning zouden kunnen worden aangewend, bestaat wezenlijk geen behoefte gezien de Amerikaanse nucleaire garantie voor de veiligheid van de NAVO-bondgenoten. Een kernmacht die gebouwd zou worden op twijfel aan die garantie, zou op zich zelf de geloofwaardigheid van die garantie aantasten.

Vervolgens meent zij dat de opbouw van een dergelijke kernmacht funeste invloed zou uitoefenen op het streven naar ontspanning in de verhouding tussen Oost en West, hetgeen – vooral bij een eventuele gelijktijdige erosie van de Amerikaanse nucleaire garantie – ernstige repercussies voor de veiligheid in Europa zou kunnen inhouden. Zeker indien de Bondsrepubliek bij enige vorm van Westeuropese bewapening zou worden betrokken – en dit zou bij vrijwel iedere denkbare constructie het geval zijn – zou een hoogst onwenselijke weerslag op de Oost-West betrekkingen moeten worden gevreesd.

De ondergetekenden menen dat met deze fundamentele bezwaren onvoldoende rekening is gehouden in de suggesties die hier en daar wel opduiken en waarin op de wenselijkheid van een Westeuropese kernmacht wordt gezinspeeld. Zo zijn er in de Noordatlantische Assemblée stemmen opgegaan die pleiten voor een systematische samenbundeling van West-Europa's defensiecapaciteiten, met inbegrip van de nucleaire wapens¹. De Assemblée van de Westeuropese Unie heeft de oprichting aanbevolen van een Europees Nucleair Comité dat ten aanzien van de Britse en Franse nucleaire strijdkrachten een zelfde rol zou moeten spelen als in de NAVO de Nuclear Planning Group ten aanzien van de Amerikaanse. In beide gevallen is van een Westeuropese kernmacht als zodanig of van een overdracht van de beschikkingsmacht over kernwapens geen sprake, maar het perspectief daarvan lijkt onmiskenbaar. Het is overigens duidelijk dat dit perspectief logisch gezien niet denkbeeldig is, aangezien nu eenmaal Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk over kernwapens beschikken en deze, in geval van een statensuccessie, zullen inbrengen in een verenigd (West-) Europa.

Het Non-proliferatieverdrag heeft dit niet uitgesloten. Dit moge blijken uit de formele Amerikaanse verklaring – onweersproken door de Sowjet-Unie – die tijdens de onderhandelingen over dit verdrag de interpretatie van de Artikelen I en II (de eigenlijke non-proliferatiebepalingen) heeft vastgelegd:

¹ Zie het rapport van de Commissie van Negen, september 1973.

'Het Verdrag handelt niet over het vraagstuk van de Europese eenwording en het zou niet in de weg staan aan de opvolging door een nieuwe gefedereerde Europese staat in de nucleaire status van een van zijn vroegere bestanddelen. Een nieuwe gefedereerde Europese staat zou zeggenschap moeten uitoefenen over al zijn externe veiligheidsfuncties, met inbegrip van de defensie en buitenlands-politieke aangelegenheden die verband houden met de externe veiligheid, maar zou niet zo gecentraliseerd behoeven te zijn dat hij alle regeringsfuncties zou uitoefenen. Terwijl het Verdrag niet handelt over de opvolging door zulk een gefedereerde staat, zou het in de weg staan aan overdracht van kernwapens (met inbegrip van eigendom) of van de beschikkingsmacht daarover aan welke ontvanger dan ook, met inbegrip van een multilaterale entiteit'¹.

Terwijl het NPV dus niet in de weg staat aan de nucleaire status van 'een nieuwe gefedereerde Europese staat', laat het ook een aantal minder vergaande mogelijkheden open. Zo zijn inspraak in de planvorming en consultatie betreffende het eventuele gebruik van de Britse/Franse kernwapens, materiële of financiële ondersteuning van deze kernmachten en 'dubbele sleutel'-arrangementen als mogelijkheden door het NPV niet uitgesloten. Dit Verdrag verbiedt wel wat theoretisch de voorlaatste evolutiefase van een Westeuropese kernmacht zou kunnen zijn: een multilaterale opzet waarin niet-kernwapenlanden de eventuele inzet van kernwapens positief kunnen beïnvloeden, bijv. door een meerderheidsbeslissing welke niet getroffen zou kunnen worden door een veto van een van de kernwapenstaten².

Het is van belang te onderkennen, dat het NPV op zichzelf geen obstakel vormt tegen samenwerkingsvormen die – eventueel parallel lopend aan vorderingen op het terrein van de Europese eenwording – als voorstadia van een Westeuropese kernmacht zouden kunnen worden aangemerkt. Die obstakels zijn echter wel te vinden in de politieke en militair-strategische complicaties van de onderhavige problematiek, waardoor zelfs een samenwerking tussen de Britse en Franse kernmachten, zo deze door de betrokken regeringen al gewenst zou worden, voorlopig op onoverkomelijke problemen stuit.

Bovendien moet worden bedacht dat eventuele stappen op weg naar Europese nucleaire defensiesamenwerking niet gezet kunnen worden zonder expliciete medewerking van de betrokken landen. Het is met name niet goed voorstelbaar dat de Europese integratie als het ware vanzelf, d.w.z. zonder ingrijpende nieuwe beslissingsmomenten, in het stadium zou geraken, waarin de vorming van een Europese nucleaire strijdmacht een realiteit zou kunnen worden. Bij de huidige stand van de Europese integratie is men nog zeer ver van dit stadium verwijderd en het is, ook bij verdergaande integratie, geenszins noodzakelijk aan te nemen dat de ontwikkeling rechtlijnig zal verlopen in de richting van een Westeuropese kernmacht. Daarvoor is het integratieproces nog te verscheiden en gefragmenteerd van aard, terwijl de praktijk inmiddels de gedachte van een zich automatisch tot steeds nieuwe beleidsterreinen uitstrekkende samenwerking duidelijk heeft gelogenstraft. Wat echter wel noodzakelijk is – en hieraan zal de Regering telkenmale diepgaande aandacht moeten schenken – is dat bij opeenvolgende nieuwe beslissingsmomenten op het terrein van de Europese integratie steeds een toetsing moet plaatsvinden aan de risico's van het ontstaan van ongewenste ontwikkelingen op het gebied van de kernbewapening. In dit opzicht is een blijvende waakzaamheid vereist. In het uiterste geval is inderdaad een spanning tussen beleidsdoelstellingen denkbaar.

¹ De Engelse tekst van deze verklaring is opgenomen in Uitgave nr. 94 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 219.

² De mogelijkheid van een dergelijke opzet werd in een van de vroegere Amerikaanse verdragsvoorstellen nog opgehouden.

In dit verband wordt ook wel eens verwezen naar de in juni 1974 onder tekende Atlantische Verklaring waarin sprake is van de eigen rol die de Britse en Franse kernmachten kunnen spelen in het geheel van de bondgenootschappelijke afschrikkingsmacht. De Regering heeft bij herhaling verklaard dat zij deze zinsnede beschouwt als niet anders dan een vaststelling van een feitelijke situatie. Enige wijziging van de Nederlandse zienswijze kan uit het aanvaarden van deze feitelijke vaststelling niet worden afgeleid.

Deze feitelijke situatie is nader onderzocht in de studie van het Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken over 'Kernwapens voor Europa?'. Deze studie komt niet tot bepaalde conclusies, maar noemt als 'meest waarschijnlijk discussiepunt': 'een minimale tot optimale afschrikkingsmacht die wordt geïntegreerd in een Europese Unie en die een Atlantische functie op zich neemt, zeker in het begin'. Vervolgens stelt de studie, dat ook onder de gunstigste omstandigheden een Nederlandse regering die t.a.v. de Europese kernmacht voor een concrete keuze zou worden geplaatst, de (negatieve) consequenties voor een verdere Atlantische samenwerking zwaar zal moeten laten wegen, en dat daarbij in het bijzonder ook rekening zal moeten worden gehouden met de opvattingen dienaangaande van de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek. Indien in laatste instantie aan Nederland (als enige?) de taak zou toevallen om een Europese kernmacht af te wijzen, dan zou, aldus het rapport van het NIVV, de Regering van dat ogenblik er vast van overtuigd moeten zijn dat de Amerikaanse garanties voor de veiligheid van Europa gehandhaafd zouden blijven dan wel overbodig zouden kunnen worden geacht.

Een discussie over de keuze die een Nederlandse regering alsdan wellicht zal moeten maken is nuttig, maar kan niet leiden tot conclusies waarvan de relevantie voor de toekomst onomstotelijk zal vaststaan. De Regering kan niet vooruitgrijpen op een op dit moment feitelijk volstrekt onbekende situatie, en ziet anderzijds ook geen enkele reden om af te wijken van haar principiële afwijzing van een Westeuropese kernmacht. Zo zal, in geval in het overleg tussen de lid-Staten van de Europese Gemeenschap over de totstandkoming van een Europese Unie ook de defensie-problematiek aan de orde zou komen, de afwijzing van de gedachte van een Westeuropese kernmacht een leidraad voor het regeringsbeleid zijn.

Voor het ogenblik blijven de hoofdmomenten in het hierop afgestemde beleid van de Regering, naast een blijvende bevordering van Europese eenwording, het behouden en bevorderen van een vertrouwensrelatie tussen de Westeuropese landen en de Verenigde Staten en een voortdurend pogen om de rol der nucleaire wapens terug te dringen. Dit brengt met zich mede, dat samenwerking in Europees en Atlantisch verband op elkaar moet worden afgestemd ter wederzijdse aanvulling en versterking, en voorts dat wordt toegewerkt naar internationale verhoudingen, met name tussen Oost en West waarin de veiligheid minder dan vandaag afhankelijk is van het kernwapen. Dit laatste vergt inspanning op het gebied van wapenbeheersing en wapenbeperking, maar ook op vele andere terreinen van de buitenlandse politiek die naar de mening van de Regering de signatuur van een vredespolitiek dient te dragen.

C. Sociale verdediging

In een tijdperk, waarin de verzekering van de veiligheid door een stelsel van afschrikking en defensie slechts met aanzienlijke risico's kan worden gewaarborgd en waarin daadwerkelijke maatregelen van wapenbeheersing en wapenbeperking sterk bij de verwachtingen zijn achtergebleven, is het begrijpelijk dat de stelling is geponeerd dat de veiligheid dient te worden gehandhaafd langs andere wegen, waarbij niet wordt uitgegaan van de bedreiging met of het gebruik van geweld. In het onderstaande wordt niet op alle aspecten van de hier bedoelde theorieën ingegaan. Slechts wordt de vraag gesteld in hoever zij bruikbare alternatieven bieden voor het huidige veiligheidsbeleid, van de risico's waarvan de ondergetekenden zich overigens terdege bewust zijn.

De verschillende theorieën en strategieën die als alternatieven voor militaire defensie naar voren zijn gebracht, vallen ruwweg in twee categorieën te onderscheiden: die van de oorspronkelijke gedachte van geweldloze weerbaarheid en de betrekkelijk recentelijk ontwikkelde gedachte van sociale verdediging in de zin van maatschappelijke hervorming, die de afschaffing van de militaire defensie mogelijk moet maken.

Geweldloze weerbaarheid

Geweldloze weerbaarheid gaat in eerste instantie terug op de principiële onaanvaardbaarheid van geweldgebruik als middel tot verdediging van lijf of goed of van bepaalde waarden. Deze gedachte wordt heden ten dage versterkt door de opvatting dat dreiging met macht, in het bijzonder nucleaire macht, onbruikbaar is geworden als gevolg van de inherente risico's voor het eigen voortbestaan. De afschrikkende werking die van deze dreiging met militaire macht uitgaat, dient te worden vervangen door die van een dreiging van geweldloos verzet, van weigeren van samenwerking en van geweldloze actie. Dit zou een potentiële agressor ervan moeten weerhouden om een invasie te plegen. Het vooruitzicht op dergelijk verzet in het bezette gebied zou voor hem immers weinig aantrekkelijk zijn; een aanval op een ongewapend volk zou hij moeilijk in eigen land en tegenover de wereld kunnen rechtvaardigen en het eigen leger zou bloot staan aan demoralisering.

De ondergetekenden zijn van oordeel dat van de gedachte van de geweldloze weerbaarheid in onvoldoende mate een oorlogvoorkomende werking uitgaat en dat zij derhalve geen toereikende garantie biedt voor de beveiliging van de staat en zijn onderdanen tegen de uitoefening van geweld. In de eerste plaats moet helaas worden vastgesteld dat het morele normenpatroon in deze wereld nog niet zo sterk is, dat een potentiële agressor zich daardoor ervan zou laten weerhouden een ongewapende bevolking aan te vallen. Belangrijker is echter dat men zich moet afvragen of een staat inderdaad van een aanval zal afzien uit vrees voor het ongerief dat hem te wachten staat als gevolg van geweldloos verzet. Het is immers aan ernstige twijfel onderhevig of een bevolking op iets langere termijn inderdaad in staat is een gesloten front te vormen tegen een bezetter en derhalve min of meer ongevoelig zou zijn voor repressaille en terreur in enigerlei vorm, hetgeen de potentiële agressor bij de opstelling van zijn plannen zeker in zijn overwegingen zal betrekken.

Erkend dient te worden dat in het voorgaande voorbij is gegaan aan de argumentatie dat gewapend verzet in enigerlei vorm principiële ongeoorloofd zou zijn. De Regering meent evenwel dat zij zich in eerste instantie moet laten leiden door de gedachte dat zij haar onderdanen dient te beveiligen en dat voor dit doel de gedachte van de geweldloze weerbaarheid geen adequaat alternatief biedt, overigens volledig onverlet latende het recht van diegenen, die op grond van hun geweten aan de voorbereiding op en deelneming aan geen enkele vorm van militaire defensie medewerking kunnen verlenen.

Sociale verdediging

De hedendaagse theorie van de sociale verdediging ziet deze niet zonder meer als een onmiddellijk alternatief voor militaire defensie.

Het aanvankelijk zoeken naar een geweldloos alternatief voor de militaire verdediging dat tot verschillende concepten voor een zogenaamde 'sociale verdediging' heeft geleid, is langzamerhand geëvolueerd tot een meer algemene oriëntatie op het probleem van de 'geweldloze conflictoplossing'.

In deze benadering wordt gezocht naar de voorwaarden waaraan – zowel binnen een staat als tussen de staten – moet worden voldaan om geweldgebruik bij conflicten te voorkomen en om de conflicten geweldloos tot een oplossing te brengen. In het algemeen worden tot die voorwaarden gerekend een zekere mate van onderlinge afhankelijkheid tussen de partijen in het conflict, terwijl tevens een minimale overeenstemming in essentiële waarden en normen vereist lijkt. In deze benadering wordt ook veel waarde gehecht aan een hoog niveau van participatie bij de politieke besluitvorming binnen de eigen samenleving, alsook aan een fundamentele spreiding van macht. Ten aanzien van conflicten tussen staten wordt er in deze theorieën

van uitgegaan dat nationale, militaire en gewelddadige middelen in toenemende mate disfunctioneel zijn geworden en nauwelijks kunnen bijdragen tot het oplossen van bestaande problemen.

De ondergetekenden menen dat nog zeer veel en diepgaand verder onderzoek nodig zal zijn om de hier geschetste ideeën nader te analyseren en om na te gaan of en op welke wijze de gestelde voorwaarden kunnen worden gerealiseerd en dat, met andere woorden, de wens om binnen korte tijd over te schakelen op een systeem van sociale verdediging niet tot de realistische mogelijkheden behoort.

Inderdaad kan worden gesteld dat een systeem van onafhankelijke, soevereine staten niet meer in overeenstemming is met de behoeften van deze tijd en dat de feitelijk bestaande interdependentie het begrip soevereiniteit in belangrijke mate heeft uitgehold. Tevens dient te worden onderschreven dat gewapend geweld de problemen die tussen de volkeren bestaan niet werkelijk kan oplossen, en dat geweldgebruik ter verkrijging van nationale doeleinden strijdig met het Handvest der Verenigde Naties en derhalve ontoelaatbaar is, zeker gezien het totale karakter dat aan een oorlog met moderne middelen eigen is.

De Regering kan er echter in haar veiligheidsbeleid niet aan voorbij gaan dat het internationaal bestel nog sterk beheerst wordt door het denken in termen van nationale, soevereine staten en door de daarop aansluitende mechanismen van nationale zelfbeveiliging, zoals de afschrikingsstrategie en het streven naar een machtsevenwicht.

De ondergetekenden menen dan ook dat het vooralsnog niet mogelijk is zich te onttrekken aan het afschrikkingssysteem zoals dat de afgelopen jaren heeft gefunctioneerd, ook al blijven zij van mening dat dit teruggebracht kan en moet worden tot een aanzienlijk lager niveau. De Regering kan, rekening houdend met de mogelijkheden en onmogelijkheden van het huidige statenbestel, slechts trachten het hare bij te dragen aan de vorming van een veiliger en vreedzamer wereld door een beleid dat gericht is op wapenbeperking en wapenbeheersing. Daarnaast zal zij alles doen om de voorwaarden te helpen creëren waaronder conflicten op andere dan gewelddadige wijze kunnen worden beslecht.

Als een onderdeel daarvan meent de Regering het wetenschappelijk onderzoek naar de mogelijkheden van geweldloze conflictoplossing – met inbegrip van concepten als 'sociale verdediging' – te moeten bevorderen. Een werkgroep, waarin de meest betrokken departementen zijn vertegenwoordigd en waarin de Minister voor Wetenschapsbeleid een coördinerende functie zal hebben, zal de Regering nader rapporteren over de vraag hoe dit onderzoek het beste kan plaats vinden.

Wetenschappelijk onderzoek

III. AGENDA DER ONTWPENINGSONDERHANDELINGEN ¹

A. Beperking der strategische kernwapens

Sinds 1969 is er tussen de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten een voortdurende dialoog gaande over beperking van de strategische kernwapens. Deze besprekingen hebben tot nu toe geleid tot een aantal verdragen en overeenkomsten, waarvan de belangrijkste zijn het Verdrag inzake anti-raket verdedigingsstelsels en de Interim-overeenkomst inzake offensieve strategische wapens, beide tot stand gekomen tijdens het bezoek van president Nixon aan Moskou in 1972.

Tijdens het tegenbezoek van Sowjet-partijsecretaris Brezjnev aan Washington in 1973 kwamen beide staatslieden overeen om in de loop van 1974 een permanente overeenkomst af te sluiten met betrekking tot de beperking van de offensieve strategische wapens, die in meeromvattende maatregelen zou voorzien dan de Interim-overeenkomst. Het is helaas niet mogelijk gebleken deze overeenkomst te realiseren. Tijdens de topontmoeting te Moskou in juli 1974 werd slechts besloten dat een nadere overeenkomst bereikt zou moeten worden alvorens de Interimovereenkomst zou verlopen, d.w.z. vóór 1977. Tevens werd de gedachte verlaten van een permanente overeenkomst, en werd het streven gericht op een regeling die de periode tot 1985 zou dekken.

Deze afspraak werd in november 1974 bevestigd tijdens de ontmoeting te Wladiwostok tussen de Sowjet-partijsecretaris en de nieuwe Amerikaanse president Ford. Tevens werd toen afgesproken dat de nieuwe overeenkomst aan beide partijen een gelijk totaal aantal strategische overbrengingsmiddelen (ICBM's², SLBM's³ en lange afstands-bommenwerpers) zou toestaan, terwijl van de raketten een gelijk totaal aantal met MIRV's zou mogen worden uitgerust. Tevens zou zij de relevante voorzieningen bevatten van de Interim-overeenkomst van 1972, die tot oktober 1977 van kracht zou blijven⁴.

Verklaring van Wladiwostok

¹ Voorzover in dit hoofdstuk niet wordt ingegaan op ontwikkelingen in het verleden, zij verwezen naar de Uitgaven 80, 94, 99 en 107 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over 'Ontwapening - Veiligheid - Vrede. Voorstellen, besprekingen en besluiten', resp. handelend over de perioden 1964-65, 1966-68, 1969-70 en 1971-73.

² Inter-Continental Ballistic Missiles, langeafstandsraketten opgesteld in silo's te land.

³ Sea-Launched Ballistic Missiles, raketten te lanceren vanuit onderzeeboten.

⁴ De letterlijke tekst van de gemeenschappelijke verklaring van Wladiwostok bepaalt dat de verdere SALT-onderhandelingen gebaseerd zullen zijn op de volgende elementen:

'1. The new agreement will incorporate the relevant provisions of the interim-agreement of May 26, 1972, which will remain in force until October 1977.

2. The new agreement will cover the period from October 1977 through December 31, 1985.

3. Based on the principle of equality and security, the new agreement will include the following limitations:

A. both sides will be entitled to have a certain agreed aggregate number of strategic delivery vehicles;

B. both sides will be entitled to have a certain agreed aggregate number of ICBM's and SLBM's equipped with Multiple Independently Targetable Warheads (MIRV's).

4. The new agreement will include a provision for further negotiations beginning no later than 1980-1981 on the question of further limitations and possible reductions of strategic arms in the period after 1985.

5. Negotiations between the delegations of the US and the USSR to work out the new agreement incorporating the foregoing points will resume in Geneva in January 1975'.

De Sowjet-Unie en de Verenigde Staten zijn inmiddels een wijziging van deze tekst overeengekomen teneinde, aldus minister Kissinger, de onbedoelde indruk weg te nemen dat eventuele reducties van strategische kernwapens eerst na 1985 zouden kunnen plaatsvinden. Dit is vastgelegd in een aide-mémoire dat op 10 december 1974 te Washington werd geparafeerd door minister Kissinger en Sowjet-ambassadeur Dobrynin.

Ondanks deze onderhandelingen en ondanks de wezenlijke strategische pariteit die sinds enige tijd tussen de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten bestaat¹, heeft de nucleaire bewapeningswedloop zich tot op de dag van vandaag voortgezet. Sinds 1969, het jaar waarin SALT begon, heeft de Sowjet-Unie haar aantal intercontinentale raketten met meer dan de helft vermeerderd, waaronder een aantal zeer zware raketten met een grote 'throw weight'², terwijl het aantal vanuit zee te lanceren raketten meer dan verviervoudigd werd. Aan Amerikaanse zijde is het aantal raketten weliswaar stabiel gebleven, maar het aantal daarmee te vervoeren nucleaire ladingen werd verviervoudigd. Toen in 1972 de Interim-overeenkomst werd afgesloten beschikte de VS met plm. 6000 strategische kernladingen over ruim het dubbele als de Sowjet-Unie op dit terrein.

Dit stelde de VS in staat om in die overeenkomst genoeg te nemen met minder strategische raketten dan de Sowjet-Unie zich zou mogen aanschaffen, t.w. 1710 tegen 2358. Voor de VS was het van belang dat een grens werd gesteld aan het veel grotere bouwprogramma van de Sowjet-Unie, alsook dat de overeenkomst een limiet stelde aan het aantal zeer zware raketten, die geacht werden een bedreiging te vormen voor de Amerikaanse ICBM's. De Interim-overeenkomst liet het vraagstuk van de MIRV's buiten beschouwing, en bevatte evenmin beperkingen op de strategische bommenwerpers, waarvan de VS er driemaal zoveel had als de Sowjet-Unie.

Gelijk totaal overbrengingsmiddelen

De thans volgens de afspraken van Wladiwostok in voorbereiding zijnde overeenkomst onderscheidt zich van de asymmetrische Interim-overeenkomst door het uitgangspunt van gelijkheid over en weer. Het evenwichtsbeginsel³ heeft ertoe geleid dat beide partijen over een gelijk totaal strategische overbrengingsmiddelen mag beschikken; dit totaal van 2400 ligt boven het huidige Amerikaanse niveau en komt ongeveer met dat van de Sowjet-Unie overeen. Ieder voor zich zal overigens een zekere keuzevrijheid hebben op welk van de drie componenten, ICBM's, SLBM's en bommenwerpers, het de nadruk zal willen leggen.

Pariteit zal er ook bestaan op het gebied van de met MIRV's uitgeruste raketten. Het is vooral de hoogte van dit aantal, 1320, dat verbazing en teleurstelling heeft gewekt: ten tijde van de afspraken van Wladiwostok bezat de VS ruim 800 MIRV-raketten, terwijl de Sowjet-Unie nog een begin moest maken met de operationele ontplooiing daarvan. Beide mogelijkheden zullen dus tot 1985 toe hun strategische strijdkrachten nog aanmerkelijk kunnen uitbreiden, met name op het gebied van de inzetbare kernladingen.

Op dit gebied behoeft overigens geen numerieke gelijkheid te ontstaan: er is een limiet gesteld aan het aantal MIRV-bare raketten maar niet aan het totaal aantal MIRV's. Veel zal in dit verband afhangen van de vraag hoe de afspraak van Wladiwostok dat de nieuwe overeenkomst 'de relevante voorzieningen' van de Interim-overeenkomst van 1972 zal overnemen, met name wat betreft de beperking van het aantal moderne zware raketten met een grote 'throw-weight', zal worden uitgewerkt. Deze werden toen bevroren op een aantal van rond de 300 voor de Sowjet-Unie en geen voor de Verenigde Staten. Gegeven ook het feit dat de Russische raketten in het algemeen met zwaardere ladingen zijn uitgerust, is het niet onmogelijk dat, mede in het licht van de pariteit op andere terreinen, de 'throw-weight gap' nog een belangrijke rol in de verdere discussie zal gaan spelen.

¹ Vgl. Hoofdstuk I, par. B.

² Het gewicht van de nuttige lading, in de praktijk de neuskegel met de nucleaire lading(en) an, indien aanwezig, het MIRV-mechanisme en 'decoys' (middelen ter afleiding van de radar).

³ Vgl. Hoofdstuk II, par. A.

Het Amerikaans-Russische akkoord over de hoofdlijnen van een nieuwe SALT-overeenkomst kon worden bereikt doordat een belangrijk obstakel dat sinds 1972 vooruitgang in de weg had gestaan, was komen te vervallen. Zoals de Amerikanen van meet af aan voor ogen had gestaan, is nu een akkoord bereikt over de zgn. centrale wapenstelsels ('central systems'), d.w.z. de eerdergenoemde ICBM's, SLBM's en lange afstandbommenwerpers, met voorbijgaan aan de zgn. voorwaartse wapenstelsels ('forward based systems' of FBS) die eerder van Sowjet-zijde ter tafel waren gebracht. Dit betekent dat de Sowjet-Unie haar oorspronkelijke definitie van strategische wapens, die onderwerp van de SALT-onderhandelingen zouden zijn, heeft verlaten. Onder strategische wapens verstond de Sowjet-Unie al die nucleaire wapens die het grondgebied van de Sowjet-Unie (c.q. van de Verenigde Staten) zouden kunnen treffen. Volgens deze definitie zouden alle middelbare-afstandsraketten en dito bommenwerpers van de Sowjet-Unie – die geen bedreiging vormen voor de VS maar wel voor haar Europese bondgenoten - buiten het bereik van SALT vallen, maar niet bepaalde Amerikaanse vliegtuigen in West-Europa, Turkije, op de Zesde Vloot en in het Verre Oosten.

De Verenigde Staten heeft steeds geweigerd deze wapenstelsels in de SALT-onderhandelingen te betrekken. Die in Europa maken immers deel uit van het bondgenootschappelijk verdedigingsstelsel voor het Europese theater. Zij lenen zich daarom niet als onderwerp van bilaterale onderhandelingen maar dienen in een breder kader, bijv. in dat van MBFR, aan de orde te worden gesteld. Tegen insluiting van de Amerikaanse FBS in SALT pleitte voorts niet alleen dat dit zou leiden tot een onoverzichtelijke en wederzijds niet te vergelijken combinatie van wapenstelsels, maar ook dat dit in het eenzijdig voordeel van de Sowjet-Unie zou werken.

Evaluatie

Voor een evaluatie van de afspraken van Wladiwostok is de tijd nog niet gekomen; eerst zal moeten worden afgewacht hoe de nieuwe overeenkomst er uiteindelijk uit zal gaan zien. Wel menen de ondergetekenden dat de hoogte van de gestelde limieten niet gerechtvaardigd kan worden door eisen van strategisch evenwicht en wederzijdse afschrikking.

Hoeveel daarvoor wel nodig zou zijn, is ook niet gemakkelijk uit te maken, maar duidelijk is wel dat beide mogendheden elkaar en zich zelf een zeer ruime marge hebben gegund. Minister Kissinger heeft tijdens een persconferentie in Wladiwostok de betekenis hiervan gerelativeerd door op te merken, dat de hoogte van de limieten er minder toe doet – hoe dan ook voldoende om de mensheid meerdere malen te vernietigen – dan het feit dat er überhaupt limieten zijn gesteld. De Amerikaanse minister van buitenlandse zaken zag de betekenis van het bereikte akkoord vooral hierin, dat het een belangrijke factor van instabiliteit heeft weggenomen, doordat beide partijen nu een grote mate van zekerheid hebben verkregen over de strategische programmering van de ander tot aan het jaar 1985: het anticiperen op wat de andere zijde zou kunnen gaan doen, het element van de zich zelf vervullende profetie dat aan de bewapeningswedloop eigen was, is grotendeels weggenomen¹.

¹ 'The arms race has an impetus from at least three sources: one, political tension; second, the strategic plans of each side; and third, the intent of each side to anticipate what the other side might do. The most volatile of these in a period of exploding technology is the last one. There is an element that is driving the arms race of insuring one's self against the potentialities of the other side that accelerates it in each passing year. I would suppose that the General Secretary (: Brezjnev) has come

to the same conclusion as we have, that whatever level you put for a ceiling it is enough to destroy humanity several times over so that the actual level of the ceiling is not as decisive as the fact that a ceiling has been put on it and that the element of your self-fulfilling prophesy that is inherent in the arms race is substantially reduced'. (Minister Kissinger in Wladiwostok, 24 november 1974).

Ofschoon de ondergetekenden de waarde van het in Wladiwostok bereikte beginselakkoord geenszins willen onderschatten, menen zij toch te moeten betreuren dat het niet mogelijk is gebleken een verder gaand resultaat te bereiken in de vorm van een belangrijke inkrimping van de nucleaire arsenalen van beide mogendheden. Van het uitblijven daarvan en, integendeel, van een nog verdere – zij het gelimiteerde – uitbreiding van die arsenalen moeten wellicht negatieve invloeden worden gevreesd op andere terreinen van wapenbeheersing zoals die van een stopzetting van alle kernproeven en van de niet-verspreiding van kernwapens. Van de andere kant zouden de voortdurende dialoog op basis van gelijkheid en het doelwit van pariteit als waartoe de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten zich verbonden hebben, een gunstige precedent kunnen vormen voor de MBFR-onderhandelingen, waarin de confrontatie in Europa tussen beide mogendheden én hun bondgenoten aan de orde zijn.

B. Wederzijdse en evenwichtige vermindering van strijdkrachten

De onderhandelingen te Wenen over MBFR ('Mutual and balanced force reductions') tussen landen van de NAVO en het Warschau Pact zijn de belangrijkste ontwapeningsbesprekingen waar Nederland rechtstreeks bij betrokken is. Zij betreffen de Centraaleuropese regio die voor de verdediging van ons land van vitaal belang is, en hebben ook directe betekenis voor de Nederlandse defensieinspanning. Nederland spreekt overigens in deze onderhandelingen niet met eigen stem. Die klinkt in het bondgenootschappelijk beraad waar de gezamenlijke positie van de NAVO-landen wordt uitgewerkt. Voor een goed begrip van de benadering die de westelijke landen in Wenen hebben gevolgd, is het dienstig om de globale veiligheidssituatie van West-Europa in ogenschouw te nemen.

West-Europa ligt binnen het machtsbereik van de, in continentaal opzicht oppermachtige Sowjet-Unie. Zijn veiligheid is slechts verzekerd door de bescherming van de Verenigde Staten, die er op haar beurt belang bij heeft dat West-Europa niet door de Sowjet-Unie wordt gedomineerd. Dit structurele gegeven vormt nu en in de voorzienbare toekomst de basis voor het Noordatlantische bondgenootschap.

De Sowjet-Unie houdt een omvangrijke conventionele macht paraat. De 32 divisies die zij buiten het eigen grondgebied heeft gelegerd, in de DDR, Polen, Tsjechoslowakije en Hongarije, vormen gedeeltelijk een bescherming van de daar heersende regimes, maar te gelijker tijd ook een beduidende machtsfactor ten opzichte van West-Europa. Dit geldt in het bijzonder voor de 20 divisies die in de DDR staan en die, gezien hun omvang, staat van paraatheid en vooral ook hun uitrusting (vuurkracht, tanks, brugslagmaterieel), een geduchte aanvalsmacht vormen. Daarnaast beschikt de Sowjet-Unie op eigen grondgebied over grote reserves.

Daar bevinden zich ook enige honderden middenafstandsraketten die op West-Europa zijn gericht. Deze zijn voor het merendeel opgesteld aan het einde der vijftiger en het begin der zestiger jaren toen de Sowjet-Unie kwetsbaar was voor de strategische bommenwerpers van de Verenigde Staten en Amerikaanse middelbare-afstandsraketten in Italië en Turkije, terwijl de Sowjet-Unie nog nauwelijks over mogelijkheden beschikte om het Amerikaanse grondgebied te treffen. Inmiddels heeft zij zich meer dan voldoende middelen aangeschaft om de Verenigde Staten rechtstreeks te kunnen treffen. De opbouw van haar intercontinentale en op zee gestationeerde raketmacht is overigens niet gepaard gegaan aan een geleidelijke

Veiligheidssituatie van
West-Europa

ontmanteling van de op West-Europa gerichte raketten¹. Het belang dat de Sowjet-Unie, ondanks de gewijzigde strategische verhouding met de Verenigde Staten, aan de instandhouding van deze dreiging blijft hechten, kan worden afgeleid uit het feit dat de verplaatsing van een aantal van deze wapens naar het Aziatisch deel van de Sowjet-Unie waar zij tegen China werden opgesteld, werd gecompenseerd door de aanpassing van een aantal intercontinentale raketten voor Europees-continentale doelen.

De precare veiligheidssituatie van West-Europa kan uiteraard niet losgekoppeld worden van het afschrikkingsevenwicht tussen de met West-Europa in de NAVO verbonden Verenigde Staten enerzijds en de Sowjet-Unie anderzijds. Het is hier evenwel van belang op te merken dat de Sowjet-Unie over een extra-vermogen beschikt om onder het niveau van een rechtstreekse confrontatie met de Verenigde Staten die ook haar eigen bestaan in het geding zou brengen, West-Europa te bedreigen, daadwerkelijk in een gewapend conflict dan wel als politiek pressie-middel. West-Europa, of in bredere zin de NAVO, beschikt over een conventioneel vermogen dat slechts voor defensieve doeleinden kan worden gebruikt, en over nucleaire middelen die op de eerste plaats beogen een gewapend conflict af te schrikken.

Ook om deze reden dient aan een blijvende relatie met de Verenigde Staten door Europa een hoog belang te worden toegekend. Immers, sedert het Warschau Pakt zelf over taktische kernwapens kwam te beschikken, kan er geen sprake meer van zijn dat de in West-Europa aanwezige taktische kernwapens zonder meer compensatie zouden kunnen bieden voor de relatieve zwakte van het westen op conventioneel gebied. Taktische kernwapens hebben een groot vernietigend vermogen en het kan, zoals reeds eerder in deze nota werd opgemerkt², ook niet de bedoeling zijn om door massale inzet datgene te vernietigen wat juist moet worden verdedigd. Daarnaast brengt inzet van deze wapens het gevaar met zich mee van verdere escalatie. De 'flexible response' strategie legt daarom zeer veel nadruk op de mogelijkheden van voorkoming van elke nucleaire inzet, derhalve op het zo hoog mogelijk stellen van de nucleaire drempel, en dit betekent dat het in Europa toch in de eerste plaats moet aankomen op de conventionele krachtsverhoudingen.

Doel: conventionele pariteit

Het bovenstaande kan verklaren waarom de westelijke landen in de MBFR-onderhandelingen te Wenen het doel van min of meer paritaire verhoudingen ('approximate parity') op conventioneel gebied in de Centraaleuropese sector voorop hebben gesteld: hierdoor zou niet alleen de kans op oorlog afnemen maar ook de kans dat, als er desondanks een gewapend conflict zou ontstaan, dit snel zou escaleren.

Zij hebben dit gedaan door een 'common ceiling' of gelijke maxima voor te stellen voor de manschappen in de wederzijdse landstrijdkrachten, te realiseren in twee opeenvolgende fasen, waarbij de reducties in de eerste fase beperkt zouden blijven tot enerzijds Sowjet-strijdkrachten – die nu eenmaal de grootste bedreiging voor de NAVO vormen – en anderzijds de Amerikaanse. Er is niet gevraagd om pariteit op het gebied van het materieel, waar het overwicht van het Warschau Pact het meest beduidend is; wel is voorgesteld dat de Sowjet-strijdkrachten die in de eerste fase zouden worden teruggetrokken, hun materieel mee zouden nemen, waardoor dit overwicht althans zou worden afgezwakt.

Tegen deze voorstellen is door de Warschau-Pactonderhandelaars te Wenen aangevoerd, dat zij van hen onevenredig grote offers zouden vragen vergelijken met het bescheiden aanbod van westelijke zijde. Het gezamenlijk

¹ Bedoeld zijn hier de in de Sowjet-Unie opgestelde middelbere-efstandraketten. Aangenomen wordt, dat ook een aantal raketten ter zee, met name in op dieselkracht aangewezen onderzeeboten, voor Europese (of Aziatische) doelen zijn bestemd.

² Vgl. Hoofdstuk I, par. B

voorstel van de NAVO-landen heeft inderdaad een asymmetrisch karakter maar dit vormt een weerspiegeling van de asymmetrische verhoudingen van het moment.¹

Symmetrische reducties in de vorm van reducties met gelijke aantallen of of gelijke percentages zoals van de zijde van het Warschau Pact voorgesteld, zouden de bestaande onevenwichtige verhoudingen slechts bevestigen met alle daaraan verbonden nadelen voor de veiligheid in het betrokken gebied. Of op dit wezenlijke punt de wederzijdse standpunten nader tot elkaar zullen kunnen worden gebracht, valt thans nog niet te overzien; het zal in ieder geval langdurige en moeizame onderhandelingen vergen.

Een ander verschil tussen de voorstellen van NAVO en Warschau Pact-zijde betreft het feit, dat de eerste zich beperken tot de landstrijdkrachten (en aan westelijke zijde tot vooreerst² alleen manschappen), terwijl de laatste alle in het gebied aanwezige landstrijdkrachten omvatten, alsook de luchstrijdkrachten en de nucleaire bewapening. Hier is het verschil in benadering wellicht minder fundamenteel. De westelijke landen gaan er weliswaar van uit dat de grootste risico-factor gelegen is in het conventioneel overwicht op de grond, met name de zeer omvangrijke tank-eenheden van het Warschau Pact, maar anderzijds is hun benadering ook ingegeven door meer praktische overwegingen, samen te vatten in de wens om het onderwerp van een eerste MBFR-overeenkomst overzichtelijk en hanteerbaar te houden. Een in concept toch relatief eenvoudige reductie van alleen landstrijdkrachten roept in de praktijk reeds een aantal zeer gecompliceerde vragen op.

Bij de luchstrijdkrachten doet zich het probleem voor dat de kwaliteit van de verschillende vliegtuigtypen minstens zo belangrijk is als de aantallen vliegtuigen die hier en ginds beschikbaar zijn. Gegeven deze kwalitatieve factor zal het uitermate moeilijk zijn om overeenstemming te bereiken over de uitgangssituatie, d.w.z. een vergelijking van de sterkteverhoudingen van

Luchstrijdkrachten

¹ Ter illustratie moge dienen dat de conventionele krachtsverhouding tussen de strijdkrachten in de Bondsrepubliek en de Beneluxlanden en die in de DDR, Polen en Tsjechoslowakija in 'The Military Balance 1974-1975' (uitgave van het International Institute for Strategic Studies te Londen) op blz. 101 globaal als volgt is aangegeven:

² Het betreft hier de eerste fase; de westelijke voorstellen voor fase twee zijn nog niet volledig uitgewerkt.

NAVO	Grondstrijd-krachten (menschappen)	Tanks	Vliegtuigen	WP	Gskn	Tks	Vlgt
Verenigde Staten	190 000	2 100	240	SU	460 000	7 850	1 250
Verenigd Koninkrijk	55 000	600	130	Tsj. Slow.	155 000	2 900	500
Canada	3 000	30	40	DDR	100 000	1 650	330
België	65 000	375	140	Polen	220 000	3 100	730
Nederland	77 000	500	160				
Bondsrepubliek Duitsland	340 000	2 950	600				
Subtotaal	730 000	6 555	1 310				
Frankrijk	58 000	325	400				
Totaal	788 000	6 880	1 710		935 000	15 500	2 810

vandaag, en zulks te meer over de via reducties te bereiken eindsituatie. Aan de hiermee samenhangende problemen is het voorstel van de Warschau Pact-landen om met een simpele procentuele reductie – op gelijke voet als zou gelden voor de grondstrijdkrachten – te volstaan, voorbijgegaan. Het zelfde geldt voor de omstandigheid dat, anders dan voor de grondstrijdkrachten, voor de luchtstrijdkrachten afstanden slechts een beperkte handicap vormen. Gegeven de mobiliteit van het luchtwapen, zou een reductie binnen het gebied van Centraal-Europa voor de veiligheidssituatie aldaar slechts geringe betekenis hebben, tenzij ook buiten dit gebied zekere beperkingen zouden gelden. In concreto zou reductie van de in de DDR, Polen en Tsjecho-Slowakije aanwezige luchtstrijdkrachten aan reële waarde inboeten zolang deze van de ene dag op de andere ongedaan zou kunnen worden gemaakt door het invliegen van versterkingen uit het onmiddellijke achterland, i.c. de Sowjet-Unie. Voor het Warschau Pact zouden uiteraard soortgelijke overwegingen kunnen gelden ten aanzien van een dito reductie in de Bondsrepubliek en de Beneluxlanden.

Kernwapens

Ook aan de eventuele inbreng van de kernbewapening in de MBFR-onderhandelingen zouden niet onaanzienlijke problemen verbonden zijn. De Regering hecht er niettemin groot belang aan dat zo spoedig mogelijk, op een in gezamenlijk overleg met de bondgenoten te kiezen moment, het vraagstuk van de kernbewapening in de MBFR-onderhandelingen onder ogen zal worden gezien met het doel om ook op dit vlak tot reducties te komen die de algemene veiligheid in dit gebied ten goede komen. Zij meent overigens ook dat het door haar gestelde doel van het terugdringen van de rol van het kernwapen in belangrijke mate naderbij gebracht zal worden door het scheppen van meer evenwichtige conventionele krachtsverhoudingen in het hart van het Europese continent.

Tussenbalans

Over de vooruitzichten van de MBFR-onderhandelingen is iedere voorstelling ongewis. De gecompliceerdheid van de materie alsook het feit dat voor beide zijden grote belangen op het spel staan, laten snelle vooruitgang niet toe, terwijl ook het multilaterale karakter van de onderhandelingen als een vertragende factor werkt.

De ondergetekenden hechten er uiteraard het grootste belang aan dat spoedig een stroomversnelling in de Weense onderhandelingen kan worden bereikt. In bondgenootschappelijk beraad bepleit Nederland dan ook dat de twee fasen die in het MBFR-voorstel van de NAVO-landen is voorzien, zo nauw mogelijk aan elkaar worden verbonden. Dat wil zeggen dat de tweede fase, waar reductie van strijdkrachten der Europese bondgenoten aan de orde zou komen, zo spoedig mogelijk volgt op de tot de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten beperkte eerste fase, of zelfs dat beide fasen in elkaar worden geschoven.

Bij alle onzekerheid van nu over wat de naaste toekomst zal brengen, blijft de Regering er grote waarde aan hechten dat de uitvoering van de Nederlandse defensie-plannen gekoppeld is aan het bereiken van een positief resultaat in de MBFR-besprekingen. Zouden deze onderhandelingen niettemin niet tot het beoogde resultaat leiden en op een mislukking uitlopen, dan zou uiteraard een nieuwe situatie ontstaan; alsdan zou een nieuw besluit moeten worden genomen.

Het stemt overigens tot voldoening dat te Wenen aan weerskanten serieus gestreefd wordt naar een welslagen van de onderhandelingen en dat deze in een goede sfeer verlopen. Op grond hiervan mag worden verondersteld dat een succesvol resultaat uiteindelijk mogelijk zal zijn, al valt thans nog niet te voorzien wanneer en in welke vorm.

C. Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

In hoofdstuk I werd reeds uiteengezet, dat de mogelijkheden van concrete voortgang op het gebied van ontwapening en wapenbeheersing in Europa in belangrijke mate samenhangen met het doorzetten van het ontspanningsproces. Bij dit proces vervult de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CEVS) een functie van graadmeter. De teksten welke hier worden opgesteld bestrijken immers een veelheid van terreinen (beginselen voor de betrekkingen tussen de staten; militaire 'vertrouwenbevorderende maatregelen'; economische samenwerking; verruiming van de contacten tussen personen en van de wederzijdse informatie, en samenwerking op het gebied van cultuur en onderwijs), hetgeen de mogelijkheid biedt om op elk van deze terreinen te onderzoeken in hoeverre een consensus tussen Oost en West mogelijk is.

Dit houdt echter geenszins in dat de delegaties te Genève zich passief zouden opstellen, en zich zouden beperken tot een soort wetenschappelijk onderzoek naar de stand van de ontspanning. Integendeel (en zulks geldt met name voor de westelijke en neutrale landen), men poogt bij deze conferentie actief om het gebied waarop overeenstemming tussen Oost en West zo veel mogelijk te vergroten, en aldus de basis te verbreden voor de voortzetting van het ontspanningsproces.

Zo was het Westen er reeds tijdens de voorbereidende besprekingen te Helsinki (1972-73), ondanks aanvankelijke tegenstand van de Sowjet-Unie c.s., in geslaagd om de militaire aspecten van de veiligheid, alsmede de de verruiming der contacten op de agenda van de CEVS te doen plaatsen. In Genève wordt, sinds september 1973, gewerkt aan concretisering van deze agenda in de vorm van afspraken die alle 35 deelnemers bereid zijn aan te gaan. Ook door Nederland is hier een aantal voorstellen ingediend, welke mede tot uitgangspunt dienen van het redaktiewerk dat thans gaande is. Zoals de MBFR een westelijk initiatief is geweest, zo stoelt de CEVS op een Russisch voorstel. De USSR had hiermede vooral op het oog een legalisering te verkrijgen van zowel de territoriale als de politieke status quo, zoals deze na de oorlog in Oost-Europa was ontstaan. Hiertoe zou een bijeenkomst op het hoogste niveau een aantal principes moeten bekrachtigen van 'af-grenzende' aard, zoals in de eerste plaats de onschendbaarheid van staatsgrenzen, doch tevens dat van niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden en strikt respect voor de soevereiniteit van andere staten, waarbij het er voor de westelijke en neutrale landen om ging te vermijden dat de formulering de mogelijkheid van toepassing van de zgn. Brezjnev-doctrine zou inhouden.

De westelijke, dynamische visie op ontspanning en CEVS is enerzijds gekristalliseerd in de beginselen van respect voor de mensenrechten en zelfbeschikking en in de universele toepasselijkheid der beginselen (dus ook tussen leden van een en hetzelfde blok), anderzijds in de onderwerpen welke vallen onder het derde agendapunt: contacten, informatie en cultuur. Op de militaire aspecten wordt hieronder nader ingegaan. Het door de Sowjet-Unie sterk benadrukte beginsel van de onschendbaarheid der grenzen zal in evenwicht moeten worden gehouden door een clause die de mogelijkheid open laat tot grenswijziging langs vreedzame weg, van belang o.a. voor een toekomstig verenigd West-Europa.

De Regering hecht een bijzonder belang aan het derde agendapunt, in de overweging dat een stabilisering van de verhoudingen tussen Oost en West op langere termijn slechts gebaseerd kan worden op een beter begrip tussen de volken, hetgeen op zijn beurt wordt gevoed door verruiming van contacten ook tussen individuen.

Het meest direct bij de veiligheid in Europa als zodanig betrokken zijn die onderwerpen welke worden samengevat onder de term 'vertrouwenbevorderende maatregelen'. Dit punt voorziet in de voorafgaande aankondiging aan de andere deelnemende landen van belangrijke manoeuvres en troepenbewegingen.

Van Nederlandse zijde wordt er, in overleg met de overige westelijke en neutrale landen, naar gestreefd om deze maatregelen een reële inhoud te geven door enerzijds de drempel in manschappen waarboven tot aankondiging wordt overgegaan zo laag te houden dat een redelijk aantal aanmeldingen zal plaatsvinden, en anderzijds het territorium waarop manoeuvres en bewegingen moeten worden aangekondigd zo uitgebreid mogelijk te doen zijn, en zo mogelijk te doen samenvallen met geheel Europa.

Ondanks het tot nog toe geringe enthousiasme aan oostelijke zijde zal het streven der Regering er op gericht blijven om ook met betrekking tot dit onderwerp tot positieve resultaten te komen.

D. Niet-gebruik van kernwapens

Sinds de wereld met het gevaar van een nucleaire oorlog werd geconfronteerd, zijn er onophoudelijk stemmen opgegaan om dit te bezweren. Werd enerzijds de bewapening, conventioneel zowel als nucleair, opgevoerd om door afschrikking oorlog te voorkomen, anderzijds werden pogingen in het werk gesteld om door wapenbeheersing en wapenbeperking de internationale veiligheid te bevorderen. Het netto-resultaat van beiderlei inspanningen is niet onverdeeld gunstig. Weliswaar is de wereld een nucleaire ramp bespaard gebleven, maar dat doet er niet aan af dat de middelen waarmee zulk een ramp kan worden ontketend, zich hebben vermenigvuldigd. Het lijkt daarom min of meer voor de hand te liggen om, gegeven de niet al te succesvolle pogingen om het bezit van kernwapens aan banden te leggen, te trachten de ontwikkelingen de pas af te snijden door althans het gebruik van deze wapens te verbieden. Aangezien er veelal van wordt uitgegaan dat een dergelijk verbod het gebruik in tweede instantie, d.w.z. in de vorm van retaliatie met gelijke middelen tegen het gebruik van kernwapens door een tegenpartij, onverlet zou laten, zou het moeten gaan om een verplichting om niet als eerste tot het gebruik van deze wapens over te gaan.

Ook de Regering zou gaarne zien dat kernwapens, voor zover zij niet volledig kunnen worden afgeschaft, geen andere rol meer zouden vervullen dan die van afschrikking van een nucleair initiatief van de tegenpartij. Zij heeft daarom met zorg overwogen in welke constellatie zulks mogelijk zou zijn en een verbintenis van niet-eerste gebruik van kernwapens een verantwoord stap zou zijn.

In dit kader heeft de Regering het Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken advies gevraagd over o.m. de betekenis en consequenties van eventuele verklaringen van NAVO en Warschau Pakt – hetzij wederkerig hetzij eenzijdig afgelegd – om niet als eerste kernwapens te gebruiken, mede in het licht van de conventionele krachtsverhoudingen in Europa. Het in juli 1974 door het NIVV uitgebrachte advies, onder de titel 'Moet het Westen zeggen dat het nooit als eerste kernwapens zal inzetten?', mondt uit in een ontkennend antwoord op de in de titel gestelde vraag. Ook de ondertekenden zijn van oordeel dat het beleid op dit moment niet allereerst dient te zijn gericht op het bewerkstelligen van een dergelijke verklaring, hetgeen evenzeer geldt voor een wederzijdse verklaring van West en Oost.

Niet ontkend kan worden dat op het eerste gezicht een dergelijke verklaring een bijdrage lijkt te leveren aan een vermindering van spanning en aan klimaatsverbetering. Sommigen bepleiten haar dan ook voornamelijk vanwege de politiek-psychologische werking die ervan zou kunnen uitgaan. Intussen dient men te bedenken dat, voorzover niet tevens andere maatregelen worden genomen, de veiligheidssituatie als zodanig niet materieel zou veranderen. Men kan zich daarom afvragen of een dergelijke verklaring

effectief zal blijken te zijn, wanneer het er werkelijk op aan zou komen, n.l. wanneer een gewapend conflict is uitgebroken. Kernwapens vormen nu eenmaal een wezenlijk bestanddeel van de krachtsverhoudingen tussen Oost en West en zij vallen als zodanig niet met een verklaring weg te cijferen. Een 'no-first-use'-verklaring zien de ondergetekenden dan ook niet zozeer als een startpunt van een ontwapeningsproces tussen Oost en West, maar als iets dat eerst mogelijk zal zijn wanneer substantiële vooruitgang is gemaakt met dit proces. Pas wanneer de rol van het kernwapen wezenlijk zou zijn teruggedrongen, o.m. door het bereiken van evenwichtiger verhoudingen op conventioneel gebied, dank zij MBFR, en wederzijdse reducties van de kernbewapening, zou een verklaring van niet-eerste-gebruik een positieve bijdrage kunnen zijn aan voortgaande ontspanning.

Strategie

Onder de huidige omstandigheden zou een dergelijke verklaring overigens ook niet te rijmen zijn met de afschrikingsstrategie van het bondgenootschap. Het in het onzekere laten van de wederpartij over de vraag of en zo ja onder welke omstandigheden van nucleaire wapens ter verdediging tegen een aanval gebruik zal worden gemaakt, vormt immers een essentieel element van de afschrikking. Dat deze strategie, in geval een aanval niet met conventionele middelen kan worden afgeweerd, doelbewust de optie van het eerste gebruik van kernwapens openhoudt, kan tot onbehagen aanleiding geven, maar daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat de strategie als geheel er bovenal op gericht is oorlog te voorkomen. Eveneens is het van belang te onderkennen dat het openhouden van deze optie niet betekent dat de NAVO-landen er gemakkelijk toe geneigd zouden zijn om bij de verdediging tegen een aanval als eerste kernwapens te gebruiken. De gehele tendentie van de strategie is juist om de uiterste beheersing te betrachten. Het NIVV heeft de gedachte geopperd van een verklaring van niet-snel-gebruik ('no-early-use'). Een dergelijke verklaring zou op zich met genoemde tendentie overeenstemmen. Zonder nadere specificatie, die niet gegeven kan worden wil het element van onzekerheid niet aangetast worden, zou zij overigens weinigzeggend zijn.

Zou Nederland thans een verklaring van niet-eerste-gebruik van NAVO- en Warschau Pact-zijde willen bepleiten en daarmee impliciet een ingrijpende wijziging van de NAVO-strategie voorstaan, dan zou het daarbij naar de mening van ondergetekenden weinig of geen gehoor dreigen te vinden. Dit geldt op de eerste plaats de NAVO-bondgenoten en met name de kernwapenstaten Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Het verdient naar hun oordeel tevens overweging of een en ander in de West-europese landen geen voedsel zou geven aan de vrees dat op de betrouwbaarheid van de Amerikaanse nucleaire garantie van hun verdediging slechts in afnemende mate zou kunnen worden gerekend, en dat men zich meer op eigen krachten zou moeten verlaten, inclusief eigen kernbewapening. De belangen van het bondgenootschap en ook van Nederland zelf zouden hier geenszins mee gediend zijn.

Sowjet-houding

Van de landen van het Warschau Pact heeft met name de Sowjet-Unie bij herhaling een verbod bepleit van het gebruik van kernwapens, laatstelijk in VN-kader in 1973 in de vorm van een permanent verbod gekoppeld aan het afzien van het gebruik van geweld overeenkomstig het Handvest van de Verenigde Naties¹. Van Sowjet-zijde is deze zaak evenwel nimmer serieus aangesneden in de vele en intensieve contacten en onderhandelingen met westelijke landen die de laatste jaren hebben plaats gevonden.

Wederkerigheid in verklaringen van niet-eerste-gebruik – of van niet-gebruik die in de praktijk op het zelfde zouden neerkomen – lijkt de ondergetekenden in ieder geval een vereiste, indien in de toekomst de situatie voor zulke verklaringen rijp zou zijn. Eenzijdige zelfbeperking van de kant der NAVO-landen lijkt niet tot stabiliteit in de wederzijdse verhoudingen bij te

¹ Vgl. Uitgave 101 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken blz. 22-24 en 249-252.

dragen: de eigen mogelijkheden om crises en conflicten te beheersen zouden geringer worden, terwijl aan de andere zijde de behoedzaamheid om deze te vermijden zou kunnen afnemen.

Zien de ondergetekenden geen aanleiding voor het afleggen van een 'no-first-use' verklaring vóórdát evenwichtiger verhoudingen op het politieke vlak tussen Oost en West tot stand zijn gebracht, waardoor de kernwapens hun functie van afschrikking van het gebruik van ieder militair geweld niet meer zouden behoeven uit te oefenen, zij achten het inmiddels wel van groot belang dat naar een zodanige ontwikkeling van de internationale verhoudingen wordt gestreefd dat het gevaar van een kernoorlog – materieel aanwezig in de kernbewapening over en weer en slechts te bedwingen door wapen-beheersing en wapenbeperking, – politiek gesproken op de achtergrond zal raken en nimmer acuut zal worden. Dit oogmerk hebben de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten formeel neergelegd in de in juni 1973 gesloten Overeenkomst inzake het voorkomen van nucleaire oorlog ('Agreement on the prevention of nuclear war')¹. Daarin zijn zij overeengekomen om zodanig op te treden dat de ontwikkeling wordt voorkomen van situaties die tot een gevaarlijke verscherping van hun onderlinge betrekkingen zouden kunnen leiden, teneinde militaire confrontaties te vermijden en het uitbreken van een nucleaire oorlog tussen hen zelf of tussen een van hen en andere landen te vermijden. Zij gaan er daarbij van uit dat ieder zich zal onthouden van de dreiging met of het gebruik van geweld tegen de ander of diens bondgenoten en andere staten, in omstandigheden die de internationale vrede en veiligheid in gevaar zouden kunnen brengen. De Overeenkomst bepaalt voorts dat beide partijen elkaar onmiddellijk zullen raadplegen wanneer de betrekkingen tussen hen zelf of één van hen en andere staten het risico van een kernoorlog zouden inhouden, of wanneer de betrekkingen tussen andere landen het risico zouden inhouden van een kernoorlog tussen hen beiden of tussen één van hen en andere staten.

Hoewel in deze overeenkomst gesproken wordt van het niet dreigen met en het niet gebruiken van geweld², kan zij niet gelijk gesteld worden met een 'no-first-use' of 'non-use' verklaring als waarvan hierboven sprake was. Daar ging het om een verplichting die zou moeten gelden hoe de omstandigheden zich ook zouden ontwikkelen, met name ook in oorlogstijd, terwijl het in deze Overeenkomst gaat om het scheppen van omstandigheden waarin het acuut dreigen met of het gebruik van geweld, sterker nog: het voeren van een nucleaire oorlog, niet aan de orde zou komen. Mochten partijen hierin niet slagen, dan behouden zij volgens de Overeenkomst alle rechten op individuele en collectieve zelfverdediging overeenkomstig Artikel 51 van het VN-Handvest en blijven ook de verplichtingen onverlet die ieder jegens bondgenoten of andere staten heeft aangegaan in verdragen, overeenkomsten en andere toepasselijke documenten. Dit laatste houdt voor de VS o.m. in: het Noordatlantische Verdrag en de met haar bondgenoten overeengekomen afspraken betreffende de NAVO-strategie.

De Overeenkomst is dus eigenlijk niet meer dan de intentie-verklaring: wij willen situaties vermijden waarin het gevaar van een nucleaire oorlog acuut wordt. Als zodanig is zij van belang maar, omdat zij geen wezenlijke verandering brengt in de concrete militaire verhoudingen, is zij ook uiterst fragiel zoals bij haar eerste testcase, de oorlog in het Midden-Oosten in oktober 1973, is gebleken. Desalniettemin geeft zij de richting aan waarin langs politieke weg kan worden gestreefd naar het vermijden van een kernoorlog. Tegelijkertijd zal evenwel de nucleaire dreiging die gelegen is in het

¹ Voor de tekst van deze Overeenkomst zie Uitgave 107 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 151.

² De overeenkomst spreekt hier van oorlogsgeweld in het algemeen en niet van nucleair geweld in het bijzonder, maar in haar geheel richt zij zich vooral tegen het laatste.

aanwezig zijn van kernwapens, moeten worden bedwongen door maatregelen van wapenbeheersing en wapenbeperking, alvorens een 'no-first-use' overeenkomst een reële basis kan hebben.

De enige situatie waarin kernwapenstaten tot nu toe bereid zijn gebleken formele beperkingen op het gebruik van hun kernwapens te aanvaarden, betrof de volledige afwezigheid van kernwapens. Jegens de landen die deel uitmaken van de gedenucleariseerde zone in Latijns-Amerika hebben vier van de vijf kernwapenstaten een dergelijke verbintenis aangegaan, in dit geval in de vorm van een 'non-use' verplichting. Op de problematiek van kernwapenvrije zones in het algemeen en met name ook in Centraal-Europa wordt in de hierna volgende paragraaf nader ingegaan.

E. Kernwapenvrije zones

Er bestaan thans twee zones ter wereld waar de aanwezigheid van kernwapens bij verdrag is uitgesloten. Het Zuidpoolgebied, omvattende het gehele gebied beneden de 60 graden zuiderbreedte, met inbegrip van het shelf-ijs maar met vrijwaring van de volle zee, is bij het Verdrag inzake Antarctica van 1959 gedemilitariseerd, hetgeen denuclearisatie insluit. Nederland is partij bij dit Verdrag, dat in alle opzichten bevredigend werkt.

Voorts voorziet het in 1968 totstandgekomen Verdrag tot Verbod van Kernwapens in Latijns-Amerika in een kernwapenvrije zone die geheel Amerika bezuiden de Verenigde Staten zou omvatten, alsmede in haar uiteindelijke maar thans nog niet gerealiseerde vorm grote delen van de omringende zeeën en oceanen. Dit Verdrag, kortweg aangeduid als het Verdrag van Tlatelolco, is thans in werking voor alle Latijns-Amerikaanse landen met uitzondering van Argentinië, Brazilië, Cuba, Guyana en Trinidad en Tobago¹. Evenmin maken van de zone deel uit Frans Guyana en de met de Verenigde Staten verbonden Maagden-eilanden en Porto-Rico. Suriname en de Nederlandse Antillen zijn bij de zone aangesloten krachtens het bij het Verdrag behorende Protocol I, dat door het Koninkrijk der Nederlanden is geratificeerd.

Ook in twee andere omgevingen is de aanwezigheid van kernwapens uitgesloten, zij het slechts volgens bepaalde modaliteiten. Het Ruimteverdrag van 1967 verbiedt het stationeren van kernwapens op de maan en andere hemellichamen en in de kosmische ruimte, met name in een vaste kringloop rond de aarde. De denuclearisatie van de ruimte is overigens niet volledig: de ruimte is niet gesloten voor het vervoeren van kernwapens langs een ballistische baan of in een onvolledige kringloop. Het Oceaanbodemverdrag van 1971 verbiedt de stationering – ook hier in de zin van vaste opstelling – van kernwapens op of onder de zee-bedding en oceaanbodem buiten een strook van 12 mijl uit de kust, maar dit verbod strekt zich niet uit tot de wateren daarboven. Voor een discussie over kernwapenvrije gebieden hebben beide voorbeelden derhalve slechts beperkte betekenis, temeer omdat het hier om omgevingen gaat die volkenrechtelijk buiten de soevereiniteit van staten vallen.

Aan voorstellen en suggesties tot vorming van kernwapenvrije gebieden heeft het niet ontbroken. Nog onlangs zijn er twee nieuwe voorstellen bijgekomen: Pakistan heeft de vorming van een kernwapenvrij gebied in Zuid-Azië voorgesteld, terwijl Iran, onmiddellijk bijgevalen door Egypte, het zelfde heeft gedaan ten aanzien van het gebied in het Midden-Oosten. Eerder is de vorming van zulke gebieden ter sprake geweest voor wat betreft Noord- en Centraal-Europa, de Balkan, Afrika en het gebied van de Stille Oceaan.

¹ Brazilië en Trinidad en Tobago hebben het Verdrag van Tlatelolco overigens wel bekrachtigd, maar dit treedt voor hen pas in

werking wanneer aan een aantal voorwaarden is voldaan, o.m. de aansluiting bij de zone door alle gebieden in de regio.

De Regering staat in beginsel positief tegenover de gedachte van kernwapenvrije zones. In het bijzonder daar waar nog geen kernwapens aanwezig zijn, verdient het aanbeveling deze situatie te bestendigen teneinde de verspreiding van kernwapens tegen te gaan, alsmede internationale spanningen te voorkomen die onvermijdelijk met de introductie van kernwapens in gebieden waar zij nog niet waren, gepaard gaan. Voor het goed functioneren van kernwapenvrije zones is het overigens nodig (a) dat het initiatief tot oprichting uitgaat van landen in de betrokken regio; (b) dat het merendeel van de landen in de regio, zo niet bij voorkeur alle landen hun medewerking daaraan willen geven, en (c) dat voorzien wordt in toereikende verificatie. Voorts is het van belang van de bestaande kernwapenstaten de toezegging te verkrijgen dat zij de kernwapenvrije status van het gebied zullen respecteren en geen kernwapens zullen gebruiken of dreigen te gebruiken tegen de landen die deel uitmaken van zulk een zone.

Wat het laatste punt betreft is het enige voorhanden zijnde voorbeeld het Protocol II bij het Verdrag van Tlatelolco. Dit is inmiddels aanvaard door China, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten¹. Beide laatstgenoemden hebben daarbij het voorbehoud gemaakt dat zij zich van verplichtingen ontslagen achten tegenover partijen bij het Verdrag van Tlatelolco die agressie zouden plegen met de steun van een kernwapenstaat. Frankrijk heeft, waarschijnlijk met de zelfde bedoeling, bij aanvaarding van Protocol II slechts in algemene termen gewezen op het recht van zelfverdediging overeenkomstig Artikel 51 van het VN Handvest. Een en ander betekent dat deze landen wel een verplichting hebben aanvaard van niet-gebruik van kernwapens tegenover landen die deel uitmaken van deze kernwapenvrije zone, maar niet in het geval van militaire situaties waarin de kernwapens van een andere mogelijkheid direct of indirect een rol zouden spelen.

Centraal-Europa

Dit gegeven is van betekenis voor de eventuele vestiging van een kernwapenvrije zone in Centraal-Europa. Dit gebied ligt ingeklemd tussen kernwapenstaten, enerzijds de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk en anderzijds de Sowjet-Unie. In die situatie is het zeer wel denkbaar dat, indien een gewapend conflict uitbreekt, kernwapens een belangrijke rol zullen spelen, ook al zouden zij uit dit gebied zelf verwijderd zijn. Zo lang de kernwapens een essentieel onderdeel blijven uitmaken van de krachtsverhoudingen tussen Oost en West, lijkt een verklaring van niet-gebruik van kernwapens tegen staten in dit gebied daarom moeilijk te realiseren, waarmee voor de betrokken landen een belangrijk argument ten gunste van de vorming van een kernwapenvrije zone in Centraal-Europa komt te vervallen. Het feit dat in dit gebied trouwens reeds kernwapens aanwezig zijn, in tegenstelling tot bij voorbeeld in het Midden-Oosten, Afrika of Latijns-Amerika, vormt op zich reeds een belangrijk obstakel voor de oprichting van zulk een zone. In dit geval zou immers geen sprake zijn van een bevestiging van een bestaande toestand maar van een ingrijpende wijziging, die slechts dan op verantwoorde wijze kan worden overwogen indien de betrokken staten deze als een versterking van hun veiligheid zouden ervaren.

De verwijdering van de Amerikaanse kernwapens uit Europa – wel te onderscheiden van een reductie waarvoor zeker wel enige ruimte is – zou ongetwijfeld een politiek schokeffect hebben met vergaande gevolgen. Nog afgezien van de vraag of onder die omstandigheden gerekend zou kunnen worden op het aanblijven van Amerikaanse strijdkrachten in Europa, zou ook

¹ De afzijdigheid van de Sowjet-Unie houdt verband met bezwaren van Moskou tegen onderdelen van het Verdrag zelf, en waarschijnlijk ook met de omstandigheid dat Cuba geen partij is. Het was de Cubaanse crisis van 1962 die da stoot gaf tot opstelling van dit Verdrag.

in dat geval de geloofwaardigheid van de garantie van de Verenigde Staten voor de verdediging van West-Europa fundamenteel worden aangetast. Dan te moeten leven in de schaduw van de dominerende macht van de Sowjet-Unie zou een geweldige impuls kunnen geven aan het streven naar een alternatieve nucleaire afschrikking in de vorm van een Westeuropese kernmacht die, o.m. vanwege de daarvan te vrezen funeste invloed op de ontspanning tussen Oost en West, door de ondergetekenden uitermate ongewenst wordt geacht.

Gelijk reeds eerder is uiteengezet, streeft de Regering nadrukkelijk naar de terugdringing van de rol van de kernwapens in de onderlinge krachtsverhoudingen. Voortgang op dit gebied kan slechts geleidelijk worden verwezenlijkt. Daarbij zal steeds moeten worden nagegaan of een bepaalde maatregel een destabiliserende werking kan hebben op de veiligheidssituatie in het algemeen en de bestaande krachtsverhoudingen in het bijzonder. Denuclearisatie van het geheel of een gedeelte van Centraal-Europa zou ook daarom niet tot het veiligheidsgevoel van de betrokken landen bijdragen, omdat West-Europa zou blijven liggen onder het bereik van de in de Sowjet-Unie opgestelde en op West-Europa gerichte kernwapens.

Eerst wanneer concrete vorderingen met de wederzijdse wapenbeperkende maatregelen in het onderhavige gebied zijn gemaakt, daaronder mede begrepen een reductie van de in dat gebied aanwezige hoeveelheden kernwapens en lanceerinrichtingen, kan worden beoordeeld of en op welke wijze de instelling van een kernwapenvrije zone voor het geheel of een gedeelte van Centraal-Europa kan worden verwezenlijkt, waarbij tevens de vraag dient te worden onderzocht in hoeverre kan worden overgegaan tot denuclearisatie van geheel Europa.

Instelling van een kernwapenvrije zone voor Centraal-Europa thans zou nopen tot relokatie van de tactische kernwapens en overbrenging van tenminste een deel daarvan naar het achterland of de flankgebieden, hetgeen op zich tot ernstige moeilijkheden en spanningen zou kunnen leiden.

In ieder geval zullen de mogelijkheden van dergelijke maatregelen naar het oordeel van de Regering dienen te worden bezien op bondgenootschappelijke basis en niet gericht op de gedachte van een kernwapenvrij gebied dat alleen Nederland zou omvatten. Het verwijderen van de hier opgeslagen kernwapens zou Nederland geen nucleaire onschendbaarheid bezorgen. Er zouden hier dan geen opslagplaatsen voor kernwapens meer zijn, die op zich een doelwit voor nucleaire aanvallen kunnen vormen, maar dit zijn bepaald niet de enige doelwitten. Bovendien, ook al zouden tegen Nederland niet rechtstreeks kernwapens worden ingezet, dan nog zou ons land niet afgeschermd zijn tegen de gevolgen van een nucleaire oorlog die zich langs onze grenzen zou afspelen. Afgezien hiervan zou het van weinig solidariteit met Nederlands bondgenoten getuigen – bondgenoten op wier hulp en bescherming Nederland voor zijn veiligheid zou zijn aangewezen – om de eigen handen van nucleaire smetten te trachten vrij te houden en tevens te verwachten, of passief te aanvaarden, dat zij Nederland militaire dekking zullen verschaffen.

Voorzover de gedachte van een kernwapenvrij Nederland wordt ingegeven door de wens om Nederland als gidsland te doen fungeren dat de buurlanden zal inspireren om het geboden voorbeeld te volgen, gelden daartegen uiteraard de zelfde bedenkingen als hierboven zijn aangevoerd tegen een kernwapenvrij Centraal-Europa. Er zijn overigens geen aanwijzingen dat die gidsfunctie een verderreikende invloed zou kunnen hebben dan West-Europa en zelfs dit laatste zou gerede twijfel verdienen.

In het algemeen kan gesteld worden dat de vorming van kernwapenvrije zones moeilijk te realiseren is daar waar kernwapens reeds aanwezig zijn en deel uitmaken van bestaande veiligheidsstructuren. Hiermee is niet gezegd dat deze structuren op zich niet voor verandering vatbaar zijn, noch dat kernwapens zich niet voor verplaatsing zouden lenen, maar wel dat wanneer voor het overige al het andere bij het oude blijft op het gebied van de politiek-strategische verhoudingen, de vorming van kernwapenvrije zones geen uitkomst biedt.

Nederland

In het Midden-Oosten bestaat een situatie waarin een denuclearisatie-overeenkomst een belangrijke bijdrage aan de veiligheid in dit gebied zou kunnen leveren. Kansen op een gewapend conflict zijn daar ruimschoots aanwezig. Het ware te verhoeden dat kernwapens de daar toch reeds gespannen verhoudingen zouden komen verscherpen. De beide kernwapenstaten die zich rechtstreeks met het conflict in de regio bezig houden, zijn niet genegen c.q. weerhouden elkaar ervan om zelf militair in te grijpen. Het lijkt in het belang van alle betrokkenen om te voorkomen dat het gevaar van nucleaire oorlog zich ooit in het Midden-Oosten zou actualiseren en de meest doeltreffende weg om dit te verzekeren is de vorming van een door de kernwapenstaten gegarandeerde kernwapenvrije zone. De mogelijkheden hiertoe hangen overigens ten nauwste samen met vorderingen in de richting van een vredesregeling tussen de Arabische landen en Israël. Het veronderstelt in ieder geval een bereidheid van de regeringen van deze landen om terzake met elkaar in onderhandelingen te treden. De Regering zal het initiatief van Iran met positieve belangstelling blijven volgen.

In Zuid-Azië waar Pakistan de vorming van een gedenucleariseerde zone heeft voorgesteld, nadat India met zijn kernexplosie van 18 mei 1974 had aangetoond zich nucleair te kunnen bewapenen, is de situatie meer gecompliceerd. India heeft weliswaar gesteld dat nucleaire bewapening geenszins in zijn bedoeling ligt en dat het nucleaire explosiemiddelen slechts voor vreedzame doeleinden wil gebruiken, maar waar het hier uiteindelijk op aankomt is dat zulke explosiemiddelen technisch niet van kernwapens te onderscheiden zijn. India is onder de gegeven omstandigheden ook niet bereid om zijn vreedzame bedoelingen te staven door het aanvaarden van internationale controle op zijn kernenergieprogramma. Het vindt dat slechts acceptabel wanneer ook andere staten die nucleaire explosiemiddelen bezitten, zulks eveneens zouden doen. De konsekwentie van de Indiase eis van non-discriminatie tussen kernwapenstaten en andere staten op het gebied van het vreedzaam gebruik van kernenergie, inclusief het gebruik van nucleaire explosiemiddelen voor vreedzame doeleinden, is dat de kernwapenstaten de vervaardiging van kernwapens zouden dienen stop te zetten en, evenals India dar. bereid zou zijn te doen, controle te aanvaarden op nucleaire explosies voor vreedzame doeleinden.

Indien India in deze houding zou volharden, zou dit in de praktijk betekenen dat het voort zal gaan met kernexplosies voor vreedzame doeleinden zonder dat de buitenwereld er verzekerd van kan zijn dat deze geen inleiding op kernbewapening vormen¹. Het Pakistaanse initiatief zou, indien het gerealiseerd zou kunnen worden, deze verzekering tot zekere hoogte wel kunnen verschaffen. Een kernwapenvrije zone in Zuid-Azië waarvan India deel zou uitmaken, zou kunnen functioneren op basis van een regeling die een redelijk vertrouwen zou scheppen dat nucleaire explosiemiddelen slechts voor vreedzame doeleinden worden vervaardigd en gebruikt en niet in de bewapening worden opgenomen.

In het Verdrag van Tlatelolco, dat in dit verband wel als een voorbeeld ten tonele wordt gevoerd, is voor het vraagstuk van kernexplosies voor vreedzame doeleinden een tweeslachtige oplossing gevonden die slechts omdat nog geen enkel Latijnsamerikaans land nucleaire explosiemiddelen heeft vervaardigd, nog niet tot actuele moeilijkheden heeft geleid. Bij de opstelling van het Verdrag heeft Brazilië, daarin gevolgd door Argentinië, het recht van niet-kernwapenstaten verdedigd om ook zelf kernexplosies voor vreedzame

¹ Op de risico's van wapenontwikkeling en proliferatie van kernwapens als gevolg van de toepassing van kernexplosies voor vreedzame doeleinden wordt ook nader ingegaan in paragraaf F over Stopzetting kernproeven en paragraaf G over Niet-verspreiding van kernwapens.

doeleinden uit te voeren, zulks op grond van het argument dat discriminatie op het gebied van het vreedzaam gebruik van kernenergie niet kon worden aanvaard. Mexico, alsmede de meerderheid der Latijnsamerikaanse landen, meende dat landen die deel uitmaken van kernwapenvrije gebieden, zich niet alleen moesten onthouden van het verwerven van kernwapens maar ook van nucleaire explosiemiddelen voor vreedzame doeleinden, omdat – en voor zolang – de laatsten niet van kernwapens zijn te onderscheiden. De uiteindelijke verdragstekst is een compromis tussen beide standpunten. Artikel 1 legt partijen de verplichting op om nucleaire materialen en uitrusting slechts te gebruiken voor vreedzame doeleinden, maar spreekt overigens slechts van kernwapens. Deze worden in Artikel 5 objectief, dus niet naar de maatstaf van de intentie waarmee ze gebruikt worden, omschreven als apparaten die in staat zijn tot niet-beheerste vrijmaking van kernenergie en die een groep eigenschappen bezitten die ze geschikt maken voor gebruik voor oorlogsdoeleinden. Artikel 18 tenslotte geeft partijen het recht om voor vreedzame doeleinden explosies van nucleaire apparaten uit te voeren, met inbegrip van – en hier is de tweeslachtigheid geïntroduceerd – explosies waarbij gebruik wordt gemaakt van apparaten die gelijken op die welke bij de kernbewapening worden gebruikt; hieraan is toegevoegd dat zulks dient te geschieden in overeenstemming met het bepaalde in de Artikelen 1 en 5, maar hoe dit met het voorgaande te rijmen is – niet zonder opzet – in het midden gelaten.

Een ideaal voorbeeld voor een gedenucleariseerd Zuid-Azië is dit Verdrag van Tlatelolco derhalve niet. In zekere zin behoeft het voor deze regio ook niet ten voorbeeld te staan, omdat hier op het punt van vreedzame kernexplosies meer duidelijkheid zou moeten worden betracht, gegeven het fait accompli van de Indiase kernexplosie.

Lijkt in dit specifieke geval een aparte regeling te moeten worden ontworpen om het Indiase programma voor kernexplosies binnen vreedzame grenzen te houden, voor regio's elders, waar nucleaire explosiemiddelen nog niet hun intrede hebben gedaan, verdient het naar de mening van de Regering verreweg de voorkeur dat de staten die daar kernwapenvrije zones willen vestigen, afzien van het recht om zelf kernexplosies voor vreedzame doeleinden uit te voeren. De inherente risico's van wapenontwikkeling en proliferatie van kernwapens, die ook langs de weg van controle niet geheel uitgeschakeld kunnen worden, maken het verkieselijk om vreedzame projecten waarbij kernexplosies een nuttige rol kunnen spelen, uit te besteden aan bestaande kernwapenstaten.

Behalve voor wat betreft Zuid-Azië en het Midden-Oosten is de vorming van kernwapenvrije zones elders geen onderwerp van actuele discussie. Voor wat Noord-Europa en de Balkan betreft, waar Finland resp. Roemenië zulke zones bepleiten, laat de uitstraling van de militaire confrontatie tussen Oost en West dergelijke ingrepen nog niet toe. Het sinds 1964 sluimerende idee van een gedenucleariseerd Afrika is onlangs wel weer door Nigeria opgehaald, maar lijkt voorshands weinig kans op concrete uitwerking te hebben.

Een kernwapenvrije zone in het gebied van de Stille Oceaan is ooit gesuggereerd door Nieuw-Zeeland, waarschijnlijk met het oog op de Franse kernproeven in dit gebied. Op zich lijkt de gedachte al moeilijk te verwezenlijken in verband met de ligging in dit gebied van eilanden die deel uitmaken van of onder beheer staan van een kernwapenstaat, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk of de Verenigde Staten, alsook omdat het onmetelijke wateroppervlakten bevat die zich aan de oppervlakte maar, minstens zo belangrijk, ook daaronder aan controlerende waarneming onttrekken.

De Algemene Vergadering der VN heeft in 1974 besloten tot een studie over het vraagstuk van kernwapenvrije zones in al zijn aspecten, uit te voeren door een ad-hoc-groep van regeringsdeskundigen onder auspiciën van de Geneefse Ontwapeningscommissie. Deze studie zal in het komende najaar door de Assemblée besproken worden.

Vreedzame kernexplosies

Andere regio's

Aan de gedachte van kernwapenvrije zones is verwant het van Ceylon (thans Sri Lanka) afkomstige idee om de Indische Oceaan tot een vredeszone te maken. In zijn oorspronkelijke vorm leek het neer te komen op een volledige demilitarisatie van de Indische Oceaan inclusief het luchtruim daarboven en de wateren en de bodem onder het oceaanooppervlak¹. Waar het thans vooral om te doen is, is het weren van de invloed en competitie van de grote mogendheden uit dit gebied. De huidige situatie waarin van een omvangrijke militaire aanwezigheid van de grote mogendheden nog geen sprake is, biedt op zich een gunstig uitgangspunt voor een streven om een bewapeningswedloop in dit gebied tussen hen te voorkomen. De ondergetekenden hopen dat deze in onderling overleg ook daadwerkelijk vermeden zal kunnen worden.

F. Stopzetting kernproeven

Geen onderwerp van wapenbeheersing heeft zo'n lange en ontmoedigende onderhandelingsgeschiedenis als de stopzetting der kernproeven. In 1963 kwam te Moskou een verdrag tot stand tussen de Sowjet-Unie, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, waarbij kernproeven in de dampkring, in de kosmische ruimte en onder water werden verboden. Het Verdrag leek een doorbraak te betekenen in de tot dan toe vrij vruchteloze pogingen om vooruitgang te boeken op het gebied van wapenbeheersing en wapenbeperking. Het gaf een nieuwe impuls aan de besprekingen in de toenmalige Achtienlanden Commissie voor Ontwapening te Genève, waar serieuze onderhandelingen op gang kwamen eerst inzake algemene en volledige ontwapening, later over de non-proliferatie van kernwapens. Daarbij bleef stopzetting van de ondergrondse kernproeven op de agenda staan.

Verificatie

Het centrale punt in de discussies hierover werd gevormd door het probleem van de verificatie. De Sowjet-Unie stelde van haar kant dat op dit gebied volstaan kon worden met het gebruik van nationale middelen, maar weigerde overigens deze stelling met concrete technische gegevens te staven. De Verenigde Staten was daarentegen van mening dat nationale middelen ontoereikend waren en nam actief deel aan de vele technische discussies over de stand van zaken met betrekking tot de mogelijkheden van seismologische waarneming; inspectie-ter-plaatse bleef inmiddels voor de Verenigde Staten een principiële voorwaarde voor een akkoord over stopzetting der ondergrondse kernproeven.

Een praktisch gevolg van een en ander was, dat – niet in de laatste plaats door de Verenigde Staten zelf – naarstig gezocht werd naar verbetering van de seismologische waarnemingsmogelijkheden. Deze pogingen waren zo succesvol dat de Nederlandse Regering tot de slotsom kwam dat de conclusie van het technische debat over verificatie van een verbod van ondergrondse kernproeven met behulp van nationale middelen in beginsel bereikt was. In 1973 verklaarde staatssecretaris Kooijmans in de Ontwapeningscommissie te Genève, dat Nederland het ontbreken van een voorziening inzake verplichte inspectie niet langer meer zag als een obstakel voor het afsluiten van een overeenkomst.

Dit standpunt, dat gebaseerd is op studie van gegevens uit open bron, houdt rekening met de ontwikkeling dat de categorie ondergrondse explosies ten aanzien waarvan inspecties-ter-plaatse van betekenis kunnen zijn, aan het verdwijnen is. Deze categorie lag tussen de zware explosies die met behulp van nationale middelen kunnen worden ontdekt, gelokaliseerd en

¹ Vgl. Uitgave 107 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 100 e.v.

geïdentificeerd, en de kleine tot zeer kleine die zich aan waarneming onttrekken dan wel niet gelokaliseerd kunnen worden. Ten aanzien van de zeer zware explosies is inspectie-ter-plaatse overbodig, ten aanzien van de zeer kleine niet doeltreffend omdat inspectie-teams in het duister zouden tasten waar zij een onderzoek zouden moeten instellen. Met betrekking tot de tussencategorie heeft zich de ontwikkeling voorgedaan dat het vermogen tot lokaliseren gaat samenvallen met dat van identificatie, hetgeen praktisch betekent dat deze categorie versmelt met die van de zeer zware. Hiermee is niet gezegd dat thans alle kernexplosies van betekenis zijn voor de volle honderd procent als kernproeven laten onderkennen, maar wel dat de kans op identificatie zodanig is toegenomen dat schending van een testverbod doeltreffend kan worden afgeschrikt.

In het Nederlandse standpunt is verdisconteerd dat, hoe de verificatie van een verbod van ondergrondse kernproeven ook zou zijn geregeld – al of niet met inbegrip van plaatselijke inspecties – het altijd mogelijk zal blijven zulk een verbod te ontduiken door middel van kleine proeven in de orde van grootte van 5 kiloton en minder. Dit risico dient naar de mening van de Regering afgewogen te worden tegen de risico's van het voortgaan van kernproeven die, anders dan deze kleine, verdere wapenontwikkeling mogelijk maken die van invloed kan zijn op de strategische verhoudingen. De Regering laat deze laatste risico's het zwaarste wegen.

Het debat over stopzetting der kernproeven was jarenlang geconcentreerd rond het verificatie-vraagstuk. Het gebrek aan vooruitgang of, beter, het uitblijven van serieuze onderhandelingen houdt de laatste tijd ook verband met de besprekingen tussen de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten over beperking van de strategische bewapening. Zo lang deze besprekingen niet tot belangrijke resultaten zouden leiden, aldus was het gevoelen, zou het nastreven van een stopzetting der kernproeven zonder succes moeten blijven. Zeker toen de eerste SALT-akkoorden de tendens vertoonden van kwantitatieve beperkingen met, als compensatie daarvan, vrijwaring van de kwalitatieve aspecten van de strategische bewapening, kreeg de mening de overhand dat op een verbod van kernproeven voorshands niet gerekend kon worden.

Inmiddels is het in 1974 niet mogelijk gebleken om, zoals president Nixon en de Heer Brezjnev het jaar daarvoor waren overeengekomen, een SALT-akkoord van blijvende aard te sluiten. Tijdens de topconferentie in Moskou kwam evenwel, wellicht uit een behoefte om niet geheel zonder resultaat te blijven, het Amerikaans-Russische Verdrag inzake Beperking van Ondergrondse Kernwapenproeven tot stand. Dit Verdrag dat het houden van kernwapenproeven boven een sterkte van 150 kiloton verbiedt vanaf 31 maart 1976, beoogt te voorkomen dat beide partijen een tweede generatie MIRV's ontwikkelen van een explosieve kracht boven de aangegeven grens. (De eerste generatie is of wordt reeds realiteit.) Van belang is dat ook beide partijen in dit Verdrag hebben bevestigd dat zij streven naar een oplossing van het probleem van stopzetting van alle ondergrondse kernwapenproeven en dat zij het aantal van hun proeven, voorzover nu nog toegestaan, tot een minimum zullen beperken. Een gunstig precedent wordt ook gevormd door de afspraak inzake de uitwisseling van gegevens over de testgebieden ten einde elkaar in staat te stellen de waarnemingsapparatuur daar op in te stellen ¹.

Tegenover deze positieve aspecten van dit Verdrag staan overigens enige niet onbelangrijke negatieve. De 'drempel' waarboven het proefverbod geldt ²,

¹ Dit is noodzakelijk omdat de geofysische eigenschappen van de omgeving waarin een ondergrondse kernproef plaatsvindt, zoals de dichtheid van de bodem of de diepte van het grondwaterpeil, mede bepalend zijn voor de kracht en de helderheid van het seismische signaal aan de hand waarvan de wederpartij moet kunnen nagaan, of de grens van 150 kiloton niet wordt overschreden.

² Het Verdrag wordt gemakshalve ook aangeduid als TTB, Threshold Test Ban.

ligt aanmerkelijk hoger dan uit een oogpunt van verificatie met nationale middelen vereist zou zijn, zelfs wanneer men een zeer hoge waarschijnlijkheidsgraad van bijv. 90 procent zou vergen voor de waarneming en identificatie van iedere afzonderlijke test. Een drempel van 50 kiloton zou reeds aan hoge eisen van toereikende verificatie voldoen. Een ander negatief aspect van het Verdrag is dat het pas in werking zal treden na 31 maart 1976. Te verwachten is dat tot aan die datum beide partijen zich op proeven boven de 150 kiloton zullen toeleggen, waardoor het nadien geldende verbod aan reële betekenis lijkt te moeten inboeten. Het uitstel van het inwerkingtreden hangt overigens ook samen met de hierboven genoemde uitwisseling van gegevens over de wederzijdse testgebieden, alsook omdat nog nadere onderhandelingen moeten plaatsvinden over de voorwaarden waaronder kernexplosies voor vreedzame doeleinden kunnen plaatsvinden. De Amerikaanse Regering zal het Verdrag pas ter goedkeuring aan de Senaat voorleggen, wanneer de laatstbedoelde onderhandelingen zullen zijn afgerond.

Vreedzame kernexplosies

Dat het Verdrag in beginsel vreedzame kernexplosies toelaat, ook boven de voor wapenproeven geldende drempel van 150 kiloton, vormt wellicht de zwakste zijde van het Verdrag. Een oordeel hierover zal overigens moeten afhangen van de controle-regelingen die nog nader tussen de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten overeengekomen moeten worden, en zal ook dan enigszins ongewis zijn wegens gebrek aan voldoende kennis omtrent de techniek van kernwapenproeven. Onder dit voorbehoud menen de ondergetekenden voldoende aanleiding te zien om het vrijwaren van vreedzame kernexplosies met argwaan te bezien. Hun voornaamste punt van zorg is het feit dat een nucleair explosiemiddel dat voor vreedzame doeleinden – zoals grondverplaatsing voor het aanleggen van een kanaal of haven, of het fractureren van aardlagen om de produktie van olie of aardgas te stimuleren – wordt gebruikt, wezenlijk geen ander tuig is dan een kernwapen. Het risico dat onder de dekmantel van of parallel aan vreedzame kernexplosies de ontwikkeling van wapens wordt nagestreefd, lijkt daarom ontegenzeggelijk voorhanden.

Of controle, inclusief observatie ter plaatse waarover – volgens mededelingen van minister Kissinger – in beginsel overeenstemming tussen de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten zou bestaan, dit risico afdoende kan opvangen, is onzeker. Het zal ongetwijfeld niet moeilijk zijn om vast te stellen of kernexplosies plaatsvinden in een vreedzame context, bijv. dat zij dienen voor de aanleg van een kanaal, maar of niet tegelijkertijd aan wapenontwikkeling wordt gewerkt lijkt bezwaarlijk te verifiëren. Dit zou inspectie van het explosiemiddel zelf vergen, hetgeen naar alle waarschijnlijkheid geen van beide partijen zal willen toestaan.

Wapenontwikkeling en proliferatie

Een en ander zou niet zo klemmen, als bij het vreedzaam gebruik van kernexplosies niet een aantal gelijke factoren een rol spelen als bij wapenontwikkeling. Zowel bij het een als bij het ander is het van belang om een zo klein mogelijk apparaat met een zo groot mogelijke kracht te bezitten c.q. te ontwikkelen. In beide gevallen zal er naar gestreefd worden dat de radioactieve besmetting tot een minimum beperkt blijft. Tenslotte lijkt het niet zonder betekenis dat zowel voor de uitvoering van vreedzame projecten als voor wapenontwikkeling niet volstaan kan worden met een enkele explosie maar dat een reeks van explosies nodig is.

Er is nog een andere, welhaast toevallige reden waarom de ondergetekenden weinig ingenomen kunnen zijn met het Amerikaans-Russische drempelverdrag. Dit Verdrag hield een bezegeling in van het verschijnsel van vreedzame kernexplosies kort nadat India zijn eerste kernexplosie tot stand had gebracht, uitsluitend – zoals de regering in New Delhi stelde – met het oog op de ontwikkeling van zijn nucleair programma voor vreedzame doeleinden. Het was daarbij niet duidelijk welke concrete projecten India met behulp van kernexplosies zou willen uitvoeren, terwijl inmiddels bekend was dat het Amerikaanse programma 'Plowshare' voor de experimentele toepassing van vreedzame kernexplosies tot teleurstellende resultaten had geleid en aanmerkelijk werd ingekrompen. In die situatie vormde het drempelverdrag

Verdere beperkingen

van Moskou een bevestiging van de stelling dat vreedzame kernexplosies een economisch en anderzins verantwoorde technologie vormen¹. Behalve het risico van verdere wapenontwikkeling door de partijen zelf, waarop hierboven is gewezen, houdt het Verdrag derhalve ook het gevaar in dat zich elders nucleaire proliferatie zal voordoen, voorhands wellicht niet in de militaire zin maar in de zin van een verdere verspreiding van nucleaire explosiemiddelen voor vreedzame doeleinden. Op dit aspect zal in de hierna volgende paragraaf over de niet-verspreiding van kernwapens worden teruggekomen.

Voorzover de informatie waarover de ondergetekenden beschikken strekken, zijn vreedzame projecten waarvoor het gebruik van kernexplosies (in aanmerking zou kunnen worden gebracht, op grond van economische en milieu-hygiënische overwegingen op meer verantwoorde wijze uit te voeren met behulp van conventionele middelen. Het voorgaande mede in aanmerking genomen, zou het derhalve verreweg de voorkeur hebben verdiend indien het drempelverdrag tenminste de zelfde beperkingen zou hebben opgelegd aan vreedzame kernexplosies als aan de eigenlijke kernwapenproeven. Ook al zou voor vreedzame kernexplosies een rechtmatige plaats moeten worden ingeruimd als een wellicht in de toekomst bruikbare technologie, dan nog kan met reden worden betwijfeld of explosies van een grotere kracht dan 150 kiloton ooit een reële propositie zullen worden (een aantal kleinere explosies is op zich doeltreffender dan één grote en is ook beter in de hand te houden).

Een argument voor het volledig vrijwaren van vreedzame kernexplosies, zij het onder nog nader overeen te komen controleregelingen, is wellicht geweest dat zij zich in beginsel niet voor beperkingen lenen omdat het immers gaat om vreedzame, derhalve per definitie goede doeleinden en toepassingen. Zeker wanneer dit argument gepaard gaat aan een verwijzing naar het soevereine recht van staten om naar eigen goedgevoelen hun economische en technische ontwikkeling te bevorderen, lijkt dit de weg af te snijden voor beperkende maatregelen. Steekhoudend kan en mag een dergelijke opstelling evenwel niet worden genoemd. Zo hebben in het Non-proliferatieverdrag de niet-kernwapenstaten niet alleen afstand gedaan van het bezit van kernwapens maar ook van nucleaire explosiemiddelen te gebruiken voor vreedzame doeleinden. Hier heeft dus het principiële argument van in eigen soevereiniteit na te streven vreedzame doeleinden kunnen wijken voor de praktische overweging dat, voor welk doel ook gebruikt, een nucleair explosiemiddel technisch gelijk is aan een kernwapen.

Naar de mening van de ondergetekenden zal deze laatste overweging in acht moeten worden genomen bij het streven naar stopzetting van alle kernproeven, een streven dat beoogt een halt toe te roepen aan de verdere ontwikkeling van kernwapens en daardoor bij te dragen aan het intomen van de nucleaire bewapeningswedloop. Daarbij moet er misschien van worden uitgegaan, dat vreedzame kernexplosies niet uit te bannen zullen zijn. Om de daaraan verbonden risico's te beheersen zal dan niet volstaan kunnen worden met het in beginsel vrij laten van vreedzame kernexplosies, zij het onder controle, maar zal moeten worden uitgegaan van een verbod waarop uitzonderingen mogelijk zijn. In de praktijk zou dit betekenen dat vreedzame kernexplosies slechts zouden mogen worden ondernomen na voorafgaand overleg of, beter, na het verkrijgen van een machtiging door een daartoe aangewezen internationaal orgaan.

De Regering hecht grote betekenis aan een stopzetting van alle kernproeven, zowel boven- als ondergronds, door alle staten zonder uitzondering. Het zou een halt toeroepen aan de verdere ontwikkeling van kern-

¹ Deze stelling wordt door de Sowjet-Unie ingenomen. Of zij voor dit land opgaat, kan op grond van onvoldoende gegevens niet worden beoordeeld.

Deelname aan proefverbod

wapens die, naast de verdere verfijning van overbrengingstechnieken en -middelen, de voornaamste stimulans vormt van de nucleaire bewapeningswedloop in kwalitatieve zin.

Overigens betekent een proefverbod ook niet meer dan dat en kan het slechts gelden als een stap die wapenbeperking kan bevorderen. Het behoeft deze niet noodzakelijk in gang te zetten. Dit laatste geldt met name voor de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten die, naar het voorkomt, langere tijd zouden kunnen 'freewheelen' met de ervaring die zij inmiddels hebben opgedaan. Het gaat niet of in veel mindere mate op voor de kleine kernmogendheden, China, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Van Sowjet-zijde zijn wel indicaties ontvangen dat Moskou slechts tot stopzetting van alle kernproeven bereid zou zijn, indien alle kernmogendheden aan een 'comprehensive test ban' zouden deelnemen. Het is niet uitgesloten dat de hoogte van de drempel in het Amerikaans-Russische Verdrag tot beperking van ondergrondse kernwapenproeven, iets met overwegingen van deze aard te maken heeft. Dit is welhaast waarschijnlijk voor wat betreft de beperkte levensduur van het Verdrag: vijf jaar (met de mogelijkheid van verlenging met gelijke periodes)¹. Beide elementen lijken een mate van oververzekering in te houden. Naar de mening van de ondergetekenden behoeft de afzijdigheid van China en Frankrijk in de naaste toekomst niet in de weg te staan van verdergaande maatregelen tegen ondergrondse kernproeven.

G. Niet-verspreiding van kernwapens

Een wezenlijk element van een beleid gericht op het terugdringen van de rol van het kernwapen vormt het streven naar de niet-verspreiding van kernwapens, d.i. het indammen van het aantal staten die zelfstandig over kernwapens kunnen beschikken. De verschillende argumenten die voor non-proliferatie pleiten, zijn nog niet zo lang geleden uitvoerig in het parlement aan de orde geweest bij de behandeling van het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens (Non-proliferatieverdrag of NPV). Hier moge worden volstaan met op te merken, dat nucleaire wapenbeheersing en wapenbeperking, onder de huidige omstandigheden al een zware opgave, schier onoplosbare problemen zouden ontmoeten wanneer het kernwapen gemeengoed zou worden onder een groot aantal staten. Dit zou, integendeel, de bewapeningswedloop uitbreiden en intensiveren en het gevaar vergroten dat oorlogen, als zij uitbreken, nucleaire oorlogen zullen zijn.

Het belangrijkste instrument om een verdere verspreiding van kernwapens tegen te gaan wordt gevormd door het hierboven genoemde Non-proliferatieverdrag. Achtereenvolgende Nederlandse regeringen, met inbegrip van de huidige, hebben altijd een uitzonderlijk groot belang aan dit Verdrag gehecht. De beide Kamers der Staten-Generaal hebben het NPV inmiddels vrijwel unaniem goedgekeurd, evenals de uit dit Verdrag voortvloeiende Waarborgenovereenkomst die is gesloten tussen de niet-kernwapenstaten van de Europese Gemeenschap, Euratom en de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA).

¹ Het Verdrag van 1963 tot verbod van de bovengrondse kernproeven is van onbeperkte duur. Beide Verdragen bevatten overigens een opzeggingsclausule voor het geval dat buitengewone gebeurtenissen met betrekking tot het verdragsonderwerp de hoogste belangen van een der partijen in gevaar zouden hebben gebracht.

Bij de onderhandelingen over het NPV en later over de Waarborgenovereenkomst hebben de toenmalige vijf niet-kernwapenstaten van Euratom, t.w. de Benelux-landen, de Bondsrepubliek en Italië, zoveel mogelijk één lijn getrokken. Het lag van meetaf aan ook in de bedoeling dat zij gelijktijdig tot ratificatie zouden overgaan, hetgeen in het geval van de Waarborgenovereenkomst, dat een collectief verdrag is, ook een vereiste is¹. Het tijdstip van ratificatie van de vijf genoemde landen werd van groot belang in het begin van 1975 in verband met de naderende Toetsingsconferentie van het Non-Proliferatieverdrag die op 5 mei zou aanvangen. De Regering hechtte grote waarde aan ratificatie vóór die datum omdat slechts partijen bij het Verdrag in volle rechten aan de conferentie konden deelnemen en omdat bekrachtiging door de technologisch hoog ontwikkelde Euratom-landen een bijdrage zou zijn tot het welslagen der besprekingen. Tot vlak voor de begindatum van de conferentie bleef onzeker of tijdige ratificatie mogelijk zou zijn, aangezien in Italië de parlementaire goedkeuringsprocedure nog niet was afgerond. De Regering heeft sterke druk uitgeoefend om deze procedure te bespoedigen en tenslotte is het alle vijf landen inderdaad gelukt om vóór de aanvang der conferentie de bekrachtigingsoorkonden te deponeren.

Toetsingsconferentie

De conferentie zelf is naar het oordeel van de Regering geen onverdeeld succes geworden. In de praktijk vielen de besprekingen in twee delen uiteen: besprekingen van meer technische aard (de Artt. III, IV en V van het NPV) – ofschoon uiteraard niet zonder belangrijke politieke implicaties – en discussies van in de eerste plaats politieke importantie (de Artt. I, II, VI en VII).

Op eerstgenoemd terrein zijn positieve resultaten bereikt: de conferentie deed belangrijke aanbevelingen in het licht van het gevaar van proliferatie die zich kan voordoen als gevolg van het zich snel uitbreidende gebruik van kernenergie voor vreedzame doeleinden. Voor het eerst werden buiten de IAEA aanbevelingen geformuleerd m.b.t. de fysieke beveiliging van nucleaire materialen. Ook wijdde de conferentie veel aandacht aan de wenselijkheid van regionale kernbrandstofcentra en riep zij op tot samenwerking op dit gebied. Zeer belangrijk is de oproep aan leveranciers van nucleair materiaal en uitrusting, tevens verdragspartijen, om te komen tot aanzienlijk strengere gemeenschappelijke waarborgenvereisten bij export naar niet-kernwapenstaten die geen partij bij het NPV zijn.

De conferentie beschouwde de IAEA als het geëigende internationale lichaam door middel waarvan potentiële voordelen van vreedzame kernexplosies (zo die er zijn) ter beschikking kunnen worden gesteld aan niet-kernwapenstaten. Tenslotte hechtte de conferentie aanzienlijk belang aan de CCD-studie over de wapenbeheersingsaspecten van vreedzame kernexplosies.

Helaas konden op het terrein van de politieke onderwerpen in veel mindere mate positieve resultaten worden bereikt. De behandeling van deze zeer gecompliceerde materie omvatte met name de uitvoering van de Artikelen VI (ontwapening) en VII (veiligheidsgaranties aan niet-kernwapenstaten en kernwapenvrije zones) van het Verdrag. Daarbij traden dermate onoverbrugbare en fundamentele meningsverschillen aan het licht dat, naar het zich laat aanzien, het non-proliferatieregime voorlopig nog niet uit de problemen is.

¹ Denemarken en Ierland hadden het NPV al bekrachtigd en een bilaterale waarborgenovereenkomst met de IAEA afgesloten voordat zij tot de Europese Gemeenschap toetraden. Deze waarborgenovereenkomsten zullen t.z.t. vervangen worden door de gezamenlijke overeenkomst van alle niet-kernwapenstaten van de Europese Gemeenschap, Euratom en de IAEA.

Kernpunt daarbij was de vraag of de kernwapenstaten hun verplichting tot 'negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament' (Art. VI van het Verdrag) hadden uitgevoerd. Het antwoord der niet-gebonden landen en van een aantal westelijke landen hierop was negatief, bilaterale overeenkomsten tussen de Verenigde Staten en de Sowjet-Unie ten spijt. De weigering van de kernwapenstaten verdergaande verplichtingen tot nucleaire ontwapening op zich te nemen belette dat ter conferentie overeenstemming werd bereikt over deze fundamentele kwestie, en leidde tot een toenemende frustratie bij met name de niet-gebonden landen.

Daarnaast speelden veiligheidskwesties voor de niet-gebonden staten een grote rol, met name de vraag naar negatieve veiligheidsgaranties der nucleaire mogendheden. Het centrale probleem hierbij was een formule te vinden die enerzijds aan de gerechtvaardigde verlangens van de niet-gebonden landen tegemoet kwam, en anderzijds verenigbaar was met de bondgenootschappelijke verplichtingen der kernmogendheden. De Verenigde Staten was wel bereid een 'non-use' verklaring af te geven voor effectieve kernwapenvrije zones, doch zelfs deze minimale oplossing kon bij de Sowjet-delegatie geen genade vinden.

De conferentie heeft dus op het gebied van hun veiligheid aan de niet-gebonden landen geen verdere waarborgen kunnen geven. De ontevredenheid hierover, die zich richtte op de beide grote kernmogendheden, is groot. Het scherpst uitte zich de Joegoslavische delegatie hierover, die aankondigde dat Joegoslavië zijn deelname aan het Non-proliferatieverdrag in heroverweging zou nemen.

Ofschoon het uiteraard van groot belang is te achten dat mede als gevolg van de Toetsingsconferentie de bekrachtiging van het NPV door een aantal landen w.o. de Euratom-landen is bespoedigd en gerealiseerd, zien de ondergetekenden de toekomst van het non-proliferatieregime toch niet zonder zorg tegemoet. De recente conferentie heeft overtuigend aangetoond hoezeer het denken over de essentiële aspecten daarvan uiteenloopt en hoe moeilijk het zal zijn daarvoor oplossingen te vinden die zowel de kernwapenstaten als de niet-kernwapenstaten, en in het bijzonder de niet-gebonden onder hen, zullen willen aanvaarden. Te hopen is dat de nucleaire mogendheden tot het besef zullen komen dat een meer tegemoetkomende stellingname ten aanzien van de dikwijls urgente verlangens van deze categorieën staten hoogst noodzakelijk is en mogelijk zelfs een *conditio sine qua non* voor een effectief non-proliferatiebeleid op lange termijn. De Regering acht het haar taak haar activiteiten ter bevordering van dit doel met kracht te continueren en te intensiveren.

Discriminatie

De discriminatie tussen nucleaire 'haves' en 'have-nots' is aan de opzet van het NPV eigen. Voor Nederland en vele andere staten was dit aanvaardbaar als het minste kwaad, vergeleken met de risico's die aan een verdere verspreiding van kernwapens verbonden zijn. Voor een aantal andere staten is het een soort erfzonde waarmee het NPV belast is en een welhaast onoverkomenlijk obstakel om zelf tot het Verdrag toe te treden. Dat India is overgegaan tot proliferatie, lijkt in niet onbelangrijke mate te moeten worden toegeschreven aan het gevoel dat het zich niet als de mindere kan klasseren ten opzichte van de vijf staten die eerder het nucleaire pad waren opgegaan. Deze hebben uiteraard ook niet een soort geboorterecht op kernwapens en zullen zich moeten blijven inspannen om tot nucleaire wapenbeperking te komen.

Op de Toetsingsconferentie van het NPV zijn de kernwapenstaten, en in het bijzonder de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten, opnieuw hierover aangesproken. Ook de ondergetekenden menen dat op den duur de horizontale proliferatie – d.i. de vermeerdering van het aantal kernwapenstaten – niet kan worden voorkomen wanneer geen halt wordt toegeeroepen aan de verticale proliferatie van de bewapeningswedloop der bestaande kernwapenstaten. Verderreikende afspraken in SALT en met betrekking tot de stopzetting der kernproeven zouden wat dat betreft gunstiger perspectieven kunnen openen. Van de andere kant zien zij ook het gevaar dat het al te

Vreedzame kernexplosies

sterk benadrukken van de relatie tussen horizontale en verticale proliferatie averechts kan werken, in die zin dat het falen van de kernwapenstaten om zich zelf ingrijpende beperkingen op te leggen omgesmeed wordt tot een argument om horizontale proliferatie te rechtvaardigen. Frustratie en gekwetste trots zullen dan het uitzicht ontnemen op de praktische overwegingen die pleiten tegen de aanschaf van kernwapens en de gevolgen van een nucleaire anarchie.

Op grond van die overwegingen is discriminatie op het punt van het bezit van kernwapens aanvaardbaar, maar dit wordt moeilijker waar het gaat om de vreedzame toepassing van kernenergie. Het fenomeen van kernexplosies voor vreedzame doeleinden is, ondanks het feit dat de hoge verwachtingen van weleer over de nuttige bruikbaarheid van deze techniek niet bewaarheid zijn geworden, in dit opzicht een eigen leven gaan leiden. In de paragraaf over stopzetting der kernproeven is hierover al het een en ander gezegd.

Voor opheffing van deze discriminatie staan theoretisch twee wegen open: ofwel de kernwapenstaten zien zelf ook af van de ontwikkeling en het gebruik van nucleaire explosiemiddelen voor vreedzame doeleinden in het kader van een stopzetting van alle kernexplosies, ofwel de niet-kernwapenstaten worden op dit punt van hun beperkingen onder het NPV ontheven. Gezien de gevaren voor proliferatie en wapenontwikkeling en gezien het feit dat vreedzame kernexplosies van dubieus economisch nut zijn, geniet het eerste verre de voorkeur. De kansen dat dit gerealiseerd zou kunnen worden, lijken echter gering, zo niet afwezig: de Verenigde Staten zou er op zich misschien nog wel bereid toe zijn, maar de Sowjet-Unie lijkt er niet van te willen horen. De tweede mogelijkheid moet worden afgewezen omdat dit de sluis voor proliferatie wijd open zou zetten: nucleaire explosiemiddelen voor vreedzame doeleinden zijn immers in beginsel ook als kernwapens te gebruiken. Ook de gedachte om het bezit van dergelijke middelen tenminste toe te staan aan een beperkt aantal niet-kernwapenstaten die daaraan een bijzondere behoefte zouden hebben of ze reeds zouden hebben ontwikkeld, meent de Regering te moeten afwijzen. Er is immers geen criterium te bedenken op grond waarvan op vreedzaam terrein – als waarom het uitdrukkelijk heet te gaan – aan de ene groep niet-kernwapenstaten privileges gegeven zouden worden die aan anderen worden onthouden.

De praktische tussenweg tussen het een en het ander is reeds in de voorgaande paragrafen aangeduid: een regiem waarbij de kernwapenstaten nucleaire explosies voor vreedzame doeleinden uitvoeren voor niet-kernwapenstaten, zoals trouwens in het NPV (Art. V) reeds is voorzien, en beperking van de vrijheid van de kernwapenstaten om zelf ongelimiteerd en op basis van autonome beslissingen zulke explosies uit te voeren. Er wordt op het ogenblik in het kader van de IAEA gezocht naar een internationaal stelsel voor de toepassing van vreedzame kernexplosies.

Ook de Toetsingsconferentie wijdde veel aandacht aan het vraagstuk van de vreedzame kernexplosies. De conferentie bevestigde de verplichtingen die uit Artikel V van het NPV voortvloeien voor de kernwapenstaten, en deelde aan de IAEA een centrale rol toe m.b.t. de dienstverlening voor vreedzame kernexplosies. De conferentie drong erop aan dat de IAEA haar studies over dit onderwerp voortzet en procedures ontwerpt voor intergoevernementeel overleg. De conferentie ging echter niet zo ver om ook de vrijheid van de kernwapenstaten aan banden te leggen.

De toepassing van waarborgen op de nucleaire activiteiten van de niet-kernwapenstaten overeenkomstig Artikel III, lid 1 en 4, heeft voor de conferentie geen problemen opgeroepen. De ervaring daarmee opgedaan is in het algemeen trouwens nog van te korte duur om veranderingen aan te brengen in het speciaal voor het NPV ontworpen waarborgstelsel van de IAEA.

Aandacht is gegeven aan de waarborgen op nucleaire materialen en uitrusting die uitgevoerd worden naar niet-kernwapenstaten die niet bij het NPV zijn aangesloten. Volgens Artikel III, lid 2, van het NPV zijn zulke waarborgen vereist, maar het Verdrag is niet specifiek wat betreft de feitelijke uit-

Waarborgen

voering van deze voorziening. Daarom hebben een aantal leverancier-staten, waaronder ook Nederland, in een soort gentleman's agreement afgesproken bij welke leveranties de eis van IAEA-waarborgen zou moeten worden gesteld. De Toetsingsconferentie ondersteunde deze regelingen en drong er op aan dat leveranciers hun gemeenschappelijke waarborgen vereisten bij export naar niet-partijen aanzienlijk zouden versterken, in het bijzonder door aan te dringen op waarborgen op *alle* nucleaire activiteiten in de importerende staat.

De kwestie van de export naar niet-partijen bij het NPV heeft aan betekenis gewonnen door de ontwikkelingen in India en ook door het Amerikaanse aanbod aan Egypte en Israël voor de levering van nucleaire energie-reactoren en het Duitse aanbod aan Brazilië. Uit beide gevallen valt naar de mening van de Regering af te leiden – in het eerste geval direct, in het tweede meer bij wijze van tweede gedachte – dat de voorziening van het NPV die slechts waarborgen eist op de geëxporteerde materialen en uitrusting, niet toereikend is. Uit een oogpunt van non-proliferatie is het gewenst dat bij export naar niet-kernwapenstaten, niet-partij bij het NPV, van nucleair materiaal, uitrusting en technologie, welke gemakkelijk zouden kunnen worden aangewend voor de vervaardiging van kernwapens en andere nucleaire explosieven, de eis gesteld wordt van waarborgen op de gehele splijtstofcyclus¹. Zulks lijkt ook gerechtvaardigd vanuit het gezichtspunt dat de niet-kernwapenstaten die zich wel bij het NPV hebben aangesloten, daarin waarborgen hebben aanvaard op alle basis- en bijzondere splijtstoffen in al hun vreedzame nucleaire ondernemingen; hiermee vergeleken verkeren de niet-partijen in de bevoorrechte positie om slechts waarborgen te moeten aanvaarden op hetgeen hun door partijen zou worden geleverd. De ondergetekenden achten het om beide genoemde redenen verheugend, dat de Toetsingsconferentie ook in die zin een nadere uitwerking aan Artikel III, lid 2, van het NPV heeft gegeven, zij het dat nog geen bindende afspraken zijn gemaakt maar er slechts sprake is van een oproep.

Ultra-centrifuge

De Regering zal zelf deze eis stellen waar Nederland in een bijzondere positie verkeert, t.w. op het gebied van samenwerking met betrekking tot de verrijkingsprocedure van natuurlijk uranium door middel van de ultra-centrifuge. De Regering zal in het tripartite overleg met de Bondsrepubliek en het Verenigd Koninkrijk, waarin samenwerking met andere landen op UC-gebied moet worden geregeld, geen medewerking geven aan export van UC-technologie dan onder beding van IAEA-waarborgen op de gehele splijtstofcyclus van de in aanmerking komende niet-kernwapenstaten. Bij NPV-partijen stelt dit geen praktische problemen; bij niet-partijen is het een dringende vereiste om het vreedzaam gebruik van de UC-technologie en de door middel daarvan verrijkte splijtstoffen veilig te stellen.

Waarborgen in kernwapenstaten

Behalve dat er thans nog een ongelijkheid in waarborgenverplichtingen bestaat tussen niet-kernwapenstaten al of niet partij bij het NPV, is er ook een ongelijkheid tussen de verdragspartijen op dit gebied, al naar gelang zij een kernwapenstaat zijn of niet. Uit non-proliferatie overwegingen is het op zich niet nodig dat de kernwapenstaten waarborgen aanvaarden op hun vreedzame nucleaire activiteiten, en het NPV verplicht hen daartoe ook niet. Politiek gesproken ligt de zaak evenwel anders en is het wenselijk dat de kernwapenstaten IAEA-waarborgen aanvaarden op hun civiele nucleaire industrie. Het gevoel van discriminatie dat in de sfeer van de non-proliferatie zo'n belangrijke rol speelt, zou hierdoor kunnen worden verzacht, op een terrein waar de kernwapenstaten gelijke verplichtingen zouden kunnen aanvaarden zonder dat aan hun speciale status afbreuk zou worden gedaan.

¹ India heeft zijn kernexplosie kunnen verrichten met behulp van materialen die niet onder IAEA-waarborgen vielen. De partijen bij het NPV blijven gehouden om in zaken als nucleaire leveranties India te beschouwen als een niet-kernwapenstaat. Artikel IX, lid

3, van het NPV bepaalt immers dat 'voor de doeleinden van dit Verdrag' een kernwapenstaat een staat is die vóór 1 januari 1967 een kernwapen of een ander nucleair explosiemiddel heeft vervaardigd en doen exploderen.

Zij zouden dan ook gemakkelijker en met meer recht van spreken waarborgen kunnen vergen op hun leveranties aan niet-kernwapenstaten, vooral wanneer het gaat om niet-partijen bij het NPV. Daarbij komt dat wanneer de kernwapenstaten eenmaal waarborgen zouden hebben aanvaard op al hun vreedzame nucleaire activiteiten, het vrij eenvoudig zou zijn het waarborgensstelsel zodanig uit te breiden dat een eventueel verbod van de vervaardiging van bijzondere splijtstoffen voor bewapeningsdoeleinden kan worden geverifieerd. Een dergelijk verbod is al jaren geleden door de Verenigde Staten voorgesteld en door Nederland ondersteund.

Fysieke beveiliging

De Verenigde Staten heeft ook, evenals het Verenigd Koninkrijk, op vrijwillige basis IAEA-waarborgen op haar vreedzame kerninstallaties aanvaard. De Sowjet-Unie was hiertoe niet bereid. De Toetsingsconferentie van het NPV heeft in dit opzicht geen nieuwe gezichtspunten naar voren gebracht.

Hoewel er formeel geen directe band bestaat met het NPV dat zich richt tegen de verdere verspreiding van kernwapens onder staten, komt de kwestie van de fysieke beveiliging van nucleaire materialen teneinde te verzekeren dat die niet in ongewenste handen vallen, bijv. van terroristische groeperingen, steeds meer in de aandacht. Met de verspreiding van de vreedzame toepassingen van kernenergie komen steeds meer materialen voorhanden die bruikbaar zijn voor de vervaardiging van kernwapens. In vele landen staan grote kernenergiecentrales die als bijproduct belangrijke hoeveelheden plutonium produceren. Moderne typen gasgekoelde reactoren zullen werken op hoog verrijkt uranium. Nucleaire installaties zoals energiereactoren, opwerkings- en verrijkingsfabrieken, liggen geografisch vaak ver uit elkaar, waardoor kwetsbare transporten over lange afstand moeten plaats vinden van voor explosiemiddelen geschikte materialen.

Deze ontwikkeling versterkt de noodzaak om nucleaire installaties en vooral ook de transporten van nucleaire materialen afdoende te beveiligen. De Regering geeft aan deze zaak de nodige aandacht in intern overleg en in consultatie met andere landen. Internationale samenwerking, met name ook in Euratom-verband, acht zij van grote betekenis, in het bijzonder wat betreft het grensoverschrijdend verkeer. De IAEA heeft inmiddels reeds een aantal onofficiële adviezen uitgewerkt en ook de Toetsingsconferentie van het NPV heeft zich met deze materie bezig gehouden. De conferentie riep alle staten op om ook buiten de IAEA de noodzakelijke internationale regelingen te treffen en om de IAEA-aanbevelingen zo spoedig mogelijk te effectueren.

Veiligheidsgaranties

Veiligheidsgaranties voor niet-kernwapenstaten, met name voor hen die niet de directe bescherming van een kernmogendheid genieten, hebben altijd een teer punt in de non-proliferatiebesprekingen gevormd. Kort na de totstandkoming van het NPV hebben de Sowjet-Unie, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten in de Veiligheidsraad verklaard dat zij onmiddellijk bijstand zouden verlenen of ondersteunen aan niet-kernwapenstaten, partij bij het NPV, die het slachtoffer zouden zijn van (een dreiging met) agressie met behulp van kernwapens. In een resolutie¹ verwelkomde de Veiligheidsraad deze verklaringen; daarin werd tevens erkend dat een nucleaire aanval of dreiging daarmee jegens een niet-kernwapenstaat een onmiddellijk optreden van de Raad, in het bijzonder zijn permanente leden, zou vergen, maar ook het recht op individuele en collectieve zelfverdediging bevestigd overeenkomstig Artikel 51 van het Handvest.

¹ Resolutie 255 van 19 juni 1968; zie Uitgave 94 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 211.

De genoemde kernwapenstaten hebben indertijd hun toezeggingen willen beperken tot niet-kernwapenstaten die zich bij het NPV zouden aansluiten, om aldus een prikkel te verschaffen tot toetreding van het Verdrag. Veel specifiekere of meer verbindende van aard konden deze toezeggingen niet zijn, omdat zij anders zouden neerkomen op een soort eenzijdig militair bondgenootschap met staten die, in het geval van de zgn. niet-gebonden landen die aan deze kwestie het meeste belang hechtten, een wederkerig bondgenootschap uitdrukkelijk afwezen.

Ook de Toetsingsconferentie heeft in deze delicate kwestie geen oplossing kunnen brengen. Veeleer zijn de tegenstellingen tijdens deze conferentie verscherpt. De depot-staten beschouwen VR-resolutie 255 (1968) als een belangrijk instrument, maar vele niet-kernwapenstaten, met name de niet-gebonden, trokken de waarde van deze resolutie sterk in twijfel en verlangden de toezegging van de zijde der kernwapenstaten dat jegens hen nimmer kernwapens zouden worden gebruikt, dan wel met de inzet daarvan zou worden bedreigd. Op het terrein van de 'non-use' verklaringen heeft de conferentie evenwel geen positieve resultaten kunnen boeken. De Verenigde Staten was nog wel bereid om in algemene termen zulke garanties te overwegen m.b.t. effectieve kernwapenvrije zones, maar zelfs dat stuitte op verzet van de Sowjet-Unie.

H. Verbod van chemische wapens

Een verbod van de produktie en het bezit van chemische wapens staat sinds enige tijd hoog op de agenda van de Ontwapeningscommissie te Genève. Eerder, in 1972, had de CCD overeenstemming bereikt over een verbod van de biologische strijdmiddelen, die om historische redenen¹ veelal in één adem werden genoemd met de chemische. De onderhandelingen over een verbod van deze laatste verkeren al enige tijd in een impasse en wachten in feite op het gezamenlijk initiatief van de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten, dat tijdens de topbijeenkomst te Moskou in juli 1974 werd aangekondigd.

De voornaamste moeilijkheid die in deze kwestie een rol heeft gespeeld betreft het feit dat een groot aantal chemische agentia die zich voor gebruik als strijdmiddel lenen, een brede toepassing vinden in de civiele industrie. Slechts een relatief beperkte groep, waartoe met name de zenuwgassen behoren, is uitsluitend geschikt voor militair gebruik. Een complicatie die zich daarbij overigens voordoet, betreft de ontwikkeling van zgn. binaire zenuwgassen, een wapen waarbij de dodelijke chemische verbinding tussen twee afzonderlijke elementen eerst tot stand komt nadat de granaat is afgevuurd; de elementen zelf zijn relatief onschadelijk. Een en ander roept de vraag op, hoe een produktieverbod kan worden geformuleerd dat effectief is als een verbod van chemische strijdmiddelen en tegelijk de civiele industrie onaangetaast laat.

Het tweede probleem, dat hier overigens mee samenhangt, betreft dat van de verificatie. Een parallel met het Non-proliferatieverdrag moge dit verduidelijken. Daarin gaat het er om dat niet-kernwapenstaten nucleaire materialen niet aanwenden voor de vervaardiging van nucleaire explosiemiddelen; het waarborgstelsel van het NPV komt erop neer dat die materialen gevolgd worden gedurende de gehele splijtstofcyclus. In theorie is dit ook denkbaar ten aanzien van de chemische agentia die zich lenen voor oorlogsdoeleinden, maar de praktische moeilijkheden moeten hier vrijwel onoverkomelijk worden geacht gezien de omvang en verscheidenheid van de

¹ Het Protocol van Genève van 1925 verbiedt *het gebruik* van zowel de chemische als wat toen nog de bacteriologische strijdmiddelen werden genoemd.

chemische industrie en de in aanmerking komende agentia. Een waarborgstelsel dat hier de produktenstroom zou moeten volgen, zou dermate ingewikkeld en indringend van aard moeten zijn dat het een onaantoonbare last zou betekenen.

Een ander, in tegenstelling tot beide voorgaande, nog nauwelijks onderzocht probleem doet zich voor ten aanzien van de verificatie van chemische ontwapening, d.w.z. het uit de bewapening afvoeren van bestaande voorraden chemische wapens. Verificatie hiervan zou vereisen dat met redelijke zekerheid kan worden vastgesteld waar en in welke hoeveelheden chemische wapens zijn opgeslagen, en dat hun vernietiging kan worden geobserveerd. In beide gevallen lijkt inspectie ter plaatse onontbeerlijk te zijn, zonder dat dit overigens wat betreft de inventarisatie van de voorraden afdoende zekerheid kan bieden.

Aan al deze vraagstukken zou slechts een relatieve betekenis behoeven te worden gehecht als de chemische wapens van weinig betekenis waren en niet de moeite waard om zich daar veel zorgen over te maken. Er zijn evenwel aanwijzingen dat de strijdkrachten van de landen van het Warschau Pact, met name die van de Sowjet-Unie, daarmee zijn uitgerust, al lopen de schattingen over de omvang uiteen. Aan westelijke zijde beschikt in ieder geval de Verenigde Staten ook over chemische wapens. Beide mogendheden zijn weliswaar partij bij het Protocol van Genève van 1925 dat het gebruik van deze wapens verbiedt, maar in het voorhanden zijn van deze wapens schuilen toch risico's, ook al worden zij slechts achter de hand gehouden om het eerste gebruik door anderen af te schrikken¹.

Met de biologische wapens lagen wat dat betreft de zaken anders. Een alomvattend verbod, vergezeld van een eenvoudige verificatieregeling, kon in 1972 tot stand komen omdat de risico's van niet-naleving beperkt werden geacht: de militaire betekenis van de bestaande voorraden en de bruikbaarheid van dit soort wapens in de toekomst werden niet hoog aangeslagen.

Aangezien dit met de chemische wapens niet het geval is, werd vrij algemeen het ontwerpverdrag van de Sowjet-Unie tot verbod van deze wapens, dat een vrijwel letterlijke kopie van het B-wapenverdrag vormde, ontoereikend bevonden. Het ging hier om een verbod van alle chemische strijdmiddelen, ondersteund door nationale wetgeving en een consultatie- en klachtenprocedure. De Verenigde Staten kwam niet met een tegenvoorstel maar liet een voorkeur blijken voor een partieel verbod dat alleen de meest toxische agentia, i.c. de zenuwgassen, zou bestrijken; ook werd gesuggereerd dat – vanwege de verificatieproblemen en tot behoud van de wederzijdse afschrikking – een verbod voorshands de bestaande voorraden intact zou laten en alleen de produktie zou betreffen.

De onderhandelingen in de CCD hebben lange tijd het karakter gehad van uiteenzettingen over de technische problemen die aan een verbod van chemische wapens verbonden zouden zijn. Desondanks heerste bij een grote meerderheid het gevoel dat het streven gericht moest blijven op een verbod van alle chemische strijdmiddelen, zowel die welke zich uitsluitend voor militaire doeleinden lenen als die welke tevens toepassing vinden in de civiele industrie; bij een verbod van de laatste zou het accent op het gebruikscriterium moeten vallen, en zou moeten worden aanvaard dat doeltreffende verificatie niet mogelijk zou zijn.

Alomvattend of gedeeltelijk verbod

¹ In dit verband wordt vaak opgemerkt dat Nazi-Duitsland, dat over grote voorraden chemische wapens beschikte, daarvan geen gebruik heeft gemaakt uit vrees voor retaliatie met gelijke middelen van geallieerde zijde.

Ook Nederland heeft zich in de CCD in beginsel een voorstander getoond van een alomvattend verbod van voor militaire doeleinden te gebruiken chemische agentia, met inbegrip van niet-dodelijke gassen en herbiciden. Een belangrijke overweging daarbij was, dat de problemen van definitie en verificatie in het geval van een partieel verbod in wezen niet veel geringer zouden zijn. Daarenboven zou chemische ontwapening waarbij een onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen de verschillende soorten ladingen van chemische ammunitie, aanmerkelijk meer problemen ontmoeten dan algehele ontwapening op dit gebied. Tenslotte werd overwogen dat de, in vergelijking met de zenuwgassen, meer primitieve chemische strijdmiddelen voor moderne legers weinig militaire aantrekkingskracht meer hebben, maar dat deze elders nog zeer effectief zouden kunnen worden gebruikt.

In het licht van de praktische onmogelijkheid om een produktieverbod van alle soorten chemische strijdmiddelen afdoende te verifiëren, is van Nederlandse zijde geopperd dat een dergelijk verbod in eerste instantie gezien zou moeten worden als een versterking van het gebruiksverbod. Dit bestaat reeds op grond van het Geneefse Protocol van 1925. Over de interpretatie daarvan, met name de vraag of het ook traangassen en ontbladeringsmiddelen verbiedt, bestaat ongeveer vanaf zijn oorsprong verschil van mening. Dit meningsverschil zou kunnen worden toegedekt door in een nieuw verdrag een duidelijk alomvattend gebruiksverbod te formuleren en voorts nadere bepalingen op te nemen omtrent het niet-bezitten van chemische wapens, het meest stringent waar het gaat om de meest dodelijke strijdmiddelen.

Deze benadering heeft geen ingang gevonden omdat de Sowjet-Unie en de niet-gebonden landen zich op het standpunt stelden dat het Protocol van 1925, dat reeds alle chemische strijdmiddelen zou omvatten, onverlet moest blijven. De Verenigde Staten bleef van haar kant de praktische moeilijkheden benadrukken van een alomvattend productie- en bezitsverbod.

In 1974 heeft Japan een poging gedaan om de tegenstellingen te overbruggen door een ontwerp-verdrag voor te stellen dat in beginsel een alomvattend verbod inhield, maar dat – afhankelijk van een verdere oplossing der verificatieproblemen – slechts geleidelijk effectief zou worden. Aangezien dit voorstel geen oplossing bood voor de zakelijke problemen, bracht het de discussie niet veel verder, behalve dat het ertoe bijdroeg dat de gedachten toch steeds meer de richting uitgingen van een partieel verbod.

Inmiddels begint de tijd te dringen dat een uitweg uit de moeilijkheden wordt gevonden, vooral ook door de ontwikkeling van de eerdergenoemde binaire wapens. In de Verenigde Staten is de vraag aan de orde of bestaande voorraden chemische ammunitie die verouderd of aan corrosie onderhevig is, vervangen moet worden door deze nieuwe soort die gemakkelijker en met minder risico's opgeslagen kan worden. Het Congres heeft o.m. met het oog op de onderhandelingen in de CCD een besluit hierover opgehouden. Modernisering van de chemische wapenvoorraad van de Verenigde Staten – of dezelfde vraag ook speelt in de Sowjet-Unie is niet bekend – zou uiteraard de vooruitzichten op overeenstemming over een bezitsverbod slechts ongunstig kunnen beïnvloeden.

Amerikaans-Russisch voorstel

Het stemt dan ook tot voldoening dat tijdens de Amerikaans-Russische topbijeenkomst te Moskou in juli 1974 president Nixon en Sowjet-leider Brezjnev overeenstemming konden bereiken over verder overleg over een gezamenlijk initiatief in de CCD betreffende een internationaal verdrag dat, bij wijze van eerste stap, zich zou richten op de meest gevaarlijke, dodelijke chemische strijdmiddelen. Dit initiatief heeft zich nog niet geconcretiseerd en in afwachting daarvan kan over het verdere verloop der onderhandelingen weinig worden gezegd.

Van grote betekenis voor de ontvangst daarvan in de CCD zal het zijn, of het Amerikaans-Russische voorstel zich zal beperken tot een produktieverbod als waarop eerder van Amerikaanse zijde is gezinspeeld – of dat het tevens een bezitsverbod en daarmee een verplichting tot vernietiging van bestaande voorraden zal omvatten. Zou dit laatste niet het geval zijn, dan zullen de vooruitzichten op een snelle vooruitgang der onderhandelingen waarschijnlijk

gering zijn. Een regeling die de bezitters zou bevoordelen boven de niet-bezitters, zou een vorm van discriminatie inhouden die meer nog dan bij het Non-proliferatieverdrag door vele staten onaanvaardbaar wordt geacht. Van de andere kant zouden in dit geval ook de bezitters vallen onder het verbod van produktie en zou de bruikbaarheid van de oude voorraden door de tand des tijds worden aangetast.

Hoe dan ook, de onderhandelingen wachten thans op het gezamenlijk initiatief van de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten en de ondergetekenden hopen dat spoedig een constructief voorstel aan de CCD zal worden voorgelegd.

I. Wapenhandel

In een nota over wapenbeheersing en ontwapening mag een vermelding van het onderwerp der wapenhandel niet ontbreken. De produktie van wapens is geconcentreerd in een zeer beperkte groep van staten. De meeste landen zijn voor de dekking van hun wapenbehoeften aangewezen op wapenleveranties van derden. Geen wonder, dat al vroegtijdig de gedachte is gerezen om internationale vrede en veiligheid te bevorderen door een regulering der wapenhandel.

Registratie

Reeds in de twintiger en dertiger jaren werd in het kader van de Volkenbond veel aandacht geschonken aan het vraagstuk van de beteugeling der wapenhandel en met name van de particuliere wapenhandel (de handel in wapens stond in die tijd in vele gevallen niet onder regeringscontrole). In de periode van 1924 tot en met 1938 publiceerde de Volkenbond een statistisch jaarboek betreffende de handel in wapens en munitie. In het jaar 1925 vond onder auspiciën van de Volkenbond te Genève een grote conferentie plaats, die erin slaagde een ontwerp-conventie betreffende de wapenhandel op te stellen. Dit ontwerp had als belangrijkste element, dat de export van wapens zal worden onderworpen aan regeringskeuring via de verlening van exportlicenties, die door de Volkenbond behoorden te worden gepubliceerd. Helaas werd het voor de inwerkingtreding van deze ontwerpconventie benodigde aantal ratificaties nimmer verkregen.

Na de laatste wereldoorlog zijn eveneens pogingen ondernomen om vat te krijgen op het ingewikkelde vraagstuk der wapenhandel.

Malta stelde in 1965 de Algemene Vergadering der Verenigde Naties voor om door de toenmalige Achtien-landen Commissie voor Ontwapening (ENDC) de vraag te laten bestuderen of publikatie van een VN-jaarboek betreffende de handel in wapens, munitie en oorlogstuig (naar analogie van de hierboven vermelde praktijk der Volkenbond) zou kunnen bijdragen tot een vermindering van de wedloop in conventionele bewapening. Bij Malta zat de gedachte voor dat openheid over wapenleveranties zou kunnen bijdragen tot vermindering van spanning en in het algemeen het politieke klimaat zou kunnen verbeteren. De door Malta terzake ingediende ontwerp-resolutie vermocht evenwel niet een meerderheid te behalen.

In 1968 trachtte Denemarken in de Algemene Vergadering steun te krijgen voor een ontwerp-resolutie, waarin de Secretaris-Generaal der Verenigde Naties werd uitgenodigd een onderzoek in te stellen naar de standpunten van de leden der Verenigde Naties betreffende het aanvaarden van een verplichting om bij de Secretaris-Generaal alle in- en uitvoer van conventionele wapens, munitie en oorlogstuig te doen registreren. De Secretaris-Generaal zou tevens gerechtigd moeten zijn de verzamelde gegevens in periodieke rapporten te publiceren.

Het Deense voorstel werd vooral door niet-wapenproducerende landen sterk bekritiseerd. Zij zagen in het Deense voorstel een poging om te discrimineren ten nadele van landen zonder een nationale wapenindustrie.

Denemarken zag er dan ook van af om een desbetreffende ontwerp-resolutie in stemming te brengen. Zo strandde ook dit bescheiden voorstel. Nederland had steun aan het Deense voorstel gegeven. Weliswaar verwachtte het meer heil van beperkende afspraken tussen groepen ontvangende landen en/of leverancierslanden, maar internationale registratie van wapenleveranties kon van nut zijn als een eerste stap in die richting.

Regionale akkoorden

Ook in de Geneefse Ontwapeningscommissie (ENDC en sedert 1969 CCD geheten) is het vraagstuk van de handel in conventionele wapens herhaaldelijk door verschillende landen aangesneden, doch tot een systematische en diepgaande behandeling is het nooit gekomen. Vooral de Verenigde Staten heeft zich ingespannen de discussie op gang te brengen. Het door dit land verdedigde uitgangspunt was, dat de wapenhandel het best kon worden bestreden door de sluiting van regionale akkoorden, waarin de tot de regio behorende landen de verplichting zouden aangaan af te zien van de verkrijging van bepaalde wapens. Als pendant van zulk een akkoord zouden leverancierslanden buiten de regio zich moeten verplichten het regionale akkoord te respecteren door zich te onthouden van levering van dergelijke wapens aan landen binnen de regio.

Experts-studie

In de zomer van 1970 zijn door de Nederlandse delegatie bij de CCD polsingen verricht om steun te vinden voor het denkbeeld het gehele complex van problemen betreffende de internationale wapenhandel in studie te doen nemen door een aantal door de Secretaris-Generaal der Verenigde Naties aan te wijzen deskundigen. Ook deze gedachte vond weinig steun bij de leden der CCD en Nederland zag daarom geen aanleiding tijdens de in 1970 gehouden zitting der Algemene Vergadering terzake een initiatief te ontwikkelen.

Obstakels

Alle pogingen om de internationale wapenhandel te willen beteugelen zijn in het verleden in grote mate afgestuit op de onwil der niet-producerende landen om de handel in wapens gescheiden van de produktie en het bezit van wapens te behandelen. Ook bij deze landen bestaat gewoonlijk een behoefte wapens te verwerven hetzij vanwege hun betrekkingen met andere landen in de regio, hetzij met het oog op hun interne politieke situatie. Zou men deze landen willen beperken in hun soeverein prerogatief om zich te bewapenen en te verdedigen dan zouden ook de producerende landen beperkingen moeten aanvaarden ten aanzien van de opbouw van hun eigen defensie-apparaat. Zo niet, dan zou men eenzijdig de producerende landen bevoordelen, en tegen de anderen discrimineren. Weigering van levering zou voor de niet-producerende landen aanleiding kunnen vormen zelf een wapenproduktie op te bouwen. Tegenover de onwil van deze landen stond veelal de onmacht der producerende landen het eens te worden over een selectief wapenexportbeleid. Slechts in enkele bijzondere gevallen (Noord-Korea, Zuid-Afrika, Portugal, Zuid-Rhodesië) werd in het kader der Verenigde Naties overeenstemming bereikt over maatregelen ter bevordering van een embargo. De uitvoering der overeengekomen maatregelen liet echter in de praktijk dikwijls veel te wensen over.

De onmacht der traditionele leverancierslanden om gezamenlijk de wapenhandel te beteugelen hangt ten nauwste samen met de in de wereld bestaande machtsverhoudingen en politieke tegenstellingen. Het Midden-Oosten geeft hiervan een goed voorbeeld. Pogingen der rivaliserende leverancierslanden om jegens het Midden-Oosten tot een gemeenschappelijk restrictief exportbeleid te komen zijn in het verleden steeds mislukt. Slechts een door de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk in 1950 gesloten tripartite regeling had enig succes, totdat de Arabische landen zich tot de communistische wereld wendden om wapenleveranties.

In het algemeen is de situatie momenteel zo, dat een niet-wapenproducerend land doorgaans wel zijn wapenbehoeften kan dekken hetzij bij westelijke hetzij bij communistische leveranciers, in het bijzonder de twee grootste mogendheden. Dikwijls bestaat daarbij een nauwe relatie tussen de wapenleveranties en de politieke betrekkingen tussen leveranciersland en klant.

Niet alleen militaire en politieke factoren spelen een rol bij de wapenleveranties. Economische motieven zijn eveneens dikwijls van groot belang. In de geïndustrialiseerde landen vormt de produktie van materieel voor militaire doeleinden doorgaans een niet onbelangrijke factor in de nationale economie, vooral voor wat betreft de geavanceerde industrieën, die in meerdere of mindere mate afhankelijk zijn van uitvoer naar het buitenland. Dit leidt enkele landen tot actieve bevordering van de wapenuitvoer.

Nederland

Om alle bovengenoemde redenen stuit het streven naar beteugeling van de wapenhandel op grote obstakels en zal vooruitgang op dit gebied op zijn best slechts zeer geleidelijk kunnen worden bereikt. Nederland heeft zich steeds, zoals hierboven reeds met enkele voorbeelden werd geïllustreerd, een krachtige voorstander getoond tot regulering van de wapenhandel. De ondergetekenden zullen voortdurend bedacht blijven op mogelijkheden om de beteugeling van de wapenhandel met daadwerkelijke maatregelen te bevorderen.

Nederland zelf heeft slechts een beperkte wapenindustrie, welke voornamelijk gericht is op de samenwerking in bondgenootschappelijk verband, hetzij in de vorm van wederzijdse leveranties, hetzij door deelname aan gezamenlijke produktieprojecten.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van de wapenexport is wettelijk gebaseerd op het bij Algemene Maatregel van Bestuur vastgestelde Uitvoerbesluit Strategische Goederen van 1963 dat weer berust op de In- en Uitvoerwet. Voor iedere uitvoer wordt een vergunning aangevraagd bij de Centrale Dienst van In- en Uitvoer van het Ministerie van Economische Zaken, waarna tezamen met de Ministeries van Defensie en van Buitenlandse Zaken overleg over deze aanvraag plaats vindt. Deze regeling wordt ook toegepast op de uitvoer door in Nederland gevestigde bedrijven van in het buitenland geproduceerde wapens.

Nederland voert een selectief wapenexportbeleid, waarbij overwegingen van vredesbeleid prevaleren boven strikt commerciële belangen. In de praktijk wordt een belangrijk aantal vergunningen niet afgegeven. Leveranties naar gevoelige en potentieel gevoelige regio's worden zorgvuldig op hun politieke merites beoordeeld. Dit geldt met name voor uitvoer naar landen, die in een gewapend conflict zijn betrokken of waar gevaar bestaat voor gebruik van het wapenmateriaal voor onderdrukking van de eigen bevolking. Ook wordt nauwgezet gelet op de aard der te leveren goederen in relatie tot hun bestemming. Bij een negatieve uitslag der beoordeling wordt een exportvergunning geweigerd. Nederland houdt zich strikt aan de in het kader der Verenigde Naties overeengekomen wapembargo-maatregelen. De Minister van Buitenlandse Zaken brengt periodiek aan de Vaste Commissie voor BZ van de Tweede Kamer vertrouwelijk verslag uit aangaande wapenexport vanuit Nederland.

J. Beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens

De regering acht het gewenst dat internationaal overleg wordt gevoerd over de vraag, of het gebruik van sommige conventionele wapens aan banden dient te worden gelegd omdat ze buitensporig leed zouden kunnen veroorzaken of een niet-selectieve uitwerking zouden hebben. Terwijl vraagstukken van deze aard reeds in de vorige eeuw voorwerp van beraad hebben gevormd (leidende o.m. tot de 'Verklaring van St. Petersburg' van 1868) en ook in het begin van de twintigste eeuw nog herhaaldelijk zijn besproken, zijn ze daarna lange tijd buiten de aandacht gebleven. Pas sinds enkele jaren is hiervoor opnieuw belangstelling gerezen.

Diplomatieke conferentie

Impulsen hiertoe zijn o.m. uitgegaan van het overleg dat de laatste jaren wordt gevoerd om te komen tot een versterking en uitbreiding van het humanitaire oorlogsrecht, neergelegd in de vier Conventies van Genève van 1949. Deze vernieuwing van het 'Geneefse recht' is voorbereid door

conferenties van regeringsdeskundigen, die in 1971 en 1972 hebben plaatsgevonden onder auspiciën van het Internationale Comité van het Rode Kruis, en vormt sedert 1974 onderwerp van een Diplomatieke Conferentie, bijeengeroepen door de Zwitserse regering. Hoewel de hier bedoelde wapenkwestie formeel buiten het kader valt van de aanvulling van de Geneefse Conventies, hebben tijdens de deskundigenconferentie van 1972 experts van negentien landen, waaronder Nederland, voorgesteld dat het ICRK een speciale bijeenkomst zou organiseren over het probleem van het gebruik van bepaalde conventionele wapens die buitensporig leed kunnen veroorzaken of een niet-selectieve uitwerking kunnen hebben. Naar aanleiding hiervan nodigde het ICRK een aantal deskundigen uit, die in 1973 een rapport over dit onderwerp opstelden.

Een andere impuls is uitgegaan van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties, die in 1971 een resolutie aannam waarin zij de Secretaris-Generaal verzocht een rapport op te stellen over napalm en andere brandverwekkende wapens en alle aspecten van het gebruik daarvan.

De Diplomatieke Conferentie, die zich beraadt over twee aanvullende protocollen bij de Geneefse Conventies van 1949 (t.w. één voor het internationale gewapende conflict en één voor het niet-internationale gewapende conflict), heeft zich tijdens haar in februari-maart 1974 gehouden eerste zitting in een commissie-ad hoc eveneens met de hier bedoelde wapenkwestie beziggehouden. Teneinde te voorkomen dat het werk aan de ontwerp-protocollen onnodig zou worden vertraagd en om te bereiken, dat voldoende expertise aan de besluitvorming van regeringen ten grondslag zou kunnen liggen, hechtte zij haar goedkeuring aan een plan van het ICRK om dit wapen-probleem verder met regeringsdeskundigen te bespreken. In overeenstemming hiermee is in september-oktober 1974 te Luzern onder leiding van het ICRK een eerste conferentie van regeringsdeskundigen over dit onderwerp gehouden.

In de conferentie te Luzern gaven juridische, militaire en medische deskundigen hun expertise over een zeer breed spectrum van wapens van land- en luchtmacht, daarbij steunende op kennis van het bestaande internationale recht en visie op de ontwikkelingsmogelijkheden ervan, op technische en operationele kennis omtrent moderne conventionele wapensystemen – zowel uit oorlogspraktijk als uit technische beproevingen verkregen – en op medische ervaring verworven op recente oorlogstonelen en de civiele praktijk en onderzoek. Dit overleg werd tijdens de Tweede Diplomatieke Conferentie in Genève dit voorjaar voortgezet ten einde de resultaten van de Luzernconferentie te evalueren en de behoefte aan een tweede zitting van de Deskundigenconferentie te bezien.

Het scala van de te Luzern besproken wapens omvat zowel die wapens welke bij de diverse krijgsmachten in gebruik zijn als die welke te zijner tijd in de bewapening zouden kunnen worden opgenomen, alsook wapens welke in modern uitgeruste krijgsmachten reeds zijn uitgefaseerd.

Zeer veel aandacht werd besteed aan brandverwekkende wapens, in het bijzonder napalm. Dit wapen, dat eerder in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties ter sprake kwam, is ernstig op zijn al of niet aanvaardbaarheid in het licht van in ontwerp voorliggende algemene bepalingen met betrekking tot het humanitair oorlogsrecht en van zijn militair nut onderzocht. Te verwachten is dat tenminste sterke restricties op het gebruik van dit wapen in de komende conferenties zullen worden voorgesteld. Voor het overige bestaan er nog zulke grote verschillen van inzicht omtrent de vraag welke wapens onder de categorie brandverwekkende wapens kunnen worden gerangschikt, dat hieromtrent geen voorspellingen kunnen worden uitgesproken. De hier aan de orde zijnde wapens hebben de bijzondere aandacht van de Regering. Het ligt in het voornemen om bij de Nederlandse krijgsmacht in ieder geval napalm, die vanuit vliegtuigen wordt verspreid, uit te faseren, terwijl een verbod van het gebruik van witte fosfor positief zal worden benaderd.

Wapenkwestie

Napalm, witte fosfor

Tot de wapens welke nog grotendeels in het ontwikkelingsstadium verkeren, behoren o.m. de klein-kaliber hoge snelheidsmunitie. In diverse landen vinden beproevingen plaats, waarbij ook Nederlandse waarnemers aanwezig zullen zijn, teneinde vast te stellen of deze wapens, welker militair nut vaststaat, in het licht van het humanitair oorlogsrecht aanvaardbaar zijn. De resultaten van deze beproevingen zullen naar verwachting op de conferenties van 1976 worden bekend gesteld en zullen een rol spelen bij de standpuntbepaling van de regeringen. Indien blijkt dat de effecten van deze wapens inderdaad zo kwaadaardig zijn dat zij onverenigbaar zijn met de grondbeginselen van het oorlogsrecht, zal Nederland een gebruiksverbod steunen en de betrokken wapens niet aanschaffen.

Mijnen

In de categorie wapens-met-uitgestelde-werking is er een algemeen streven om het risico dat de burgerbevolking, ook na het beëindigen van een gewapend conflict, kan lopen, zoveel mogelijk te beperken. Als specifieke onderwerpen die hierbij aan de orde zijn, kunnen worden genoemd: het leggen van mijnevelden vanuit de lucht, en 'boobytraps' of valstrikmijnen. Voor wat het eerste betreft meent de Regering dat in ieder geval een registratieplicht (die in de NAVO reeds bestaat), verplicht dient te worden gesteld evenals het aanbrengen van zodanige technische voorzieningen dat deze wapens zich na verloop van tijd zelf vernietigen of neutraliseren. Wat de valstrikmijnen aangaat is Nederland voorstander van een verbod daarvan.

'Anti-personnel clusterbom'

Ten aanzien van de zgn. 'anti-personnel clusterbom', een wapen dat voorzover bekend slechts door een of meer zeer moderne krijgsmachten wordt gevoerd, zal het beantwoorden van de vraag of deze een grotere letaliteit en een ernstiger verwondend vermogen bezit dan meer orthodoxe munitiesoorten, een belangrijke factor zijn bij de beoordeling van de vraag of deze wapens aanvaardbaar zijn uit het oogpunt van het humanitair oorlogsrecht. De Regering zal in ieder geval niet overgaan tot aanschaf van deze wapensoort en zich voor een verbod daarvan uitspreken.

Voor wat betreft de moderne laser- en TV-geleide wapens werd tijdens de afgelopen conferenties meermalen opgemerkt dat deze duidelijk minder indiscriminatoir zijn dan orthodoxe bommen, welke voor hetzelfde effect vaak tot oppervlakte-bombardementen noodzaken en waarbij grote collaterale schade onvermijdelijk is. Omtrent de tweede zitting van de Deskundigenconferentie werd te Genève vastgesteld, dat deze zich zal beraden over ontwerp teksten voor verdragsbepalingen, welke verboden dan wel beperkingen van gebruik van bepaalde conventionele wapens zullen inhouden. Op basis van de opgestelde ontwerp teksten zullen in de zomer van 1976 tijdens de Derde Deskundigenconferentie de regeringen overleg plegen en besluiten kunnen nemen omtrent definitieve verdragsteksten. Het is in dit stadium niet mogelijk vast te stellen hoe dergelijke bepalingen zullen kunnen luiden, noch op welke wijze en waar zij zullen worden vastgelegd. Voor dit laatste staan meerdere wegen open.

De Regering is zich haar medeverantwoordelijkheid ten aanzien van het voorgaande terdege bewust en bereidt zich grondig voor op haar deelname aan de komende conferenties. Het is duidelijk dat ook de bewapening van de Nederlandse krijgsmacht de invloed van de eventueel totstandgekomen verdragsbepalingen zal ondergaan, hetgeen financiële en organisatorische gevolgen zal kunnen hebben. Hierbij zij terzake van de brandverwekkende wapens opgemerkt, dat in de Nederlandse krijgsmacht de napalmwapens reeds op het punt staan te worden uitgefaseerd. Inzake wapens, waaromtrent Nederland over eigen expertise beschikt, zoals die met vertraagde werking (mijnen), zullen Nederlandse initiatieven worden ingebracht in de zin als hiervoor bedoeld.

K. Geofysische oorlogvoering

Dit onderwerp op de agenda van de ontwapeningsonderhandelingen is van zeer recente datum en de contouren ervan zijn nog niet duidelijk afgebakend. Het kwam voor het eerst naar voren tijdens de topontmoeting te Moskou in juli 1974, waar de Amerikaanse en Russische leiders afspraken om deskundigen te laten onderzoeken hoe de gevaren van het gebruik van technieken tot veranderingen van het milieu ('environmental modification techniques') voor militaire doeleinden zouden kunnen worden overwonnen. Enige tijd later stelde de Sowjet-Unie als nieuw punt voor de agenda van de 29e zitting van de Algemene Vergadering der VN voor: de kwestie van een 'Verbod van handelingen ter beïnvloeding van het milieu en het klimaat voor militaire en andere doeleinden die onverenigbaar zijn met het handhaven van de internationale veiligheid, menselijk welzijn en gezondheid'. Aan de tekst van een desbetreffende ontwerp-resolutie was een ontwerp gehecht van een verdrag dat dezelfde titel droeg. De Algemene Vergadering heeft dit onderwerp voor verdere behandeling doorverwezen naar de Geneefse Ontwapeningscommissie.

Sowjet-ontwerp

Wat het onderwerp precies inhoudt, is overigens nog niet erg duidelijk. Het Sowjet-ontwerpverdrag somt een aantal met name verboden handelingen op waarvan men zich kan afvragen of die in oorlogstijd kunnen worden toegepast of een doelmatige vorm van oorlogvoering vormen. Zo staat naast het kunstmatig opwekken van regen ook vermeld het wijzigen van de fysische en chemische eigenschappen van zeeën en oceanen dat zou kunnen leiden tot een verandering van het hydrologische systeem en van de ecologie van de biologische rijkdommen van zeeën en oceanen. Ook bij andere voorbeelden zoals het kunstmatig opwekken van aardbevingen of het veranderen van de natuurlijke staat van rivieren en meren dat tot uitdroging of overstroming zou kunnen leiden, lijkt het niet zo zeer te gaan om handelingen die worden ondernomen om een tegenstander schade toe te brengen dan meer in het algemeen om directe ingrepen in het milieu met schadelijke gevolgen voor derden.

Een wijziging in de oorspronkelijke formulering van het onderwerp zoals door de Sowjet-Unie voorgesteld, heeft slechts verduidelijkt dat handelingen waarbij schade voor derden niet opzettelijk bedoeld wordt, buiten beschouwing blijven. De even vage als brede woorden 'en voor andere doeleinden' werden vervangen door 'en voor andere vijandige doeleinden'. Men zou hier kunnen denken aan, ook in vredetijd mogelijke, handelingen waarvan een nadelig effect voor anderen wordt nagestreefd of ten minste op voorhand bekend is.

Terreinverkenning

Van de materie is nog te weinig bekend en het probleemgebied is nog te weinig afgebakend dan dat de ondergetekenden duidelijk positie kunnen bepalen. De besprekingen in de CCD zullen naar het hun voorkomt in eerste instantie een verkennend karakter moeten dragen om vast te kunnen stellen wat precies het onderwerp van onderhandelingen en eventuele beperkende maatregelen zou kunnen vormen.

Naar de voorlopige mening van de ondergetekenden zal het in de CCD moeten gaan om vormen van geofysische oorlogvoering en niet om ingrepen in milieu en klimaat die op zich niet bedoeld zijn om anderen schade te berokkenen. De laatste vallen niet binnen de werkingsfeer van de Ontwapeningscommissie maar dienen elders te worden behandeld, met name in het kader van het VN Milieuprogramma (United Nations Environment Programme, UNEP). Nauwe samenwerking met UNEP lijkt in ieder geval geboden wanneer de CCD zich ook zou begeven op het terrein van de hierboven aangeduide 'vijandige' praktijken buiten de kontekst van een gewapend conflict. Van de andere kant zouden in de CCD buiten beschouwing moeten blijven oorlogshandelingen die milieu-schade als onbedoeld neven-effect hebben; oorlogshandelingen zijn immers in het algemeen niet als milieu-vriendelijk aan te merken. Tenslotte zal rekening moeten worden gehouden met andere pogingen om het oorlogsgeweld te beteugelen, zoals

in het kader van het humanitair oorlogsrecht, waarin vormen van oorlogvoering zonder-onderscheid ('indiscriminate warfare'), als waartoe ook geofysische oorlogvoering gerekend zou kunnen worden, onderwerp zijn van nader beraad.

Waartoe de discussies in de CCD zullen leiden, valt thans nog niet te overzien. De ondergetekenden achten het overigens van groot belang dat aan deze materie aandacht wordt geschonken, opdat tijdig een nieuwe en riskante vorm van oorlogvoering wordt uitgebannen alvorens die praktijk is geworden.

L. Beperking militaire budgetten

De bewapeningswedloop heeft niet alleen hoogst bedenkelijke gevolgen voor de internationale veiligheidssituatie, ook op sociaal-economisch terrein betekent zij een onverantwoord zware belasting. Financiële middelen, grondstoffen en inspanningen van vaak zeer hoog gekwalificeerde technici gaan erdoor verloren voor de sociale en economische ontwikkeling van de rijke maar vooral ook van de arme landen. In het SIPRI-jaarboek 1975 wordt gesteld dat in 1974 de bestedingen in de hele wereld voor militaire doeleinden meer dan 200 miljard dollar beliepen, dat is meer dan vijftien maal het bedrag dat als hulp via officiële kanalen aan de ontwikkelingslanden wordt verstrekt. Het is duidelijk dat de verschillen tussen deze bedragen niet in enigerlei redelijke verhouding staan tot de waarde van de doeleinden die ermee worden gediend. Begrijpelijk is het dat met name de ontwikkelingslanden sterk aandringen op ingrijpende verlaging van de militaire uitgaven teneinde de vrijgekomen gelden voor een belangrijk deel ten goede te doen komen aan de ontwikkelingssamenwerking. Als graadmeter voor de intenties van de ontwikkelde landen wordt gehanteerd de mate waarin zij bereid zijn de bescherming van hun nationale veiligheid achter te stellen bij de bevordering van de mondiale veiligheid en vrede. Anderzijds is het een reden tot zorg dat het aandeel van de landen van de derde wereld in het totaal van de militaire bestedingen de laatste jaren sterk is toegenomen.

In 1971 heeft de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties op verzoek van de Algemene Vergadering een rapport doen verschijnen over de 'Economische en Sociale Gevolgen van de Bewapeningswedloop', waarvan een Nederlandse uitgave is verschenen in de serie Uitgaven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (nr. 101). De nationale en internationale gevolgen van de bewapeningswedloop en de uitgaven voor militaire doeleinden worden daarin uitvoerig beschreven. Een van de belangrijkste conclusies van dit rapport is dat stopzetting van de bewapeningswedloop en een aanmerkelijke vermindering van de militaire uitgaven de sociale en economische ontwikkeling van alle landen zou bevorderen en de mogelijkheden zou vergroten om de ontwikkelingslanden meer hulp te bieden.

Deze conclusie kan geheel worden onderschreven. De bestaande ongelijkheden in de wereld laten niet toe dat een zo belangrijk deel van de beschikbare middelen wordt aangewend voor militaire doeleinden. Men kan zich evenwel afvragen of de wijze waarop de discussie hieromtrent zich in de praktijk toespitst, wel de meest optimale wijze van benadering van deze problematiek vormt. Daarbij gaat het om de vraag naar de mogelijkheid van rechtstreekse reductie van de militaire budgetten zonder verdere bijzondere maatregelen.

Dit onderwerp is thans als gevolg van een initiatief van de Sowjet-Unie in behandeling bij de Verenigde Naties. In 1973 stelde de Sowjet-Unie voor dat de permanente leden van de Veiligheidsraad hun militaire budgetten met 10 procent zouden verlagen en van deze besparingen weer 10 procent ter beschikking zouden stellen van ontwikkelingslanden; op andere economisch en militair sterke landen werd een beroep gedaan dit voorbeeld te volgen. Een desbetreffende resolutie van de Sowjet-Unie werd door de Algemene Vergadering aanvaard, evenals een resolutie die door Mexico was ingediend en waarin de Secretaris-Generaal gevraagd werd een experts-

studie van de problematiek¹ te laten maken. Tijdens haar jongste zitting in 1974 besloot de Algemene Vergadering het desbetreffende rapport voor commentaar aan de regeringen der lid-staten voor te leggen. De Sowjet-resolutie van 1973 is in de praktijk een dode letter gebleken.

Dit laatste was op voorhand te voorzien aangezien de uitwerking van dit voorstel door de Sowjet-Unie gebonden was aan een uniform gedrag van alle vijf permanente leden van de Veiligheidsraad. Op de weigering van China kon bij voorbaat worden gerekend, evenals op de onthouding van de overigen. Dat slechts een-tiende van de op militaire uitgaven bespaarde gelden voor ontwikkelingsdoeleinden werd aangewezen, maakte het Sowjet-voorstel ook in de ogen van de ontwikkelingslanden niet erg serieus; slechts met moeite kregen zij van de Sowjet-Unie gedaan dat werd vastgesteld dat dit één-honderdste deel van de totale militaire uitgaven zou worden toegevoegd aan de reeds gegeven hulp.

Ontwikkelingshulp

Inmiddels is, zoals hierboven aangegeven, het onderwerp in het vaarwater gekomen van een nader onderzoek naar de merites ervan. Een op het eerste gezicht aantrekkelijk aspect ervan is de gedachte van een 'ontwapenings-dividend' voor de ontwikkelingslanden. Blijkens een VN-studie² besteedden in 1970 de donorlanden US \$ 7,7 miljard aan officiële ontwikkelingshulp tegen US \$ 194 miljard aan militaire uitgaven, een verhouding derhalve van 4:100³. In het algemeen ligt de wens dat de militaire uitgaven zullen dalen en die voor ontwikkelingssamenwerking zullen stijgen, dan ook voor de hand.

Of ook een directe koppeling moet worden gemaakt in die zin dat de eerste moeten dalen om de andere te kunnen laten stijgen, lijkt evenwel niet juist. Hiertegen pleit onmiddellijk al het praktische argument dat de ontwikkelingslanden er geenszins mee gediend zouden zijn als zij op besparingen uit ontwapening zouden moeten wachten. Het ontwapeningsoverleg heeft ertoe geleid dat sommige militaire uitgaven achterwege konden blijven, maar echte besparingen, tot uitdrukking komend in een verlaging van militaire budgetten heeft het nog niet opgeleverd. Een meer principieel argument betreft het feit dat ontwapening en ontwikkelingssamenwerking twee op zichzelf staande doeleinden zijn die op grond van hun eigen merites moeten worden nagestreefd.

Ontwapening

In dit verband dient ook de vraag te worden gesteld of reductie van militaire budgetten als zodanig een geschikt instrument is om het doel van ontwapening en de daarmee beoogde bevordering van de internationale veiligheid naderbij te brengen. De ondergetekenden menen deze vraag ontkennend te moeten beantwoorden, waarbij zij overigens erkennen dat de noodzaak – om welke reden dan ook – om op militaire uitgaven te bezuinigen soms een prikkel tot overleg over wapenbeheersing en ontwapening kan vormen. Dit overleg betreft dan de bewapening zelf en niet rechtstreeks de daaruit voortvloeiende militaire uitgaven.

Ligt dit op zich al enigszins voor de hand, in de praktijk zou het ook buitengewoon moeilijk zijn om via reductie van militaire budgetten tot verantwoorde vormen van ontwapening te komen. Procentuele reducties als door de Sowjet-Unie voorgesteld, houden geenszins de garantie in dat een evenwichtig resultaat op het gebied van de bewapening wordt bereikt. Dit zou in theorie slechts mogelijk zijn indien tevens zou worden afgesproken in welke sectoren de bezuinigingen zouden dienen te worden doorgevoerd,

¹ Percentages werden hier niet meer genoemd.

² 'Disarmament and Development. Report of the group of experts on the economic and social consequences of disarmament'. 1972. VN-uitgave nr. E. 73.IX.1.

³ Deze verhouding is zeer globaal. Voor de zes landen met de hoogste militaire uitgaven, de Bondsrepubliek, China, Frankrijk, de Sowjet-Unie, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, lag – samen genomen – de verhouding op 3 : 100; voor de overige donorlanden gezamenlijk op 10 : 100. Voor Nederland was de verhouding toen ongeveer 18 : 100.

waarmee de discussie overigens meteen van het financiële vlak naar dat van de bewapening zelf zou zijn teruggebracht.

Een praktisch probleem is ook dat de militaire budgetten van de verschillende staten in opbouw sterk uiteenlopen, waarbij sommige militaire uitgaven – bijv. die voor militaire research en ontwikkeling – bij de een wel op de defensiebegroting zijn opgenomen maar niet bij de ander. Overigens is over de opzet en omvang van de militaire budgetten van een groot aantal staten slechts heel weinig bekend. Zo lopen de, overigens welberedeneerde, berekeningen van de militaire uitgaven van de Sowjet-Unie, die zijn opgesteld door het Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) en het International Institute for Strategic Studies (IISS) te Londen, nogal ver uit elkaar.¹

Tenslotte komt reductie van militaire budgetten als ontwapeningsmaatregel niet in aanmerking omdat de naleving daarvan in feite niet kan worden geverifieerd, zeker niet waar het gaat om staten waar de overheidsuitgaven niet openbaar en aan publieke controle onderhevig zijn.

M. Wereldontwapeningsconferentie

De gedachte van een wereldontwapeningsconferentie waartoe alle staten zouden worden uitgenodigd, werd in 1964 voor het eerst gelanceerd door de tweede topconferentie van niet-gebonden landen, gehouden te Kairo. Zij werd in 1971 opnieuw opgenomen door de Sowjet-Unie, hetgeen ertoe leidde dat de Algemene Vergadering der VN eerst de Secretaris-Generaal opdroeg de meningen van de lid-staten in te winnen, en later een commissie instelde van 35, weldra uitgebreid tot 40 leden om deze meningen te bestuderen. De Sowjet-Unie lijkt inmiddels wel wat van haar belangstelling voor deze zaak verloren te hebben, maar een groot aantal leden van de VN, vooral uit de kring der niet-gebonden landen, heeft de gedachte nog niet opgegeven. Daarbij spelen vooral de twee volgende overwegingen een rol.

In de eerste plaats leeft er wijd verspreid een gevoel van onbehagen met de trage vooruitgang in de Ontwapeningscommissie in Genève. Deze heeft sinds de totstandkoming van het Non-proliferatieverdrag slechts een tweetal verdragen tot stand weten te brengen – betreffende de denuclearisatie van de oceaانبodem en een verbod van biologische wapens – en was verder in vruchteloze discussies gewikkeld over stopzetting der kernproeven en chemische ontwapening. Ook in de CCD zelf heerste hierover ontevredenheid en één van de leden daarvan, Mexico, kwam met vergaande voorstellen tot wijziging van de structuur der ontwapeningsonderhandelingen. Op geregelde tijden zou een wereldwijde ontwapeningsconferentie moeten worden gehouden die richtlijnen zou verschaffen aan een meer beperkt onderhandelingsorgaan. Andere landen bepleitten een herziening van de procedures van de CCD, waaronder vooral afschaffing van de functie der co-presidenten, die wordt vervuld door de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten. Het werd vooral aan de overheersende invloed van deze mogendheden toegeschreven dat niet betere resultaten konden worden geboekt.

Een belangrijke rol speelde ook de wens om China bij de internationale ontwapeningsonderhandelingen te betrekken. Het houden van een wereldontwapeningsconferentie leek daartoe de weg te openen. De weigering van China om aan een dergelijke conferentie deel te nemen, tenzij aan twee zware voorwaarden zou zijn voldaan, vormt overigens thans juist het voornameste obstakel voor het bijeenkomen daarvan. Deze voorwaarden houden

¹ Voor het eerdergenoemde jaar 1970 schatte het SIPRI de militaire uitgaven van de Sowjet-Unie tussen US \$ 19,9 en 42,6 miljard ('SIPRI Yearbook 1972', blz. 69) en het IISS tussen US \$ 39,8 en 51,7 miljard ('The Military Balance 1970-71', blz. 6).

in dat de kernmogendheden, en in het bijzonder de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten zich zouden moeten verplichten om (a) nooit als eerste kernwapens te gebruiken en nimmer kernwapens te gebruiken tegen niet-kernwapenstaten en tegen kernwapenvrije zones, en (b) alle nucleair-bewapende strijdkrachten en alle kernwapens en overbrengingsmiddelen naar het eigen grondgebied terug te trekken en alle buitenlandse nucleaire bases op te heffen.

Aangezien er voorshands geen uitzicht bestaat op het vervullen van deze voorwaarden, stagneren de besprekingen over een toekomstige wereld-ontwapeningsconferentie. Ook de discussies over reorganisatie van de CCD zijn aan het verlopen en zijn ook onlangs nauwelijks opgevlamd toen besloten werd tot een uitbreiding van de CCD met een vijftal landen, waaronder de Bondsrepubliek Duitsland en de DDR.

De ondergetekenden blijven grote waarde hechten aan de CCD als forum voor internationale ontwapeningsonderhandelingen. Van afschaffing van het co-presidentschap van de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten en eventuele andere procedurele wijzigingen verwacht zij op zich geen betere onderhandelingsresultaten. Wil een wereldontwapeningsconferentie nieuwe impulsen aan de onderhandelingen geven, dan is het vereist dat deze goed wordt voorbereid en dat alle militair belangrijke landen, in het bijzonder alle kernwapenstaten, bereid zijn aan die voorbereidingen en aan de conferentie zelf mee te werken. Onder de gegeven omstandigheden zal Nederland zijn lidmaatschap van de CCD benutten om actief mee te zoeken naar oplossingen voor de problemen die daar aan de orde zijn of zullen komen.

IV. BELEIDSCONCLUSIES

De ontspanning tussen Oost en West, die zich de afgelopen jaren heeft voortgezet, heeft niet of ternauwernood geleid tot een beteugeling van de bewapeningswedloop. De toenadering tussen de grote mogendheden, waaronder met name de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten, heeft de kansen op een moedwillig uitgelokt conflict weliswaar sterk verminderd, doch de nog steeds toenemende voorraden nucleaire en conventionele wapens kunnen ook de gevolgen van een ongewild conflict, dat niet in een vroeg stadium conder controle kan worden gebracht, slechts catastrofaal doen zijn. Zulk een conflict is niet uitgesloten aangezien er een aantal spanningshaarden in de wereld bestaan die kunnen leiden tot een gewapend treffen waarbij onder bepaalde omstandigheden ook de grootmachten betrokken kunnen worden.

Hoezeer de ondergetekenden zich ook verheugen over de ontspanning en over het toegenomen verantwoordelijkheidsbesef bij de grote mogendheden, zij zijn ernstig verontrust over het voortgaan van de opvoering van het bewapeningspeil en zij achten het een dwingende eis dat de ontspanning gepaard gaat met substantiële reducties van de bestaande wapensystemen, met name in de nucleaire sector. Een eventuele massale inzet van de nucleaire wapens zou immers tot zeer ernstige gevolgen voor de mensheid als geheel leiden. Voorts zouden juist bij deze wapens technische doorbraken de gegroeide relatieve stabiliteit ernstig zouden verstoren. Het is derhalve van het grootste belang dat juist m.b.t. de kernwapens effectieve maatregelen van wapenbeheersing en wapenvermindering worden tot stand gebracht. Dit moet ook mogelijk zijn omdat het huidige evenwicht een aanzienlijke wederzijdse vermindering der kernwapenarsenalen toelaat. Daarnaast zijn overeenkomsten over een beperking van verdere wapenontwikkelingen van groot belang. Het is immers veelal de vrees voor technologische doorbraken bij de andere partij, die een stimulans vormt voor de eigen inspanningen.

Voor wat betreft de nucleaire problematiek verdienen drie terreinen speciale vermelding:

A.1. Een toeneming van het aantal landen dat over kernwapens beschikt, zou een ernstige bedreiging betekenen van internationale vrede en veiligheid. Verkrijging van het kernwapen door één staat veroorzaakt gevoelens van onveiligheid en zich-bedreigd gevoelen bij andere staten, die deze er toe kunnen leiden zich zelf op hun beurt van kernwapens te voorzien. Het Nederlandse beleid zal derhalve gericht blijven op een zo algemeen mogelijke aanvaarding van het Non-proliferatieverdrag. De onlangs gehouden Toetsingsconferentie van dit Verdrag heeft bepaalde wegen geopend om te komen tot een actualisering van het niet-verspreidingsbeleid. Ook al bestaat er gerechtvaardigde teleurstelling over de mate waarin de kernmogendheden hebben voldaan aan hun verplichtingen uit het NPV om zichzelf beperkingen op te leggen, dit mag niet leiden tot vervaging van het inzicht dat het voor de veiligheid in de wereld van het allergrootste belang is dat het aantal landen dat over kernwapens beschikt, niet toeneemt. Indien eenmaal de bestaande psychologische grenzen worden overschreden, zal het nog moeilijker, zoal niet onmogelijk worden, het nucleaire bewapeningsproces onder controle te krijgen.

Ratificatie door zoveel mogelijk staten, waaronder met name die staten wier technische capaciteiten hen in beginsel stempelen tot potentiële kernwapenstaten, blijft derhalve een belangrijke doelstelling van het beleid. Daarnaast zal actief door Nederland medegewerkt worden aan de verdere uitwerking van de door de Toetsingsconferentie aanvaarde aanbevelingen.

A.2. Een wezenlijke bijdrage aan het non-proliferatiebeleid wordt voorts geleverd door het instellen van kernwapen-vrije zones in gebieden waar nucleaire wapens tot dusverre nog niet hun intrede hebben gedaan. Nederland heeft zich derhalve positief opgesteld t.a.v. de instelling van kernwapen-vrije zones in het Midden-Oosten en Zuid-Azië. In het laatste gebied vormt de in het voorjaar van 1974 gehouden kernproef door India een complicerende faktor. Ook al stelt de Indiase regering dat deze kernproef slechts vreedzame doeleinden dient, technisch gezien bestaat er geen onderscheid tussen een explosiemiddel voor vreedzame en voor wapentechnische doeleinden. Het houden van vreedzame kernexplosies door niet-kernwapenstaten kan derhalve een ondermijning van het non-proliferatiebeleid inhouden. Om deze reden heeft Nederland krachtig bevorderd dat de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een aantal competente organisaties, zoals de Geneefse Ontwapeningscommissie en de Internationale Organisatie voor Atoomenergie, verzocht een nadere studie te maken van de materie der vreedzame kernexplosies.

A.3. Ook via sluitende waarborgen op en regelingen omtrent de levering van splijtbaar materiaal en uitrusting dient te worden verzekerd dat proliferatie van kernwapens wordt voorkomen. De ondergetekenden verwelkomen het derhalve dat in het afgelopen jaar na langdurige onderhandelingen afspraken hieromtrent door een aantal leverancier-staten zijn gemaakt en zij hopen dat langs de door de Toetsingsconferentie aanbevolen wegen de werking van deze regelingen zal kunnen worden uitgebreid.

A.4. Daarnaast is het van groot belang dat ook voorzieningen in internationaal verband worden getroffen die voorkomen dat splijtbaar materiaal in handen komt van particuliere personen en groeperingen. Zeker in een periode waarin als gevolg van de ontwikkelingen op energiegebied verwacht kan worden dat de toepassing van kernenergie in omvang en betekenis zal toenemen, is het van het grootste belang dat m.b.t. de fysieke beveiliging van nucleaire materialen tijdig doeltreffende regelingen tot stand worden gebracht. Nederland zal binnen de daarvoor in aanmerking komende kaders voortgaan aandacht te vragen voor deze problematiek.

Het Non-proliferatieverdrag blijft dus één der toetsstenen van het Nederlandse ontwapeningsbeleid. Ook al kan begrip worden opgebracht voor het feit dat een aantal landen de bepalingen van het NPV als discriminatoir ervaren, de internationale veiligheid zou ernstig in gevaar worden gebracht, indien het aantal kernwapen-staten zou toenemen; derhalve dient dit discriminatoire element als het minste kwaad te worden aanvaard.

Anderzijds moet worden opgemerkt dat het discriminatoire effect van het NPV te sterker zal worden gevoeld, naarmate de kernwapenstaten langer blijven talmen met het voldoen aan de hun in het NPV opgelegde verplichting tot reductie van hun kernwapenarsenalen. Het niet-deelnemen van China en Frankrijk aan het ontwapeningsoverleg moet in dit kader betreurd worden, doch evenzeer het achterblijven bij de verwachtingen van de resultaten van het overleg tussen de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten over de beperking van strategische wapenen.

B.1. Niet alleen ter versterking van het non-proliferatiebeleid, doch ook voor het behoud van de internationale veiligheid is het noodzakelijk dat de kwalitatieve bewapeningswedloop tussen met name de beide grootste kernwapenmachten wordt beteugeld en stopgezet. Gelijk reeds eerder werd opgemerkt zou een technische doorbraak het gegroeide evenwicht kunnen verstoren, terwijl op dit moment de bestaande gelijkwaardigheid de beste garantie lijkt te zijn voor het niet-uitbreken van een kernoorlog. Daarnaast en daaropvolgend zou dan gesproken kunnen worden over een evenwichtige vermindering van de bestaande kernwapenarsenalen waardoor het evenwicht op een lager niveau zou kunnen functioneren.

Een belangrijke bijdrage tot beteugeling van de kwalitatieve bewapeningswedloop zou naar het oordeel van de ondergetekenden zijn een volledig verbod van alle kernproeven. Struikelblokken op de weg naar de totstandkoming van een dergelijke volledige kernstop zijn tot dusverre geweest het ontbreken van overeenstemming over de vraag of inspectie ter plaatse moet worden toegestaan en het feit dat het zich laat aanzien dat – zeker aanvaardbaar – niet alle kernwapenmogendheden (te denken is met name aan China en Frankrijk, die ook afzijdig zijn gebleven van het partiële kernstopverdrag van 1963) zulk een verbod zouden aanvaarden. Een en ander maal is echter in het ontwapeningsoverleg van Nederlandse zijde opgemerkt dat die bezwaren niet opwegen tegen de gevaren die verbonden zijn aan de voortzetting van de kwalitatieve bewapeningswedloop. Dit geldt te meer nu door de toenemende perfectionering van de nationale detectiemogelijkheden de risico's van een onopgemerkte ontduiking van het verbod, indien niet aan de eis van inspectie ter plaatse wordt voldaan, sterk zijn afgenomen. Nederland zal zich derhalve blijven inzetten voor de totstandkoming op zo kort mogelijke termijn van een regeling waarbij alle kernproeven worden verboden.

B.2. Het zou de voorkeur verdienen indien onder een dergelijk verbod ook zouden vallen kernproeven die beweerdelijk voor vreedzame doeleinden worden opgenomen, zolang niet is aangetoond dat deze kernproeven een economisch nuttige functie kunnen hebben. De hoopvolle verwachtingen die daaromtrent in het verleden hebben bestaan, zijn in de afgelopen jaren niet bewaarheid.

Niet-insluiting van de zgn. vreedzame kernproeven in een algehele kernstop zou de verificatie-problematiek ernstig vergroten, tenzij iedere maal inspectie ter plaatse zou worden toegestaan. Het zou eveneens tot gevolg hebben dat – gezien het feit dat geen onderscheid kan worden gemaakt tussen explosiemiddelen voor militaire en voor vreedzame doeleinden – er toch een zekere kennis beschikbaar komt die voor wapentechnische doeleinden zou kunnen worden aangewend. Indien het niet mogelijk zal blijken vreedzame kernexplosies onder een algehele kernstop te begrijpen, dan dienen strenge waarborgen te worden geschapen om te voorkomen dat via vreedzame kernexplosies een sluipende proliferatie zou plaatsvinden.

Beteugeling kwalitatieve
bewapeningswedloop

C.1. Meer in het algemeen zijn de ondertekenden van mening dat waar dat maar mogelijk is de rol van de kernwapenen moet worden teruggedrongen om te voorkomen dat een militair conflict zich zou ontwikkelen tot een nucleaire oorlog. Voor een goed begrip moge worden opgemerkt dat dit terugdringen van de rol van de kernwapens niet alleen is een kwestie van vermindering van de aantallen kernwapens, doch evenzeer, zo niet meer, van het scheppen van voorwaarden in de internationale samenleving die de waarschijnlijkheid van het uitbreken van conflicten, met name van conflicten die nucleaire proporties zouden kunnen verkrijgen, verminderen. Toename van vertrouwen, versterking van betrekkingen, grotere interdependentie resulterend in concrete afspraken zijn daarvoor de bouwstenen. Zo kan men zeggen dat de overeenkomst van 22 juni 1973 tussen de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten een bevestiging en bezegeling is van het gegroeide inzicht dat de massale inzet van kernwapens in een conflict tussen de beide grootmachten slechts kan leiden tot wederzijdse vernietiging, en dat derhalve de rol van de kernwapens in hun onderlinge betrekkingen is teruggedrongen. Het is echter evenzeer duidelijk, dat een dergelijke overeenkomst niet de spanningen wegneemt die te eniger tijd tot een daadwerkelijke inzet van deze wapens zouden kunnen leiden. Het beleid dient derhalve gericht te zijn op het wegnemen van de oorzaken van spanning en geschillen en op het treffen van maatregelen die het onderling vertrouwen kunnen bevorderen, maar daarnaast evenzeer op het maken van afspraken in de sfeer van wapen-beheersing en wapenbeperking, omdat juist daardoor als bedreiging ervaren dispariteiten in de machtsverhoudingen kunnen worden weggenomen.

a. Om deze redenen moet het grootst mogelijke belang worden gehecht aan het welslagen der MBFR-onderhandelingen te Wenen. Indien deze onderhandelingen zouden leiden tot het wederzijds aanvaarden van een globale conventionele pariteit, zouden daarmee reeds de risico's van een vroegtijdig gebruik van de nucleaire wapens zijn verminderd.

b. Dat Nederland daarnaast van oordeel is dat zo spoedig mogelijk de tactische kernwapens in de onderhandelingen dienen te worden betrokken, is omdat ook een getalsmatige reductie een belangrijke bijdrage kan vormen tot een normalisering van de verhoudingen in Europa. Een welslagen van de MBFR-onderhandelingen is ook daarom zo belangrijk, omdat daarmee voor het eerst in de geschiedenis landengroepen, die elkaar geruime tijd als potentiële tegenstanders hebben gezien, zich over en weer gebonden hebben voor wat betreft de omvang van hun strijdkrachten, zij het dat dit slechts geldt voor een beperkt gebied.

C.2. Naast de reeds genoemde beleidsvoornemens die alle reeds een terugdringing van de rol van de kernwapens inhouden, dient er met de grootste waakzaamheid op te worden toegezien, dat zich geen ontwikkelingen voordoen die zouden kunnen leiden tot een vergroting van de betekenis van de kernwapens of tot een accentuering van hun rol bij de verzekering der veiligheid. In concreto betekent dit:

a. De vorming van een Westeuropese kernmacht moet worden gezien als een ernstige verstoring van het gegroeide politieke en militaire evenwicht. Voortdurend dient dan ook te worden getoetst of bepaalde ontwikkelingen dan wel bepaalde maatregelen niet kunnen leiden tot versterking van de tendensen die kunnen uitlopen op de totstandkoming van zulk een kernmacht.

b. Indien overwogen wordt het bestaande arsenaal aan tactische nucleaire wapens te vervangen c.q. te moderniseren dient er met de grootste zorg voor te worden gewaakt dat dit niet leidt tot verhoging van het nucleaire potentieel dan wel tot een versterking van de betekenis van het kernwapen voor de handhaving van de veiligheid. Zo mag dit proces van modernisering er met name niet tot leiden dat de scheidslijnen tussen nucleaire en conventionele wapens vervagen.

Om deze reden wordt de zgn. miniaturisering van de kernwapens afge-
wezen.

c. Het is hoge mate gestructureerde afschrikkingssysteem dient beperkt te blijven tot het gebied, waarop het thans van toepassing is. Uitbreiding van taken of van het verdragsgebied van de Noordatlantische Verdragsorganisatie dient dan ook niet plaats te vinden, zo dit in de toekomst ooit mocht worden overwogen. Weliswaar kan niet worden ontkend dat het strategisch evenwicht tussen de beide grote kernmogendheden zijn invloed ook doet gelden ten aanzien van andere gebieden waar hun belangen niet met elkaar in overeenstemming zijn, doch een uitbreiding van de werkingssfeer van de beide bondgenootschappen zou de oplossing der aldaar bestaande problemen alleen maar kunnen compliceren.

d. Het beleid dient voorts gericht te blijven op voortzetting der ontspanning tussen Oost en West door middel van regelingen en overeenkomsten die ertoe kunnen leiden dat de gemeenschappelijke belangen worden versterkt, het vertrouwen wordt hersteld en geschilpunten op vreedzame en harmonische wijze tot oplossing worden gebracht. Voor het bereiken van deze doelstellingen komt op dit moment aan de onderhandelingen in het kader van de Conferentie voor Europese Veiligheid en Samenwerking een bijzonder belangrijke plaats toe.

In het kader van deze besprekingen dient met name te worden verzekerd dat de erkenning van de verscheidenheid van politieke en sociaal-economische systemen niet de gescheidenheid van de volkeren van Europa bezegelt. In dat geval zouden wij immers nooit verder komen dan tot een vastleggen van de status quo, zonder daarmee de dieper liggende oorzaken van onbegrip en wantrouwen weg te nemen. Daarbij gaat het er om duidelijk te maken dat het ons geenszins te doen is om ontregeling van de bestaande verhoudingen, aangezien daardoor immers ook onze eigen veiligheid ernstig bedreigd zou worden.

Om deze reden hecht de Regering er bijzonder belang aan dat de toenadering tussen Oost en West niet alleen blijkt uit de verbeterde betrekkingen tussen regeringen, doch evenzeer uit toegenomen contacten tussen de volkeren. Zij is er daarbij van overtuigd dat deze contacten niet worden uitgesloten door de bestaande verschillen in de onderscheiden systemen, doch dat een nieuwe veiligheidsstructuur zulk een verbeterde verstandhouding behoeft, wil zij levenskrachtig en tegen onverwachte schokken bestand zijn. Het streven moet immers gericht zijn op de groei van zodanige verhoudingen dat de militaire confrontatie geleidelijk kan worden verminderd, en op de totstandkoming van een veiligheidsstructuur die een minimum aan gewapende macht behoeft omdat zij over andere middelen beschikt ter beslechting van geschillen en belangenconflicten. Dit laatste is slechts mogelijk in een klimaat van wederzijds vertrouwen tussen regeringen en volken.

Tezamen met een gunstig resultaat van de MBFR-besprekingen voor wat betreft de totstandkoming van een globale conventionele pariteit, worden op deze wijze de grondslagen gelegd voor een veiligheidsstructuur voor Europa, waarvan op dit moment nog niet gezegd kan worden welke contouren zij zou kunnen aannemen, doch die zou kunnen gaan in de richting van een op onderlinge overeenstemming berustend evenwichtig peil der conventionele strijdkrachten, terwijl de kernwapenen, zo zij niet volledig kunnen worden afgeschaft, de functie zouden kunnen hebben van een garantie dat de andere partij ze niet te eniger tijd toch zou gebruiken. In deze context zou alsdan tevens kunnen worden overwogen of afspraken kunnen worden gemaakt over het niet-eerste gebruik van kernwapens en over de vaststelling van bepaalde gebieden waarbinnen deze wapens niet mogen worden opgeslagen. Het is overigens duidelijk dat wij ons nog slechts aan het begin bevinden van de weg die uiteindelijk tot de hier geschetste veiligheidsstructuur zal moeten leiden. De bestaande stabiliteit, waarvan de betekenis niet onderschat mag worden, vooronderstelt dat iedere verdere stap dient getoetst te worden aan de vraag of deze stabiliteit daardoor niet op onverantwoorde wijze in gevaar wordt gebracht. De onvrede over de middelen, waarmee deze stabiliteit in stand wordt gehouden, dwingt echter

met voortvarendheid en volharding wegen en middelen te zoeken die de veiligheid op een andere basis kunnen stellen.

D. De begrijpelijke bezorgdheid over de aard van de bestaande veiligheidsstructuur in Europa mag niet afdoen aan de inspanningen tot bestrijding van de factoren die de mondiale veiligheid bedreigen. Ook hier dient weer erkend te worden dat het begrip veiligheid zich niet in een aantal deelgebieden laat splitsen, doch dat bij voorbeeld een duidelijke versterking van de collectieve economische veiligheid, zoals deze in de komende maanden voorwerp van velerlei besprekingen zal uitmaken, een wezenlijke bijdrage zou betekenen aan de politieke veiligheid, omdat daarmee belangrijke oorzaken van spanning zouden worden weggenomen. Meer specifiek vanuit het ontwapeningsgezichtspunt gezien bestaan ook hier een aantal probleemgebieden die de bijzondere aandacht van de ondergetekenden hebben.

1. Het beleid zal er op gericht blijven aanknopingspunten te vinden voor het aan banden leggen van de internationale wapenhandel. Gelijk in deze nota is uiteengezet is het vooralnog vrijwel onmogelijk daarvoor de medewerking van de belangrijkste der producerende en ontvangende landen te verkrijgen. Niettemin dient er binnen de grenzen van de aan Nederland ten dienste staande mogelijkheden voor te worden gewaakt dat een wapenindustrie in de ontwikkelde wereld voor haar voortbestaan niet afhankelijk wordt van de afzetmogelijkheden in de andere landen, met name die van de derde wereld, waardoor zij een autonome factor wordt in het opjagen van de internationale wapenhandel.

2. De ontwikkeling van nieuwe wapens – ook van nieuwe conventionele wapens – dient voortdurend getoetst te worden aan de bestaande regels en criteria van het oorlogsrecht. Het beleid blijft derhalve gericht op de eerbiediging en waar nodig op de aanpassing van deze criteria, zoals dat op dit moment gebeurt in het kader van de Diplomatieke Conferentie inzake het Humanitair oorlogsrecht, zoals die onder auspiciën van de Zwitserse regering in Genève wordt gehouden. Zolang het kwaad van de oorlog niet kan worden uitgebannen, dient er naar te worden gestreefd het daaruit resulterende menselijk leed binnen nauwe grenzen te houden.