

Dissektie op het Sovjetvoorstel inzake Europese Veiligheid

door Henry M.V. BUNTINX*,

★

« The realistic mind is free of naive delusions
but full of practical alternatives... »

Robert McNamara
in : The Essence of Security.

1. Elke oproep tot vreedzame samenwerking binnen een uitgebalanceerd krachtenveld van kollektieve veiligheid is op zichzelf een stichtelijke belijdenis. Maar de erkenning van dit principe mag ons niet beletten het communiqué van de Warschaupaktlanden van 17 maart 1969 (1) inzake een Europees kollektief veiligheidssysteem door te lichten op zijn betekenis, implicaties, gevolgen, voorwaarden, motieven en de reële haalbaarheid voor de tijd waarin wij nog steeds leven.

De verklaringen die de westerse politici hebben afgelegd, bleven bij de vlakke met uitzondering misschien van de Duitse bondsregering. Zodat de gemeenschap der staatsburgers nog maar weinig heeft kunnen opsteken. Maar anderdeels moet dat helemaal niet verwonderen. Het probleem is vrij complex omdat de materie « Europa » zich nu eenmaal niet goedschiks laat invoegen in geprefabriceerde en al te schematische matrijzen. Dat is voor een fors gedeelte het gevolg van historische wildgroei maar in niet mindere mate van de huidige machtskonstellatie en de wederzijdse achterdocht.

Het vervelende met dat communiqué van Boedapest ligt voor de westerse staatslieden in het feit dat het weer de Oosteuropese landen zijn die met een voorstel voor de dag komen terwijl het Westen zich

* Henry M.V. Buntinx is licentiaat sc. pol. et diplom. en graduate van het « Center for Strategic Studies » van de Georgetown University te Washington, D.C. Hij was journalist voor internationale- en defensie-aangelegenheden in engelsprekend Afrika en Duitsland en is momenteel politiek editorialist en korrespondent voor Engelse en Duitse bladen vanuit België en medewerker van het Institute for Strategic Studies.

(1) Bulletin van de Ambassade van de URSS, Den Haag, nr. 13, 1969.

in het verleden al te dikwijls heeft vergenoegd met het indienen van tegenvoorstellen, die op hun beurt door de Sovjets om allerlei redenen werden verworpen. En wanneer de VSA toch met de Sovjets onderhandelden, deden zij dat veeleer vanuit de techniek van het commerciëel bod en tegenbod.

Het voeren van een struisvogelpolitiek is ook in internationale zaken van langsom moeilijker geworden. En de conjunctuur van de publieke opinie is nu eenmaal uiterst gevoelig voor dingen, die verband houden met détente, afbraak van wederzijdse achterdocht, wapenvermindering, all-round samenwerking en andere hartversterkende fraaiheden.

De Warschaupaktlanden hebben de westerse politici opnieuw het kind en het badwater tussen de handen geschoven. En daarmee kan men kennelijk drie richtingen uit: het kind na de wasbeurt sparen door enkel het sopje uit te gieten; beide door de handen laten glippen ofwel het kind helemaal niet wassen. Die laatste manier van handelen is weliswaar de veiligste maar de hygiëne is daarmee niet gediend.

Zo ook met de behandeling van het voorstel van Boedapest door de westerse staatslieden. Het zonder meer afwimpelen of zich onthouden van commentaar over de opportuniteit van een dergelijke bijeenkomst, moet om notoire redenen worden vermeden.

2. Het communiqué van Boedapest is opgebouwd rond een drietal elementen, die volgens de indieners moeten worden gezien in een volgorde van prioriteiten.

- De voorwaarden. Juridische erkenning van de bestaande grenzen in Europa en van de status quo van de « Duitse realiteit, zoals zij na wereldoorlog II is ontstaan ». Als overgangsmaatregel moeten NATO en Warschaupakt onder mekaar een non-agressiepakt afsluiten, dat na hooguit drie jaar uitmondt in de gelijktijdige opheffing van beide allianties.
- De vorm. Een juridische- en politieke structuur, conform met hoofdstuk VIII van het UNO-Charter betreffende de regionale akkoorden (2), en berustend op enkele basisprincipes zoals vreedzame koëxistentie, rechtsgelijkheid, soevereiniteit van alle landen-leden, niet-inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van de andere en territoriale onschendbaarheid van het staatsgebied.

(2) Het communiqué van Boedapest verwijst hiervoor naar de vroegere communiqués van Boekarest (1966) en van Karlovy Vary (1967). Alle Sovjetdokumenten, die wij verder nog vermelden, zijn afgedrukt in « Milestones of Soviet Foreign Policy », Moskou, 1968.

- De doelstellingen. Realizatie van een intra-Europees veiligheidssysteem ten einde « tot samenwerking te komen op gebieden zoals het energiebeleid, het transport en de volksgezondheid ».

Ook zonder reeds al te zwaar aan die materie te tillen, is het duidelijk dat elke duurzame pan-Europese samenwerking staat of valt met de Duitse kwestie, het intra-Europees krachtenevenwicht (militair, economisch en demografisch) en de betekenis, die de kommunisten geven aan de basisprincipes van internationale welvoegelijkheid en samenleving.

Of al deze elementen bij een regeling tot hun recht kunnen komen, wordt maar duidelijk wanneer een antwoord wordt gegeven op een aantal vragen. Zijn de voorwaardelijke eisen voor het Westen aanvaardbaar? Wat is een kollektief veiligheidssysteem en welke zijn daarvan de nevenverschijnselen? Kan het Westen, rekening houdend met de vigerende ideologie van het Oostblok, verhopende politieke- en juridische akkoorden af te sluiten waarbij mag worden aangenomen dat beide partijen éénzelfde taal spreken? Waarom komen de Sovjets uitgerekend nu opnieuw met een dergelijk voorstel voor de dag?

3. Als « voornaamste » voorwaarden voor het functioneren van een Europees veiligheidssysteem, brengt het communiqué een aantal konkrete eisen naar voor. En meteen zijn wij temidden van de tegenspraak. Want terwijl het communiqué niet spreekt over nog andere voorwaarden, die aan het bijeenroepen van een pan-Europese konferentie moeten voorafgaan (3) liet DDR-Politbureaulid Erich Honecker het nadien voorkomen alsof er aan die eisen moet worden voldaan vooraleer er ook maar besprekingen kunnen beginnen (4). Vooralsnog is niet heel duidelijk hoe dat nu eigenlijk zou moeten. Maar hoe dan ook, de terzake passende eisen zijn de volgende.

- De Oder-Neisse gebieden zijn en blijven Pools. — Bonn daarentegen argumenteert dat deze kwestie moet wachten tot bij het afsluiten van een vredesverdrag met pan-Duitsland (onder welke vorm dan ook) (5), zoals uitdrukkelijk vermeld in de Akkoorden van Potsdam. De andere westerse landen steunen de West Duitsers weliswaar wanneer dat enigszins moet, maar houden zich liefst nog tegen de vlakte, behalve Frankrijk dat de Oder-Neisse grens sinds lang heeft erkend.

(3) Hetgeen nadien door ambassadeur Tsarapkin ten overstaan van de Bondsregering werd bevestigd.

(4) Neues Deutschland, 27 maart 1969.

(5) Gedetailleerde behandeling in Herbert Kraus: « Le statut de Droit International des Territoires Allemands de l'Est », Göttingen, 1964.

- De erkenning van de soevereiniteit van de DDR. — De Westduitse regering erkent daarentegen wel dat er « drüben » een politieke entiteit bestaat maar weigert die volkenrechtelijk te erkennen. In de plaats daarvan eist zij op haar beurt vrije verkiezingen in wat zij « Mitteldeutschland » noemt. Op dit punt houden de westerse landen het been even stijf omdat zij inzien welk enorm verschil in politieke- en juridische gevolgen er bestaat tussen de erkenning van de DDR en die van de Oder-Neisse grens.
- West-Berlijn behoort niet tot de Bondsrepubliek maar is een afzonderlijke politieke entiteit (een soort Dantzig) op Oostduits grondgebied. — Terzake verwijst Bonn naar de opperste mede-verantwoordelijkheid van de westerse gealliëerden voor Berlijn-als-geheel en beschouwt het westelijk stadsgebied als economisch-, financieel- en administratief verbonden met de Bondsrepubliek (6). In de grondwet staat weliswaar dat West-Berlijn integrerend deel uitmaakt van de Bondsrepubliek, maar juridisch werd dit ingebonden door het memorandum van de westerse gealliëerden naar aanleiding van de proklamatie van de grondwet op 12 mei 1949.
- West-Duitsland moet afzien van de aanmatiging het hele Duitse volk te vertegenwoordigen. — Het Westduitse parlement repliceert hierop dat hij het enigste vrij verkozen lichaam is op Duits grondgebied en derhalve voorlopig de belangen behartigt van hen, die nog niet in de gelegenheid waren hun vrije wil te uiten. Er wordt echter aan toegevoegd dat het geenszins de bedoeling is de Oostduitse bevolking vanuit Bonn en over het hoofd van Pankow heen te « bevormünden ».
- Bonn mag op geen enkele manier betrokken worden bij het nukleaire wapen. — Kiesinger heeft de laatste tijd herhaaldelijk verwezen naar de aangegane unilaterale verplichtingen waarbij wordt afgezien van de aanmaak op Westduits grondgebied of het nationaal bezit door leverantie van buitenaf van ABC wapens (7). Het is echter duidelijk dat deze verplichtingen mogelijkheden openlaten in de richting van medezeggingsschap in bilateraal- of alliantieverband.

Opvallend is wel dat ditmaal de kwestie van de Akkoorden van Munchen (1938) op het eisenlijstje ontbreekt. Vermoedelijk is de Sovjet-Unie tot het inzicht gekomen dat het hier politiek (alhoewel niet juridisch) om een bilateraal probleem tussen Duitsland en Tsjechoslovakije

(6) R. Legien : « Die Viermächtevereinbarungen über Berlin », Berlin 1961.

(7) NATO-Facts and Figures, pg. 256 e.v.

gaat. Territoriaal is de kwestie opgelost in zoverre reeds op de konferentie van Jalta Duitsland-als-geheel werd gereduceerd tot zijn grenzen van 31 december 1937. De kontroerse waarbij de Tjechoslovaken de Akkoorden ab tunc willen ongeldig verklaren terwijl de Westduitsers het bij een ab nunc (15 maart 1939) verlies van rechtskracht houden, heeft veeleer te maken met de staatsburgerlijke status van de verdreven Sudetenduitsers (8) en hun eventuele rechten op vergoeding voor aangeslagen onroerende en roerende goederen.

4. Al die eisen wekken de indruk dat zij uitsluitend aan Bonn zijn gericht. Maar dat is onjuist. Alle Westeuropese landen zouden ze volgens de kommunisten moeten onderschrijven. Meer nog, de VSA worden er onrechtstreeks door aangesproken. Waardoor een nogal eigenaardige toestand wordt geschapen.

Want omdat in het communiqué van Boedapest de VSA helemaal niet worden vernoemd en enkel de regering te Bonn met de gebruikelijke portie verdachtmakingen wordt overladen, hebben al te optimistische kommentatoren daaruit de nogal franciskaanse konklusie getrokken dat de Sovjet-Unie er ditmaal zou mee instemmen dat de Amerikanen op de een of andere manier aan een pan-Europees veiligheidssysteem kunnen deelnemen. Welnu, dat is wishfull thinking. Ten eerste is in het communiqué voortdurend sprake van de « Europese » landen, waartoe de VSA niet behoren, ofschoon zij zichzelf al naargelang het geval tot de Europese- en tot de Aziatische landen rekenen. Ten tweede verwijst het communiqué van Boedapest « voor nadere biezonderheden » naar de vroegere oproepen van Boekarest (juli 1966) en Karlovy Vary (april 1967), waarin de VSA elk recht wordt ontzegd als volwaardige partij aan een Europese vredesregeling deel te nemen.

Bij vorige Sovjet-koncepten is dat wel eens anders geweest. Het Malenkowplan van 1954 voorzag in deelname van de VSA en kommunistisch China als waarnemers, hetgeen niet betekende dat zij componenten van het systeem konden worden. Kroeschtschew schrapte ook dat in zijn model van 1959, gedeeltelijk omdat hij Mao toch maar liever buiten de Europese zaken hield en anderzijds omdat hij zich intussen had laten vasttimmeren op het fait accompli van de twee soevereine Duitse staten. En tot nog toe mag men gerust aannemen dat de ploeg Breschnew-Kossygin dezelfde lijn volgt.

De DDR heeft zich intussentijd als feitelijke entiteit verder gekonsolideerd en zoals wij zullen zien kan deze toestand enkel juridisch worden

(8) Vgl. de lotgevallen van de inwoners van Elzas-Lotharingen en de Belgische Oostkantons tijdens en na Wereldoorlog 2.

geinstitutionalizeerd wanneer de Amerikanen bereid zijn hun laatste banden met Duitsland-als-geheel op te geven. Want zelfs zonder de Amerikaanse toestemming kan Bonn de DDR volkenrechtelijk niet erkennen.

5. Nu zet het maar weinig zoden aan de dijk de kommunistische teksten woord voor woord na te lezen met de bedoeling iets expliciets te vernemen over de eventuele plaatsbepaling van de VSA ten opzichte van een Europees concert. In de gestelde eisen steekt impliciet dat de Sovjet-Unie een Europese regeling zonder Amerikaanse medewerking voor ogen heeft.

Volgens de Akkoorden van Potsdam (9) en de overeenkomsten van de Vier Bezettingsmachten van september en november 1944 en juni 1945 blijven de Grote Vier gezamenlijk verantwoordelijk voor Duitsland-als-geheel en Berlijn en zijn zij verplicht unaniem elke voorgestelde oplossing te sanktioneren. Dit betekent dat de enige overblijvende juridische band, die de westerse mogendheden inzake Duitsland en Europa met de Sovjet-Unie verbindt, betrekking heeft op een weliswaar theoretisch maar niettemin volkenrechtelijk pan-Duitsland en een Groot-Berlijn. Enkel op dit punt en niet op grond van vroegere bezettingsstatuten of akkoorden met entiteiten, die nu Bondsrepubliek en DDR worden genoemd, dragen de Grote Vier kollektieve verantwoordelijkheid tegenover Duitsland, Europa en — wat even belangrijk is — tegenover mekaar.

Wanneer de Amerikanen zonder meer zouden ingaan op de Sovjeteisen, geven zij impliciet toe dat Duitsland-als-geheel en Groot-Berlijn juridisch niet meer bestaan en ontdoen zich als dusdanig van hun laatste medeverantwoordelijkheid, geven hun rechten op en ontslaan de Sovjet-Unie *ipso facto* van haar juridische bindingen ten overstaan van de westerse Drie. Een dergelijke toestand zou in zich niet te onderschatten gevaren verbergen, waarvan de gevolgen zeer ver reiken. Want als eenmaal het subjeet van een rechtsverhouding verdwijnt, is het ook met de rechtsverhouding-zelf uit.

Bij die stand van zaken raken wij aan het enorm verschil tussen erkenning van de Oder-Neisse grens als eventuele onderhandelingstroef en die van de soevereiniteit van de DDR. Erkenning van het eerste raakt niet aan de juridische bestaansgrond van Duitsland-als-geheel vermits het enkel gaat om gedeeltelijke gebiedsafstand van een entiteit, die verder blijft bestaan. Indien de Oder-Neisse gebieden niet bij Polen werden ingelijfd maar de caucus zouden vormen van een derde Duitse staat, dan zij wij terug in de situatie die ontstaat door erkenning van de DDR, namelijk opheffing van Duitsland-als-geheel. En om de zaak rond te

(9) Mitteilungen über die Driemächtekonferenz von Potsdam, Bonn, 1967.

maken kan hieraan nog worden toegevoegd dat erkenning van de DDR automatisch de erkenning van de Oder-Neisse grens moet insluiten, want Pankow zal erkenning door andere staten enkel erkennen, wanneer dit inhoudt dat de staatsvorm en het territorium in hun uiteindelijke gedaante worden geaksepteerd. Welnu, de grens tussen de DDR en Polen werd op 6 juli 1950 bilateraal vastgelegd in het Verdrag van Görlitz.

De DDR erkennen zou de VSA totaal buiten Europa sluiten wanneer men daarbij bedenkt dat de overblijvende banden in alliantie-kontekst moeten worden afgebroken uit hoofde van de expliciete eis de NATO en het Warschaupakt op te heffen.

De situatie van de Sovjet-Unie in Europa is duidelijk anders. Want bij de vorming van een Europees veiligheidssysteem blijft de Sovjet-Unie deel uitmaken van het geheel en wel eenvoudig omdat zij een Europees land is. En al vallen de banden van het Warschaupakt met de DDR weg, dan wil dit helemaal niet zeggen dat er geen andere overblijven. Bovendien is er de bekende solidariteit van het kommunistische Commonwealth, waarover in het communiqué van Boedapest weliswaar niet wordt gesproken, maar dat als verondersteld mag worden beschouwd. Maar zo zijn wij reeds bij een volgend punt beland.

6. Ook de eis inzake opheffing van de NATO en het Warschaupakt is rijk aan implicaties. Het ontwerp verplicht de twee allianties in de overganstijd zich te onthouden van gewapende agressie en voorziet in wederzijdse raadplegingen. Maar eigenaardig genoeg en tegen de traditie van non-agressieverdragen in bevat het geen clause over het vreedzaam regelen van geschillen noch wordt erin gesproken over subversieve acties en andere niet-gewapende onwelveoeglijkheden.

En dat is niet het enige wat van de eis een karikature maakt. Vooralsnog is er het vage begrip agressie en zijn tegengestelde non-agressie. En ten derde de tendenz om het zó voor te stellen alsof gelijktijdige opheffing van de NATO en het Warschaupakt een symmetrische aderlating aan weerszijden betekent met als residu een stabiel evenwicht.

De term agressie heeft een lange geschiedenis achter de rug en op de dag van vandaag is een speciale commissie van de UNO nog steeds aan het werk om op aanvraag van de Sovjet-Unie een precieze juridische bepaling uit te dokteren, die in de praktijk kan voldoen.

Reeds op 6 februari 1933 diende de toenmalige Sovjetminister Litvinow bij de Geneefse ontwapeningskonferentie een ontwerp van definitie in (10). Het voorstel werd echter verworpen op aandringen van de

(10) Société des Nations. Actes de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements, Genève, 1933, pg. 236.

Britse minister Eden. Na 1945 werd er opnieuw in twee richtingen geijverd. De VSA opteerden nogal optimistisch voor een enumeratieve bepaling (11) terwijl de meerderheid der UNO-leden dat toch maar al te riskant vonden. Daarom werd overeengekomen het aan de Veiligheidsraad over te laten zelf van geval tot geval uit te maken of er sprake is van agressie, ja dan neen (12), een systeem dat nog altijd in voege is. De ervaring leerde echter vrij vlug dat de procedure in de praktijk niet voldeed (13) en besloot dan toch maar tot de oprichting van een juridische kommissie om het begrip formeel te inventoriëren. Haar opdracht luidt ondubbelzinnig een abstrakte formule uit te werken, zonder evenwel een kataloog van konkrete situaties op te stellen.

Op het stuk van een duidelijk omlinjnde definitie staan wij dus nog nergens zodat een overeenkomst, precies gesteund op de non-agressie-gedachte, heelwat moeilijkheden in de Veiligheidsraad zou opleveren. Want bij gebrek aan een maatstaaf om agressie te meten, krijgen begrippen als subversie en andere verdoken spandiensten hun volle betekenis. Al was het maar omdat ter oorzake van het nukleair evenwicht globale spasmodische konflikten en breedopgezette konventionele operaties in Europa minder waarschijnlijk worden, hetgeen hun eventualiteit geenszins uitsluit. De deterrence scheidt een toestand waarin voor grote konflikten het risico de inzet ver overtreft. Daarentegen heeft de nukleaire afschriking geen vat op subversie; enkel counter-subversion, counter-insurgente en konventionele bewapening kunnen op dit punt iets doen.

Geschillen zullen altijd ontstaan en het meest harmonische veiligheids-systeem zal daarop geen uitzondering maken. Het is best zich in dat verband geen illusies te maken.

Wij weten overigens meer dan ons lief is uit de rode schrifturen dat de buitenlandse politiek van de Sovjet-Unie erop gericht is « nationale bevrijdingsoorlogen » te steunen en de Breschnew-doktrine doceert dat het kommunistische Commonwealth niet kan toelaten dat landen, die éénmaal socialistisch zijn geworden, uit het blok der broederlanden worden losgeweekt; of anders gezegd: de Moskou-propaganda kent geen « proefperiodes » voor hen die « het eens willen proberen om te zien wat het geeft... ».

Voor Westeuropa houdt dat alles twee niet ondenkbare gevaren in. Want het is niet ondenkbeeldig dat in een dergelijk Europees veiligheids-systeem van kollektieve verantwoordelijkheid-voor-zichzelf-en-voor-mekkaar,

(11) Report to the International Conference on Military Trials, 1945, pg. 273.

(12) Art. 39 van het UNO-Charter.

(13) Cfr. de Koreaanse kwestie, waarvoor de hele kompetentie van de Veiligheidsraad werd overgeheveld naar de Assemblée. (Uniting for Peace resolution).

de interne subversie in de westerse landen wordt aangemoedigd met alle spandiensten, die het ogenblik verschaft. De kommunistische doktrine is op dit punt in het voordeel omdat zij voor emotioneel-geladen zielen een ideologisch-attractant register bespeelt terwijl het Westen blijkbaar een coherente doktrine ontbeert of omwille van een te defensieve instelling, gemengd met misplaatste zelfkritiek, bevreesd is om doeltreffend van start te gaan.

Bij de Breschnew-doktrine gaan de gedachten onwillekeurig naar landen als Frankrijk en Italië met relatief-streke kommunistische partijen. Indien deze partijen in de respectievelijke landen aan de macht zouden komen, is het mogelijk dat elk later « revirement van de volkswil » aanleiding zou kunnen geven tot een reactie, bedoeld « om de socialistische verworvenheden van de arbeidende klassen te verdedigen ».

Een laatste onbevredigend element zit vast aan de zogenaamde equivalentie NATO-Warschaupakt. Dat is een drogreden. Want benevens door het Warschaupakt zijn de Oostbloklanden ook nog door bilaterale bijstandakkoorden met de Sovjet-Unie en onder mekaar gebonden, terwijl iets dergelijks langs westerse kant helemaal niet bestaat. Er is echter nog meer. NATO en Warschaupakt maken elk de casus foederis afhankelijk van de uitdrukkelijke wil van elk van de leden terwijl de bilaterale akkoorden gekenmerkt zijn door een automatisme. Het Warschaupakt bevat bovendien een clause die letterlijk stipuleert dat het pakt ophoudt te bestaan van zodra een Europees veiligheidssysteem in werking treedt terwijl diezelfde clause ontbreekt in de bilaterale akkoorden.

Maar ook de realiteit doet ons inzien dat opheffing der alliantieverdragen niet op gelijk spel eindigt. Er zijn de geostrategische asymmetrie tussen Oosteuropa en Westeuropa, het logistieke onevenwicht, het wegvallen van de Amerikaanse nukleaire komponente vermist de Amerikaanse wet Mac Mahon verbiedt dat dergelijke tuigen in nationaal bezit worden afgestaan (14), het vertrek van de zesde Amerikaanse vloot uit de Middellandse zee en de operationele moeilijkheden, die de VSA zouden ondervinden om desgevallend hun troepen toch opnieuw over de oceaan te brengen.

7. Het is duidelijk de bedoeling van de Sovjet-Unie de Europese veiligheid juridisch te institutionalizeren. En dat brengt ons tot het internationaal recht, dat door het UNO-Charter werd gekreëerd. Waarna zich onmiddellijk de vraag stelt wat een kollektief veiligheidssysteem is ?

(14) Hieraan zou kunnen worden verholpen door een Europese causus op nukleair plan, maar dit werd al verworpen door de Sovjet-Unie naar aanleiding van het voorstel van een « Europese clause » in de tekst van het non-proliferatieverdrag.

Prof. Bourquin heeft daarop in 1935 reeds geantwoord dat het onderscheid tussen een defensie-alliantie (zoals NATO en Warschaupakt) en kollektieve veiligheid erin bestaat dat het doel van het eerste beperkt is tot het beveiligen van een groep landen tegen derden terwijl kollektieve veiligheid heeft te maken met de globale interne veiligheid binnen het systeem en eventueel met het afweren van gevaren die van buitenaf dreigen (15). Deze algemene formulering werd in het UNO-Charter overgenomen, maar dan preciezer door het trekken van een duidelijke scheiding tussen beide (16).

De vraag kan nu worden gesteld waarom de Sovjet-Unie de Europese veiligheid wil weghalen uit de categorie van de defensie-allianties (art. 51) om ze onder te brengen in die van de regionale akkoorden (art. 52 - 54) ?

Volgens artikel 51 vallen defensie-allianties buiten de inmenging en de controle van de Veiligheidsraad zolang zij in overeenstemming zijn met de doelstellingen en principes van het Charter en er niet daadwerkelijk wordt overgegaan tot een riposte op een aanval. Dit betekent dat de lid-staten van de alliantie de Veiligheidsraad niet moeten inlichten over de aard en de wijze van de militaire maatregelen die zij reeds in vredetijd treffen om hun defensie-apparaat te organiseren. Wel zijn zij verplicht de Veiligheidsraad onmiddellijk op de hoogte te stellen van hun riposte en moeten zij elke aktiviteit stoppen van zodra de Veiligheidsraad de nodige maatregelen heeft getroffen voor het herstel van de internationale vrede en veiligheid. Juridisch gezien is riposte onder artikel 51 van het Charter geen reactie op basis van datzelfde Charter maar veeleer een daad van wettige zelfverdediging op grond van het algemeen volkenrecht. Zelfs wanneer de Veiligheidsraad voor een UNO-aktie de hulp van een bestaande alliantie inroept en deze daarop ingraat, levert zij enkel een ad hoc bijdrage tot de universele veiligheid.

Heel anders liggen de papieren bij een systeem van kollektieve veiligheid. De artikelen 52 tot en met 54 schrijven voor dat elke riposte op een agressie onderworpen is aan de voorafgaandelijke goedkeuring van de Veiligheidsraad (art. 53, 1) en dat deze op elk ogenblik (dus ook in vredetijd) op de hoogte moet worden gehouden van de akties en de voorbereidingen, die worden ondernomen of die men meent te zullen ondernemen (art. 54) (17). Elke dergelijke tegenaktie is — in tegen-

(15) Collective Security. Eight League of Nations International Studies Conference, London, pg 162.

(16) Hoofdstukken VII en VIII van het UNO-Charter.

(17) Het Charter maakt theoretisch uitzondering voor elke aktie tegen een staat, die gedurende de laatste wereldoorlog de vijand was van één van de stichtende leden van de UNO. De Sovjet-Unie pakt met die bepaling wel eens uit tegenover Bonn maar de westerse geallieerden hebben zich van dat recht gedistancieerd.

stelling tot de zelfverdediging uit het volkenrecht — volkomen gebonden aan het UNO-Charter, omdat het kollektief veiligheidssysteem een geïntegreerd UNO-instituut is, een soort onderafdeling van het universele veiligheidssysteem. Wij moeten hieraan toevoegen dat er tot nogtoe geen enkel precedent van een dergelijk systeem bestaat.

8. Nu was het inderdaad de oorspronkelijke bedoeling van de stichters van de UNO de wereldvrede te doen handhaven door de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad, met uiteraard de VSA en de Sovjet-Unie als tenoren. Maar de praktijk wees al vlug uit dat de formules niet handzaam bleek wanneer de twee Groten fundamenteel van mening verschilden. Het mechanisme van het veto inzake problemen van niet-procedurale aard belemmerde precies de regeling van vraagstukken, die met internationale veiligheid hadden te maken.

De Europese veiligheid onder de controle brengen van die Veiligheidsraad zou een aantal gevolgen hebben, die niet mogen worden verdoezeld en waarbij de westerse staten zich goed moeten bedenken of zij die kunnen aanvaarden bij de huidige stand van zaken.

Van de ongeveer 30 landen-leden van een dergelijk systeem zouden enkel de Sovjet-Unie, Frankrijk en Groot-Brittannië inzage in en controle over de militaire organisatie van de anderen krijgen, terwijl deze laatsten dit niet kunnen bij de eersten (18). De VSA, waarvan wordt geëist dat zij fysiek buiten een Europese regeling blijven, krijgen via de Veiligheidsraad wel een kijk — en theoretisch ook een vinger in — de Europese veiligheidszaken maar kunnen gebeurlijk niet tussenbeide komen wanneer de Sovjet-Unie haar veto hanteert. In de praktijk zou dit ten koste van veel logistieke moeilijkheden natuurlijk wel mogelijk zijn, maar in dat geval spat het Europese veiligheidssysteem zonder twijfel uiteen. Zij die argumenteren dat de Sovjet-Unie niet de bedoeling hebben Westeuropa moeilijkheden te berokkenen — en dat ook niet in 1945 hadden — omdat het uitblijven van elke Sovjetactie niet bewijst dat dit het gevolg is van de NATO, dienen te bedenken dat het tegengestelde ook niet bewijsbaar is, tenminste wanneer wij door bewijs zoiets als een syllogistische demonstratie verstaan.

Op dezelfde manier kunnen de Westeuropese landen als Frankrijk en Groot-Brittannië (en zelfs de VSA) inzage krijgen in de Sovjetvoorbereidselen. Nochtans liggen de verhoudingen ietwat anders. Vooreerst dient te worden aangestipt dat het voor een grote nucleaire macht

(18) Om beurtrol kunnen maximaal twee Westeuropese landen voor twee jaar deel uitmaken van de Veiligheidsraad als niet-permanente leden, echter zonder veto-recht.

heelwat minder gevaarlijk is wanneer kleintjes bij haar kunnen pottenkijken dan in het omgekeerde geval. Ten tweede is het heelwat gemakkelijker zich een overzicht te verschaffen van de capaciteiten van een kleine konventioneel-uitgeruste staat of van een met een embryonaire atoommacht dan een waterdichte inventaris op te maken van een andere staat, die over de hele gamma nukleaire wapens beschikt. De moeilijkheden met het controleprincipe op de Ontwapeningskonferentie bewijzen dat overduidelijk. En ten derde : dat het Sovjetveto zelfs elke controlemaatregel durft te tartten, hebben wij gezien in Hongarije, Polen en Tsjecho-Slovakije.

Naast deze gevolgen welke voortvloeien uit juridische akkoorden, zijn er bovendien nog de feitelijke toestanden. Een regionaal akkoord moet berusten op wederzijds vertrouwen en good-will, maar ook op een machts-evenwicht. Met aan de ene kant een net van bilaterale bijstandsakkoorden in Oosteuropa en aan de andere kant een totaal gefragmenteerd Westeuropa, volledig afgesloten van de VSA, is het moeilijk in te zien hoe een dergelijk krachtenveld uitgebalanceerd kan zijn. Stellen wij bij wijze van voorbeeld de Sovjet-kernmacht tegenover die van Groot-Brittanje en Frankrijk en voegen in dat kader de Sovjeteis van een geneutraliseerd konfederaal Duitsland !

Voor wat de faktor wederzijds vertrouwen aangaat, vallen wij terug op het begrip vreedzame koëxistentie. Waarbij men zich na de ervaring van 20 jaar kan afvragen wat de Sovjets daarmee eigenlijk bedoelen. Voor ons is het zo iets als alzijdig pluralisme. Maar de Sovjets hebben steeds herhaald dat vreedzame koëxistentie met het Westen enkel mogelijk is op economisch-, handels- en toeristisch gebied ; politiek en ideologie worden bewust uitgesloten. Voeg daarbij de theorie van de beperkte soevereiniteit van de landen, die éénmaal (op welke manier dan ook) socialistisch zijn geworden en het marxistisch-leninistisch credo van het historisch determinisme en wij hebben alle redenen om aan te nemen dat vreedzame koëxistentie een tijdsgebonden taktische methode is maar geen fundamentele basisingesteldheid. Het is nu best mogelijk dat de publieke opinie in de kommunistische landen er stilaan anders begint over te denken, maar tot op de dag van vandaag zijn het nog altijd de huidige machthebbers die aan de touwen trekken. Wij hebben eens een gezaghebbend professor horen vertellen dat hij zich te Praag evengoed onder vrienden voelt als te Brussel. Maar Breschnew voelt zich blijkbaar evengoed te Praag thuis. Het enige verschil ligt er in dat de genoemde professor de leiding heeft over een welbekend maar niettemin vredig en ongevaarlijk instituut voor hogere studies terwijl Breschnew de plak zwaait over een Pandora-doos, die best niet wordt geopend.

9. Wanneer wij ons de vraag stellen waarom de Warschaupaktlanden uitgekiend in maart 1969 opnieuw met hun voorstel voor de dag komen, dan moeten wij twee wegen uit. Vooreerst zoeken wij naar de motieven, die in het verleden bepalend waren en vervolgens trachten wij enkele van de huidige situaties erbij te betrekken.

Historisch gezien zijn er grosso modo enkele welbepaalde periodes in de buitenlandse politieke van de Sovjet-Unie geweest waarin men kollektieve veiligheid als het hoogste goed aanpreeft. Het betreft de jaren 1933 tot 1939, 1954, 1959, 1966, 1967 en nu in 1969.

Tot en met 1933 voerde de Sovjet-Unie een beleid van non-agressiepakten en neutraliteitsverdragen; het was de tijd van de interne konsolidatie en de afscherming tegen de buitenwereld, waarvan de Rapallo-politiek een onderdeel was. Maar die periode werd verstoord door de Japanse druk op de oostprovincies in Siberië en door de opkomst van het nationaal-socialisme in Duitsland. De theorieën van Mein Kampf werden te Moskou kennelijk zorgvuldiger gelezen dan in Parijs en Londen zodat de Sovjet-Unie afstapte van haar politiek van « nalaten te doen » (non-agressiepakten en neutraliteitsverdragen) en overging tot die van het « gezamenlijk handelen, indien nodig » (kollektieve veiligheid) (19). En het instrument wordt de Volkenbond. In het achterhoofd van de toenmalige Sovjetdiplomatie speelde wellicht de gedachte over een kollektief sanktiemechanisme te beschikken om de westerse landen, die het op de Sovjet-Unie zouden gemunt hebben, te bestraffen. Die hoop zou echter genadeloos ijdel lijken.

Het interessante in die kollektieve veiligheid lag voor de Sovjet-Unie in het feit dat de Volkenbond niet alle oorlogen verbood. Rechtvaardige oorlogen, zoals dat in de juridische terminologie heet, bleven toegelaten en maakten het de landen-leden mogelijk zich aan de kant van de « rechtvaardige » te scharen of zich zelfs neutraal te houden, althans in bepaalde gevallen. Dat de kommunisten aan die bepalingen een eigen interpretatie gaven, bleek al vlug uit hun houding tijdens het konflikt in Abessinie en de Spaanse burgeroorlog.

Was de kollektieve veiligheid een middel om het gevaar van de Sovjet-Unie af te weren, toch bleek het eveneens dat zij daarbij niet « kollektief » dacht maar zeer egocentrisch, hetgeen werd bewezen door het afsluiten van het Ribbentrop-Molotow akkoord in 1939 en het bijgaand geheim protokol over de opdeling van Polen.

Na de wereldoorlog werd het gevaar voor Sovjet-Unie stilaan kleiner om ten slotte tot nihil te komen. Terwijl die faktor wegviel, vergrootte

(19) F.W. Pape: « Neutralität und kollektive Sicherheit », Hamburg, 1962, blz. 16 e.v.

nochtans de betekenis van het expansionisme, ingegeven door de ideologie, hetgeen niet noodzakelijk wapengeweld inhield.

De periode 1954-1955 viel samen met de pogingen om West-Duitsland via de Akkoorden van Parijs in de NATO op te nemen. Kollektieve veiligheid moest dienen om dit te verhinderen. En toen dit niet lukte diende de Sovjet-Unie — en dat is men blijkbaar vandaag vergeten — zelf haar aanvraag in om te worden opgenomen in de NATO, kennelijk om van binnenuit de alliantie in een veiligheidssysteem om te buigen. Dit voorstel werd toen door de westersen verworpen, waarbij men zich terecht kan afvragen of die beslissing korrekt was.

Het jaar 1959 maakte het de NATO-leden voor het eerst mogelijk aan te dringen op amendering van het Verdrag. 1966 was het jaar van de spektakulaire Moskouseis van de Gaulle en zijn beslissing de Franse troepen uit de militaire organisatie van de NATO terug te trekken. En in 1967 begon de Grote Koalitie in Bonn aan haar eerste werkjaar onder het motto van een realistischer aanpak van het Duitse- en het Europese probleem. In al die situaties hoopte de Sovjet-Unie vette cijfers op het rekest te halen en wel bepaald omdat er in het Westen tekenen waren, die duiden op een tegemoetkoming aan de eisen, die de Sovjet-Unie steeds voor een Europese regeling heeft gesteld: opheffing van de NATO en erkenning van de status quo in Duitsland.

10. En nu in 1969? Vanuit Sovjet-standpunt kon opnieuw van een hoogkonjunctuur worden gesproken, de Tsjechoslovaakse kwestie er buiten gelaten. Wij beperken ons hier tot een drietal situaties.

Vooreerst zijn er de groeiende moeilijkheden met China omwille van de ideologie, de grensgeschillen, het inter-kommunistisch imperialisme en de groeiende capaciteit van de Chinese nukleaire slagkracht. Omwille van de groeiende druk op de oostgrenzen is het militair gesproken logisch dat Moskou streeft naar ontspanning op de westerflank maar dit moet gebeuren ten koste van het enorme potentiëel dat sinds jaren in Oost-europa werd opgehouden, niet enkel als parade tegenover de NATO maar ook als kontrolemiddel op de Oosteuropese landen. Een Europees veiligheidssysteem zou de druk wel niet helemaal wegnemen, maar hem toch aanzienlijk verminderen vooral wanneer kan worden bereikt dat de VSA wegtrekken, omdat de Sovjet-Unie niet zozeer de huidige Europese komponente van de NATO vreest dan wel de Amerikaanse strategische atoomparaplu en de 7.000 taktische atoomkoppen, die nu in Europa onder dubbele-sleutel systeem zijn opgestapeld. Een veiligheidssysteem in Europa zou het ook mogelijk maken een groot gedeelte van de middelgrote-afstandsraketten, die nu op West-Europa zijn gericht, over te brengen naar Siberië.

Een tweede element is het feit dat vanaf augustus van dit jaar de NATO-leden met één jaar vooropzeg hun ontslag kunnen betekenen. Daarop werd te Moskou wel wat hoop gesteld. Men heeft weet van bepaalde moeilijkheden in de schoot van die organisatie. Het moment is nochtans slecht gekozen omdat de Westeuropeanen Tsjechoslovakije niet zo vlug vergeten, zodat bepaalde landen, die voordien wel eens openlijk kritiek op de NATO durfden uiten — en wij denken aan de Skandinaven — nu weer netjes in het rijtje lopen. Het kollektief veiligheids-systeem moet ook dienen om te riposteren tegen de steeds luider wordende suggesties in Europese kringen om binnen het raam van de NATO een eigen nukleaire causus op te richten, al dan niet opgebouwd rond de gepoolde Franse- en Britse slagwapens. Dit laatste zou de Sovjet-Unie wel eens in een heel vervelende situatie kunnen brengen, vooral wanneer de opbouw van een dergelijke kern oordeelkundig geschiedt (20), d.w.z. ingespeeld op de Amerikaanse nukleaire macht.

En dan is er Duitsland anno 1969. In september van dit jaar worden er in de Bondsrepubliek verkiezingen gehouden en reeds nu onderkent men belangrijke aksentverschuivingen in kringen, waarvan men het tot voor kort niet zou hebben verwacht, namelijk vanwege de liberalen, die ten opzichte van de Duitsland- en Europapolitiek een nog groter opbod doen dan de Grote Koalitie in 1967 deed. Week deze laatste al heel ver van de Hallstein-doktrine af om een politiek te voeren van stukjes-werk ten einde « te vermijden dat in de huidige omstandigheden de twee Duitse volksgroepen aan weerszijden van de ideologische grens verder uit mekaar zouden leven », dan geven de liberalen voor nog verder te gaan en precies in die richting, die bepaald wordt door de eisen, die de Sovjet-Unie stelt voor het funktioneren van een Europees veiligheidssysteem.

Gedurende de Grosse Anfrage (21) in de Bondsdag hebben de nieuwe leiders Scheel en Mischnik (22) een progressief beleid aangekondigd, uitgaande van het opgeven van het alleen-vertegenwoordigings-standpunt van de ganse Duitse bevolking, afstappen van het rechtsstandpunt als zouden de Oder-Neisse gebieden voorlopig nog Duits grondgebied blijven en erkenning van de « staatkundige existentie » van de DDR, waarmee de Bondsrepubliek een juridisch-geldig verdrag zou moeten sluiten.

(20) Generaal Beaufre: « Dissuasion et Stratégie », Paris, 1967.

(21) Drucksache V/4101 des Bundestages, 21 april 1969 en antwoord daarop van de regering in Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, nr. 50 en 54.

(22) De new-look dateert van het kongres van Freiburg in 1968 waarop de ideologen Rubin en Dahrendorf het haalden van de rechtse vleugel onder Mende. De new-lookers zoeken naar een image à la D'66, Deense Radikaal-Liberalen, Thorpe-liberals of Trudeau-progressieven.

Kortom het programma staat lijnrecht tegenover dat van de CDU en gaat nog wat verder dan dat van de SPD.

De liberale ideologen hebben in de laatste maanden duidelijk laten verstaan dat zij alles verwachten van een komende coalitie met de SPD. een mogelijkheid die niet zo onwaarschijnlijk is. Althans hebben zij hun voorkeur reeds duidelijk gedemonstreerd tijdens de presidentsverkiezingen in maart 1969.

Bij dat alles is het niet zo verwonderlijk dat de Sovjet-Unie de gebeurtenissen in West-Duitsland op de voet volgt. Een liberaal-socialistische coalitie zou haar Troje-paard in Midden-Europa kunnen worden.

11. Bij de aanvang hebben wij reeds aangestipt dat de Sovjet-Unie het systeem van Europese veiligheid beschouwt als een voorwaarde om loyaal samen te werken op het gebied van de energie-verzorging, het transport en de volksgezondheid.

Om redenen, die wij hierboven hebben uiteengezet, achten wij het moment voor een dergelijke aanpak inopportuun. Toch zeker voor wat betreft de volgorde der prioriteiten.

De Warschaupaktlanden geven ons de indruk de kwestie te willen aanpakken zoals vlak na de tweede wereldoorlog bij ons sommige van de meest entoesiaste onder de Europese integrationisten dat met West-Europa voorhadden, namelijk vooreerst een federaal frame voor Europa konstrueren, compleet met politieke instellingen en een Europese defensiegemeenschap, om dat daarna op te vullen met een materiële inhoud van economie, handel, transport, energie, technologie, enz. Dat Europa-koncept is spijtig genoeg gesneuveld en het zou al te simplistisch zijn de Gaulle met alle zonden van Israël te willen overladen. In ons geval zou het nu best kunnen dat hetzelfde gebeurt met een al te haastig gekonstrueerd pan-Europees model. Want ondanks de snelle evolutie in de wetenschap, de techniek, de way-of-life en de mode kan men politieke structuren nu eenmaal niet fokken in batterijstallen. En om die reden lijkt ons de omgekeerde weg tot Europese veiligheid praktischer.

Zou het inderdaad niet realistischer zijn te beginnen met pan-Europese konferenties van de ministers van economie, transport, volksgezondheid en dies meer? Wanneer al op die terreinen vooruitgang zou worden geboekt — en ook hier willen wij geen optimist zijn, beleerd als wij zijn door de ervaringen met Westeuropa — kan de vraag ontstaan naar verdere deelopereenkomsten terwijl politieke- en veiligheidsakkoorden best in de latere stadia worden behandeld. Wij geloven niet dat economische akkoorden *ipso facto* tot politieke akkoorden leiden, maar wij geloven wel dat jarenlange samenwerking op terreinen van praktisch nut

een solidariteitsgevoel en een interessengemeenschap kan doen ontstaan. Terzelfdertijd bestaat de kans dat het bestaande wantrouwen wordt afgebouwd, hetgeen niet belet dat er nu en dan moeilijkheden ontstaan. Eén zaak blijft niettemin waar : alleen het kreëren van een veiligheidssysteem brengt ons nog geen veiligheid, hoe vernuftig de werkingsmechanismen ook worden uitgedacht. Het bestaan van de politie weerhoudt de dief niet ; enkel een algemeen ingeworteld gevoel van eigendomsrecht bij de publieke opinie kan de basis zijn waarop het politieapparaat dit gevoel en organisatorisch institutionalizeert en ordent.

Sinds vele jaren bestaan er handelsbetrekkingen tussen Westeuropa en het Oostblok, maar diepgaande onderhandelingen hebben er vrijwel nooit plaats gevonden op het vlak van interpenetrante samenwerking. En dat de Sovjet-Unie haar samenwerking op het weinig-diepgaande gebied van de handel kan uitbreiden zonder Europees veiligheidssysteem, wordt door de feiten bewezen. Het volstaat te herinneren aan het 413 miljoen dollar kontrakt met Italië voor de levering van aardgas via de Vriendschaps-pipeline met als tegenprestatie levering van metalen pijpen door de staalindustrie van Tarente. Op het gebied van de autonijverheid is er het FIAT-experiment in Togliattigrad. Meer en meer Sovjet-koopvaardischepen worden op westerse werven gebouwd als tegenprestatie voor uitgebreide havenfaciliteiten en aankoop van Sovjetgoederen.

Nochtans is geïntegreerde samenwerking op economisch gebied als voorspel tot een latere Europese veiligheid nog heel iets anders. En al om redenen van dimensie is het onmogelijk dat de Westeuropese landen dit bilateraal met Moskou aankunnen ; daarvoor zijn grotere Westeuropese structuren nodig. En die komen ook maar moeilijk op gang. Pessimisten als Anthony Sampson (23) beweren zelfs dat het in Westeuropa de averechtse kant opgaat, maar zij die al te trappelend naar de toekomst uitkijken, vergeten soms wel eens wat in het verleden werd gepresteerd.

Wij opteren ook nog voor een andere reden voor voorlopige deeloplossingen buiten een veiligheidssysteem om. Want in de veronderstelling dat er om welke reden dan ook toch een pan-Europese konferentie wordt samengeroepen, waarvan de deelnemers van tevoren weten dat er weinig substantieels uit de bus komt, dan dient dit vertoon toch maar voor de internationale publiciteit, waarbij elk lid zijn maximum aan profijt wil doen. De Parijse besprekingen over Viet-Nam zijn daarvan een sprekend voorbeeld.

(23) « The New Europeans », London, 1968. Een best-seller; knap journalistiek werk dat in een notedop de all-round Europese problematiek overvliegt, niet overal bestand tegen de onvermijdelijke luchtzakken.

