



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Wapenbeheersing en het veiligheidsdilemma van staten

Leurdijk, J.H.

Citation

Leurdijk, J. H. (1986). Wapenbeheersing en het veiligheidsdilemma van staten. *Acta Politica*, 21: 1986(4), 389-430. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452613>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452613>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Acta Politica tijdschrift voor politicologie

Kernredactie

Dr. R.B. Andeweg, dr. C. van der Eijk, drs. K. Koch (secretaris), dr. Percy B. Lehning, dr. R. H. Lieshout, drs. O. Schmidt.

Redactieraad

Jhr. drs. G. van Benthem van den Berg, drs. H. W. Blom, prof. dr. H. R. van Gunsteren, prof. dr. A. Hoogerwerf, dr. C. P. Middendorp, prof. dr. J. van Putten, prof. dr. U. Rosenthal, prof. mr. dr. I. Th. M. Snellen, prof. dr. J. A. A. Thomassen.

Bijdragen

en andere mededelingen voor de redactie zende men aan de redactiesecretaris, drs. K. Koch, p.a. Erasmus Universiteit F2-54, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam; de kopij dient persklaar te worden ingezonden, in zesvoud en in machineschrift.

Boeken ter recensie

en boekbesprekingen zende men aan de boekenredacteur, dr. Percy B. Lehning, Erasmus Universiteit F2-51, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam; terugzending van ongevraagde recensie-exemplaren kan niet plaatsvinden.

Administratie

Voor abonnementen en advertenties richt men zich tot de uitgever, Boompers boeken- en tijdschriftenuitgeverij bv, Postbus 58, 7940 AB Meppel (05220-54306); postrekening 2756509.

Acta Politica verschijnt driemaandelijks; de abonnementsprijs bedraagt f 89,50, voor instellingen f 128,75, voor studenten f 72,- (maximaal gedurende vier achtereenvolgende jaren. Abonnementen kunnen wel tussentijds ingaan maar niet tussentijds beëindigd worden.

Opzeggingen tenminste één maand voor het einde van de jaargang. Voor het buitenland gelden aangepaste tarieven die op aanvraag te verkrijgen zijn.

Advertentietarieven: 1/1 pagina f 440,-; 1/2 pagina f 260,-.

Indien men het abonnementsgeld gireert voor een ander gelieve men op het girostroompje naam en adres van de abonnee te vermelden, ter vermijding van dubbele incasso.



Wapenbeheersing en het veiligheidsdilemma van staten

J.H. Leurdijk

1. Inleiding

De beheersing van de nucleaire bewapening is een centraal aspect van internationaal diplomatiek overleg. Vraagstukken van internationale vrede en veiligheid vormen al eeuwen de substantie van internationale onderhandelingen, maar ze hadden nauwelijks betrekking op de bewapening. De grote aandacht voor met name de nucleaire bewapening is opmerkelijk in drieërlei opzicht:

1. nationale bewapening is altijd een belangrijk gegeven van de internationale politiek geweest, maar nimmer een centrale preoccupatie van internationale diplomatie in de zin dat men streefde naar internationale afspraken erover. Sinds 1945 echter zijn de kernwapens een onderscheidend kenmerk van de internationale verhoudingen en hun betekenis voor die relaties is – ook in vreedestijd – groter dan ooit het geval is geweest voor enige wapensoort;

2. het gebruik van geweld is lang gezien als een normaal en aanvaardbaar instrument van buitenlandse politiek. Het gebruik van kernwapens echter kan leiden tot een ernstige aantasting van het leven op aarde, zo niet het ongeschonden voortbestaan van de menselijke soort bedreigen en er is dus alles aan gelegen om dat te voorkomen;

3. de voor de hand liggende gedachte dat het dan beter zou zijn om naar nucleaire ontwapening te streven stuit op de conventionele wijsheid dat dank zij deze dreiging een groot internationaal conflict is voorkomen en dat de nucleaire bewapening derhalve een oorlogvoorkomende functie heeft.

De prominentie van deze overwegingen heeft nucleaire wapenbeheersing gemaakt tot een centraal probleem van internationale diplomatie. In de afgelopen jaren is echter het idee zelve dat aan wapenbeheersing ten grondslag ligt, te weten dat men zijn bewapening inricht in overleg met de potentiële tegenstander(s), in discrediet geraakt: sommigen kritiseerden de wapenbeheersingsovereenkomsten, omdat ze weinig invloed op het

bewapeningsniveau leken te hebben en, in tegendeel, zelfs soms een opstap naar nieuwe bewapening betekenden. Anderen daarentegen kritiseerden de overeenkomsten omdat ze ertoe geleid zouden hebben dat noodzakelijke maatregelen van bewapening achterwege bleven.

Wapenbeheersing is – zoals verderop in dit artikel duidelijk zal worden – ook steeds nauw gerelateerd geweest aan de nucleaire afschrikkingsrelatie. Nu sinds enige tijd de gedachte van afschrikking door de dreiging van vergelding ter discussie staat, is het niet onwaarschijnlijk dat het verloop van die discussie ook van invloed zal zijn op het begrip en de praktijk van wapenbeheersing. Pas over enige tijd zal het historische perspectief zijn ontstaan om te kunnen beoordelen in hoeverre het presidentschap van Reagan als een waterscheiding in dit opzicht heeft gefungeerd. De hier genoemde ontwikkelingen, te weten de politieke discussie over de voor- en nadelen van wapenbeheersing en de mogelijk op handen zijnde diepgaande verandering van strategische concepties, vormen een goede aanleiding voor een analyse van het begrip wapenbeheersing. Het uitgangspunt daarbij is de betekenis van dit begrip in een internationaal systeem waarin staten in laatste instantie zelf voor hun veiligheid moeten zorg dragen en zich daarom onveranderlijk ook bewapenen, zodat het inrichten van die bewapening in overleg met de potentiële tegenstander(s) niet de eerste gedachte is die opkomt. Met andere woorden, bewapening, ontwapening en wapenbeheersing worden bepaald door de condities van het internationale systeem. De nadruk in de analyse zal liggen op het structurele conflict tussen de condities die tot (nationale) bewapening leiden en de vereisten voor een (internationale) strategie van wapenbeheersing.

2. De condities van bewapening

Wapens zijn in een systeem van soevereine staten die geen overkoepelend gezag erkennen geen luxe die staten zich kunnen veroorloven al dan niet te bezitten. Bewapening heeft in zo'n systeem een aantal structurele oorzaken, maar de wijze waarop staten zich bewapenen, de omvang, kwaliteit en samenstelling ervan, verschilt per land.

1. Bewapening vloeit in de eerste plaats voort uit het veiligheidsdilemma waarin staten verkeren in een internationaal systeem, waarin zij zelf voor hun nationale veiligheid moeten zorg dragen. Méér dan ooit is in het nucleaire tijdperk het onderscheid vervaagd tussen offensieve en defensieve wapens en tussen een offensieve en defensieve wapenopstelling en zolang dat onderscheid niet duidelijk is, is de bewapening die staten ter

wille van hun veiligheid opbouwen, bedreigend voor andere staten in het systeem. De strategieën van buitenlandse politiek die staten kunnen volgen (isolatie, niet-gebondenheid en bondgenootschap), kunnen alle bewapening vereisen. Ongeacht dus de *internationale* strategieën die staten volgen om het veiligheidsdilemma op te lossen, is bewapening bijna onveranderlijk de *nationale* strategie die ze volgen. Het veiligheidsdilemma van staten is een structurele oorzaak van bewapening.

Een tweede structurele oorzaak van bewapening ligt in het feit dat de in elk internationaal systeem nu eenmaal onvermijdelijke conflicten en belangentegenstellingen vaak slechts opgelost kunnen worden door geweld, omdat de regeling ervan door vreedzame middelen (onderhandeling, rechterlijke uitspraak) niet kan worden afgedwongen. Ook de afwezigheid van een centraal geweldsmonopolie is een oorzaak van bewapening op nationaal niveau.

De historische ervaring leert dat staten voor offensieve en expansieve doeleinden wapens gebruiken, waartegen andere staten zich teweer stellen. Nationale bewapening is dus tevens een functie van de doeleinden die staten in het internationale systeem nastreven.

Ten slotte hebben staten ook voor interne doeleinden wapens nodig. Een formeel monopolie van geweld verhindert niet dat burgeroorlogen en minder intense geweldsvormen (guerrillaoorlogen, staatsgrepen) zeer veelvuldig voorkomen en nationale bewapening is dan tevens een functie van het binnenlandse geweld.

Dezelfde aspecten die nationale bewapening tot een structureel aspect van het internationale systeem maken, bepalen ook de grenzen en mogelijkheden van ontwapening: minimaal is nationale bewapening een middel om veiligheid voor de nationale samenleving te verzekeren, dus is ontwapening geen doel op zichzelf en slechts mogelijk tot het niveau dat minimaal verenigbaar is met nationale veiligheid¹.

In principe zijn staten vrij in het vaststellen van de omvang en kwaliteit van hun bewapening. De stand van de bewapening dient echter niet alleen te worden verklaard uit overwegingen die zijn ontleend aan de conditie van het internationale systeem, maar ook uit binnenlandse factoren als de rivaliteit van de krijgsmacht delen (landmacht, marine, luchtmacht), de invloed van bureaucratie en politiek en van pressiegroepen. Steeds zijn drie factoren aanwezig die de stand van bewapening verklaren kunnen:

- (a) de mate waarin een staat zich bedreigd voelt door de bewapening van andere staten;
- (b) de kosten van de bewapening die men kan en wil dragen. Meestal worden deze uitgedrukt als een percentage van de overheidsuitgaven of van het bruto nationale produkt (BNP). Deze factor is van belang, omdat

immers de bewapeningsuitgaven steeds moeten concurreren met andere overheids- of nationale uitgaven zoals onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid;

(c) de stand van de technologie. Het hele systeem van de nucleaire bewapening kan men een produkt van zeer geavanceerde technologie noemen, waarover slechts een beperkt aantal staten kan beschikken. Door hun grote vernietigingskracht zijn nucleaire wapens relatief goedkope wapens, zodat de kosten van hun kernmacht toch maar een relatief beperkt deel uitmaken van de bewapeningsuitgaven van de kernwapenlanden. Maar ook op het terrein van de conventionele bewapening heeft de technologische vooruitgang voor steeds geavanceerder wapensystemen zorg gedragen, die aan vernietigingskracht hebben gewonnen, maar zeer kostbaar zijn. Men kan nu beter spreken van bemande wapens in plaats van bewapende mannen.

Bewapening vloeit dus voort uit de conditie van het internationale systeem en het niveau van de bewapening kan men aflezen aan de financiële offers die men brengt en de stand van de technologie. Welke financiële en technologische inspanningen een staat zich wil getroosten, bepaalt hij zélf. Wél kunnen staten overeenkomen *beperkingen* te aanvaarden ten aanzien van hun traditionele vrijheid om zich te bewapenen. Uit het veiligheidsdilemma dat staten noopt om zich te bewapenen vloeit ook voort dat de voorwaarden voor ontwapening in beginsel gevonden moeten worden in de internationale samenleving, omdat bewapening zelf immers voortkomt uit de conditie van de internationale samenleving. Toch zijn er in de geschiedenis van de internationale betrekkingen – met uitzondering van het Biologische Wapens-verdrag (1969) – geen voorbeelden te vinden van een algemene, voor alle staten geldende en door alle staten nageleefde, maatregel van wapenvermindering. In bijzondere omstandigheden schept de internationale samenleving de voorwaarden waaronder sommige staten andere staten kunnen dwingen om omvangrijke beperkingen op hun nationale bewapening te aanvaarden. Dat doet zich vooral voor na grote internationale conflicten (wereldoorlogen), wanneer de overwinnende grote mogendheden de verslagen vijandelijke staten substantiële ontwapening opleggen. Dit lot heeft Duitsland na twee verloren oorlogen getroffen en Japan na de tweede wereldoorlog. Als echter, zoals met het voorbeeld van Duitsland kan worden geïllustreerd, het patroon van internationale verhoudingen verandert, herwinnen de traditionele tot bewapening stimulerende condities weer hun kracht. Niettemin verplichten de vredesvoorwaarden ook thans nog bij voorbeeld Japan en Duitsland af te zien van *bepaalde* wapens, in het bijzonder de kernwapens.

2. Alléén onder bepaalde voorwaarden, in het bijzonder de oplossing van het veiligheidsdilemma van staten, is substantiële ontwapening mogelijk. Zolang aan deze voorwaarde niet is voldaan, bepaalt het statensysteem zelf de grenzen van ontwapening. Op zijn best is in deze wereld ontwapening mogelijk tot het bewapeningsniveau, waarop (a) staten de orde in hun nationale samenleving kunnen bewaren, en (b) ze kunnen bijdragen tot het in stand houden van een systeem van collectieve veiligheid in de internationale samenleving². Een ontwapende wereld is wél steeds een ambitie van de mensheid geweest³, maar het streven ernaar is slechts een marginale activiteit geweest. Pas in deze eeuw is – mét de grote toeneming van de bewapening – het ontwapeningsstreven een voorwerp van voortdurende diplomatieke zorg geworden. Zo'n ontwapende wereld impliceert echter een verandering van het internationale systeem tot een structuur die zich beweegt tussen een stelsel van collectieve veiligheid en een centraal geweldsmonopolie. Naar het inzicht van Hedley Bull zijn dit echter abstracte en onhistorische concepties van de internationale betrekkingen, omdat een zodanig ingerichte wereld in strijd is met de wijze waarop staten zich historisch hebben gedragen. Strategieën van ontwapening/wapenbeheersing gaan er – gegeven deze premisse dat het veiligheidsdilemma nog onopgelost is – dus van uit dat de bewapening zélf een oorlogbevorderende factor is. Het dilemma dat hier opdoemt, i.c. de structurele onmogelijkheid van ontwapening tegenover de wens tot ontwapening, leidt in een situatie van nucleaire bewapening alleen maar tot een hoger niveau van bewapening. Immers, waar het aan ontwapening ten grondslag liggende idee is dat ontwapening tot het niveau van interne vrede en collectieve veiligheid de vrede garandeert, ligt in het huidige tijdperk aan het streven naar wapenbeheersing het idee ten grondslag dat wapenvermindering tot het niveau van stabiele afschrikking de vrede garandeert, maar dat ontwapening tot beneden dat niveau destabiliserend is omdat het de oorlog weer denkbaar en mogelijk maakt.

3. Indien men (de stimulansen tot) bewapening en (de beperkingen van) ontwapening verklaart door de structurele condities van een internationaal systeem waarin staten zelf voor hun veiligheid moeten zorg dragen, dan betekent dat dat staten voor dat doel ook oorlog mogen voeren. Oorlogvoering werd ook steeds gezien – naar het woord van de Pruisische strateeg Von Clausewitz – als de voortzetting van diplomatie, zij het met andere middelen. Lang zijn wel de voorwaarden van oorlogvoering (de theorie dat de oorlog rechtvaardig moest zijn, eisen van humane oorlogvoering, het jus ad bellum en het jus in bello), niet echter het instrument van oorlog zelve, aan beperkingen onderhevig geweest. Toen men in de Volkenbonds-

periode dan ook de toegestane nationale bewapening relateerde aan defensieve oogmerken (interne veiligheid, collectieve veiligheid), impliceerde dat tevens de beperking van de vrijheid om oorlog te voeren. Dit werd voor het eerst geproclameerd in het Kellog-Briand verdrag van 1928. Tot dan toe had het bezit van wapens steeds de vrijheid geïmpliceerd om ze ook te gebruiken. De introductie van de kernwapens in de internationale betrekkingen na de tweede wereldoorlog is daarom van zo doorslaggevend belang dat ze de relatie tussen het bezit van wapens en het gebruik ervan ingrijpend heeft gewijzigd: de kernwapens hebben hun intrede gedaan in een wereld waarin het veiligheidsdilemma en dus de bewapening van staten groter is dan ooit tevoren, maar die niettemin niet de gevolgen van wapengebruik op grote schaal kan overleven. De internationale politiek levert onveranderd steeds weer de stimulansen tot wapengebruik, de beperkingen worden nu nog slechts gevonden in de aard van de bewapening zelf. Het bezit van kernwapens voorkomt de oorlog, het gebruik ervan vernietigt het internationale systeem.

4. Hoewel dus nationale bewapening en oorlogvoering voortkomen uit de condities van het internationale systeem, dat in principe het streven naar ontwapening frustreert, is dit laatste nimmer afwezig geweest. De afwezigheid van duurzame resultaten kan gemakkelijk worden verklaard uit het fundamentele conflict tussen het – uit het veiligheidsdilemma voortvloeiende – geïnstitutionaliseerde wantrouwen tussen staten en de recentelijk geformuleerde opdracht om in goed vertrouwen over ontwapening te onderhandelen*. Waarom streven staten dan ontwapening na? De belangrijkste groep factoren heeft te maken met de kosten van bewapening:

1. de bewapening legt beslag op een deel van de welvaart⁴,
2. bewapening leidt tot oorlog,
3. bewapening verhoogt de internationale spanningen,
4. bewapening is moreel en ethisch bezwaarlijk.

Elk van deze in wezen zelfzuchtige motieven om naar ontwapening te streven botst op de krachtiger structurele condities die tot bewapening stimuleren. Als dit al zo is ten aanzien van motieven die de nationale kosten van bewapening verminderen, dan zal het motief dat een situatie van vrede

* In de *Declaration on Principles of International Law concerning friendly relations and cooperation among states* (General Assembly resolution 2625 (xxv) van 1970) wordt gesteld dat 'All states shall pursue in good faith negotiations for the early conclusion of a universal treaty on general and complete disarmament under effective international control'. Ook in artikel VI van het Nonproliferatieverdrag (1968) en artikel IX van het Biologische Wapenverdrag (1969) wordt deze opdracht geformuleerd.

die is gebaseerd op militaire macht in strijd is met het perspectief van een internationale rechtsorde nog minder gewicht in de schaal leggen. Toch moet men erkennen dat in het huidige tijdperk van nucleaire bewapening dit probleem wél een extra, wellicht principiële, dimensie heeft. Immers, de vrede die is gebaseerd op de wederzijdse afschrikking van een nucleaire oorlog belast haar met de hypotheek van een voortdurend dreigende vernietiging. Enerzijds wordt aan de kernwapens een bijzonder vermogen tot oorlogvoorkoming, van zowel conventionele als nucleaire oorlog, toegeschreven. Daarom is niet ontwapening *per se*, maar het stabiliseren van de afschrikkingrelatie op een bepaald niveau van bewapening de belangrijkste preoccupatie van de onderhandelaars. Maar anderzijds vormen de kernwapens door hun onmetelijke vernietigingskracht een bedreiging voor het leven op aarde, zoals nooit het geval is geweest met de conventionele wapens. Daarom beheerst niet langer het streven naar ontwapening, die botst op de structurele condities tot bewapening in het internationale systeem, de diplomatieke agenda, maar (nucleaire) wapenbeheersing die de relatie van nucleaire afschrikking helpt stabiliseren. Ook al zou men concluderen tot hun geringe intrinsieke belang (gemeten naar de reële wapenvermindering of -beperking waartoe ze leiden) en hun vooral symbolische betekenis (als teken en motor van het ontspanningsproces tussen Oost en West), dan nog zou men de besprekingen over en de verdragen van wapenbeheersing kunnen beoordelen in het licht van hun betekenis voor de ontwikkeling van een bijzondere tak van het volkenrecht, te weten het recht van wapenbeheersing en ontwapening. Deze, vooral door Röling ontwikkelde, gedachte gaat ervan uit dat door middel van verdragen de traditionele nationale wapenvrijheid wordt beperkt tot het bezit van die wapenmacht die noodzakelijk is voor de enige legitieme wapenfunctie, dat is: het onbruikbaar houden van de wapenmacht van de ander. Röling legt er vooral de nadruk op dat door wapenbeheersing 'weapons security' wordt bereikt, dat is: het elimineren van de gevaren die in de bewapening zelf liggen, zoals offensieve, excessieve en destabiliserende bewapening⁵.

3. Het begrip wapenbeheersing

Het voorkomen van oorlog mede door wapenbeheersing is ná de tweede wereldoorlog en in het bijzonder ná 1960 een centraal onderdeel van internationaal overleg geworden. De wapens van de potentiële tegenstander zijn altijd als bedreigend ervaren. Kon men er echter in een situatie waarin alleen conventionele bewapening bestond nog in berusten dat

wapens een symptoom van onderliggende politieke spanningen waren, omdat ze niet in zichzelf zo bedreigend waren, de aard van de nucleaire wapens – hun enorme vernietigingskracht – heeft het nationale bezit ervan tot een voorwerp van voortdurende internationale zorg gemaakt⁶. Nageenog vanaf het begin van het tijdperk van de kernwapens is gesproken over hun afschaffing en het eerste (Amerikaanse) plan – Baruch hield de afschaffing van nationale nucleaire bewapening in en het onder internationaal beheer stellen van alle kernenergieoepassingen. Dit plan en latere Amerikaanse plannen zoals het 'Atoms for Peace'-programma van 1954 en het 'Open Skies'-voorstel van 1957 ter voorkoming van een verrassingsaanval waren door een 'liberale', op doorbreking van de nationale soevereiniteit gerichte, benadering geïnspireerd. Pas na het evidente falen van deze benadering ging men in het streven naar wapenbeheersing weer uit van de 'traditionele', op de nationale soevereiniteit vertrouwend benadering⁷.

We karakteriseren het naoorlogse tijdperk wel als 'het nucleaire tijdperk' waarmee we de veronderstelde diepgaande invloed van de kernwapens op de internationale verhoudingen aangeven. Enerzijds wordt aan de kernbewapening, meer in het bijzonder de relatie van wederzijdse afschrikking, de afwezigheid van een groot internationaal conflict tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie toegeschreven. Anderzijds zijn de waarschijnlijke gevolgen van het gebruik van kernwapens zo groot, dat in het voorkomen van zo'n grote oorlog grote inspanningen zijn geïnvesteerd. De prominentie van deze twee factoren – het handhaven van de wederzijdse afschrikking en het stabiliseren ervan door wapenbeheersing – vormt een afspiegeling van het feit dat de (nucleaire) bewapening thans het belangrijkste evenwichtsmechanisme is tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie, maar dat tevens voorkomen moet worden dat de wapenconcurrentie uitloopt op een kernoorlog.

Bewapening is in principe een nationale zaak, maar staten kunnen tegenover elkaar bepaalde beperkingen ten aanzien van hun bewapening aanvaarden. Anders dan bij voorbeeld Hedley Bull die in 'restraint' de essentie van wapenbeheersing ziet⁸, beschouwen wij samenwerking ten aanzien van hun bewapening als de essentie van wapenbeheersing. Maatregelen van eenzijdige wapenbeheersing achten wij dus niet te behoren tot een internationaal regime van wapenaafspraken.

In de bewapening van elke staat die ten dienste staat van nationale doeleinden zijn steeds bepaalde 'restraints' ingebouwd, maar voor deze studie zijn alleen die beperkingen – afgedwongen dan wel vrijwillig aanvaard – van belang die staten tegenover elkaar aanvaarden en die dus een internationale aangelegenheid vormen. Vanuit de specifieke optiek van wapenbeheersing zou wellicht een ruimere – mede omvattende vrijwillige

en unilateraal aanvaarde – opvatting van 'restraint' wenselijk kunnen zijn. Staten kunnen immers ook door eenzijdige maatregelen beperkingen aan hun bewapening opleggen, maar deze vallen dan buiten de sfeer van de internationale relaties, al zijn ze er niet minder belangrijk om (men kan b.v. denken aan het belang van nationale maatregelen ten behoeve van een stabiele en gecentraliseerde bevelvoering ('command and control') en het onkwetsbaar maken van de vergeldingswapens (de 'second strike') door mobiliteit, verharding en spreiding). Het feit dat we de wederkerigheid van de 'restraint' zien als de essentie van (internationale) wapenbeheersing houdt geen oordeel in over de beste strategie om tot een veiliger wereld te komen, die zeer wel gelegen kan zijn in de 'self restraint' die wordt betracht door unilaterale maatregelen⁹. In de regel zijn deze niet direct bedoeld om een proces van wederzijdse wapenvermindering op gang te brengen, maar kunnen ze worden gerelateerd aan andere doelstellingen. De modernisering van de kernbewapening is een proces van voortdurende bewapeningsaanpassingen die vergezeld gaat van vervanging van oude door nieuwe systemen, die men dan ook gemakkelijk als blijk van goede wil kan opofferen, en van een voortdurende herstructurering van de bewapening van de eigen kant, waarvoor hetzelfde geldt. Ze dragen echter niet bij tot het ontstaan van een internationaal wapenregime.

Dat wij ons beperken tot die maatregelen van wapenbeheersing die enige samenwerking vereisen houdt ook niet in dat we zouden ontkennen dat binnenlandse aspecten in het hele proces van bewapening niet van eminent belang zouden zijn, zowel wat betreft de stimulansen als wat betreft de implementatie. Dat bewapeningsmaatregelen kunnen rekenen op krachtige binnenlandse steun is genoegzaam bekend, maar ook wapenbeheersing heeft institutionele ankers verworven in de bureaucratie en de samenleving¹⁰.

De onstabiele factoren in de wapensituatie kunnen dus door twee soorten maatregelen worden voorkomen: nationale en internationale. Deze scheiding is niet strikt te handhaven, omdat staten zich ook tegenover elkaar kunnen verbinden om nationale maatregelen te nemen. In een verdrag van 1972, bij voorbeeld, nemen de Verenigde Staten en de Sovjetunie op zich om de bestaande organisatorische en technische arrangementen te handhaven of te verbeteren teneinde te waken tegen 'accidental or unauthorized use' van kernwapens. Zo'n tussenvorm tussen eenzijdige en wederkerige maatregelen vormt ook de strategie van de 'graduated and reciprocated-initiatives in tension-reduction' (GRIT)¹¹, maar omdat de essentie van deze strategie ligt in de navolging ('reciprocation'), kan ze worden gezien als een internationale strategie. Het is dus niet zo dat in alle omstandigheden formele overeenkomsten de meest geschikte of gewenste

weg tot wederzijdse wapenbeheersing zijn, al is daar wél veel voor te zeggen in de specifieke context van de Oost-Westrelatie. Zo meent Bertram dat de vage verwachtingen van wederzijdse maar unilaterale 'restraint' te weinig basis bieden om tot substantiële wapenvermindering te komen, dat eenzijdige besluiten ook weer eenzijdig veranderd kunnen worden en dat in een formele overeenkomst het quid pro quo gespecificeerd kan worden¹². Maar aan onderhandelde wapenbeheersing wordt wel tegengeworpen dat – waar bewapening gebaseerd is op een reeks van eenzijdig genomen maatregelen – ook de wapenbeheersing en -vermindering dat dienen te zijn om te voorkomen dat de tegenstander een soort 'droit de regard' krijgt ten aanzien van de eigen bewapening.

Als men de nadruk legt op het complex van maatregelen, nationale en internationale, dat er toe dient om door 'restraint' te voorkomen dat de wapensituatie uit de hand loopt, dan hanteert men een ruimer begrip van wapenbeheersing dan wanneer men de essentie van wapenbeheersing zoekt in de *samenwerking* van de tegenstanders. Tot dit laatste zullen we ons beperken, omdat we ons concentreren op internationale maatregelen die staten helpen hun 'veiligheidsdilemma' het hoofd te bieden. Onder wapenbeheersing verstaan we door onderhandelingen bereikte, in overeenkomsten en verdragen vastgelegde, beperkingen die staten ten aanzien van hun bewapening aanvaardden.

Als we dus samenwerking ten aanzien van bewapening zien als het centrale element van het begrip wapenbeheersing, dan vallen binnen deze begripsomschrijving niet alleen overeenkomsten en verdragen, maar ook 'wederkerige' beperkingen die bereikt worden zonder dat een verdrag wordt gesloten en die we bij voorbeeld kunnen zien als wederzijds aanvaarde 'verkeersregels'¹³. Het principiële karakter van dit aspect van wederkerigheid als essentie van het begrip wapenbeheersing blijkt als men inziet dat 'cuts are made because they can be negotiated, not because they are optimal from the perspective of national security'¹⁴. Onder de definitie vallen dus beperkingen die aanvaard zijn onder voorwaarden van wederkerigheid ('reciprocal restraint' zoals het moratorium op het nemen van kernproeven (1958-1961) en de 'cut back' ten aanzien van de produktie van splijtbaar materiaal (1964)¹⁵.

Hoe verhoudt dit begrip wapenbeheersing zich nu tot verwante begrippen als 'ontwapening' en crisisbeheersing? Wapenbeheersing kán, maar hoeft niet, ontwapening in te houden (het enige voorbeeld van een naoorlogs ontwapeningsverdrag is het Biologische Wapenverdrag (1972)). Maatregelen van crisisbeheersing hebben niet zozeer betrekking op de omvang of kwaliteit van de bewapening, maar verhinderen dat crises in oorlog resulteren. De ervaringen opgedaan tijdens de Cubacrisis van 1962 bij

voorbeeld leidden tot de 'Hot-line' overeenkomst (1963/1971), die een direct en permanent communicatiekanaal tussen de VS en de SU schiep voor noodsituaties die het risico van een kernoorlog inhielden en die in het verdrag van 1971 nader werden omschreven ('nuclear accidents') en ten aanzien waarvan ('advance') motification' (het 1971-verdrag) en consultatie (1973-verdrag) wordt voorgeschreven*.

1. De reeks van overeenkomsten die sinds 1959 zijn gesloten en die men in de bekende compilaties van wapenbeheersingsovereenkomsten (ACDA, SIPRI)¹⁶ aantreft, doorloopt dit hele spectrum van ontwapeningsverdragen (zoals het Biologische Wapenverdrag) tot crisisbeheersingsverdragen (b.v. de Hotline-overeenkomst). Als men als eerste taak van wapenbeheersing ziet het stabiliseren van de afschrikkingsrelatie, dan is een preliminaire vraag in hoeverre de afschrikkingsrelatie zelf stabiel is als ze wordt gedefinieerd in termen van het in stand houden van de wederzijds gegarandeerde vernietiging, met andere woorden: zijn er aan de afschrikkingsrelatie zélf inherente instabiliteiten? Deze vraag moet in bevestigende zin worden beantwoord. Men kan de nucleaire afschrikkingsrelatie als in zichzelf onstabiel zien, omdat – althans bij de huidige stand van de technologie – tegen kernwapens geen defensie mogelijk is en eenmaal gelanceerde raketten niet kunnen worden teruggeroepen. De aan de afschrikking inherente instabiliteiten ontspringen aan twee bronnen:

a. de afschrikking als de typische functie van de kernbewapening plaatst de politieke (en militaire) besluitvormers voor allerlei dilemma's, bij voorbeeld het dilemma of men als de afschrikking faalt de vergelding ook werkelijk in gang moet zetten, waaruit ze proberen een uitweg te vinden door aan (kern)wapens de traditionele wapenfuncties van aanval en verdediging te geven, en dit stimuleert de bewapeningswedloop;

b. ook de onzekerheden over de modaliteiten van de afschrikking stimuleren de bewapeningswedloop: de opdracht, het voorkomen van de oorlog door het afschrikken van de tegenstander, is zo hoog dat de neiging ontstaat om allerlei zekerheden in te bouwen boven het niveau van wat voor de minimale afschrikking nodig is, zodat men in staat is om onder alle denkbare omstandigheden de tegenstander af te schrikken.

Het doel van wapenbeheersing kan men dus wel omschrijven als militaire stabiliteit, maar dit hoeft niet noodzakelijk op een lager niveau van bewapening te zijn, omdat vaak onder verwijzing naar grotere militaire

* Het betreft hier de volgende verdragen en overeenkomsten:

- Agreement on measures to reduce the risk of outbreak of nuclear war (1971)
- Agreement on the prevention of nuclear war (1973)

stabiliteit voorstellen zijn gedaan die een vermeerdering van de bewapening inhielden. Het is dan ook zinvol om een onderscheid aan te brengen tussen crisisstabiliteit en bewapeningsstabiliteit¹⁷: indien men de angst heeft om in een crisissituatie zijn wapens te verliezen door een pre-emptieve aanval van de tegenstander, dan zal men deze kwetsbaarheid willen opheffen door allerlei maatregelen (b.v. door eenvoudig méér wapens te plaatsen, omdat nu eenmaal een grotere hoeveelheid en verscheidenheid van wapens het voor een tegenstander moeilijker maakt om ze uit te schakelen), die niet alleen de eigen bewapening maar ook die van de tegenstander opvoeren en dus de bewapeningswedloop stimuleren. Militaire stabiliteit is dus een uiterst tweeslachtig begrip wat het bewapeningsniveau aangaat. Het onderhouden van de bewapeningswedloop én het streven haar onder controle te brengen kan men één van de vier door Morgenthau onderscheiden paradoxen van het nucleaire tijdperk noemen¹⁸.

2. We hebben bij de plaatsbepaling van het begrip wapenbeheersing tussen ontwapening en crisisbeheersing zijdelings het begrip gerelateerd aan de nucleaire afschrikking. Niet alleen begripsmatig (het vermijden van een nucleaire oorlog door de beheersing van de bewapening), vooral historisch is er een nauwe relatie tussen wapenbeheersing en de nucleaire afschrikking, die het meest pregnant tot uitdrukking komt in de formule:

$$\text{Stable Deterrence} = \text{Mutual Assured Destruction} + \text{Arms Control} \\ [\text{SD} = \text{MAD} + \text{AC}]$$

Het voorkomen van een (kern)oorlog, maar tevens het in stand houden van de nucleaire afschrikking vormen de twee essentiële pre-occupations van het nucleaire tijdperk. De stabiele afschrikking (SD) waarborgt de vrede door het in stand houden van de wederzijdse afschrikingsrelatie (MAD) die de gewilde oorlog voorkomt én door wapenbeheersing (AC) die de ongewilde oorlog tracht te vermijden. De meeste, zij het niet alle, overeenkomsten zijn dan ook gerelateerd aan deze situatie. Het begrip wapenbeheersing werd in de Verenigde Staten ontwikkeld in de jaren 1959-1962 toen het streven naar algehele en volledige ontwapening had gefaald en er vrees voor de stabiliteit van de nucleaire afschrikking door een verrassingsaanval ('surprise attack') bestond.

De ontwikkeling van de atomaire bewapening heeft de nucleaire afschrikking gemaakt tot de bijkans onvermijdelijke grondslag van de Amerikaans-Russische relatie. We kunnen er onze ogen echer niet voor sluiten dat – althans naar het oordeel van sommigen – dit noch voor de Verenigde Staten¹⁹ noch voor de Sovjetunie²⁰ aanvaardbaar is. De mogelijkheid dat

de afschrikking faalt, óf door de instabiliteiten van de nucleaire afschrikking zelve óf door de tekortkomingen van de wapenbeheersing, kan men in zijn defensiebeleid niet negeren. De aanvankelijke kwetsbaarheid²¹ van de relatie van wederzijdse afschrikking boezemde velen angst in voor een verrassingsaanval²² in een periode toen de nucleaire afschrikking nog voornamelijk was gebaseerd op bemande intercontinentale bommenwerpers aan beide kanten en – aan Amerikaanse kant – op de in Europa gestationeerde raketten voor de middellange afstand (eind 1958 werd een Amerikaans-Russische conferentie over 'surprise attack' gehouden)²³. Men mag wel aannemen dat deze angst aan beide kanten bestond, want in de periode 1960-1972 bouwden zowel de Verenigde Staten als – zij het met enige jaren achterstand – de Sovjetunie in snel tempo een groot arsenaal van intercontinentale raketten op, die de ruggegraat van de afschrikking zijn gaan vormen. De vrees voor een verrassingsaanval bestaat nog steeds, al vertaalt ze zich tegenwoordig vooral in de bezorgdheid voor de kwetsbaarheid van de op het land gestationeerde raketten (ICBM's) voor de grote trefzekerheid van de moderne atoomwapens. Zo werd in de 'Joint Statement of Principles and Basic Guidelines for Subsequent Negotiations on the Limitation of Strategic Arms' van 18 juni 1979 in het kader van het SALT-II-verdrag door de Verenigde Staten en de Sovjetunie overeengekomen 'to seek measures to strengthen strategic stability by, among other things, limitations on strategic offensive arms most destabilizing to the strategic balance and by measures to reduce and avert the risk of surprise attack'. Vormde de enigszins abstracte vrees voor een verrassingsaanval de aanleiding voor de ontwikkeling van het theoretische concept van wapenbeheersing, er was de ervaring van de Cubaanse rakettencrisis van 1962, die naar veler inzicht de wereld op de rand van een nucleaire oorlog bracht, voor nodig om ook een op wapenbeheersing gericht beleid van de grond te krijgen. Ook het falen van het streven naar algehele en volledige ontwapening stimuleerde tot het streven naar beperkter, maar wél bereikbare, doeleinden die méér in overeenstemming waren met de actuele politieke situatie (de periode van ontspanning tussen 1962 en ± 1975) en die bovendien zelf weer dienstbaar waren aan het in stand houden en verder ontwikkelen van het klimaat van ontspanning tussen Oost en West. De schema's voor algehele en volledige ontwapening die de Verenigde Staten en de Sovjetunie nog in 1962 indienden, hadden althans dit aspect gemeenschappelijk dat voorzien was in een proces van ontwapening onder de paraplu van de nucleaire afschrikking, omdat beide partijen tot het eind van de laatste fase een aantal raketten zouden behouden²⁴. De overgang van het streven naar ontwapening tot een wapenbeheersingsbeleid was niet alleen een aanpassing aan de concrete mogelijkheden die de internationale poli-

tiek bood, ze betekende ook een belangrijke bijstelling van de pretenties, wat het duidelijkste blijkt uit de belangrijke verschillen tussen ontwapening en wapenbeheersing²⁵.

1. Algemene en volledige ontwapening houdt in de vermindering van de bewapening tot het laagste niveau dat nog verenigbaar is met de binnenlandse veiligheid van een land én de eisen die een systeem van *collectieve* veiligheid stelt. Elke bewapening boven dat niveau wordt als in principe overbodig gezien en gemeten naar de hoge niveaus van de huidige bewapening houdt ontwapening tot dat minimumniveau een zeer aanzienlijke nationale wapenvermindering in. Het streven naar algemene en volledige ontwapening gaat uit van de voorstelling van een ontwapende wereld. De essentie van wapenbeheersing is echter dat – hoewel een zekere ontwapening niet is uitgesloten – ontwapening tot beneden een bepaald niveau van *nationale* bewapening de internationale verhoudingen destabiliseert. Immers, een zeker niveau van nationale (nucleaire) bewapening die de wederzijdse afschrikking in stand houdt, is nodig om de vrede veilig te stellen. Wapenbeheersing is niet gericht op ontwapening per se, maar op oorlogvoorkoming en dit kan ook nieuwe bewapeningsmaatregelen vereisen, zoals de vervanging van kwetsbaar geworden door onkwetsbare wapens. Door de bijzondere historische situatie waarin wapenbeheersing als begrip én als beleid is ontstaan, hangt het nauw samen met de situatie van nucleaire afschrikking. Het in stand houden van de nucleaire afschrikking vereist een hoog niveau van bewapening, dat door het streven naar wapenbeheersing onaangetast moet blijven.

2. Een ontwapende wereld impliceert een nieuw systeem van internationale relaties, terwijl wapenbeheersing het huidige systeem versterkt. Indien in een ontwapende wereld de bewapening is teruggebracht tot het niveau dat verenigbaar is met binnenlandse veiligheid, dan betekent dit dat die staten de verzorging van hun internationale veiligheid niet meer zoeken in de eigen bewapening, maar dat ze die elders hebben ondergebracht, te weten in een systeem van collectieve veiligheid. Zo meent Mandelbaum dat '(T)he impulse for disarmament, to which nuclear weapons gave a particular urgency, is therefore ultimately an impulse to remake the international system itself' en dat '(D)isarmament has invariably been linked, sometimes explicitly, and always at least tacitly, to the abolition of sovereign states'²⁶. Dit vereist een zodanige ingrijpen in de wijze waarop het internationale systeem thans nog functioneert dat er sprake is van systeemtransformatie omdat staten niet zélf meer in hun veiligheid hoeven te voorzien. Maar ook hier is een aanpassing van pretenties zichtbaar. Artikel 8 van het Volkenbondshandvest stelt nog als opdracht van de volkerenorganisatie 'the reduction of national armaments to the lowest point consis-

tent with national safety' (waarbij het gebruik van de term 'national safety' in plaats van 'domestic safety' er blijk van geeft dat men rekening wilde houden met de eisen van interne veiligheid én collectieve veiligheid) en het koppelde dit aan een systeem van collectieve veiligheid. Het handvest van de Verenigde Naties echter, waarin de gedachte van collectieve veiligheid werd verlaten voor dat van een directorium van grote mogendheden, gaat al veel minder ver en spreekt nog slechts van een 'system for the regulation of armaments' (de artikelen 11, 26, 47). Wapenbeheersing werkt echter systeembevestigend in zoverre het de staten in het bezit laat van die wapens waarmee ze zonodig de vergelding ten uitvoer kunnen leggen. Het zijn de staten zelf die de laatste middelen ter handhaving van hun veiligheid in handen houden, niet alleen als zelfgekozen middel maar ook internationaal gesanctioneerd. In dit perspectief althans kan het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) van 1968 worden gezien, evenals een reeks van andere wapenbeheersingsverdragen die de geografische verspreiding van kernwapens voorkomen. In het NPV dat het bezit van kernwapens verbiedt voor alle landen behalve de Grote Mogendheden, wordt een bepaalde opvatting over het internationaal systeem bevestigd, te weten de opvatting volgens welke de Grote Mogendheden bepaalde voorrechten én verantwoordelijkheden dragen die andere staten niet hebben. Dat geldt bij voorbeeld ook voor het gedeeltelijk verbod op het nemen van kernproeven (het Testbanverdrag van 1963, aangevuld met het zgn. Drempelverdrag van 1974 dat de wél toegestane ondergrondse kernproeven verbiedt bóven een drempel van 150 kiloton). De veronderstelling waarop het non-proliferatiestreven berust, is dat de verdere verspreiding van kernwapens destabiliserend werkt, maar dat de nucleaire bewapening in de Oost-Westrelatie een stabiliserende factor is. Deze veronderstelling wordt wel betwist door auteurs die betogen dat de verspreiding van kernwapens ook een matigende invloed kan hebben op andere spanningsrelaties in de wereld²⁷, maar ze vormt nog altijd de doctrinaire basis van het streven naar een wettelijk functionerend non-proliferatieregime door de wereldgemeenschap.

3. Een derde belangrijk verschil is dat algemene en volledige ontwapening inhoudt dat ook het bezit van wapens wordt verboden, terwijl wapenbeheersing in de regel alleen het gebruik van wapens aan bepaalde voorwaarden verbindt. De primaire functie van kernwapens is de afschrikking van het gebruik van deze wapens door de tegenstander in eerste instantie. Dit impliceert het in stand houden van het vermogen tot gebruik, maar slechts in tweede instantie. Kernwapens kunnen die functie idealiter vervullen als niet het bezit ervan wordt verboden, maar het eerste gebruik ervan effectief wordt voorkomen. Kernwapenstaten zouden die situatie kunnen formaliseren door het sluiten van een 'no first use'-overeenkomst

waarin zij afzien van het eerste gebruik van kernwapens en ze deze wapens alleen als vergeldingswapens in stand houden. Zo'n overeenkomst is niet mogelijk zolang met het gebruik van kernwapens als afschrikkend middel ook bedreigd wordt in andere situaties dan als vergelding voor het eerste gebruik van kernwapens door de tegenstander. Dit is met name van toepassing op de NAVO-strategie van 'flexible response' die bewust de optie van het eerste gebruik van kernwapens inhoudt als men een conventioneel conflict in Europa dreigt te verliezen. De matigende invloed die de aanwezigheid van kernwapens in de internationale betrekkingen verondersteld wordt te hebben, strekt zich dus óók uit tot het beginnen van een conventionele oorlog (en eventueel zelfs het gebruik van chemische wapens).

4. De condities van nucleaire wapenbeheersing

Nu het begrip wapenbeheersing nader is omschreven, kunnen we ons afvragen onder welke voorwaarden wapenbeheersing mogelijk is. We kunnen er vijf onderscheiden.

1. Dat het streven naar algemene en volledige ontwapening weinig succesvol was, wat toegeschreven kan worden aan de conditie van het internationale systeem als een statensysteem (het 'veiligheidsdilemma'), houdt geenszins in dat elke vorm van bewapening onvermijdelijk is en dat er geen ruimte zou zijn voor wapenbeperking. Wat betekent *het beheersingsaspect* nu ten aanzien van de nucleaire bewapening? We kunnen dan aan drie aspecten denken: – de overbepapening, – het elimineren van de niet-stabiele onderdelen van de bewapening en – het vermijden van het wedloopaspect van de bewapening.

In een conventionele situatie ontstaat een wapenwedloop doordat er minder wapens dan doelen beschikbaar zijn; de toestand van nucleaire (over)bepapening ontstaat doordat er een optimum aan nucleaire bewapening is waarboven het irrationeel is om te gaan: het is immers zinloos om de tegenstander méér dan eenmaal te kunnen vernietigen. De vernietigingskracht van kernwapens is thans veel groter dan de beschikbaarheid van civiele doelen rechtvaardigt, een situatie die zich bij de conventionele bewapening minder snel laat indenken²⁸. De nucleaire afschrikking vereist een minimaal noodzakelijke hoeveelheid kernwapens die wordt bepaald door wat nodig is voor vergelding. Wat daarboven aanwezig is, kan worden verklaard uit het streven om aan de dilemma's van de simpele vergelding te ontkomen, maar indien beide partijen zich zouden neerleg-

gen bij een strategie van minimale afschrikking, op welke veronderstelling de hier gevolgde redenering is gebaseerd, dan ontstaat er ruimte voor wapenbeperking. Hoewel dus politieke conflicten ten grondslag liggen aan bewapening en deze eerst moeten worden opgelost voor ontwapening mogelijk is, is er uit hoofde van de discrepantie tussen de beschikbare doelen en de beschikbare wapens méér ruimte voor nucleaire dan voor conventionele ontwapening. De conventionele bewapening is meer politiek, de nucleaire bewapening is meer technologisch gestimuleerd.

Een tweede beheersingsaspect betreft het elimineren van de niet stabiele aspecten van de nucleaire bewapening. Als het doel van de nucleaire bewapening is om een stabiele verhouding tussen twee of meer staten te baseren op de wederzijdse afschrikking van wapengebruik, dan is het van belang dat van de wapens zelf geen destabiliserende invloeden uitgaan. Men kan hierbij denken aan wapens die het vermogen tot vergelding van de andere staat bedreigen óf omdat ze een staat immuun maken voor de vergelding van de ander, zoals actieve en passieve defensiesystemen, óf omdat ze diens wapens zélf kunnen elimineren in een ontwapenende aanval, óf – waarschijnlijk het meest destabiliserend – een combinatie van beide.

Het Anti-Ballistic Missile (ABM)-verdrag (1972) is daarom van belang, omdat het de opbouw van één zo'n destabiliserend wapensysteem (een raketverdediging van de bevolking) verbiedt. Een land dat erin slaagt een doeltreffend verdedigingssysteem tegen de nucleaire vergelding van de tegenstander op te bouwen, wordt onkwetsbaar voor diens vergelding en ondergraaft aldus eenzijdig de afschrikkingsrelatie. Er is echter veel te zeggen voor de stelling dat met de huidige en voorzienbare stand van de bewapening zulks onmogelijk te bereiken is en er zijn dus gemakkelijk andere verklaringen te vinden voor het ABM-verdrag dan de bereidheid om in de afschrikkingsrelatie te berusten, te weten dat de technologie voor zo'n systeem toen nog niet beschikbaar was. Maar de huidige discussie over een mogelijk strategisch defensiesysteem toont aan dat – indien technologische ontwikkelingen daartoe aanleiding geven – men steeds zal proberen aan de dilemma's van de nucleaire afschrikking te ontsnappen óók door de mogelijkheden van een defensiesysteem tegen de kernwapens op te bouwen. Zou men – in de verre toekomst – daarin slagen, dan zou dat een fundamentele herziening van de strategische verhoudingen betekenen en een herbezinning op het begrip wapenbeheersing, dat immers nauw gerelateerd is aan de situatie van nucleaire afschrikking, zou dan nodig zijn. Indien anderzijds een land over de wapens zou beschikken waarmee het de tegenstander zou kunnen ontwapenen (een 'disarming first strike'), dan dreigt hij diens vergeldingsvermogen direct te elimineren. Een bijzonder instabiele

situatie zou wel ontstaan indien beide partijen over de bewapening zouden beschikken die hen in staat stelt elkaars bewapening bij verrassing uit te schakelen, wat met name in situaties van internationale crisis tot ernstige gevolgen kan leiden. Zo'n situatie doet zich thans in de jaren tachtig voor met betrekking tot de op het land gestationeerde raketten aan beide kanten. Maar even plausibel als de stelling van de onmogelijkheid van een effectieve verdediging van de bevolking tegen een nucleaire aanval, is de stelling dat met de huidige en voorzienbare stand van de bewapening zo'n ontwapenende verrassingsaanval niet bereikbaar is. De Salt-I-en-II-verdragen, die kwantitatieve kwalitatieve limieten stellen aan de aanvallende nucleaire bewapening van de VS en de SU, kunnen in dit licht geanalyseerd worden.

Ook al aanvaardt men de nucleaire bewapening als een onvermijdelijk, zelfs noodzakelijk, gegeven dat de vrede dient door het in stand houden van de nucleaire afschrikking, dan nog kunnen uit een ongebreidelde bewapeningswedloop destabiliserende effecten resulteren, omdat ze partijen een vals gevoel van superioriteit geven. De voortgaande bewapening is een bijna onvermijdelijk produkt van de technologische vooruitgang, maar men kan proberen om het tempo van de bewapening te matigen en aldus het wedloopaspect te beperken. De diepere oorzaak van de bewapeningswedloop ligt waarschijnlijk in het voortdurende streven om aan de morele, religieuze, juridische, strategische en politieke dilemma's van de wederzijdse afschrikking relatie te ontkomen. Dit stimuleert een bewapening die aanzienlijk ligt boven het niveau van de 'minimale afschrikking', die men probeert door wapenbeheersing weer onder controle te krijgen. Wapenbeheersing is dus een noodzakelijk corrigerend mechanisme om de wapeninstabiliteiten die inherent zijn aan de afschrikking weer onder controle te krijgen. Méér nog dan onder het hierboven genoemde aspect (de onmogelijkheid om op afzienbare termijn een effectieve verdediging op te bouwen) ligt hier het belang van het ABM-verdrag: de staat die door de opbouw van een raketverdediging door zijn potentiële tegenstander zijn vermogen tot vergelding ziet aangetast zal ernaar streven om door een vergroting en verbetering van zijn aanvalsvermogen die capaciteit te herstellen. Verdedigingssystemen tegen kernwapens (ABM's en het Strategic Defense Initiative dat president Reagan in maart 1983 lanceerde) stimuleren dus de aanvals-verdedigingswapenwedloop.

Samenvattend kan dus gezegd worden dat de bewapening zelf aspecten omvat die zich tot beheersing lenen.

2. Een tweede conditie van wapenbeheersing kan worden gevonden in allerlei asymmetrieën die zich in de wederzijdse wapensituaties voordoen

en die het bewapeningsniveau opschroeven boven het theoretisch minimale niveau²⁹. Vooral geografische, maar ook historische en bureaucratische factoren bepalen de wapenopbouw van een land en omdat de 'mix' van factoren voor elk land verschilt, vertoont de bewapeningsopbouw van landen verschillen. Dat geldt ook voor de Verenigde Staten en de Sovjetunie en het zoeken naar de grootste gemene deler leidt tot een hoger niveau van bewapening dan nodig zou zijn indien men in staat zou zijn om de er uit resulterende voor- en nadelen tegen elkaar af te wegen. Het kwantitatieve niveau van de bewapening moet zo hoog zijn dat het *beide* landen in staat stelt om door de 'freedom to mix' de voor hen veilige wapenopstelling te bereiken. Een enkel voorbeeld moge dit illustreren: hoewel om diverse redenen de op zee gestationeerde raketten een idealer afschrikkingssysteem vormen dan de kwetsbare op het land gestationeerde raketten, zal de Sovjetunie steeds een compensatie zoeken voor de maritieme voordelen die een typische zeemogendheid als de Verenigde Staten nu eenmaal heeft en die zij nu juist zoekt in op het land gestationeerde raketten. Wapenbeheersing zou dus mede dienstbaar kunnen worden gemaakt aan het streven om de bewapeningsstimulerende impulsen van deze asymmetrieën te elimineren³⁰.

3. Een derde conditie van wapenbeheersing vindt men in het feit dat – in tegenstelling tot vroeger toen de bewapening een weinig dynamisch karakter had – de bewapening nu het belangrijkste instrument van evenwicht vormt en daarmee een centraal aspect is van de relaties tussen met name de Grote Mogendheden. De technologische ontwikkeling is een bijzondere dynamische factor van bewapening geworden en maatregelen van wapenbeheersing kan men zoeken in de beheersing van onderzoek en ontwikkeling. Zolang de afschrikking relatie gehandhaafd blijft en niet het gebruik van kernwapens aan de orde is, dient het bezit van die wapens niet verboden, maar gereguleerd te worden. Anders dan algemene en volledige ontwapening houdt wapenbeheersing niet de afschaffing van wapens in, maar de regulering van het bezit ervan, hetgeen – onder bepaalde condities – betekent de instandhouding van een bepaald niveau van bewapening. Omdat het er om gaat een relatie van afschrikking in stand te houden, gebaseerd op bepaalde kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van de bewapening, zijn de modaliteiten van die bewapening niet langer een uitsluitend nationale zorg. Het gaat niet allereerst om het aspect van massavernietiging dat deze kernwapens gemeenschappelijk hebben met de biologische en chemische wapens alswel om het afschrikkingaspect, waarin ze van de laatste typen wapens verschillen. Anders dan deze wapens zijn kernwapens een centraal onderdeel van de internationale verhoudin-

gen. De stand van zaken met betrekking tot wapenbeheersing kan men zien als een soort barometer van de (ont)spanning in de Oost-Westrelatie. Wapenbeheersing kan daarom dienstbaar worden gemaakt om doelstellingen die buiten de directe sfeer van de bewapening liggen, bij voorbeeld het bevorderen van de ontspanning, maar zij kan ook het slachtoffer worden van de verslechtering van de internationale verhoudingen.

4. Een vierde conditie van wapenbeheersing ligt in het feit dat de situatie van nucleaire afschrikking gekenmerkt wordt doordat ze de beleidsvormers confronteert met een aantal dilemma's, waaraan zij in het concrete handelen trachten te ontsnappen door de bewapening te diversificeren (tactische en theater nucleaire wapens, conventionele wapens). Deze dilemma's zijn van ethisch-religieuze (de dreiging met massale vernietiging), juridische (het in gijzeling nemen van de burgerbevolking), strategische (als de afschrikking faalt, is vergelding dan rationeel?) en politieke (nucleaire wapens schrikken af, maar kunnen tegenstander niet dwingen, 'deterrence *versus* 'compellance') aard en staten streven er naar om uit die dilemma's een uitweg te zoeken door een grote verscheidenheid van andere wapentypen dan de typische vergeldingswapens te verzamelen. Het bijzondere karakter van de nucleaire afschrikkingrelatie stimuleert dus ook de bewapening op de andere niveaus, omdat men niet als de afschrikking faalt alleen maar over vergeldingswapens wil beschikken. Maatregelen van wapenbeheersing kunnen dus ook dienen om beperkingen aan de bewapening op deze niveaus te realiseren. De aandacht in de wapenbeheersingsonderhandelingen sinds de tweede wereldoorlog is echter vooral uitgegaan naar de strategische kernwapens (zowel voor de lange afstand als voor de middellange afstand), dat zijn de typische vergeldingswapens, en minder naar de tactische (gevechtsveld) wapens en nauwelijks naar de conventionele bewapening.

5. Een vijfde conditie van wapenbeheersing ligt in de stijging van de bewapeningsuitgaven. Het verminderen van de kosten van de bewapening is één van de drie vaak genoemde doeleinden van wapenbeheersing. We hebben al opgemerkt dat één van de beperkende factoren van bewapening ligt in de bereidheid om de kosten ervan te dragen. Bewapeningsuitgaven kunnen worden gezien als een offer dat noodzakelijk is om in een gefragmenteerde en onveilige wereld voor de externe veiligheid zorg te dragen. Als één van de doeleinden van wapenbeheersing wordt dan gezien het beperken van de nationale kosten van de bewapening. Op mondiale schaal – en gemeten naar het wereld bruto nationale produkt (BNP) – is er sprake van een stijging van de bewapeningsuitgaven naar nu tussen vijf en

zes procent. In 1913 werd 3 à 3½% van het wereld-BNP aan bewapening uitgegeven. Het tekort van het BNP als maatstaf is dat het twee onvergelykbare grootheden wil vergelijken, te weten de produktie van goederen en diensten in een land én de bedreiging van de internationale veiligheid: als de eerste toeneemt, hoeft de tweede dat niet of niet in dezelfde mate te doen, met andere woorden: er is géén logisch verband tussen de twee. Ongeveer tweederde van de uitgaven voor bewapening komt voor rekening van de Verenigde Staten en de Sovjetunie, al zijn gemeten naar het percentage van het nationale-BNP de uitgaven van sommige landen, met name Midden-oosterse, hóger. Er is overigens in de laatste decade wél sprake van een opmerkelijke *daling* van de uitgaven als percentage van het wereld-BNP van 6,7% in 1969 tot 5,4% in 1980³¹. In elk geval kan in de wens naar vermindering van de bewapeningsuitgaven en het besteden van de vrijgekomen gelden voor andere doeleinden een conditie van wapenbeheersing gelegen zijn. Hoewel ook op nationaal niveau naar andere, nuttiger, toepassingen kan worden gezocht voor deze uitgaven (gezondheid, onderwijs, sociale zekerheid), gaat het hier vooral om het verband dat kan worden gelegd tussen de uitgaven voor nationale verdediging en overdrachtsuitgaven voor hulp aan onderontwikkelde landen. Deze kunnen worden gezien als de twee grootste uitgavenposten van de staten ten dienste van hun internationale optreden. Er kan geen logisch verband tussen deze twee posten worden aangebracht in de zin dat vermindering van de bewapeningsuitgaven ook zou (moeten) leiden tot een vermeerdering van de nationale uitgaven voor hulp aan onderontwikkelde landen, maar er is in recente decennia wél steeds duidelijker een verband in normatieve zin gelegd: bewapeningsuitgaven, die per slot van rekening worden gerechtvaardigd met een verwijzing naar de situatie van internationale onveiligheid, gaan ten koste van een méér aanvaardbare internationale besteding (ontwikkelingshulp). Staten zouden in deze visie belast moeten worden voor de bewapeningsuitgaven die ze doen en de middelen die vrijkomen door ontwapening zouden moeten worden besteed om de kloof tussen de arme en rijke landen te overbruggen (wat een officiële ontwikkelingshulp wordt uitgegeven is minder dan 10% van wat aan bewapening wordt besteed). Al in 1953 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) een Resolutie 724A (VIII) aan, waarin ontwapening en overdracht van een deel van die besparingen aan de ontwikkelingslanden werd bepleit. Sindsdien is dit verband steeds gelegd, met name ook in voorstellen tot reductie van militaire budgetten, die nu en dan zijn gedaan³².

Uitgaven voor militaire bewapening en hulp aan ontwikkelingslanden worden dus gezien als met elkaar concurrerende bestedingen, waarbij de

veel hogere uitgaven voor bewapening ten koste zouden gaan van de hulp aan ontwikkelingslanden. Er kleven echter – als men uitgaven voor ontwikkelingshulp wil bekostigen uit ontwapening – ook bezwaren tegen deze binding:

- (a) ontwapening is een langzaam en langdurig proces, waarvan men de hulp van ontwikkelingslanden beter niet afhankelijk kan maken;
- (b) als ontwapening door verlaagde budgetten wordt afgedwongen, wordt de verleiding groter om het schaarse geld te besteden aan de relatief goedkope kernwapens teneinde 'more bang for a buck' te krijgen;
- (c) ontwapening kan illusoir blijken, daarop kan men niet wachten. Kortom, wapenbeheersing die zou leiden, hetgeen ook nog geen uitgemakte zaak is, tot vermindering van de defensiekosten (de derde doelstelling van wapenbeheersing) zou dus kunnen bijdragen aan de vergroting van de bestedingen voor ontwikkelingshulp.

5. De doeleinden van wapenbeheersing

Wapenbeheersing kan allerlei doeleinden dienen, ook buiten de directe sfeer van de bewapening. Velen hebben de wapenbeheersingsverdragen die sinds 1962 zijn overeengekomen tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie vooral gezien als het belangrijkste resultaat van de ontspanning tussen Oost en West sinds de Cubacrisis (1962). Hoewel zij misschien nauwelijks invloed hebben gehad op het niveau van bewapening, worden ze positief beoordeeld op grond van het politieke rendement dat ze opleveren. Soms wordt wapenbeheersing zelfs dienstbaar gemaakt aan (de handhaving van) bewapening. Zo is in verband met de onderhandelingen in Wenen over troepenreductie (MBFR) wel opgemerkt dat ze vooral begonnen zijn om de druk in de Amerikaanse Senaat (senator Mansfield) voor eenzijdige terugtrekking van Amerikaanse troepen uit West-Europa tegen te gaan, omdat men nu eenmaal niet zijn onderhandelingspositie ondergraaft door eenzijdige maatregelen. En het onderhandelingsaanbod van de NAVO in december 1979 over de middellange-afstandswapens aan de Sovjetunie is wel verklaard als een middel om de publieke opinie in West-Europa te winnen voor het tegelijk genomen besluit om nieuwe raketten voor de middellange afstand in West-Europa te plaatsen. Binnen het plan van ons onderwerp zullen we de doeleinden vooral analyseren in relatie tot de bewapening. Vrij algemeen is aanvaard dat de traditionele doeleinden van wapenbeheersing zijn³³:

- 1. het voorkomen van oorlog;
- 2. het beperken van de schade als oorlog toch uitbreekt;

- 3. het verminderen van de kosten van de bewapening.

Deze drie worden, samen met 'crisis management', nog steeds aanvaard als doeleinden van wapenbeheersing³⁴. Op voorhand kan al worden opgemerkt dat kennelijk niet tot deze doeleinden behoort het beheersen of verminderen van het niveau van bewapening, alleen indirect via het verminderen van de kosten van de bewapening. Bij elk van de traditionele doeleinden kunnen echter kanttekeningen worden geplaatst.

1. In de afschrikkingstheorie wordt (nucleaire) oorlog voorkomen door de dreiging van wederzijdse vergelding. Het doel van de afschrikking is om de tegenstander te weerhouden van een reeks van handelingen (b.v. een aanval op het eigen grondgebied of dat van de bondgenoten) die binnen dit spectrum liggen waarvoor de afschrikking geldt. Het doel van wapenbeheersing is het voorkomen van oorlogen die buiten dit spectrum liggen, dat zijn de ongewilde oorlogen die het gevolg kunnen zijn van de escalatie van conventionele conflicten, van de concurrerende betrokkenheid in crisissituaties, van nucleaire ongelukken en van technologische gebreken. Een zeker risico van oorlog is in de afschrikkingstheorie altijd aanwezig: omdat het inherent is aan het afschrikkingconcept dat gebaseerd is op de dreiging van oorlog, maar ook omdat de reeks handelingen waarop de afschrikking van toepassing is geen vast gegeven is (in hoeverre wordt ook een aanval op bondgenoten gedekt door het dreigement van vergelding?). Voor de strategie van oorlogvoorkoming staat niet wapenbeheersing centraal, maar de (wederzijds verzekerde) afschrikking. Wapenbeheersing heeft hier slechts een aanvullende functie ter stabilisering van de afschrikking ($SD = MAD + AC$): niet het voorkomen van de gewilde oorlog dat men in de sfeer van de bewapening nastreeft, maar het voorkomen van de ongewilde oorlog.

2. Als tweede traditionele doelstelling wordt genoemd het beperken van de schade als de afschrikking mocht falen. Men kan al meteen opmerken dat deze doelstelling op gespannen voet staat met de strategie van oorlogvoorkoming door afschrikking: als door allerlei schadebeperkende maatregelen ('damage limitation') de offers van een kernoorlog weer aanvaardbaar worden, wordt in theorie de kernoorlog weer denkbaar die ondenkbaar is zolang de kosten ervan onaanvaardbaar zijn. Maatregelen die de schade in geval van een oorlog beperken, ondermijnen het oorlogvoorkomende effect. Als echter de kans op oorlog niet nul is, dan is het op zichzelf heel legitiem en eigenlijk vanzelfsprekend dat men er naar streeft om de gevolgen van een oorlog te beperken. De bijna natuurlijke neiging van mensen om te proberen het vege lijf te redden, is in strijd met de grondgedachte van de afschrikking. In het concept van nucleaire afschrikking zelve ligt het risico van een kernoorlog besloten en de eis van, of de

wens tot, wederzijds verzekerde zelfbeheersing sluit niet uit de nucleaire vergelding van situaties die zich binnen dit afschrikkingsspectrum bevinden.

3. Het beperken van de kosten van de bewapening ligt buiten de directe sfeer van de bewapening. Het in stand houden van de nationale veiligheid rechtvaardigt in principe elk offer. Wapenbeheersing kan alleen maar een matigend effect hebben voor zover er plafonds aan voorgenomen bewapening worden gesteld of voor zover er wapenvermindering plaats vindt. De relevantie van deze factor wordt nog meer beperkt doordat de uitgaven voor nucleaire bewapening slechts een – in verhouding tot het militaire belang ervan – beperkt deel van de militaire uitgaven zijn. Bovendien wordt vaak gesteld dat de afhankelijkheid van kernwapens vooral bestaat doordat men niet bereid is om voldoende geld aan de duurdere conventionele bewapening te besteden. Het is wellicht mogelijk om voor elke maatregel van wapenbeheersing een aantal kostenbesparingen aan te wijzen of zelfs – zoals Brodie³⁵ – in kostenbesparing de belangrijkste rationaal te zien. Maar vrijwel steeds staan daar tegenover kostenverhogende maatregelen³⁶: (a) directe kosten, zoals de kosten van maatregelen in verband met de uitvoering van de overeenkomst, met name de verificatie; en (b) indirecte kosten, omdat het proces van onderhandelingen zelve kosten genereert die in geen verhouding staan tot de kostenbesparingen. Men kan daarbij denken aan bewapeningsmaatregelen om 'bargaining chips' te creëren of als 'opstap' om de tegenpartij tot onderhandelingen te dwingen en vooral om een gesloten overeenkomst ook politiek aanvaard te krijgen.

Aan bewapening zijn kosten verbonden die een motief kunnen zijn om naar wapenbeheersing te streven, maar ook voor wapenbeheersing moet een prijs worden betaald. Nu zijn de drie traditionele doelstellingen van wapenbeheersing gerelateerd aan het begrip 'stabiele afschrikking', maar ook indien we wapenbeheersing vooral analyseren in het licht van oorlogvoorkoming, dan nog levert dit begrip nauwelijks een objectieve maatstaf voor het afleiden van mogelijkheden van wapenbeheersing, en wel om twee redenen:

(a) ervan uitgaande dat een oorlog alleen kan worden afgeschrikt als ze gevoerd kan worden, is er een verscheidenheid van strategische doctrines die kunnen dienen als invulling van wat onder 'stabiele afschrikking' kan worden verstaan, en bovendien

(b) houden de Verenigde Staten en de Sovjetunie er geheel verschillende opvattingen op na over wat onder 'stabiele afschrikking' verstaan moet worden.

6. De verificatie van wapenbeheersing

Een overeenkomst van wapenbeheersing vereist naast overeenstemming over de substantie ook overeenstemming over de controle op de naleving van de overeenkomst (inspectie of verificatie) en over maatregelen om de naleving van de overeenkomst af te dwingen (sancties)³⁷. Hoewel men ervan uit mag gaan dat staten die een verdrag sluiten met betrekking tot hun nationale bewapening ook van plan zijn om zo'n overeenkomst na te leven, is de controle op de naleving een belangrijk én controversieel aspect geweest³⁸. De aanvaardbare standaarden van verificatie zijn vooral vastgesteld in de overeenkomsten die gesloten zijn tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie. In dit verband is het relevant om een onderscheid te maken tussen inspectie en verificatie³⁹. Inspectie heeft dan betrekking op overeengekomen maatregelen ('cooperative measures') om de naleving van het verdrag te controleren, terwijl verificatie als het ruimere begrip inspectie omvat maar ook unilaterale controlemechanismen als bij voorbeeld spionage en de zogenaamde 'national technical means of verification'. Doordat de Verenigde Staten en de Sovjetunie daarover geheel verschillende opvattingen hadden, hebben hun bilaterale overeenkomsten slechts betrekking op unilaterale maatregelen van verificatie. In het algemeen zien staten zich hier voor een dilemma geplaatst dat zich in het nucleaire tijdperk in nóg scherper vormen manifesteert: enerzijds zijn wapens er voor de nationale veiligheid en daarom bestaat er weinig bereidheid om wat men daarvoor nodig acht te onderwerpen aan het oordeel en de inspectie van anderen, anderzijds echter kunnen dezelfde staten niet toestaan dat andere partijen een verdrag ongestraft overtreden en eenzijdig voordeel behalen. De nucleaire bewapening heeft het voorkomen van een verrassingsaanval een bijzondere urgentie gegeven en daarmee het dilemma verscherpt. Het vertrouwen op inspectie ter voorkoming van een verrassingsaanval (het geven van een waarschuwing dat zo'n aanval op handen is én het geven van de geruststelling dat zo'n aanval niet op handen is) is niet zonder meer een aantrekkelijke gedachte. Immers, raketten zijn zo snel dat de waarschuwingstijd te kort is om binnen die tijd de tegenmaatregelen voor te bereiden, zodat vergolden moet worden met wat al reeds beschikbaar is én omdat de inspectie datgene kan aantasten wat de basis is van de nucleaire afschrikking, de onkwetsbaarheid van de eigen vergeldingsmacht⁴⁰. De grote gevoeligheid die staten tonen voor wat hun nationale veiligheid aangaat, heeft in het nucleaire tijdperk een nieuwe dimensie gekregen, wat er toe heeft geleid dat de inspectiebepalingen zeer marginaal zijn gebleven. Ten aanzien van die gebieden die liggen buiten de nationale rechtsmacht van staten en ten aanzien waarvan wapenbeheersingsovereenkomsten zijn

gesloten, doet het inspectieprobleem zich in andere gedaante voor, omdat dáár het probleem van de toegang tot het gebied niet aan de orde is (het Antarctica-verdrag 1959, Ruimteverdrag 1967, Zeebodemverdrag 1971). Daar bestaat een grotere vrijheid van inspectie, nationale inspectie wel te verstaan, omdat er geen internationaal orgaan is dat met de inspectie is belast. De ontwikkeling van niet-indringende inspectietechnieken heeft er belangrijk toe bijgedragen dat wapenbeheersingsovereenkomsten tot stand konden komen.

Vooraf voor de overeenkomsten in het kader van SALT en de stopzetting van hun atomaire proeven geldt dat de zogenaamde 'national technical means of verification', zoals satellieten, het mogelijk hebben gemaakt om af te zien van inspectie-ter-plaatse, waarbij wél bedongen is dat deze vorm van verificatie niet zal worden gehinderd of verstoord. Het is vooral de Sovjetunie geweest dat inspectie-ter-plaatse steeds heeft afgewezen, al heeft ze recentelijk wél haar standpunt enigszins veranderd, zowel wat betreft de naleving van een volledig kernstopverdrag (Comprehensive Test Ban, CTB) als van een chemisch wapenverdrag, waarbij ze bereid bleef om enige lokale inspectie toe te staan.

In het proces van ontwapening bestaat een ingewikkeld verband tussen de eisen van inspectie/verificatie en afdwinging, waarover de Verenigde Staten en de Sovjetunie ook van mening verschillen. Soms kan de indruk ontstaan dat zij hun meningsverschillen over inspectie aangrijpen om hun onwil te verbergen om een overeenkomst af te sluiten, zoals – naar men wel zegt – het geval is met betrekking tot een volledig verbod op het nemen van kernproeven⁴¹.

Objectief zijn de eisen van verificatie in de aanvangsfasen van het ontwapeningsproces het geringst, omdat een schending gezien het niveau van bewapening nauwelijks voordeel kan opleveren. Het militaire belang van de schending is dus klein en grove schendingen kunnen gemakkelijk vastgesteld worden. Elk voordeel dat de overtredende staat zou hebben, kan bovendien gemakkelijk door de andere partij worden geneutraliseerd omdat hij in deze fase immers zelf nog de middelen van afdwinging in handen heeft. Naarmate het proces van ontwapening voortschrijdt, wordt echter de noodzaak van verificatie groter (tot zij in een ontwapende wereld een maximaal niveau bereikt), omdat het effect van verdragsschendingen groter wordt evenals de noodzaak van sanctiemaatregelen, waartoe staten de eigen middelen echter steeds méér uit handen hebben gegeven. In deze benadering wordt vooral de nadruk gelegd op de afschrikkingsfunctie van verificatie: verificatie dient om schendingen van de overeenkomst af te schrikken door de vrees voor ontdekking en de toepassing van sancties. De schendingen moeten ontdekt worden met voldoende promptheid en accu-

ratesse om het slachtoffer in staat te stellen om tegenmaatregelen te nemen.

Er kan ook een *subjectief* verband bestaan tussen ontwapening en verificatie, dat gerelateerd is aan de tweede functie van verificatie: geruststelling ('reassurance'). De functie van verificatie is dan de partijen het vertrouwen te geven dat schendingen niet plaats vinden. De hoeveelheid verificatie die vereist is, houdt verband met de gepercipieerde veiligheidsbehoefte die juist aan het begin van het ontwapeningsproces het grootst is, omdat dán in een sfeer van wantrouwen elke overtreding wordt gezien als een bedreiging van de nationale veiligheid. Naarmate in het voortgaande ontwapeningsproces het vertrouwen groeit, vermindert de gevoelde behoefte aan verificatie, zeker als er op vertrouwd kan worden dat een zich tegelijkertijd ontwikkelde internationale organisatie sancties kan toepassen.

De ervaring leert dat de afschrikkingsfunctie van verificatie minder belangrijk is dan de 'reassurance' functie, omdat verdragsschendingen in de regel niet heimelijk worden ondernomen en daarom ook nauwelijks afschrikt hoeven te worden. Men zal eerder – indien men dat wenst – op andere wijze aan de bepalingen van het verdrag willen ontkomen. De westelijke benadering van het verificatieprobleem geeft daarom blijk van een sterke preoccupatie met de minst waarschijnlijke, namelijk heimelijke, schendingen (de verificatie was bedoeld om deze overtredingen af te schrikken door de vrees voor ontdekking), terwijl juist het meest waarschijnlijk zijn die openlijke schendingen die verband houden met de veiligheidsbelangen van een verdragspartij en waartegen geen andere sanctiemogelijkheden zijn dan de opzegging van het verdrag: '... no inspection system is capable of deterring a nation with a high incentive to cheat'⁴². Het is veeleer de vrees voor de afdwinging (de sanctie) die de verdragsschending afschrikt, niet de vrees voor ontdekking op zichzelf. Aan de vraag: After detection: what?⁴³ is echter betrekkelijk weinig aandacht besteed, hoewel het om een belangrijker probleem gaat dan bij de inspectie. De enige sanctie die in het huidige stelsel van wapenbeheersingsverdragen voorhanden is, is slechts het beëindigen van het verdrag door de benadeelde partij. Indien de aanleiding tot de verdragsschending is gelegen in de bepalingen van het verdrag, dan zal dit op zichzelf geen groot obstakel zijn voor de schending ervan. Verificatie heeft dan de functie om de reactie te matigen, een overreactie te voorkomen en de stimulansen te herstellen om de overeenkomst in stand te houden. Naarmate staten zich verder ontwapenen, worden ze kwetsbaarder voor misleiding en overtreding en geen systeem van verificatie kan een voldoende substituut zijn voor het ontbreken van sanctiemogelijkheden in eigen hand. In een gefragmenteerd statensysteem zijn de enige sancties tegen schendingen die welke de andere partij kan opleggen. In het begin van het proces van ontwapening – als het

veiligheidsbelang nog niet zo urgent is – mogen dus de subjectieve veiligheidseisen het verificatieprobleem creëren, in de laatste fase – als de objectieve veiligheidseisen overwegen – zal het sanctieprobleem het grootst zijn.

Het conflict tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie over inspectie en verificatie kan herleid worden tot het verschil tussen de subjectieve en de objectieve veiligheidseisen, maar er lag tevens het wantrouwen in elkaars verdergaande bedoelingen aan ten grondslag. Dat gold voor de Amerikaanse eis van een doeltreffend en functionerend verificatiesysteem vóór-afgaand aan het op gang brengen van het ontwapeningsproces, dat is: de subjectieve veiligheidseis die door de Sovjetunie werd afgewezen als controle zonder ontwapening (spionage), inspectie eisend op wat werd ontwapend. En het gold voor de Russische eis voor een degressief verband tussen het niveau en de intensiteit van de inspectie én de mate van ontwapening, dat is: de objectieve veiligheidseis die door de Verenigde Staten werd afgewezen als ontwapening zonder controle, waarbij de Verenigde Staten inspectie wilden op wat er nog aan bewapening zou zijn. Dit conflict over de fasering van inspectie en ontwapening is veeleer van theoretisch belang in het verband van omvattende voorstellen als het Baruch-plan dat inhield de internationalisatie van de kernenergie en de westelijke en oostelijke voorstellen van algemene en volledige ontwapening, die immers nimmer dicht bij realisatie zijn geweest. Bovendien vereist elke bijzondere wapenbeheersingsovereenkomst aan haar aard aangepaste inspectie maatregelen. Van veel actueler belang zijn daarom de meningsverschillen geweest over de modaliteiten van verificatie en met name de westelijke eis van lokale inspectie. Niettemin heeft dit probleem niet het tot stand komen verhinderd van een reeks van partiële wapenbeheersingsovereenkomsten, waarin het probleem ongeregeld bleef (zoals het Biologische Wapenverdrag 1972) ofwel oplosbaar bleek door de ontwikkeling van nationale verificatietechnieken. De Amerikaanse eis van inspectie-ter-plaatse, vooral ingegeven door het traditioneel gesloten karakter van de Russische maatschappij wat de Sovjetunie met het oog op verificatie een voordeel zou geven tegenover de open Amerikaanse samenleving, en de Russische afwijzing ervan bleken uiteindelijk verzoenbaar door de ontwikkeling van unilaterale verificatietechnieken, de zogenaamde 'national technical means of verification'. Deze technieken, zoals satellieten, radar en fijngevoelige meetapparatuur, stellen in staat om van buiten het nationale grondgebied de naleving van verdragen te verifiëren⁴⁴. De verdragen waarom het hier gaat, zijn die welke in het kader van de strategische bewapening (SALT) gesloten zijn en die welke betrekking hebben op het nemen van kernproeven: artikel XII ABM-verdrag, artikel V van het verdrag van 1972 over de

beperking van strategisch offensieve raketten en artikel XV van het verdrag van 1979 over de beperking van de strategische aanvalsraketten. Verder artikel II van het Threshold Test Ban Treaty (1974) dat ondergrondse kernproeven boven 150 KT verbiedt en het Peaceful Nuclear Explosions Treaty (1974) dat kernproeven voor vreedzame doeleinden aan banden legt. Belangrijk is dat de Verenigde Staten en de Sovjetunie tegenover elkaar ook de aanvaardbaarheid van deze technieken hebben erkend voor het doel van de verificatie van de verdragen en op zich hebben genomen de ongehinderde functionering ervan te waarborgen door niet te storen en geen 'concealment' toe te passen. Daarnaast zijn zij in deze verdragen een uitgebreid netwerk van regelingen overeengekomen die de functionering van het verificatiesysteem mogelijk moet maken: het kunnen beschikken over de feitelijke gegevens ('agreed data base'), definities en telregels, de verplichting om elkaar van allerlei dingen op de hoogte te brengen, standaarden en criteria voor de vergelijking van wapens. Voor de behandeling van klachten is voor de SALT-verdragen de Standing Consultative Committee (SCC) geschapen, waarvan de taak was het voorkomen van ernstige verstoringen of onomkeerbare omstandigheden door vroeg genoeg op te treden en maatregelen te vinden om de overeenkomsten in stand te houden⁴⁵. Hoewel de SCC geen duidelijke gevallen van schending te behandelen heeft gehad, publiceerden de Verenigde Staten in 1984 een rapport over bewust geplande schendingen van vele verdragen, inclusief de SALT-verdragen, implicerende dat de SCC niet in staat is geweest om de bezorgdheid over de naleving weg te nemen. Een recente analyse van naleving van de Amerikaans-Russische wapenbeheersingsovereenkomsten komt ook tot de conclusie dat weliswaar de onzekerheden over de naleving door de Sovjetunie niet de veiligheidsbelangen van de Verenigde Staten schaden, maar toch het vertrouwen aantasten dat de overeenkomsten goed functioneerden en worden nageleefd⁴⁶. De beperkingen waaraan unilaterale maatregelen onderhevig zijn, hebben ertoe geleid dat de Verenigde Staten meer nadruk zijn gaan leggen op 'cooperative measures', dat zijn onderhandelde verificatie-arrangementen die de instemming vereisen van de staat die gecontroleerd moet worden, met inbegrip van inspectie ter plaatse. Er zijn geen aanwijzingen dat de Sovjetunie haar houding tegenover lokale inspectie principieel veranderd heeft, al vertoont ze met name enige soepelheid in het verband van een volledig kernstopverdrag⁴⁷. Al deze verificatiemodellen lijden daarnaast aan dezelfde structurele tekortkoming: verificatie door nationale middelen is alleen mogelijk door de staten die daarover de beschikking hebben, te weten de Verenigde Staten en de Sovjetunie. Frankrijk heeft in 1978 een voorstel gelanceerd voor een internationale verificatieorganisatie die met

behulp van satellieten toezicht zou kunnen houden op wapenbeheersing en conflictgebieden (het International Satellite Monitoring Agency)⁴⁸.

Samenvattend kan men tot het oordeel komen dat – als men al de wapenbeheersingsovereenkomsten kan zien als blijken van de bereidheid om de nationale bewapening aan internationale afspraken te onderwerpen – de Verenigde Staten en de Sovjetunie nog geen begin hebben kunnen maken met internationale (bi- of multilaterale) verificatie, laat staan dat zij aan het probleem van de sancties zijn toegekomen. Dit kan verklaren waarom de schendingen zelve het voortbestaan van deze overeenkomsten bedreigen en daarmee een betekenis krijgen die boven het intrinsieke belang ervan uitstijgt.

7. De relevantie van wapenbeheersing

Het karakter van het internationale overleg over bewapeningsvraagstukken is in de loop van de jaren wel veranderd. De vruchteloze, vooral op propaganda en ceremonie gerichte beraadslagingen, vooral in het kader van de Verenigde Naties, over het grote thema van algemene conventionele én nucleaire ontwapening hebben zich ontwikkeld tot onderhandelingen over specifieke, vooral op nucleaire wapens en andere wapens van massavernietiging betrekking hebbende, en wélomschreven kwesties, vooral tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie, die wél een zeker succes gekend hebben. De 'Joint Statement of Agreed Principles for Disarmament Negotiations' van 20 september 1961 (de Zorin-McCloy overeenkomst) leek een nieuwe fase van besprekingen over het thema van algehele en volledige ontwapening in te luiden. In deze overeenkomst bereikten de Sovjetunie en de Verenigde Staten overeenstemming over een aantal ontwapeningsbeginselen (het doel van algehele en volledige ontwapening, te bereiken in overeengekomen fasen, op evenwichtige wijze en onder strikte en effectieve internationale controle), op basis waarvan zij in respectievelijk maart en april 1962 hun plannen indienden. De Cubacrisis van oktober 1962 luidde echter een zakelijker benadering in. Juist de wens om concrete resultaten te bereiken en de besprekingen niet ingewikkelder te maken dan ze al zijn door ze té omvattend te maken, heeft geleid tot een proliferatie van wapenbeheersingsbesprekingen. Sinds ± 1960 is een reeks van verdragen tot stand gekomen die beperkingen stellen aan de traditionele vrijheid van staten om zich te bewapenen. Men kan de vraag stellen wat het belang is van deze overeenkomsten en in welke mate zij beperkingen aan die vrijheid opleggen. Dat is de vraag naar het intrinsieke belang van wat bereikt is door wapenbeheersing. Er lijkt een vrij brede overeen-

stemming te bestaan dat dit belang betrekkelijk gering is, omdat deze verdragen geen of weinig reële beperkingen hebben opgelegd aan de vrijheid van bewapening en de bewapeningswedloop niet hebben afgeremd. De overeenkomsten zouden wél vooral symbolische betekenis hebben gehad als het meest tastbare resultaat van de ontspanning tussen Oost en West die na de Cubacrisis ontstond⁴⁹. Hoezeer anderzijds deze besprekingen gunstige internationale verhoudingen nodig hebben, blijkt uit de impasse waarin ze geraakten bij het begin van de jaren tachtig, toen het internationale klimaat verslechterde.

Voor het geringe intrinsieke belang kunnen *grosso modo* twee verklaringen worden aangevoerd:

1. Het belangrijkste doel van de overeenkomsten was om zoveel mogelijk de potentieel destabiliserende factoren in de wederzijdse afschrikkingsrelatie te elimineren, waardoor het in feite een technische exercitie bleef om een in essentie politiek systeem (de door kernwapens afgedwongen vrede) in stand te houden. Op zichzelf is dit een neutrale constatering die men echter zowel positief als negatief kan waarderen. Enerzijds is het van levensbelang om te voorkomen dat – zolang er kernwapens zijn – een oorlog uitbreekt door welke oorzaken ook, anderzijds kan niet ontkend worden dat daardoor een impliciete legitimering van de afschrikkingsrelatie ontstaat. Het in stand houden van de afschrikkingsrelatie leidt tot een hoog niveau van nucleaire bewapening en de dreiging van wederzijdse vernietiging van elkaars maatschappelijke bestel belast de Amerikaans-Russische relatie met een enorme hypotheek. Wapenbeheersing wil aan deze situatie geen afbreuk doen, maar er juist dienstbaar aan zijn door haar zo stabiel mogelijk te maken.

2. Omdat bewapening vooral ontstaat uit de veiligheidsbehoefte van staten, zullen deze slechts een marginaal belang hebben bij overeenkomsten van ontwapening en wapenbeheersing. Van de twee theorieën die het bewapeningsproces verklaren kunnen (het interstatelijke actie-reactiemodel en de theorie van de binnenlandse bewapeningsdynamiek) is vooral de theorie die de nadruk legt op de interne factoren relevant als het erom gaat het geringe intrinsieke belang van internationale overeenkomsten van wapenbeheersing te verklaren. Immers, indien deze theorie juist is en het vooral interne factoren zijn die de bewapening stimuleren, dan zullen internationale overeenkomsten nauwelijks van belang zijn, omdat ze deze drijvende factoren ongemoeid laten. Als men de reeks van overeenkomsten van wapenbeheersing afzet tegenover de vóórturende bewapeningswedloop, dan moet men wel tot de conclusie komen dat de eerste nauwelijks invloed hebben gehad op de laatste⁵⁰.

Men zou dan ook het belang van deze overeenkomsten vooral moeten

zoeken in de symbolische betekenis die ze zouden hebben als het belangrijkste teken van ontspanning tussen Oost en West sinds 1962. De Cubaanse rakettencrisis wordt wel gezien als de ernstigste crisis tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie, het hoogtepunt van de koude oorlog, maar tevens de omslag die de periode van ontspanning inluidde. De nucleaire confrontatie die toen dreigde, heeft beide landen gestimuleerd om te voorkomen dat de wapens zelf de oorzaak van een conflict zouden kunnen worden. In de sfeer van meer ontspannen relaties tussen Oost en West, die ten slotte in de Slotakte van Helsinki in 1975 haar hoogtepunt vond, is men in de wapenbeheersingsovereenkomsten het belangrijkste symbool van deze ontspanning gaan zien. De belangrijkste voorwaarde voor het bereiken van overeenkomsten – dat geldt ook voor multilaterale overeenkomsten – is steeds geweest overeenstemming tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie, zodat het evident is dat de verklaring voor de prestaties van wapenbeheersing vooral gevonden kan worden in hun onderlinge relatie. Dat nu een serie van overeenkomsten gesloten is, betekent niet noodzakelijk dat de twee landen ook dezelfde oogmerken hadden: volgens Ranger⁵¹ was de Amerikaanse benadering vooral een technische omdat ze er op gericht was om de destabiliserende factoren uit de afschrikingsrelatie te elimineren, terwijl de Sovjetunie juist politieke oogmerken had: vooral te voorkomen dat de Bondsrepubliek ooit toegang tot kernwapens zou krijgen en het bereiken van een aan de Verenigde Staten gelijke status, waarin ze ook geslaagd zou zijn.

Men zou dus geneigd kunnen zijn om de wapenbeheersingsverdragen méér naar hun symbolische betekenis dan naar hun intrinsieke belang voor het beheersen van de wapenwedloop te beoordelen. Hoewel deze zienswijze in historisch perspectief zeer plausibel is (de Russische interventie in Afghanistan in 1979 betekende het einde van de ontspanning en luidde tevens een moeilijke fase in het streven naar wapenbeheersing in), is de relatie tussen ontspanning en wapenbeheersing wel wat ingewikkelder. Indien het juist is dat wapenbeheersing vooral tot doel heeft om de destabiliserende factoren in de relatie van afschrikking te elimineren, dan is juist in een periode van spanning de behoefte eraan het grootst. Dan zou men ernaar moeten streven om wapenbeheersing te isoleren uit haar politieke context en om deszelve wille na te streven, immers: beide partijen hebben er belang bij om te voorkomen dat de bewapening uit de hand loopt en zelf een onstabiel element wordt. Zolang de kans op oorlog groter is dan nul, is het zinvol om de risico's van een niet-gewilde oorlog te elimineren. Maar de vraag is of met name de nucleaire mogelijkheden daartoe in staat zijn. Immers, de (morele, strategische en politieke) dilemma's waarvoor de nucleaire afschrikking de betrokken staten plaatst, omdat de kans op

oorlog nooit nul kan zijn en de afschrikking kán falen, leiden ertoe dat zij een uitweg uit de dilemma's zullen blijven zoeken door hun bewapening weer de traditionele functies van aanval en verdediging te geven. Indien men de (wederzijdse) afschrikking ziet als het niet-vermijdbare resultaat van de nucleaire situatie, dan vertegenwoordigen het streven naar een effectieve afweer tegen raketten enerzijds en anderzijds het streven naar een nucleair gevechtsvermogen destabiliserende factoren die de bewapeningswedloop stimuleren, maar door wapenbeheersing wellicht geëlimineerd kunnen worden. De principiële grondslag van de SALT-verdragen (1972) was dat het afzien van een defensie tegen nucleaire raketten en het kwetsbaar houden van de bevolking voor de vergelding van de tegenstander (het (ABM-)verdrag) ook de stimulans achter de wedloop in offensieve wapens (het Limitation of Strategic Offensive Arms-verdrag) zou wegnemen. De vaak geuite veronderstelling dat beide mogendheden daarmee de nucleaire afschrikking hadden aanvaard als een stabiele grondslag voor hun strategische relatie en voor verdere afspraken over wapenbeheersing, blijkt door de ontwikkelingen van de laatste jaren niet juist te zijn geweest. Het streven naar een defensie tegen kernwapens betekent een herleving van een unilateralisme in de wapenopbouw, dat moeilijk te verenigen zal zijn met een systeem van wederzijdse afspraken tot wapenbeperking.

Uit het bovenstaande blijkt dus dat het streven naar wapenbeheersing aan grote beperkingen onderhevig is, die ook in de aard van de exercitie zelve gelegen zijn:

1. omdat ontwapening tot beneden het niveau van wat nodig is om een geloofwaardige en betrouwbare afschrikking in stand te houden destabiliserend werkt, kan wapenbeheersing niet méér doen dan de – naar dit criterium gemeten – overbewapening te elimineren. De belangrijkste beperking van wapenbeheersing ligt in haar opdracht: het stabiliseren van de relatie van afschrikking. Wapenbeheersing is dus uitdrukkelijk iets anders dan ontwapening. Het opbouwen van een omvangrijk nucleair vermogen dat een veilige en zekere vergelding garandeert – zoals dat door de Verenigde Staten en de Sovjetunie in de jaren zestig gebeurde – is dus niet in strijd met, maar ligt juist in het verlengde van de doeleinden van wapenbeheersing. Dat geldt ook voor het voortdurende proces van wapenmodernisering;

2. de nucleaire wapens vormden slechts een – weliswaar kwalitatief geheel nieuwe – toevoeging van het bestaande arsenaal van wapens, maar zijn bij lange na niet het omvangrijkste en kostbaarste deel van de bewapening op deze wereld en hoe belangrijk op zichzelf ook de beheersing van dit aspect van de bewapening is, de bijna uitsluitende concentratie op dit aspect laat toch de overige bewapening en de uitgebreide internationale

wapenhandel nagenoeg ongemoeid; wapenbeheersing is bovendien voornamelijk een aspect van de Amerikaans-Russische relatie;

3. impliciet aan de conceptie van (nucleaire) wapenbeheersing is de gedachte van een Amerikaans-Russisch nucleair condominium. Wapenbeheersing betekent niet alleen het stabiliseren van de Amerikaans-Russische nucleaire relatie, maar ook de beperking van het kernwapenbezit tot in essentie deze twee mogendheden. Deze gedachte is belichaamd in het Nonproliferatieverdrag (1968). Er is enige intellectuele inspanning voor nodig om de stelling dat de nucleaire bewapening in de Oost-Westrelatie een stabiliserende factor vormt (en waarbij het streven naar het elimineren van destabiliserende factoren in de vorm van wapenbeheersing slechts een marginale exercitie is) in overeenstemming te brengen met de gedachte dat de verspreiding van kernwapens in andere spanningsrelaties een destabiliserende factor is. Tevens geeft het bezit van kernwapens van de bestaande nucleaire mogendheden deze staten de uitsluitende beschikking over kwalitatief verschillende instrumenten van fysieke macht tegenover de niet-kernwapenlanden.

De geringe intrinsieke, maar vooral symbolische betekenis van wapenbeheersingsovereenkomsten heeft geleid tot twee soorten van kritiek op het streven naar wapenbeheersing.

1. Omdat het doel niet méér is dan het elimineren van de storende elementen in de afschrikking, leidt wapenbeheersing tot legitimering van de bewapening en van het afschrikkingssysteem. Het streven naar partiële wapenbeheersingsovereenkomsten heeft niet alleen slechts een verwaarloosbaar effect op de bewapening (het streven naar wapenbeheersing is een politiek van kleine stappen, waarvan het nuttige effect gering is, soms zelfs contra-productief en laat het uiteindelijke doel van volledige (nucleaire) bewapening ongemoeid), maar de politieke entourage waarin het plaats vindt, werkt juist stimulerend op de bewapeningsinspanning, zodat het uiteindelijke resultaat méér in plaats van minder bewapening is. Bovendien zijn niet onderhandelingen tussen staten maar éénzijdige maatregelen van 'restraint' de meest geschikte weg naar wapenvermindering.

2. De tegenovergestelde kritiek wijst erop dat het streven naar wapenbeheersing en het onderhandelingsproces een doel in zichzelf zijn geworden en zijn komen los te staan van het hoofdoel: grotere nationale en internationale veiligheid. De wens om maar resultaten te bereiken heeft ertoe geleid dat maatregelen van bewapening die nodig zijn voor de veiligheid van de staat daardoor achterwege zijn gebleven. Maar internationale wapenbeheersing kan nooit een substituut zijn voor een adequate nationale defensie-inspanning. De toetssteen voor militaire stabiliteit is de onkwetsbaarheid van de vergeldingsmacht en wapenbeheersing mag niet

verhinderen dat die bewapeningsmaatregelen worden genomen die nodig zijn om een betrouwbare en geloofwaardige vergelding in stand te houden.

8. De praktijk van wapenbeheersing

Hoewel een hele reeks van wapenbeheersingsovereenkomsten tot stand is gekomen⁵², hebben ze nauwelijks reële beperkingen gesteld aan de bewapeningsopbouw van de staten die erbij betrokken waren. Dat geldt met name voor de Verenigde Staten en de Sovjetunie. Het ligt nogal voor de hand om deze reeks verdragen te analyseren vanuit de specifieke context van de Amerikaans-Russische relatie, omdat alle overeenkomsten betrekking hebben op de massavernietigingswapens, in het bijzonder de kernwapens die zeer sterk zijn geconcentreerd in de handen van deze twee landen. Opvallend is dat sinds 1962 de conventionele bewapening en de zeer geïntensiveerde internationale wapenhandel, waaraan toch het overgrote deel van de bewapeningsuitgaven in de wereld wordt gespendeerd, nauwelijks een onderwerp van discussie hebben uitgemaakt. De obstakels zijn hier groot, niet in het minst omdat met name de grote mogendheden die \pm 80% van de wapenuitvoer voor hun rekening nemen, wapenleveranties zeer uitdrukkelijk als instrument van buitenlandse politiek hanteren⁵³. De tot nog toe vruchteloze besprekingen in Wenen over troepenreductie in Centraal Europa vormen een uitzondering op de afwezigheid van fora waarin over conventionele bewapening wordt gesproken. Voor dit gebied (het zgn. reductiegebied waar de afspraken moeten worden geëffectueerd, omvat de Duitse Bondsrepubliek, de Beneluxlanden, de DDR en Tsjechoslowakije) gaat het niet zozeer om troepenreducties als wel om het feit dat er een plafond wordt afgesproken voor aantallen militairen en wapensystemen⁵⁴. De uiterst kritische houding die de landen van de Derde Wereld in het algemeen aannemen tegenover het ontbreken van reële resultaten in het Russisch-Amerikaanse overleg wordt in vele landen niet vergezeld van enige beperking ten aanzien van hun eigen conventionele bewapening of de bereidheid om daarover internationale afspraken te maken. Toch lijkt één van de meest waarschijnlijke oorzaken van een nucleaire oorlog gelegen te zijn in de escalatie van een conventioneel conflict in deze landen. De meeste conventionele conflicten worden in deze gebieden uitgevochten en als men door internationale afspraken streeft naar beperking van de nationale bewapeningsuitgaven, dan ligt beperking van de conventionele bewapening wel zeer voor de hand⁵⁵.

Naar de vorm zijn de meeste overeenkomsten multilateraal. Het onderscheid tussen bilaterale en multilaterale wapenbeheersing suggereert méér

een onderscheiding naar vorm dan naar inhoud. Ook waar naar de vorm de overeenkomsten een multilateraal karakter hebben, en dat geldt voor alle verdragen buiten de SALT-context, blijkt uit de geschiedenis ervan wel dat overeenstemming tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie een voorwaarde voor verdragssluiting was. Het regionaal-Latijns-Amerikaanse Verdrag van Tlatelolco (1967) vormt hierop weliswaar een uitzondering, maar zonder de bereidheid van de kernwapenlanden om de twee bij het verdrag behorende protocollen te aanvaarden zou het verdrag aanzienlijk aan belang inboeten.

Hoewel de gebruikelijke definitie van wapenbeheersing gemakkelijk de gedachte doet postvatten dat het specifieke doel van deze overeenkomsten ook was het stabiliseren van de afschrikkingsrelatie door het elimineren van destabiliserende factoren, kan toch niet worden voorbij gegaan aan het feit dat meestal praktische overwegingen de agenda van het wapenbeheersingsoverleg bepaalden, bij voorbeeld dat zo'n overeenkomst bereikbaar was. De intellectuele constructie dat de bijzondere functie van wapenbeheersing was het stabiliseren van de afschrikkingsrelatie, werd gevormd in de jaren 1958-1962 door auteurs als Wohlstetter, Schelling, Halperin en Brodie, zodat men ertoe kon komen te veronderstellen dat de overeenkomsten die in de periode daarna werden gesloten een praktische uitwerking van dat idee waren. Dat – met uitzondering van het Antarticaverdrag (1959) – alle verdragen zijn tot stand gekomen in de periode tussen 1962 en 1979 kan niet op historisch toeval berusten, omdat deze twee jaren juist de periode van ontspanning markeren. Vóór 1962 werd er, vooral in het kader van de Verenigde Naties, veel gepraat, maar weinig onderhandeld. Dat jaar van de Cubaanse crisis veroorzaakte op twee punten een heroriëntatie, te weten de overgang van het streven naar ontwapening naar wapenbeheersing én de overgang van de discussie over algemene schema's van ontwapening naar het onderhandelen over concrete maatregelen van wapenbeheersing. Vanaf 1945 kan men ook een in elk decennium steeds toenemende prominentie van Amerikaans-Russische fora waarnemen.

Is er nu sinds 1962 resultaat geboekt? Als men de prestaties van wapenbeheersing beoordeelt naar het belangrijkste doel, het voorkomen van oorlog, dan kan men tot de conclusie komen dat de kans op een niet-gewilde oorlog geringer is dan ooit, maar dat tevens de bewapening kwantitatief en kwalitatief een niveau bereikt heeft als nooit tevoren. Beide prestaties – de betere beheersbaarheid van de bewapening zowel als het hoge niveau van bewapening – zijn toe te schrijven aan nationale maatregelen veeleer dan aan internationale afspraken. Wapenbeheersingsbesprekingen zijn tevens een belangrijke manifestatie geweest van de ontspanning en worden óók om hun symbolische betekenis als teken van ontspanning gevoerd. Niet

onwaarschijnlijk is dat de multilaterale overeenkomsten die in de periode 1963-1968 zijn tot stand gekomen als een soort leerproces hebben gefungeerd voor de bilaterale SALT-besprekingen van de periode ná 1968 en dat ze beide partijen het besef brachten dat de besprekingen zakelijk konden zijn en niet slechts – zoals vóór 1963 – propagandistisch. Het is ongetwijfeld ook zo dat ná Afghanistan en Polen zich niet alleen de bilaterale, maar ook de multilaterale besprekingen over wapenbeheersing in een impasse bevinden. De Tweede Speciale Zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties over Ontwapening (1982) kan als een mislukking worden beschouwd. Kortom, wapenbeheersing is zo'n belangrijke rol gaan spelen in de internationale diplomatie, dat de functie ervan niet meer uitsluitend gezocht kan worden in de sfeer van de bewapening.

Het begrip bilaterale wapenbeheersing heeft zelf ook geen bijzondere betekenis buiten de specifieke context van de Amerikaans-Russische relatie. Het weerspiegelt eenvoudig de overheersende positie van de twee landen op het terrein van de bewapening. Buiten het kader van hun onderlinge relatie en van de relaties tussen de door hen geleide blokken is er niet zoveel ruimte voor relevante multilaterale wapenbeheersing. Daarbij komt nog dat het begrip wapenbeheersing zelf geen bijzondere betekenis heeft buiten de sfeer van het *nucleaire* karakter van de bewapening.

Hoewel dus de indeling van wapenbeheersingsverdragen in multilaterale en bilaterale verdragen niet erg relevant lijkt en er in feite een 'symbiotic' relatie tussen de twee categorieën bestaat⁵⁶, is het begrip bilaterale wapenbeheersing op zichzelf niet inhoudsloos. Niet in de theorie omdat zolang de wederzijdse afschrikking de internationale relaties stabiliseert en de afschrikking in essentie een bilaterale oefening in internationale relaties tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie is, ook wapenbeheersing van wezenlijk belang blijft. En niet in de praktijk, omdat door de prominentie van die twee superstaten er reden is voor de veronderstelling dat ze hun bewapening sterk op elkaar hebben afgestemd en er derhalve in die bilaterale context gemakkelijker te onderhandelen is over maatregelen van wapenbeheersing. Het stemt dan ook somber te moeten constateren dat de resultaten van het SALT-proces van de jaren zeventig (SALT I, SALT II, het ABM-verdrag) wellicht niet de jaren tachtig zullen overleven.

Noten

1. Hedley Bull, Disarmament and the international system, in: *Australian Journal of Politics and History*, Vol. V-1 (May 1959), herdrukt in: John Garnett (ed.), *Theories of peace and security. A reader in contemporary strategic thought*, Macmillan/St.

Martin's Press, Londen 1970, p. 136-148; Michael Mandelbaum, *The nuclear revolution. International politics before and after Hiroshima*, Cambridge University Press, Cambridge, etc. 1981, p. 24-26.

2. Vergelijk o.a. Philip Noel-Baker, *The arms race. A program for world disarmament*, Stevens, Londen 1958.

3. F.H. Hinsley, *Power and the pursuit of peace. Theory and practice in the history of relations between states*, Cambridge University Press, Cambridge 1963.

4. Bernard Brodie, On the objectives of arms control, in: *International Security*, vol. I-1 (Summer 1976); deze schrijver meent dat de voornaamste kracht is het streven naar geldbesparing.

5. B.V.A. Röling, *Volkenrecht en vrede*, Kluwer, Deventer 1962, (2e herz. druk 1982), p. 61-76 en The law of arms control and disarmament, in: Jerzy Makarczyk (ed.), *Essays in international law in honour of Judge Manfred Lacks*, Martinus Nijhoff, Den Haag 1984, p. 731-747.

6. *Nuclear weapons. Report of the Secretary General of the United Nations*, Autumn Press, Inc., Brookline, Mass. 1980; als United Nations Document A/35/392, 12 september 1980. Nederlandse bewerking D.A. Leurdijk, *In de ban van de bom*, NIVV, 's-Gravenhage 1981.

7. Michael Mandelbaum, *The nuclear question. The United States and nuclear weapons, 1946-1976*, Cambridge University Press, Cambridge, etc. 1979, p. 23-40. Voor een cynischer analyse van deze eerste periode tot ± 1960 vgl. John W. Spanier en Joseph L. Nogee, *The politics of disarmament. A study in Soviet-American gamesmanship*, Frederick A. Praeger, New York 1962; Alva Myrdal, *The game of disarmament. How the United States and Russia run the arms race*, Manchester University Press, Manchester 1977.

8. Hedley Bull, *The control of the arms race. Disarmament and arms control in the missile age*, Praeger, New York, Washington 1961 (2e dr. 1965), p. 215: 'restraint internationally exercised on armaments policy, whether in respect of the level of armaments, their character, deployment or use'. De 'klassieke' definitie van wapenbeheersing die het begrip o.m. omschrijft onder verwijzing naar de doeleinden van wapenbeheersing is van Schelling & Halperin: 'all forms of military cooperation between potential enemies in the interest of reducing the likelihood of war, its scope and violence if it occurs, and the political and economic costs of being prepared for it', in: Thomas C. Schelling en Morton H. Halperin, *Strategy and arms control*, The Twentieth Century Fund, New York 1961, p. 2.

9. Voor een vergelijkbare benadering vgl. Ernest W. Lefever, The new arms control consensus, in: Ernest W. Lefever (ed.), *Arms and arms control. A symposium*, Thames and Hudson, Londen 1962, p. IX-XVIII, die als essentie van wapenbeheersing de samenwerking tussen staten ziet, gericht op militaire stabiliteit op een lager niveau van bewapening, te bereiken door (1) unilaterale maatregelen in de hoop dat de andere partij zal volgen, (2) 'self-restraint' in de zin van een stilzwijgende overeenkomst tussen de partijen (zoals het wederzijds moratorium op kernproeven, 1958-1961) en (3) formeel onderhandelde verdragen.

10. Vgl. Hans Guenther Brauch & Duncan L. Clarke (eds.), *Decisionmaking of arms limitation: Assessments and prospects*, Ballinger Publishing Company, Cambrid-

ge, Mass. 1983. Ook mag men niet uit het oog verliezen dat het begrip wapenbeheersing zoals dat in de periode 1959-1962 door civiele strategische denkers werd ontwikkeld, op verzet van de militairen stuitte die niet gewend waren met de angsten van de tegenstander rekening te houden, maar ook minder vijandig werd beoordeeld dan het idee van ontwapening, vgl. Lawrence Freedman, *The evolution of nuclear strategy*, The Macmillan Press Ltd., Londen & Basingstoke 1981, p. 190-207.

11. Charles E. Osgood, *An alternative to war and surrender*, University of Illinois Press, Urbana 1962, en Calculated de-escalation as a strategy, in: Dean G. Pruitt en Richard C. Snyder (eds.), *Theory and research on the causes of war*, N.J. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs 1969, p. 213-218.

12. Christoph Bertram, *Arms control and technological change*, Adelphi Paper, nr. 146, 1978, p. 15-17; Rathjens, Chayes en Ruina leggen vooral de nadruk op de belangrijke, bureaucratische en politieke, effecten van wapenbeheersingsovereenkomsten in verdragsvorm: 'The very promulgation of a formal prohibitory rule, validated by the political processes of the state, works to unify bureaucratic views, settle old arguments and foreclose options', G.W. Rathjens, Abram Chayes, J.P. Ruina, *Nuclear arms control agreements: Process and impact*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C. 1974, p. 46; Steven E. Miller, Politics over promise: Domestic impediments to arms control, *International Security*, vol. 8-4, (Spring 1984), p. 67-90.

13. Schelling en Halperin, op.cit., p. 77-86.

14. Christoph Bertram, op.cit., p. 15.

15. William Epstein, A ban on the production of fissionable material for weapons, *Scientific American*, Vol. 243-1 (July 1980), p. 31-39. Deze auteur ziet een verbod op de produktie van splijtbaar materiaal voor wapendoeleinden vooral als een maatregel om de horizontale proliferatie van kernwapens tegen te gaan.

16. United States Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), *Arms control and disarmament agreements. Texts and histories of negotiations*, Washington, DC 1982 ed.; Joseph Goldblat, *Agreements for arms control. A critical survey*, Taylor & Francis, Londen/Oelschlager, Gunn & Hain, Cambridge, Mass. 1982; Bert V.A. Röling en Raoul M. de Puydt, *Wapenbeheersing en ontwapening*, Uitgeverij de Nederlanden, Antwerpen/TOR bv, Almere 1984.

17. George W. Rathjens, The dynamics of the arms race, *Scientific American*, Vol. 220-4 (April 1969), (22), p. 15-25.

18. Hans J. Morgenthau, The four paradoxes of nuclear strategy. *American Political Science Review*, Vol. LVIII (1964), p. 23-35.

19. Keith B. Payne, Deterrence, arms control, and US strategic doctrine, *Orbis*, Vol. 25-3 (Fall 1981), p. 747-769.

20. Richard Burt, Defense policy and arms control: defining the problem, in: Richard Burt (ed.), *Arms control and defense postures in the 1980s*, Westview Press, Boulder, Col./Croom Helm, Londen 1982, p. 1-20.

21. Albert Wohlstetter, *The delicate balance of terror*, *Foreign Affairs*, Vol. 37-2 (January 1959), p. 211-234.

22. Thomas C. Schelling, *The strategy of conflict*, Oxford University Press, New

- York, etc. 1960, hst. 4, p. 205-254.
23. Robin Ranger, *Arms and politics 1958-1978. Arms control in a changing political context*, Westview Press, Boulder, Col. 1979, p. 31-39.
 24. James E. Dougherty, *How to think about arms control and disarmament*, Crane, Russak & Company, New York 1973, p. 118.
 25. Zie o.a. Harold Feiveson, Arms Control and Disarmament, in: Cyril E. Black en Richard A. Falk (eds.), *The future of the international legal order. Vol. III: Conflict management*, Princeton University Press, Princeton NJ 1972, p. 336-369.
 26. Michael Mandelbaum, *The nuclear revolution. International politics before and after Hiroshima*, p. 25, 26.
 27. John J. Weltman, Nuclear devolution and world order, *World Politics*, Vol. XXXII-2 (January 1980), p. 169-183, en Kenneth N. Waltz, *The spread of nuclear weapons: More may be better*, Adelphi Papers, nr. 171 (Autumn 1981).
 28. Hans J. Morgenthau, Some political aspects of disarmament, in: David Carlton en Carlo Schaerf (eds.), *The dynamics of the arms race*, Croom Helm, Londen 1975, p. 57-64.
 29. William R. Kintner en Stefan T. Possony, Strategic asymmetries, *Orbis*, vol. IX-1 (Spring 1965), p. 23-48.
 30. Joel S. Wit, Advances in antisubmarine warfare, *Scientific American*, Vol. 244-2 (February 1981), p. 27-37.
 31. H. de Haan, Enige economische gevolgen van de bewapeningswedloop, *Economisch-Statistische Berichten*, 5 augustus 1981, p. 740-744.
 32. *World armaments and disarmament*. SIPRI Yearbook 1978, Taylor & Francis Ltd., Londen, Crane, Russak & Company, Inc., New York 1978, p. 301-316.
 33. Thomas C. Schelling en Morton Halperin, op.cit. p. 2; Bernard Brodie, op.cit. p. 17-36. Vgl. ook Hedley Bull, op.cit. (1961) 1965, p. 3-29.
 34. Vgl. United States arms control and disarmament agency 1984 annual report, US Government Printing Office, Washington DC 1985, p. 1.
 35. Bernard Brodie, op.cit.
 36. Deze hogere kosten werden al voorzien door Schelling en Halperin, op.cit. (1961), p. 120-127.
 37. Hedley Bull, op.cit. (1961) 1965, p. 215-235.
 38. Zie voor een uitgebreide literatuur Richard J. Barnet en Richard A. Falk (eds.), *Security in disarmament*, Princeton University Press, Princeton, NJ 1965; David V. Edwards, *Arms control in international politics*, Holt, Rinehart and Winston, Inc., New York 1969; Sir Michael Wright (ed.), *Disarm and verify*, Chatto & Windus, Londen 1964; Hedley Bull, The problem of sanctions, in: *The yearbook of world affairs 1963*, Stevens, Londen 1963, herdrukt in Hedley Bull (1961) 1965, p. 215-235. Men dient de specifieke bepalingen in het verdrag die betrekking hebben op verificatie wél te onderscheiden van het veel ruimere begrip 'monitoring' van alles wat zich in de Sovjetunie afspeelt en dat betrekking heeft op Russische militaire activiteiten, Stephen M. Meyer, Verification and risk in arms control, *International Security*, vol. 8-4 (Spring 1984), p. 111-126.
 39. John H. Barton en Lawrence D. Weiler, *International arms control. Issues and agreements*, Stanford University Press, Stanford, Cal. 1976, p. 164.

40. Hedley Bull, op.cit. (1961), p. 171.
41. Zie voor het standpunt dat het volledig afzien van verdere proeven met kernwapens niet in het belang is van de Verenigde Staten, Peter C. Hughes en William Schneider jr., Banning Nuclear Testing, in: Richard Burt (ed.), *Arms control and defense postures in the 1980s*, p. 21-37, en voor het standpunt dat verificatieproblemen niet meer in de weg hoeven te staan aan een volledig verbod van kernproeven Lynn R. Sykes en Jack F. Evernden, The verification of a comprehensive nuclear test ban, *Scientific American*, Vol. 247-4 (Oct. 1982), p. 29-37. Deze auteurs menen dat de meeste (99,5%) van de aardshokken als niet een kernexplosie zijnde geïdentificeerd kunnen worden op grond van de vaststelling van de plaats en diepte van de explosie en dat op grond van meting en kennis van de schokgolven de grens van de wél identificeerbare aardshokken kan worden teruggebracht. Dit kan geen argumenten meer opleveren om een volledig kernstopverdrag af te wijzen.
42. Richard J. Barnet, Inspection: shadow and substance, in: Richard J. Barnet en Richard A. Falk (eds.), *Security in disarmament*, p. 27.
43. Fred Charles Iklé, After detection - What?, *Foreign Affairs*, vol. 39-2 (Jan. 1961), p. 208-220.
44. Ted Greenwood, Reconnaissance and arms control, *Scientific American*, Vol. 228-2 (Feb. 1973), p. 14-25.
45. R.W. Buckheim, *The US-USSR Standing Consultative Commission (CCS) and its work*. Congressional records. Proceedings and debates of the 97th Congress, First Session, Vol. 127-71 (May 11, 1981).
46. Robert J. Einhorn, Treaty compliance, *Foreign Policy*, nr. 45 (Winter 1981-1982), p. 29-47; vgl. ook Geoffrey Levitt, Problems in the verification and enforcement of SALT Agreements, *Harvard International Law Journal*, Vol. 22-2 (Spring 1981), p. 379-404: 'While there were no instances of outright Soviet violations that went unremedied for any significant length of time, in several instances the Soviets stretched ambiguous clauses to the limit through actions inconsistent with the United States' understanding of the agreement' (p. 379).
47. Stuart A. Cohen, SALT Verification: the evolution of Soviet views and their meaning for the future, *Orbis*, vol. 24-3 (Fall 1980), p. 657-683.
48. SIPRI, A role for satellites in verification of arms control agreements, in: *World armaments and disarmament Yearbook 1980*, Taylor & Francis Ltd., Londen 1980, p. 187-207.
49. Vgl. G.W. Rathjens, Abram Chayes, en J.P. Ruina, *Nuclear arms control agreements: Process and impact*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC 1974.
50. Dieter Senghaas, *Aufrüstung durch Rüstungskontrolle. Über den symbolischen Gebrauch von Politik*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 1972.
51. Robin Ranger, op.cit.
52. Vgl. Joseph Goldblatt, op.cit.; verder Coit D. Blacker en Gloria Duffy (eds.), *International arms control. Issues and agreements*, Stanford University Press, Stanford, Cal. 1984.
53. Andrew J. Pierre, *The global politics of arms sales*, Princeton University Press,

Princeton, NJ 1982.

54. Richard F. Staar, The MBFR process and its prospects, *Orbis*, Vol. 27-4 (Winter 1984, p. 999-1010.

55. John H. Barton en Lawrence D. Weiler, op.cit., p. 271.

56. Alan F. Neidle, The rise and fall of multilateral arms control: choices for the United States, in: Edward C. Luck (ed.), *Arms control: The multilateral alternative*, New York University Press, New York/Londen 1983, p. 15.

Onderzoek

Continuïteit en verandering in de politieke kaart van Nederland 1897-1913

C. Stoppelenburg en H. van der Wusten

1. Inleiding

Tussen de kieswet-Van Houten in 1896 en de grondwetsherziening van 1917 vonden vijf echte verkiezingen voor de Tweede Kamer plaats onder nagenoeg gelijkblijvende regels. Uit alle 100 kiesdistricten werd één Kamerlid gekozen door een electoraat van mannen van 25 jaar of ouder, waarin de armen nog ontbraken. De uitslagen van die verkiezingen (in 1897, 1901, 1905, 1909 en 1913; die van 1917 had een puur formeel karakter en blijft buiten beschouwing) vormen het onderwerp van dit artikel. Wij zijn met name geïnteresseerd in de politieke kaart van Nederland gedurende deze periode. We gaan daartoe na hoe de zetels die aan de verschillende politieke hoofdstromen toevielen als regel over het land waren verdeeld en welke systematische veranderingen zich daarin in deze periode voordeden. Daarnaast houden wij ons bezig met de vraag waar de politieke strijd om de zetels het hevigst werd gestreden en waar deze zich niet of nauwelijks voordeed. Ter interpretatie van de aldus verkregen patronen zullen wij allereerst de betekenis van de verdeling naar religieuze gezindte nagaan en daarna de rol van de stedelijkheid belichten. Ten slotte blijkt ook het alliantiegedrag van de diverse hoofdstromen van gewicht.

De onderhavige periode heeft in de recente Nederlandse geschiedenis een eigen karakter. In deze jaren kreeg de moderne massapolitiek, evenals elders in West-Europa, definitief zijn beslag. Vanaf 1880 vormden de conflicten rond kiesrechtuitbreiding, organisatie van het onderwijs en 'sociale quaestie' de kristallisatiepunten waaromheen partijen hun aanhang verwierven. Sommige ervan werden massapartijen. Hun ontwikkeling werd vervolgens door de kiesrechtuitbreiding zelf verder gestimuleerd. Rond 1900 nam de industriële produktie in Nederland snel toe, er was een omvangrijke trek van het platteland naar de stad, moderne vormen van organisatie deden in veel maatschappelijke sectoren hun intree. Gedurende de door deze 5 verkiezingen beslagen periode begonnen in Nederland die organisatorische complexen de overhand te krijgen die het land in het inter-