

**KONINKLIJKE
VERENIGING
TER BEOEFENING
VAN DE
KRIJGSWETENSCHAP**

OPGERICHT 6 MEI 1865

Ereleden

Z.K.H. de Prins der Nederlanden

generaal-majoor b.d.
E. R. d'Engelbronner

Z.E. luitenant-generaal
J. P. Verheijen

luitenant-kolonel b.d.
W. F. Anthonijsz

Bestuur

Voorzitter

P. Huijsman, bgen inf

Vice-voorzitter

drs. R. H. Rozeboom, kol KLu

Leden

prof. G. C. Berkhof, lgen gn b.d.

P. W. Gorissen, lkol art
mr. drs. C. Homan, kol marns
drs. F. J. J. Princen

J. C. W. Rhaesa, kol KLu
jhr. mr. J. P. de Savornin Lohman

R. A. A. Klaver, kltz
drs. M. de Haas, tlt inf
(public relations)

Redacteur

T. de Kruijf, bgen gn
p/a Hogere Krijgsschool
v.d. Burchlaan 31
2597 PC Den Haag

Secretaris

A. G. D. van Osch, maj art
Beringlaan 13
2803 GA Gouda

Penningmeester

M. P. Dekker, lkol gn
Eekschillersdreef 543
7328 LJ Apeldoorn

Ledenadministratie

J. J. M. Nijman
Karel Doormanlaan 274
2283 BB Rijswijk
Tel. 070-3947836

MARS IN CATHEDRA

SEPT 1991

NR 87

Mededelingen van het bestuur

Voordracht I

Op 5 mei 1991 werd door prof. dr. P.R. Baehr in den Haag een voordracht gehouden over het onderwerp:

De rol van de Verenigde Naties na de Koude Oorlog en de Golf

De tekst van de voordracht is in het volgende weergegeven, alsmede een samenvatting van de discussie die na afloop van de voordracht werd gevoerd.

De Amerikanen

De Verenigde Naties zijn in belangrijke mate een produkt geweest van de Tweede Wereldoorlog en een produkt van Amerikaans denken. Het waren met name de Amerikanen die tijdens de Tweede Wereldoorlog en daarna de stoot gaven tot de oprichting van de nieuwe volkerenorganisatie. Die moest datgene gaan doen wat haar voorganger, de Volkenbond, niet was gelukt: te zorgen voor de handhaving van de vrede en veiligheid in de wereld. Daarmee verbonden de Amerikanen, die nooit lid waren geworden van de Volkenbond, zich aan de nieuwe wereldorganisatie. Het Handvest van de Verenigde Naties was in niet geringe mate het resultaat van Amerikaanse inspanningen en van voorbereidingen in het State Department. Het was dan ook geen toeval dat de oprichtingsconferentie van de nieuwe organisatie in de Verenigde Staten plaatsvond (in San Francisco) en dat ook het hoofdkwartier in de Verenigde Staten werd gevestigd (New York).

Gedurende de eerste tien tot vijftien jaar van haar bestaan domineerden de Verenigde Staten in belangrijke mate de VN. Resoluties in de Algemene Vergadering of de Veiligheidsraad hadden weinig

kans van slagen, als ze niet konden rekenen op ten minste Amerikaanse instemming. Zij gebruikten de VN mede in het kader van de Koude Oorlog, in hun conflict met de Sovjetunie. De besluitvorming ten tijde van de oorlog in Korea (1950-1953) vormt daarvan een goed voorbeeld. Zeer tegen de wens van de Sovjetunie nam de Veiligheidsraad resoluties aan waarbij de leden van de VN opgeroepen werden (militaire) steun te geven aan het door Noord-Korea aangevallen Zuid-Korea. Onder Amerikaanse leiding (generaal Douglas MacArthur) slaagden de geallieerden met grote inspanning erin de Noord-Koreanen terug te drijven. Deze actie was mogelijk gemaakt, doordat de Sovjetunie haar veto niet kon uitspreken in de Veiligheidsraad, aangezien zij de zittingen van de Veiligheidsraad boycotte in verband met de kwestie van de vertegenwoordiging van China. Dat was een tweede voorbeeld van Amerikaanse dominantie: meer dan tien jaar lang (1950-1961) slaagden de Amerikanen erin te voorkomen dat de VN-zetel van China, die werd bezet door de vertegenwoordigers van Nationalistisch China op Taiwan, overging in handen van de communistische regering in Peking. De aanneming van de resolutie „Uniting for Peace” (1950) was een derde voorbeeld van Amerikaanse dominantie. In deze resolutie werd bepaald dat, als de Veiligheidsraad verlamd was door de uitoefening van het vetorecht (lees: door de Sovjetunie), kon de Algemene Vergadering binnen 24 uur in een speciale spoedzitting worden bijeengeroepen door willekeurig welke zeven leden van de Veiligheidsraad of op verzoek van een meerderheid van de Algemene Vergadering. Deze resolutie opende de mogelijkheid dat de Algemene Vergadering een staat met twee-derde meerderheid als agressor kon brandmerken en bovendien het nemen van sancties tegen zo'n agressor kon aanbevelen. In de resolutie werd de lidstaten gevraagd militaire eenheden aan te wijzen die eventueel voor collectief gebruik konden worden ingezet. Deze door de Amerikanen ingediende resolutie was in feite in strijd met de bepaling van het VN Handvest (artikel 12) die voorschrijft dat zolang de Veiligheidsraad met betrekking tot enig geschil of enige situatie de hem opgedragen taken uitvoert, de Algemene Vergadering zich ten aanzien van dat geschil of die situatie onthoudt van het doen van enige aanbeveling, *tenzij de Veiligheidsraad daarom verzoekt*.

Het is echter bijna tragisch dat wat Connor Cruise O'Brien een „sacred drama” heeft genoemd, zich in de loop der jaren in toenemende mate tegen de Amerikanen keerde. Naarmate het ledental van de Verenigde Naties toenam, verminderden de mogelijkheden voor de Amerikanen om de besluitvorming in Algemene Vergadering en Veiligheidsraad naar hun hand te zetten. De meerderheid van de nieuwe leden uit Afrika en Azië — voormalige koloniën zoals de Verenigde Staten zelf, voor wier onafhankelijkheid de Amerikanen zich sterk hadden gemaakt — steunden resoluties die Amerikaans optreden of dat van

haar bondgenoten (Israël) veroordeelden. Daarvoor had men de VN niet opgericht! Daarvoor wenste men ook niet te betalen! „The United States out of the United Nations and the United Nations out of the United States,” was een veel gehoorde kreet in die jaren. Tekenend voor de situatie was het in 1986 door de Senaat aangenomen amendement van senator Nancy Kassebaum dat de Amerikaanse bijdrage aan de VN van 25 tot 20 percent dreigde te verminderen, tenzij er een systeem van gewogen stemrecht voor budgetaire beslissingen in de VN tot stand zou komen. Dat zou een politiek onhaalbare wijziging van het Handvest hebben betekend en een ernstige bedreiging voor het voortbestaan van de Verenigde Naties. In het begin van de jaren tachtig zagen veel Amerikanen de Verenigde Naties voornamelijk als een geld verslindende, verbureaucratiseerde, gepolitiseerde, door communisten beheerste club, voornamelijk betaald door de Amerikanen zelf die er veelal blootstonden aan zware kritiek. Een dergelijke volledig overbodige organisatie diende zo gauw mogelijk te worden opgedoekt of in ieder geval van Amerikaanse bodem te worden verwijderd. Een gevoel van grote teleurstelling, van desillusie overheerste. De Amerikanen richtten hun kritiek op de politiek, het financiële beheer en de bureaucratie ook op andere leden van de „UN family”. In 1984 verlieten zij de UNESCO (later gevolgd door het Verenigd Koninkrijk en Singapore). Hun vertrek uit de Verenigde Naties leek slechts een kwestie van tijd te zijn. Dat zou in feite de doodklap voor de organisatie zijn geweest. Zij leek op sterven na dood.

De oorlog in de Golf

Hoe anders is de situatie nu, in het voorjaar van 1991, na de oorlog in de Golf. „VERENIGDE NATIES BELEVEN HOOGTIJDAGEN” was de kop die NRC Handelsblad boven een artikel van haar correspondent Willem Offenbergh plaatste, waarin sprake was van een „nieuw elan” bij de Verenigde Naties. De Veiligheidsraad, in het verleden nooit gekenmerkt door een grote mate van besluitvaardigheid, heeft inmiddels niet minder dan veertien resoluties aangenomen, waarvan een groot aantal bij unanimitieit. Van die resoluties waren 660 en 678 het belangrijkste. In 660 (2 augustus 1990) veroordeelde de Veiligheidsraad de Iraakse invasie in Koeweit en riep Irak op onmiddellijk en onvoorwaardelijk zijn troepen terug te trekken. In 678 (29 november 1990) gaf de Raad de lidstaten van de VN de bevoegdheid „alle noodzakelijke maatregelen” te nemen om de eerdere resoluties uit te voeren, tenzij Irak vóór 15 januari 1991 aan de gestelde eisen had voldaan. Economische sancties waren afgekondigd tegen de agressor en voorbereidingen werden getroffen voor een mogelijk gezamenlijk militair optreden, dat op 17 januari 1991 een aanvang nam. Russen en Amerikanen werkten eendrachtig samen in VN-verband. De militaire ver-

overing door Irak van het buurland Koeweit was inderdaad een duidelijk geval van agressie, die verboden is onder het Handvest, maar in het verleden hadden vergelijkbare gevallen van agressie nooit tot zulk eendrachtig optreden in VN-verband geleid. Het is goed hierbij vast te stellen dat het optreden in de Golfoorlog geen zaak was van optreden van de VN zelf, maar van de Amerikanen en hun bondgenoten *gelegitimeerd door VN resoluties*. Toen resolutie 678 eenmaal was aangenomen, hadden de Amerikanen minder behoefte aan activiteiten van de Veiligheidsraad.

Op 2 maart 1991 nam de Veiligheidsraad resolutie 686 aan, met 11 voor, 1 tegen (Cuba) en 3 onthoudingen (India, Jemen en China). In deze resolutie werd vastgelegd dat Irak nog steeds moest voldoen aan de voorwaarden van de eerder aangenomen resoluties. Embargo's op zee- en luchtverkeer bleven voorshands gehandhaafd; Irak moest zijn verantwoordelijkheid tot herstelbetalingen blijven erkennen jegens Koeweit en alle andere landen die schade hadden geleden van de oorlog; Koeweitse eigendom men moesten worden teruggegeven. Irak moest ophouden met vijandelijkheden en provocaties tegen andere landen. Alle krijgsgevangenen en stoffelijke overschotten van gesneuvelde soldaten moesten worden teruggegeven. Irak moest de Raad op de hoogte stellen wanneer het aan al deze eisen had voldaan. Zolang dat niet was gebeurd, bleven de geallieerden bevoegd om met alle noodzakelijke middelen in te grijpen. Daarmee gaf de Veiligheidsraad de facto de geallieerden de bevoegdheid om in het Golfgebied te blijven, zolang Irak niet aan alle eisen had voldaan.

Op 3 april 1991 nam de Veiligheidsraad resolutie 687 aan waarbij nadere voorwaarden voor een bestand werden vastgesteld. Op 9 april besloot hij tot de instelling van een „United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission” (UNIKOM), die tot taak kreeg toezicht te houden op een gedemilitariseerde zone in Zuid-Irak. Een troepenmacht van ca. 1500 man, waaronder voor het eerst in de geschiedenis van de VN, eenheden van alle permanente leden van de Veiligheidsraad, moest in feite toezicht uitoefenen.

Al deze maatregelen waren alleen mogelijk geworden dankzij de sterk verbeterde Amerikaans-Russische betrekkingen en een veel positievere houding van de Sovjetunie tegenover de Verenigde Naties dan in het verleden.

De Russen

De verandering in de houding van de Sovjetunie ten opzichte van de Verenigde Naties was al enkele jaren vóór de Golfcrisis begonnen. Lange jaren was die overwegend negatief van aard. Zij werd gekenmerkt door een zorgvuldige bescherming van de eigen belangen, onder vermindering van constructieve initiatieven. Andrej Gromyko's bijnaam „Mr. Njet” wegens

de vele veto's die hij in de Veiligheidsraad uitsprak, symboliseerde die overwegend negatieve houding. De Sovjetunie droeg weinig bij aan de ontwikkeling van de organisatie, maar toonde zich wel altijd erg kritisch over de uitgaven en het salarisniveau van VN-medewerkers. Zij verzette zich tegen het gebruik van internationale vredesmacht (UNEF en ONUC) ter intoming van internationale geschillen en weigerde daaraan financieel bij te dragen, aangezien dat in haar opvatting door de „agressoren” (Frankrijk en België in de Kongo-operatie) moest worden gedaan. Berucht zijn Nikita Chroesjtsjov's dreigend zwaaien met zijn schoen op het spreekgestoelte van de Algemene Vergadering en — belangrijker — het Russische „troika” voorstel ter vervanging van de eenhoofdige secretaris-generaal door een commissie van drie, respectievelijk uit het westen, het communistische kamp en de niet-gebonden wereld. Dat voorstel, dat bedoeld was om de positie van de VN in het algemeen en die van secretaris-generaal Hammerkjöld in het bijzonder te ondermijnen, haalde het echter niet. Tezelfdertijd gebruikte de Sovjetunie de VN als een centrum voor spionageactiviteiten, zoals boeiend beschreven in Arkady Shevchenko's *Breaking with Moscow*.

Met het aan de macht komen van Michail Gorbatsjov is dat allemaal veranderd. In 1987 publiceerde hij een belangrijk artikel in de Sovjetpers waarin hij pleitte voor meer internationale samenwerking in het kader van de Verenigde Naties. Hij stelde de oprichting voor van een VN-centrum dat zich bezig moest houden met de vermindering van de oorlogsdreiging. Meer gebruik zou moeten worden gemaakt van VN-waarnemers en VN-vredesmacht, ten einde strijdende partijen uit elkaar te houden en toezicht te houden op de naleving van militaire bestanden en wapenstilstandsovereenkomsten. Staten zouden gebruik moeten maken van het VN-apparaat in de bestrijding van het internationale terrorisme. Verder pleitte hij voor meer samenwerking op het gebied van economie en het milieu. De rol van de VN op het gebied van de bescherming van de rechten van de mens diende te worden uitgebreid en hij stelde o.a. de oprichting voor van een speciaal fonds voor humanitaire samenwerking. De rol van het Internationale Gerechtshof diende te worden uitgebreid en de secretaris-generaal moest de gelegenheid krijgen meer te doen aan de verlening van goede diensten, bemiddeling en verzoening.

Gorbatsjov's voorstellen waren op zichzelf niet verschrikkelijk nieuw of revolutionair. Wél nieuw was dat zij afkomstig waren van de politieke leider van een land dat in het verleden nooit veel enthousiasme had getoond voor de versterking van de Verenigde Naties. Zijn artikel betekende het begin van een volstrekt nieuwe benadering van de volkerenorganisatie door de diplomatieke vertegenwoordigers van de Sovjetunie. Zij behoren sindsdien tot de krachtigste supporters van de VN en hebben intal van VN-

organen voorstellen ingediend ter versterking van de rol van de VN.

In het verleden waren de belangrijkste voorstellen en ideeën ter versterking van de VN meestal afkomstig uit de Verenigde Staten. Een verhaal over de Verenigde Naties begon meestal met gewag te maken van de belangrijke rol die de Amerikanen hadden gespeeld bij de oprichting en de instandhouding van de organisatie. Dat is nu geheel veranderd. Het is op dit ogenblik veel interessanter kennis te nemen van hetgeen de Russen voor hebben met de wereldorganisatie. Wel kan worden geconstateerd dat de Amerikanen nu minder negatief tegenover de VN staan dan zo'n tien jaar geleden. Dat heeft te maken met de verbeterde Russisch-Amerikaanse verhoudingen, die zich o.a. ook binnen de VN hebben gemanifesteerd. Het vertrek van de Russen uit Afghanistan, de beëindiging van de oorlog tussen Irak en Iran en de betrekkelijk vreedzame wijze waarop Namibië zijn politieke onafhankelijkheid heeft verworven, zijn recente gevallen waar met succes gebruik is gemaakt van het VN-apparaat om de oplossing van politieke geschillen naderbij te brengen.

Mensenrechten

De rechten van de mens vormen een goede illustratie van hetgeen de Verenigde Naties vermogen en waar zij tekort schieten. Uitermate belangrijk is het internationale normenstelsel, in de vorm van verklaringen en verdragen die in het kader van de Verenigde Naties zijn tot stand gekomen. De eerste daarvan was de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) die als gemeenschappelijk na te streven ideaal („common standard of achievement”) de belangrijkste normen op mensenrechtengebied bevat. In 1966 volgden de juridisch bindende internationale conventie voor burgerrechten en politieke rechten en die voor economische, sociale en culturele rechten. Daarnaast en daaromheen is een heel stelsel van verdragen van meer specifieke aard tot stand gekomen, zoals het genocide-verdrag (1948), het verdrag inzake het verbod van rassendiscriminatie (1966), het anti-Apartheidsverdrag (1973), de conventie inzake het verbod van discriminatie van vrouwen (1979), het verdrag tegen foltering (1984) en de conventie inzake de rechten van het kind (1989).

Die verdragen zijn belangrijk, omdat ze de normen vastleggen waaraan staten zich hebben te houden in de behandeling van hun eigen burgers. Internationale organisaties, andere staten en non-gouvernementele organisaties kunnen staten die die rechten schenden, confronteren met die normen.

Waar het echter nog aan schort is een effectief toezicht op de naleving van die normen. Wel is er in de loop der jaren het een en ander tot stand gekomen. Partijen bij de internationale verdragen moeten aan daartoe ingestelde commissies periodiek rapporteren over de wijze waarop zij hun verplichtingen nako-

men. De VN Commissie voor de Rechten van de Mens bespreekt de situatie in landen waar de mensenrechten worden geschonden. Zij doet dat o.a. aan de hand van de rapporten van door haar aangestelde landenrapporteurs, thematische rapporteurs (martelingen, standrechtelijke executies, godsdienstige onverdraagzaamheid en huurlingen) en de werkgroep inzake onvrijwillige verdwijningen. De Subcommissie inzake voorkoming van discriminatie en bescherming van minderheden levert studies en rapporten op grond waarvan de Commissie uitspraken kan doen. Effectieve sancties op de naleving van de gestelde normen ontbreken echter vooralsnog. Als een Staat verzuimt zijn periodieke rapportage in te dienen, kan hem gevraagd worden zulks alsnog te doen, maar hij kan er niet toe worden gedwongen. Als een Staat voortgaat met het schenden van mensenrechten, dan is openbaarmaking in feite het enige sanctiemiddel waarover de VN-organen beschikken. Dan kan soms effectief zijn, aangezien regeringen het over het algemeen niet prettig vinden als schendingen van mensenrechten in hun land in het openbaar aan de orde worden gesteld. Als een regering zich daar echter niets van aan wil trekken, dan ontbreken de VN de middelen om haar tot naleving te dwingen. Vandaar dat het zo belangrijk is dat de huidige debatten niet alleen gaan over „enlargement” maar ook over „enhancement” van de rol van de Commissie voor de Rechten van de Mens.

Relatieve belang besluitvorming

Het is al vaker gezegd: als de Verenigde Naties niet bestonden, zouden ze morgen moeten worden opgericht. Waarom eigenlijk? Het zit hem niet altijd in de besluiten van de politieke VN-organen. Veel van die besluiten hebben de vorm van resoluties die voornamelijk bedoeld zijn voor het thuisfront. Sommige, bijvoorbeeld die in de Algemene Vergadering over Zuid-Afrika of over Israël, worden elk jaar als een soort rituele oefening herhaald, zonder dat er in de feitelijke situatie veel verandert. Als er nu iets aan het veranderen is aan het systeem van Apartheid in Zuid-Afrika, dan is dat maar uiterst marginaal te danken aan de resoluties van de Verenigde Naties.

Gespecialiseerde organisaties

Op technisch gebied wordt er veel werk verzet door de secretariaten van de gespecialiseerde organisaties. Het normale internationale postverkeer zou ondenkbaar zijn zonder de overeenkomsten in het kader van de Universele Post Unie, UPU. De Wereldgezondheidsorganisatie WHO verleent belangrijke diensten aan de bestrijding van besmettelijke en andere ziektes (AIDS!) en is terecht trots op het vrijwel uitroeien van de pokken. De UNESCO strijdt voor de opheffing van het analfabetisme in de wereld. Ook al

is dat nog niet erg gelukt, het is duidelijk dat ook op dit terrein internationale samenwerking onontbeerlijk is. De Voedsel- en Landbouworganisatie FAO en met haar verbonden organisaties, heeft de nodige successen geboekt in de bestrijding van de honger in de wereld, ook al zijn er, met name in Afrika, nog te veel landen waar mensen van de honger sterven. De meeste gespecialiseerde organisaties werken in hun hulpverleningsactiviteiten samen in projecten onder auspiciën van het ontwikkelingsprogramma van de VN, UNDP.

De genoemde voorbeelden geven aan waar de kracht ligt van de Verenigde Naties: bij die kwesties waar regeringen behoefte hebben aan internationale samenwerking. Die behoefte is afhankelijk van het besef dat men zonder zulke internationale samenwerking geen oplossing kan bereiken, ook van wat ten onrechte gezien wordt als zuiver nationale problemen. Zo is men nog weinig ver gevorderd in het totstandbrengen van een krachtige internationale organisatie op milieu-gebied. Het VN-programma op dit terrein, UNEP, is tot nu toe nog uiterst bescheiden in operationele en financiële termen, o.a. ook omdat bestaande gespecialiseerde organisaties er een potentiële bedreiging van hun eigen positie in zien. Cynici zullen zeggen dat de bedreigingen van het milieu nog veel groter moeten worden, voordat regeringen bereid zullen zijn meer mogelijkheden te geven aan een internationale organisatie op dit gebied, bijvoorbeeld een Milieuraad naar het voorbeeld van de Veiligheidsraad, zoals voorgesteld door de Sovjetunie. Industriële vervuiling van rivieren, de zeeën en de atmosfeer, het verdwijnen van het tropisch regenwoud, bodemerrosie en woestijnvorming gaan dermate snel dat het niet lang meer zal duren voordat deze verschijnselen als even bedreigend voor het overleven van de menselijke soort zullen worden gezien als proliferatie van kernwapens en epidemieën.

Ontmoetingsforum

Ook op veiligheidsgebied kan de VN niet worden gemist, al was het alleen maar wegens het forum dat geboden wordt aan politieke leiders om zaken van gemeenschappelijk belang te bespreken. Alle staten, met uitzondering tot nu toe van de beide Korea's, Taiwan en het curieuze geval van Zwitserland, zijn aangesloten bij de Verenigde Naties. [De Zwitserse kiezers hebben niet zo lang geleden bij referendum besloten buiten de Verenigde Naties te blijven. Zwitserland levert echter een belangrijke bijdrage aan het werk van de VN door de vestiging van tal van VN-lichamen op zijn grondgebied. Overigens is het interessant dat Zwitserland zich heeft aangesloten bij de VN-sancties tegen Irak, hoewel het in het verleden altijd als één van de redenen om buiten de VN te blijven, had opgegeven dat internationaal optreden tegen agressie zijn traditionele neutraliteit zou kunnen schenden.] Vóór de oprichting van de Volken-

bond en de Verenigde Naties kwamen staatslieden ook wel bijeen op ad hoc basis, om internationale vraagstukken te bespreken. De VN bieden een permanente ontmoetingsplaats voor dit soort besprekingen. Als de VN niet zouden bestaan, zou ieder internationaal contact op wereldschaal speciaal moeten worden georganiseerd. Bovendien is een voordeel van het bestaan van een permanent ontmoetingscentrum dat het vertrouwelijke karakter van ontmoetingen tussen diplomatieke vertegenwoordigers wordt vergemakkelijkt. Het valt de internationale pers niet op, als diplomatieke vertegenwoordigers, ook van vijandige staten, elkaar in New York ontmoeten. Tenslotte is het voor staten, die zich geen diplomatieke vertegenwoordigers in alle hoofdsteden kunnen veroorloven, aanzienlijk goedkoper gebruik te maken van „multilaterale diplomatie" in New York of Genève.

Collectieve legitimering

De Verenigde Naties vervullen ook een nuttige rol in wat Inis Claude „collectieve legitimering" van optreden van staten heeft genoemd. Zo zouden de Verenigde Staten, militair gezien, ongetwijfeld het Irak van Saddam Hussein op de knieën kunnen krijgen, maar de Verenigde Staten hebben zich politiek minder kwetsbaar gemaakt, nu dit is gebeurd onder legitimering van VN-resoluties. Dat betekent nl. dat het niet uitsluitend een kwestie is dat de Verenigde Staten hun nationale belangen in de Golf verdedigen, maar dat de internationale gemeenschap zich gezamenlijk inzet ter bescherming van de „collectieve veiligheid". In dat licht is het niet onbelangrijk dat VN-organen in toenemende mate streven naar besluitvorming bij consensus in plaats van bij meerderheid van stemmen. Een besluit bij consensus wordt gezien als een besluit waar de gehele internationale gemeenschap achter staat, hetgeen bijdraagt tot het gezag van het besluit. Pogingen om dergelijke consensus te bewerkstelligen, bijvoorbeeld in de Veiligheidsraad, nemen vaak nogal wat tijd en spelen zich af buiten het licht van de publiciteit. Veel van de besluiten van de Veiligheidsraad komen op deze wijze tot stand, waarbij de openbare bijeenkomsten slechts dienen om een goedkeuringsstempel te geven aan hetgeen eerder in vertrouwelijke consultaties is bereikt. Dat is iets anders dan wat Woodrow Wilson bedoelde, toen hij zich keerde tegen geheime diplomatie en pleitte voor „open covenants openly arrived at". Maar het is wel zo effectief, omdat openbaar gezichtsverlies en bedreiging van nationaal prestige in vertrouwelijke onderhandelingen minder aan de orde zijn dan in openbare.

Hervormingen

Bijna vanaf het begin van het bestaan van de VN zijn

er voorstellen gedaan tot hervorming van de organisatie. Er bestaan hele series voorstellen van commissies en individuele deskundigen en politici tot wijziging van de procedures en bevoegdheden van VN-lichamen, al dan niet onder amendering van het Handvest. Dergelijke voorstellen hebben veelal te maken met het feit dat een structuur bedoeld voor een vijftig leden tellende organisatie niet per se ook geschikt is voor een organisatie van 159 leden, die aanzienlijk minder homogeen is. Artikel 109 van het Handvest schrijft zelfs voor dat uiterlijk in 1955 een voorstel tot een herzieningsconferentie van het Handvest op de agenda van de Algemene Vergadering moest worden geplaatst. Tot op heden heeft een dergelijke herzieningsconferentie echter nog niet plaatsgevonden.

Verandering van het Handvest brengt een groot aantal problemen met zich mee. Er is een tweederde meerderheid van de leden voor vereist, waaronder de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad. Dat is niet gemakkelijk te bereiken. Tot nu toe is het Handvest slechts drie maal gewijzigd, eenmaal om het aantal leden van de Veiligheidsraad uit te breiden van 11 tot 15 en tweemaal om de Economische en Sociale Raad uit te breiden, van de oorspronkelijke 18 leden tot de huidige 54.

Over het algemeen tonen regeringen zich uiterst terughoudend in het aanvaarden van belangrijke veranderingen in de structuur of procedures bij de VN, uit vrees dat de eigen positie erdoor zou kunnen worden aangetast. Nationale souvereiniteit telt meestal zwaarder dan efficiënte internationale samenwerking. Zo is het tot op heden niet mogelijk gebleken een permanente VN-vredesmacht te creëren. Geen lidstaat heeft zich tot nu toe bereid getoond de VN de bevoegdheid te verlenen een beroep te doen op de inzet van nationale militaire contingenten, los van de vraag waar en wanneer deze zullen worden gebruikt. Die bevoegdheid houden de nationale staten zich uitdrukkelijk voor.

Er is nogal eens voorgesteld het aantal permanente leden van de Veiligheidsraad uit te breiden. Het is een beetje een anachronisme dat het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk over een permanente zetel in de Raad beschikken en landen als Duitsland, Japan, India en Brazilië niet. De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek vroeg zich vorig jaar in het openbaar af of het niet tijd werd die Britse en Franse zetels te vervangen door één Europese. Voor dit soort veranderingen is echter de instemming van alle huidige permanente leden vereist en het ziet er niet naar uit dat de Britten en Fransen daarmee akkoord zullen gaan. Hetzelfde geldt voor de afschaffing van het vetorecht dat wel vaak is voorgesteld, maar nooit serieus aan de orde is geweest. Sterker nog: toen Nederland en een aantal andere kleine en middelgrote landen zich in 1945 verzetten tegen het vetorecht, werd hun door de grote mogendheden al snel duidelijk gemaakt dat het een kwestie was van een VN mét vetorecht of helemaal geen VN.

Eigen inkomsten

Ook zijn er nogal wat voorstellen gedaan ten aanzien van een verbetering van de financiële basis van de Verenigde Naties. Als de VN over eigen inkomstenbronnen zouden beschikken, zou dat een oplossing kunnen bieden voor een aantal problemen met name op het gebied van de vredeshandhaving. De secretaris-generaal zou dan niet langer elke keer met de pet behoeven rond te gaan om de vereiste financiering rond te krijgen. Maar het tekort aan financiële middelen is meer een symptoom dan een oorzaak van de zwakte van de VN. Als de lidstaten werkelijk bereid zouden zijn de VN te versterken, dan volgen de financiën vanzelf.

Besluit

Ook al blijkt het moeilijk te zijn overeenstemming te bereiken over hervormingsvoorstellen, dat betekent nog niet dat de VN een mislukking zijn. Alleen al het feit dat de VN, 45 jaar na hun oprichting nog steeds bestaan, vormt al een indicatie van een zekere mate van succes. De samenwerking in het kader van de Golfoperatie is zeer vergemakkelijkt, doordat het in VN-kader kon plaatsvinden. Nationale regeringen hebben de Verenigde Naties opgericht ten behoeve van internationale samenwerking en onderhandelingen. Door daarin te voorzien vervullen de VN, ondanks deesignaleerde tekortkomingen, een belangrijke rol.

Na afloop van de voordracht bestond er de gelegenheid tot het stellen van vragen. Hier volgt een samenvatting van wat toen aan de orde kwam.

Economische embargo's en een totalitair regime

In Nederland bestond ten tijde van de golfcrisis de discussie over de waarde van het economisch embargo tegen Irak zoals neergelegd in de resoluties van de Veiligheidsraad. De discussie ging hierbij om de vraag hoe lang een dergelijk embargo gegeven kan zijn voordat militair wordt ingegrepen. Hierbij kunnen twee constateringën gemaakt worden. De eerste is dat vooral totalitaire regimes in de toekomst de vrede en veiligheid zullen bedreigen. De tweede constatering is dat het juist deze regimes zijn die moeilijk te dwingen zijn door een embargo. Dit omdat in eerste instantie de burgerbevolking wordt geraakt en het totalitaire regime de kracht heeft het leger lange tijd in stand te houden ondanks het embargo. In democratieën zal de tegenzin eerder vertaald worden in een politiek andersluidend oordeel. De vraag is dan ook of er in de toekomst, naast de

politieke waarde, een feitelijke waarde kan worden toegekend aan een embargo tegen agressors met name totalitaire regimes. De Golfoorlog lijkt ons geleerd te hebben dat het economisch embargo weliswaar van groot belang is als eerste politiek signaal, maar dat voor de geloofwaardigheid van de VN een militair vervolg niet te lang op zich kan laten wachten. Dit idee wordt nog versterkt door het wankele evenwicht binnen de VN-besluitvorming.

Professor Baehr stelt dat de vraag bij het embargo inderdaad luidt: wanneer weet je nu of het wel of niet werkt. Een antwoord is: als de Veiligheidsraad zegt dat het werkt of niet werkt. De discussie in Nederland gaf aan dat de gegeven tijd niet lang genoeg zou zijn. De vraag is hoe lang kun je wachten: 8, 10 of 12 maanden? Het gevaar dreigt dat de desbetreffende kwestie uit de aandacht verdwijnt. Los van het aspect van een totalitair regime is de vraag hoe lang je druk op de ketel kunt houden?

In de periode van 2 augustus — het tijdstip van de inval van Irak — tot in januari is mede door de resoluties druk gehouden op Irak. Hoewel deze druk mogelijk nog aangehouden had kunnen worden was ook duidelijk dat Irak het nog een tijd had kunnen volhouden. In ieder geval leek een vervolgactie niet lang uit te kunnen blijven. Er is vanuit het westen tot 2 augustus nogal wat bijgedragen aan de militaire kracht van Irak. Dus wanneer eerst gewerkt wordt aan de versterking van een land kan het geruime tijd duren voordat dan een embargo zal werken. De omstandigheden waren wat dat betreft dus ook wel wat ongunstig.

De vraag blijft over in hoeverre nu van invloed is dat het gaat om een embargo ingesteld tegen een totalitair regime. Een oud gezegde luidt: je kunt alles doen met een zwaard, behalve er op zitten. Ook totalitaire heersers hebben in zekere zin de steun van het volk nodig. Wanneer deze steun volstrekt ontbreekt dan kan ook een totalitair regime niet bestaan. Het lijkt inderdaad zo dat de vrede en veiligheid meer bedreigd wordt door dergelijke regimes dan door democratische. Echter, vooral omdat de eerste reactie op een bedreiging zo belangrijk is, fungeert een embargo als een middel om een sterk signaal van veroordeling af te geven. In die zin zou een embargo niet uitgesloten moeten worden.

De positie van de Secretaris-Generaal

Het functioneren van de Verenigde Naties lijkt afhankelijk te zijn geweest van de veranderde opstelling van de Sovjet Unie. De vraag is of dat ook geldt voor de positie van de Secretaris-Generaal. Wat gebeurt er als er een krachtig figuur komt als Hammerskjold of Aga Khan of Sjevernadzje. Kunnen in dat geval de VN op de nu bloeiende voortgaan of zou dit invloed kunnen hebben op de werkwijze; met andere woor-

den hoe groot is de macht van de Secretaris-Generaal op dit moment?

Het gemakkelijke antwoord op deze vraag kan luiden: de SG heeft de ruimte die hem gegeven wordt. De eerste vraag is of men bereid is het risico te nemen van de aanstelling van een krachtige SG. Met „men” worden in dit geval de grote mogendheden bedoeld. Na Hammerskjold is dat niet meer gebeurd. De VN is daarna met Waldheim op een dieptepunt geraakt voor wat betreft creativiteit en daadkracht. De grote mogendheden moeten het bij de keuze van een nieuwe SG in ieder geval eens worden; het moet dus een kandidaat zijn van wie ze van tevoren niet te veel oppositie verwachten. Dit gegeven leidt al tot een compromis. Het zal bovendien na drie Europeanen, een Aziat en een Amerikaan een Afrikaan moeten zijn — of de Afrikaanse landen het eens zullen worden is nog maar de vraag. In dat geval is de kans niet uitgesloten dat een niet-Afrikaan in aanmerking komt.

Het valt nog te bezien of iemand die uit eigen hoofde iets meebrengt een kans maakt. De vraag is of in de VN de verhoudingen zodanig zijn dat een krachtig persoon gekozen wordt. Het is wel te hopen dat het een kandidaat wordt die gebruik zal maken van de mogelijkheden, zoals Perez de Cuellar heeft gedaan. Het is overigens niet uitgesloten dat deze aanblijft als SG wanneer hem dat door de grote mogendheden gevraagd wordt.

Interventie bij etnische genocide

De volgende vraag betreft de mogelijkheid tot interventie bij genocide met name wanneer er sprake is van interetnische genocide. Binnenlandse aangelegenheden die interetnisch zijn lijken een vloeiende overgang te vormen naar de internationale politiek. Het precedent Zuid Afrika ligt er al. Door allerlei belangen schijnen sommige grote mogendheden (India, China) niet geëngageerd voor deze problematiek. Met het oog op de Koerden zou je toch wensen dat de interventiemogelijkheden tegenover etnische genocide worden verruimd, juist omdat die overgang er is naar de internationale politiek. Wanneer bijvoorbeeld de Hongaren in Roemenië worden verdrukt, kunnen we niet zeggen: daar heeft Hongarije niets mee te maken.

Professor Baehr geeft aan dat er inderdaad situaties denkbaar zijn waar ingrijpen geboden is. Het probleem is het ontwerpen van een systeem waarbij voorkomen wordt dat dit niet naar willekeur gebeurt, maar volgens zekere regels. Er staan bepalingen in het handvest die een dergelijk systeem alvast bemoeilijken. Artikel 2 lid 7 heeft als strekking dat niets in het handvest de organisatie het recht geeft in te grijpen in aangelegenheden die essentieel tot de binnenlandse jurisdictie van een van de lidstaten behoren.

Dit artikel is een van de meest geciteerde van het handvest. Elke keer wanneer er iets aan de hand is, zal een staat waar ingrijpen dreigt zich op dat artikel beroepen. Er is geen rechterlijke instantie die op dit gebied bindende uitspraken kan doen. Het is wel zo dat Oostenrijk een voorstel voor een amendement voorbereidt, waarbij ingeval van ernstige schending van de mensenrechten de Veiligheidsraad bevoegdheden krijgt om in te grijpen. De kans dat dit voorstel aangenomen wordt, is uiterst gering. Om het handvest te wijzigen is namelijk een tweederde meerderheid van de vergadering nodig en een besluit van de Veiligheidsraad met inbegrip van de vijf permanente leden. Al deze landen zullen zich afvragen: wat zal dit voor onze situatie betekenen en kan dit niet in ons nadeel werken. Persoonlijk ondersteunt Professor Baehr het uitgangspunt, maar hij acht de kans van slagen uitermate gering. Daarnaast wordt het een probleem om vast te stellen wanneer er sprake is van een situatie die ingrijpen rechtvaardigt. De enige manier om dit te definiëren is bij besluit van de Veiligheidsraad zoals nu ook wordt vastgesteld of de vrede en veiligheid bedreigd wordt.

Saddam Hoessein voor de rechtbank

De vraag is of de Verenigde Naties niet te taak heeft om wanneer er sprake is van misdaden tegen de vrede of tegen menselijkheid zoals genocide is, de desbetreffende misdadigers te berechten. Is het niet zo dat in navolging van het tribunaal van Neurenberg Saddam en Hoessein c.s. zich voor een internationaal gerechtshof dienen te verantwoorden voor hun misdaden wanneer het Golfconflict ten einde is. De vraag is of de Verenigde Naties zich beraden hebben over deze kwestie zodat de misdadigers hun straf niet zullen ontlopen.

Het korte antwoord op de vraag luidt: nee. Vastgesteld moet worden dat de rechtsprocedure in Neurenberg ook niet helemaal onomstreden is. Het feit dat de rechtbank bestond uit uitsluitend vertegenwoordigers van de overwinnende mogendheden is een punt van discussie. Het ware mogelijk sterker geweest als op zijn minst ook neutrale mogendheden zitting hadden genomen. Nog mooier zou zijn geweest als ook de overwonnenen hun aandeel hadden gehad in de rechtspraak.

Er zijn wel suggesties in de richting van een berechting van Hoessein geweest, met name van Duitse zijde. Het statuut van het Hof in Den Haag voorziet hier echter niet in. Er zou dus een nieuwe rechtbank moeten worden gevestigd. Daarnaast moeten regels worden opgesteld op basis waarvan de overwonnen vijand kan worden berecht. Dit noopt echter wel tot voorzichtigheid. De steun die de Verenigde Staten ondervonden van Arabische regeringszijde komt onder druk te staan wanneer de westerse landen een Arabisch leider voor de rechtbank brengen, wat hij

ook op zijn geweten heeft. Het is de vraag of vooral de derde wereld landen hier steun aan zullen geven en of toch niet de eerder gevreesde splitsing zal ontstaan.

Hier wordt tegenin gebracht dat het niet uitsluitend om de leider gaat, maar om alle medewerkers die terecht zouden moeten staan voor hun individuele misdaden. De gang van zaken in Neurenberg verdiende mogelijk geen schoonheidsprijs, maar feit is dat de misdadigers tenminste zijn berecht. Het proces is daarmee een teken geweest aan de wereld dat misdadigers niet aan justitie kunnen ontkomen en juist dat teken wordt nu gemist. Dit kan als een gebrek worden opgevat in de rechtsbescherming die de VN zouden moeten bieden.

Professor Baehr is het ermee eens dat het niet alleen gaat om de leider van de overwonnenen. De discussie rond Neurenberg betrof echter ook de vraag of niet in beschouwing moest worden genomen of er ook niet aan geallieerde zijde oorlogsmisdaden waren begaan. Ook in verband met de Golfoorlog bestaat de vraag dat je voor wat betreft oorlogsmisdaden ook niet uitgesproken bent met alleen Saddam Hoessein en zijn helpers. Het is niet uitgesloten dat wanneer een volstrekt neutrale instantie zou oordelen de rechtspraak tot Saddam Hoessein beperkt kan blijven. Amnesty International heeft vastgesteld dat met goedvinden van de Koeweitse regering een aantal grove schendingen van de mensenrechten heeft plaatsgevonden. De vraag is of deze dan ook voor de rechter moet worden gebracht. Professor Baehr begrijpt en respecteert de naar voren gebrachte mening, maar deelt hem niet ook niet na een korte discussie over de in verhouding minder grote ernst van genoemde schendingen.

Besluitvorming in de Veiligheidsraad

Wanneer in de Veiligheidsraad bij de besluitvorming de permanente leden met het Veto-recht zich van stemming onthouden, zou het besluit toch gelden. In het begin van de Koreaanse oorlog was de Sovjet Unie afwezig en de vraag is of afwezigheid niet iets geheel anders is dan blanco stemmen. Als men bij dergelijke besluiten uitgaat van „concurring votes van concurring members”, zou het verdedigbaar zijn geweest dat het besluit dat de Veiligheidsraad toen nam geen rechtsgeldigheid had.

Professor Baehr stelt dat de Sovjet Unie dat ook vond. Wanneer het Handvestartikel 27 lid 3 letterlijk wordt gelezen, kan hierover ook geen twijfel bestaan. Het handvest spreekt over voorstemmen en de Sovjet Unie heeft niet voorgestemd. De regel dat onthouding niet als Veto telt, is kennelijk toen uitgebreid met de regel dat afwezigheid ook niet als Veto telt. De Russen waren ook snel terug en hebben sindsdien geen zitting meer gemist. Hieruit blijkt dat feiten ook

rechtvormend zijn. Er is dus kennelijk een stukje gewoonrecht ontstaan.

Regionale veiligheidssystemen

Zowel de Volkenbond als de Verenigde Naties zijn gebaseerd op het stelsel van de collectieve veiligheid. In de Volkenbond is dat geen succes geweest en ook in de Verenigde Naties lijkt dit niet perfect te werken. In de oorlog in Korea hebben in totaal zestien lidstaten een bijdrage geleverd en met de bevrijding van Koeweit waren dat 27 lidstaten. De vraag is of gezien deze situatie de discussie zal groeien over regionale veiligheidssystemen. Zou een dergelijke ontwikkeling niet haaks staan op de eerder genoemde positieve ontwikkelingen binnen de VN?

In de eerste plaats kan volgens Professor Baehr gesteld worden dat het systeem van de collectieve veiligheid slecht werkt. Zo heeft Zwitserland altijd gezegd: wij zijn neutraal. Als de collectieve veiligheid zou werken dan zou dat betekenen dat, wie de agressor ook is, de volkerengemeenschap zich in zijn geheel tegen de agressor zou moeten keren. Daarmee komt de neutraliteit van Zwitserland in het geding. Vandaar dat Zwitserland geen lid is geworden van de Verenigde Naties, hoewel het opvallend genoeg wel een bijdrage heeft geleverd aan de acties tegen Irak.

Het handvest voorziet wel in de vorming van regionale veiligheidsstructuren. Artikel 52 geeft aan dat geen enkele bepaling in het handvest het sluiten van accoorden ter handhaving van de vrede en veiligheid uitsluit, mits deze niet strijdig zijn met de doelstellingen van de Verenigde Naties. Dit geeft de mogelijkheid dat het in sommige gevallen niet nodig is om een wereldorganisatie in actie te laten komen, maar dat het gemakkelijker en efficiënter is dergelijke gevallen regionaal te regelen. Er ligt dus een uitgangspunt in het handvest. Bij de ontwikkeling van een regionaal systeem kan met name gedacht worden aan de uitbouw van het CVSE-systeem, onder voorwaarde van een voortzetting van de samenwerking tussen de VS en de Sovjet Unie.

Een moeilijkheid bij regionale regelingen is de definities van het begrip regio: hoort bijvoorbeeld Turkije nu bij Europa of Azië of het Midden-Oosten. Dit zijn echter randverschijnselen. Regionale veiligheid is zinvol gegeven een betere politieke verhouding.

De Koran als Handvest

Een volkenrechtkundige uit India of Algerije zal opmerken dat het handvest een codificatie is van westerse normen en opvattingen, maar dat hoeven niet zijn opvattingen te zijn. Een Algerijnse rechter verbonden aan het internationale gerechtshof zei vorig jaar tijdens een bijeenkomst van de Tobias As-

serstichting: als iedereen nu de Koran zou hanteren als handvest van de VN dan kan er niets meer misgaan.

Professor Baehr vraagt zich af waarom, als het handvest inderdaad een westers idee zou zijn, wordt er dan geen tegenhandvest opgesteld. Soekarno heeft dit indertijd geprobeerd, maar deze poging is op niets uitgelopen. Elk onafhankelijk land vraagt het lidmaatschap van deze VN aan. Men zou best iets anders kunnen.

Met betrekking tot de rechten van de mens geldt in dit verband een geheel andere discussie. Als de Koran echter beter zou werken als handvest dan het bestaande heeft het idee de instemming van de spreker.

Voordracht II

Op 30 mei 1991 werd gezamenlijk door de Vereniging en het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken te Den Haag een bijeenkomst gehouden. Tijdens deze bijeenkomst werd een voordracht gehouden door François Heisbourg, Director of The International Institute for Strategic Studies. De discussie, die na afloop van de voordracht werd gehouden, blijkt niet geschikt te zijn voor weergave in dit blad.

De tekst van de gehouden voordracht is voor een klein deel eerder reeds gepubliceerd in de International Herald Tribune. Deze tekstdelen zijn met een afwijkend lettertype opgenomen.

De titel van de voordracht luidde:

Restructuring European Security

It is still too early to speak about a European security architecture or structure as such. For sure, there are elements which in the fulness of time could lead to the establishment of a European security architecture; however, there are simply too many imponderables, too many uncertainties abounding for us to draw definitive blueprints now of what the final architecture will look like. Will the USSR survive? Will the new democracies succeed in their economic reforms? Will Yugoslavia and other countries of the Balkans plunge into civil war? What will be the results of the European Community's intergovernmental conferences on Political Union and on Economic and Monetary Union? ... The still unknown answers to these, and other questions, will have a determining influence on the kind of security regime which will emerge in Europe, and there is therefore a case for acting not so much as architects than as navigators:

a successful navigation entails three requirements — a solid boat (in the case of Western Europe, this solidity can be provided by the existence of our institutions: EC, WEU, NATO, CSCE, UN...), a sense of direction (what sort of Europe do we want to see in terms of strategic stability, political values and economic system), and the ability to adapt one's course to rapidly changing circumstances. The Gulf crisis gave us an indication of the kind of surprises which may lie in store.

One may further add that what we may see in the end is not so much an architecture — i.e. a static order — as a European system (a set of moving parts capable of fulfilling a set of functions under more or less changing circumstances). We had plenty of order during the Cold War, with its extraordinarily un-moving confrontation between East and West, with its division of Europe, materialised by the ultimate in geostrategic architecture, i.e. the Berlin Wall. This Cold War order also structured the broader international scene, with regional conflict often being a partially dependent variable vis à vis the Soviet-American polarisation. My reticence towards static expressions such as European architecture and, a fortiori, the „New World Order“ is grounded in this experience. Today we have entered — or rather re-entered, for the Cold War was a historical anomaly in terms of inertia — a period of fluidity, of complexity, of unpredictability, with a multiplicity of risks and challenges facing our countries.

Hence, it is these risks and challenges which will be described with policy conclusions being drawn as to how these risks could be managed with a view to generating a benign and constructive European security system: for it is not because the world, including Europe, has become much less predictable that there is nothing that we can do to influence, for the better, our security environment — much to the contrary, there is plenty that we can and must do.

Risks

The word „risk“ is used here rather than „threat“. Today, things have obviously changed: there is no single permanent threat, but a variety of risks, some of which do not necessarily become threats whereas others end up by producing a threat as we saw in the Gulf war. Identifying risks is therefore a first step which should lead to appropriate measures in terms of crisis prevention or resolution.

(1) First of all, we still have an element of Soviet risk, of the classical nature, with some 300,000 combat troops still stationed in Germany and by far the largest conventional and nuclear forces of any nation in Europe. The likelihood of this residual and diminishing threat being used in an offensive mode is ex-

tremely low, but as long as the Soviet Union's political future remains an unknown quantity, these forces will have to be taken into account by Western Europe and will presumably continue to serve as a benchmark for dimensioning our own defence effort.

There is however a new dimension to the Soviet risk, i.e. the spill-over from turmoil between and within the Republics. This could result in friction with neighbouring states (for example between the USSR, or the Ukraine, and Rumania, about the future of Moldavia and its borders) or, even more ominously, in conflict involving the loss of central control of nuclear weapons. This is a concern which the Soviet authorities are keenly aware of; the fact remains that there is no example of civil war in a country possessing nuclear weapons and we would have to learn as a function of events.

(2) Of a somewhat similar nature, but much closer to the Western European countries, are the risks flowing from ethnic conflict, notably in the Balkans, and particularly in Yugoslavia. Although no outside power wishes to get involved in possible Yugoslav turmoil, it is all too easy to imagine situations in which neighbouring countries — such as Albania, Bulgaria, or Hungary — could simply not refrain from getting drawn in, for example if particularly bloody pogroms took place against Macedonians, Kosovars or the Vojvodina Hungarians. In order to avoid such a spreading of conflict, it may become necessary for the Western European countries — possibly acting under a UN mandate — to operate in a manner not unlike that which we are witnessing today in Kurdistan.

(3) Kurdistan brings one to another order of risk — that of population movements prompted by conflict, the fear of repression or just sheer lack of hope. In Kurdistan, we have witnessed the first Western intervention prompted directly by the combination of a massive flow of refugees and the presence of the media. Although such a combination may not arise in Europe, it would be unwise to exclude the possibility, not least if civil war were to break out in the Soviet Union and/or Yugoslavia. And if our public opinions cried out for intervention in the case of Kurdistan — much, it must be added, against the initial inclination of many governments —, how could a similar response be avoided in Europe? The landing of the Albanian boat-people in Brindisi was a pale harbinger of what may be in store.

(4) Then, of course, we continue to have great potential for conflict in the Arab and Islamic world, where the basic causes of confrontation remain unresolved, be it the Palestinian question, the broader Arab-Israeli polarisation, intra-Arab rivalry, or the Iranian-Arab opposition. Furthermore, tension is also accumulating from the growing competition for scarce resources in the region, in particular for oil — the resentment of the poor Arab countries towards the oil-rich emirates is real enough — or for water:

Turkey, Syria and Iraq will find it all too easy to escalate their existing quarrel about the apportionment of the waters of the Euphrates for their expanding populations. None of this is particularly new, but what seems most discouraging is the convergence between the various causes of confrontation, the non-democratic nature of most of the regimes in the region, and the proliferation of weapons of mass destruction and their delivery systems. Maybe the coalition's necessary and deserved success in the Gulf will facilitate the resolution of long-standing causes of confrontation, pave the way for democratisation and curtail proliferation. Unfortunately, the Middle-East has led us to expect the worst: because the worst is what tends to occur in that part of the world. In other words, the Western European countries would be well advised to regroup their diplomatic and military resources in order to promote conflict prevention and, if prevention fails, to secure satisfactory conflict resolution.

Challenges

Coping with this broad array of risks means preventing these risks from becoming threats, and if they become threats, to deal with them effectively. However, this cannot be done if we do not acknowledge the new challenges which arise as we come to terms with these risks. Furthermore, in the new European security environment, these challenges often result from contradictory imperatives, among which the following can be highlighted:

(a) how can the Europeans build up a security and defence pillar without breaking down the US-European security relationship within the Atlantic Alliance? Neither of these two aims is expendable: a European security (and, eventually, defence) policy is the logical outcome of the process towards European political union; and the West as a whole including the US can only benefit from a European capacity to act collectively: had there been a European security and defence policy, Europe would undoubtedly have been able to mobilise a substantially more powerful effort, notably in terms of ground forces in the Gulf (in the same way that the existence of a WEU hat has enabled countries which were traditionally absent from the Gulf to send naval forces there in 1987-88 and again in 1990-91). In other words, my concern is that existing European military assets should be more effectively mobilisable to face real world contingencies. This is far from being the case today as recent events have demonstrated.

Similarly, Europe has a vested interest in the survival of the Atlantic alliance, and not only because of Soviet uncertainties: history has taught us the stabilising quality of a US military presence in Europe, that this is something which is in the interest of both the US and Europe. Yet building the European

pillar is not something which is going to be greeted with unmitigated joy in Washington, as the State Department reminded us recently: any process of devolution is painful for those who are at the wrong end of the process (as in the case of a State Department bureaucracy which apparently prefers dealing with a balkanised Europe than with a more cohesive but also more assertive entity). It is for the Europeans to keep in mind that building the European pillar should be undertaken hand in glove with our American allies; and for our American allies to keep in mind their past statements in favour of a more cohesive Europe: after all, if carefully managed, this process of devolution will prove to be a positive sum game for the Atlantic Alliance as a whole. This point is emphasized not least in view of the down-scaling of the US force structure: by 1995, the US force array will be substantially smaller than the one which made it possible to deploy „Desert Shield“ — this is particularly true of the US force presence in Europe which will retract sharply. In other words, Europeans will have to do more if crises such as the Gulf conflict are to be successfully met.

(b) yet another contradiction has to be reconciled in our relationship with the USSR. It is clearly not in the interest of the West to see the Soviet Union break up violently into a latter day equivalent (albeit a magnified equivalent) of the uncontrolled breakup of the Ottoman and the Habsburg Empires: the consequences of that event are still being felt, particularly in the Middle East; nor is it in our interest to see the Soviet Union, or Russia, withdraw in upon itself, allowing a welter of resentment to build up as in Weimar Germany. Clearly therefore our countries have every reason to exercise great caution vis à vis the internationalisation of problems inside the USSR; and the democracies have every reason to display openness towards political cooperation with Moscow in the CSCE and to press forward in the arms control process. At the same time, it is necessary not to betray our values in doing so: after all, long-term stability in Europe depends to a crucial extent on Russia becoming a liberal democracy, and condoning repression would run counter efforts at democratisation. Similarly, from a Realpolitik viewpoint, it would be rather unfortunate to cut ourselves off from the potential heirs to Gorbachev, in the name of defending Gorbachev's foreign policy: the shabby manner in which Boris Yeltsin was treated at the European Parliament in April 1991 was both discourteous and imprudent.

(c) At the heart of Europe, we have yet another contradiction, and one which calls for particularly urgent resolution. On the one hand, it is necessary for the new democracies to find a way out of the strategic limbo in which they currently find themselves: they are no longer allies of the USSR, nor are they members of NATO, or are they formally neutral, nor are

they organised regionally. And yet, events in the USSR and in the Balkans may not give Hungary, Poland and the CSFR very much time to establish some sort of security regime. On the other hand, is there a security regime which would not create strategic instability vis à vis Moscow — joining NATO would have such an effect, among others — while not blocking the long road towards joining the European Community; the latter concern is of particular importance since formal neutrality or bilateral treaties which can be interpreted as renouncing participation in an alliance system would make adherence to the EC ever more difficult than it is now. The contradiction here is particularly acute, not least given the possible pressures of time: but it may also be more readily resolvable than the problem of Western relations with a disintegrating Soviet Union...

Policies

In searching for policy responses to these risks and challenges in a fluid and complex security environment it is important to bear in mind that the Cold War is *really* over, that we have left a rather uncharacteristic period of History. We are now in an age in which major changes can occur at frequent intervals: we must expect the unexpected and be able to meet it. In practical terms, this means that security policies must be implemented which enhance our capability to handle a much-broadened spectrum of possible contingencies, which in turn means that we have to reinforce and diversify the institutional means — in the UN, in NATO, in the EC, in the WEU — in the security arena. Given the pressure of events, we must furthermore advance in parallel on several fronts. Several policy avenues can be singled out which could be of special importance in creating a security system capable of responding flexibly to a broad range of more or less unforeseen contingencies.

(a) First comes the success of the European Community members' intergovernmental conferences, and, in the case of security policy, the one on European Political Union. A successful IGC on European Political Union will define a perspective as to the future shape and role of European integration: if EPU is to be more than a catchword, it will necessarily extend to security issues. In particular, the IGC will help define the respective roles of the European Community and Western European Union in the realm of security and, eventually, defence. One should add that although convergence between the WEU and the EC is highly desirable, that a decision for a merger shouldn't be put on the agenda until enough time has passed to gain experience in EPU and to also have a better sense of the progress of the new democracies towards the Community system. In short, this means that the right time to discuss a

merger would probably be — as suggested in the Franco-German initiative of February 1991 — around 1996-97: as it happens, shortly before the 50-year review of the Brussels Treaty.

(b) creating a mechanism within EPU for hammering out a common foreign and security policy, and defining the respective roles of the EC and WEU in security is obviously not enough: one must also define the content of what the WEU in particular could actually do which would give Europe an instrument for collective action in security and defence terms.

The first suggestion is that the member states of the WEU could — to use NATO jargon — „ earmark for assignment ” a number of military units to a Western European command structure. In particular, units of the French, Italian and Spanish rapid action forces, of the British Army of the Rhine, could be earmarked, in order to conduct military operations, of a humanitarian or forceful nature, on which there would have been an agreement by the WEU countries, if possible with a UN mandate. This could be particularly appropriate in cases where the United States, or NATO as such, would prefer not to send forces in Central Europe or the Balkans since this could create problems for the USSR. More generally, such a European force would give Europe a greater voice in the conduct of a crisis in which the United States would be playing the major role, as in the Gulf. In concrete terms, such an „ earmarking ” decision could be essentially costless — no new military units need be created —, would not need to establish a complete structure competing with that of NATO: after all, if SACEUR is both the NATO Commander in Chief and the US Commander of US forces in Europe, why couldn't a European general officer also be entrusted with a second hat, that of European commander of European forces: it would be up to the political authorities — within NATO and the WEU to decide whether a given set of forces and a given chain of command should act under a NATO or a European flag (or indeed, as was the case in the Gulf, in an ad-hoc coalition under a UN mandate. It would be appropriate to earmark the largest possible number of military units so as to give a broad base from which to create the specific force needed to face a given contingency. Nor is this manner of proceeding without precedent: during the Gulf war, a number of units which were earmarked for assignment to SACEUR — such as the US 7th Corps or units of the BAOR — were resubordinated to a non-NATO chain of command in the framework of a force configured for a specific purpose. Why not extend this possibility to a European command? This would give Europe the basis of a rapid reaction capability at low or no cost, without damage to integrated NATO and even without prejudice to France's special position in NATO.

However, a fully-fledged European force would entail further decisions with three areas calling for a pooling

of assets into a European structure:

- long-range air transport (LRAT)*
- in-flight refuelling*
- data from reconnaissance satellites*

All of these areas were of prime importance in the Gulf; all are areas of relative European weakness; none are areas in which NATO as such has pooled the assets of its members; and none are areas entailing involvement in lethal combat, which should make participation by countries such as Germany easier.

This pooling could be conducted by integrating European capabilities along the lines of NATO AWACS: however this would be both costly and awkward for countries such as France and the UK which need LRAT for what have been in the past purely national contingencies (e.g. the Falklands, Chad). Or one could establish a more flexible arrangement in which the assets would be acquired (and possibly operated) by a European authority, but with the member states having the right to draw upon these assets for national purposes, in the absence of a crisis requiring a European response.

(c) Europe's security would also be served well if a way could be found to establish a satisfactory security regime for the new democracies which does not needlessly antagonise their large Eastern neighbour while not freezing the new democracies out of the Western institutions, notably the EC. This could best be done through the negotiating of negative security guarantees with the initiative coming from the new democracies. Such guarantees would comprise an undertaking by Hungary, Poland and the CSFR (and possibly others) that they will not allow their territory to serve as a receptacle for the permanent stationing of foreign forces; a symmetrical undertaking would be made by these countries' partners (East and West) that they will not station their forces on the territory of the new democracies so long as no other foreign power has violated this non-stationing status. From NATO's viewpoint, this would give Central Europe a status not unlike that of Eastern Germany or Norway, with no foreign forces being permanently based in the absence of an acute crisis or aggression. Such negative security commitments would avoid the pitfalls of NATO membership, while not precluding membership in the EC, since this would not entail neutrality. However, great care must be taken to define the assurance in such a manner that it does not amount to neutrality by explicitly precluding membership in an alliance system: in this respect the recent bilateral Soviet-Romanian agreement poses a poor precedent. As for Western Europe, a choice would have to be made whether such assurances would be negotiated bilaterally or by the WEU or NATO collectively. The latter course could pose a problem by giving the impression to Moscow that this is a step towards full membership in the Western alliance structure. Such guarantees, be they negotiated bilaterally or multilaterally would not entail an automatic commitment of outside powers in case of ag-

gression: but they would provide the basis for such a response and indeed help deter aggression by creating the presumption of such a response. Therefore, it is important not to leave the initiative of such undertakings to the USSR alone: the new democracies should help set the agenda and content of such commitments. Nor should the Western allies confine Central Europe and the Balkans in a tête-à-tête with the Soviets while at the same time urging Budapest or Prague to resist Moscow's blandishments. Nor is it sufficient for NATO to state a broad and undefined security interest in the security of the new democracies. Lastly and most importantly, negative security assurances keep future options open for the Central European countries, notably in terms of eventual participation in alliance structures, be they Atlantic, Western European or Pan-European — for what is undesirable or unadvisable today may become possible and positive tomorrow.

Naturally, this would only be one contribution to the security of Central Europe, albeit a not unimportant one. The success of economic and political pluralism in the new democracies is of decisive importance in the security arena: if reform fails because of a lack of financial support, or through a lack of openness to Central European exports (notably agricultural) to Western Europe, or because of excessive reticence towards membership in the EC system, then we will all pay in security terms. Poor, disgruntled, resentful, and non-democratic Central European countries, have never been a source of stability for Europe as a whole. In the security arena as such, the CSCE, with its new crisis prevention centre, can also be expected to play a significant role in helping defuse or discourage military confrontation. However, one cannot count on the CSCE being successful in every instance and that is where security guarantees of one sort or another may prove indispensable.

(d) The need for a common EC policy on population movements, in close association with the new democracies needs to be mentioned, for nothing is less capable of handling future population movements from the East and the South than the pre-existing set of incoherent and ineffective policies in Western Europe. At a time when internal barriers are coming down within the EC, at a time when there are proportionally more foreign born residents in the EC than in the American melting pot, at a time when the Iron Curtain has ceased to close the West off from the peoples of the East, clearly, the Community's countries have to establish a coherent and common set of criteria for admission or exclusion or prospective immigrants. In security terms, it is important the responses and policies in this area should be common in order to be both reasonably effective and non-arbitrary. Initiatives in this area should also be conducted in close cooperation with Budapest, Warsaw and Prague (as well as with Helsinki and Vienna) —

as was indeed recently the case between Poland and the „Schengen countries” on the question of the elimination of visas for Polish travellers. Therefore, one can only welcome the consideration which is now being given by the Community countries to more systematic coordination of policies on population movement, and hope that this will eventually lead to a coherent set of decisions.

This question of population movement deserves to be underscored not only because it has become a major domestic issue in most Western European countries; or because of the intrinsic importance of the flows involved. Rather this issue could turn out to become one of the prime determinants in security terms, be it from the viewpoint of crisis management (as we are seeing in the Kurdish case) or simply because of the negative effects a mis-management of migration can have on international relations: a „wall of silver” between „L'Europe des beaux quartiers” and the new democracies would have unfortunate long-term security consequences.

Institutions

Policy guidelines precede institutional recommendations in this presentation. This flows not only from the general consideration that institutions should be tools to an end, not the other way around, but also from the specific demands of security objectives: since the possibility of the use of military force — and the corresponding loss of human lives — cannot be excluded as an aspect of security policy, the potential penalties of subordinating goals to institutional considerations are unacceptably high.

At the same time, it has become clear that the institutional tools to help achieve security objectives have to be re-considered as comprehensively as the policies they are meant to serve: the institutional review should apply not only to the respective roles of various bodies — whether NATO? what European pillar? what role for the CSCE?... — but also to the manner in which institutions contribute to security. In the past, the binary confrontation in Europe entailed the existence of NATO as the de facto multilateral collective security organisation in the West: attempts to establish supplementary collective security institutions were widely feared (notably by the integrated NATO countries), as a useless or even detrimental distraction, from the attainment of the overriding purpose of deterrence and defence against the Soviet Union. Today, the situation is reversed: in the absence of a single, over-riding, long-standing, contingency and in the presence of a wide array of fluctuating risks — and a correspondingly broad range of possible crisis scenarios —, the diversification of institutions with a direct security role becomes a definitive „plus”. Provided the development of an array of institutions

is deliberately pursued in a non-competitive, non-„exclusivist” perspective, the result will be a greater capability to meet unpredictable real-life contingencies. It is in this spirit, and on the basis of the policy recommendations outlined above, that the following observations are made concerning institutions which have, or could have, a role to play in collective security terms in Europe.

(a) *the United Nations*. It may be paradoxical to mention the UN in this context. However, if peace were to break down in the Balkans or the USSR, there is no inherent reason why solutions applied elsewhere in such circumstances could not be considered in Europe. Peacekeeping operations (as in Cyprus or the Lebanon) or UN Security Council mandated actions (as in the Gulf) could become the order of the day. Indeed, there may be cases where collective European responses to Kurdistan-like situations would be politically envisageable only if there were a UN mandate. In other words, the maintenance of the current powers of the UN Security Council may be important for security in, as well as outside, Europe, without prejudice to an eventual Europeanisation of the French and British Security Council seats in the framework of EPU.

(b) *the CSCE* is the most unlikely collective security organisation since its rule of consensus will generally prevent it to use force against a wayward member and since there is no generally recognised threat against the CSCE membership as a whole. However, the CSCE's crisis prevention centre, duly reinforced (e.g. including the verification machinery for CFE) could play a significant upstream role. Nor can it be entirely excluded that UN-type peacekeeping (blue helmet) operations — which entail the acceptance of all the parties involved in a conflict — could be undertaken under a CSCE flag. This is admittedly improbable, but since it is not entirely impossible and given the interest of having the greatest number of institutional options at hand, there may be some virtue in having the conflict prevention centre do some contingency planning in this respect.

The CSCE could also be the political framework in which the „new democracies” could put forward unilateral undertakings of the sort discussed earlier (negative security guarantees) although the CSCE would not be the body which would implement the resulting assurances in case of a crisis.

Lastly, the CSCE is the natural forum for arms reduction and confidence building measures, not least in view of the disappearance of the Warsaw Pact. More broadly, the CSCE is one of the instruments which can help avoid the „weimarisation” of the USSR by treating it as a full participant in the European family of states.

(c) *NATO's* strategy review is in full swing, with a Summit meeting to be held in the autumn on this

score. Some general principles can be put forward in this perspective:

— the existence of a NATO command and force structure remains of great importance. Creating such a structure from scratch and making it work takes more time than may be available in case of a serious challenge to European security in the NATO area, even with the much extended political and military warning time. The value of the habits of cooperation of the existence of shared standard operating procedures cannot be overestimated: the Gulf war demonstrated that these were a good in themselves, even in the face of a out-of-NATO contingency.

— similarly, the presence of US forces in Europe and, more broadly, the extension of a US security guarantee to Europe is a good in itself, in the light of XXth Century History. Therefore, steps which favour the maintenance of this state of affairs should be emphasized: this means inter alia keeping an American-SACEUR and making a point of using NATO councils for consultation in situations which may involve the US militarily. This would certainly be the case if intervention (even of a humanitarian nature) had to be considered in Eastern Europe: if the Europeans get in trouble, it is the Americans who would have to cope with the results. Nor do the Europeans have a very convincing track record in terms of coping on their own with security challenges: two world wars have made the Americans exceedingly cautious vis à vis any hint of European unilateralism.

— NATO should not extend eastward (including the new democracies) unless geo-strategic change makes such a change acceptable from the viewpoint of Moscow: it would not be prudent for the USSR's immediate neighbours to needlessly antagonise it. In time, Moscow may actually come to the conclusion that greater involvement by the new democracies in Western security structures would be in its interest: it may be better for a USSR engaged in the difficulties of reform to have a strategically stable Western flank rather than to have a group of irredentist, and insecure, neighbours.

(d) *Western European Union.* There are essentially two basic visions of the WEU's role in the European pillar. On the one hand, the WEU would be opened to all Europe's NATO members, irrespective of their (non)membership in the EC: in this case, the WEU would truly be NATO's European pillar, and one which presumably would have little practical content since there would be no common political and societal goals to link its members, above and beyond those values which unite all of NATO's members. In this situation, the EC would never have competence in „hard security“.. At the other end of the scale, the WEU would simply be the security and defence arm of the EC, with which it would eventually merge. In this hypothesis, the WEU would not enlarge to non-EC countries. Most of the WEU's members establish their position somewhere between these two models,

with the UK leaning towards the former, France, Germany and Belgium probably leaning towards the latter. For the time being it is possible to fudge the contrast between these two visions, but their fundamentally different nature — and their respective impacts on the European-American relationship — will grow starker as EPU progresses, and as the United States presses against European assertiveness in the field of security. This paper's perspective is the one in which the WEU becomes in effect the security and defence legat of the EC, even if merger may be a very remote prospect which does not need to be addressed as such until the review of the Brussels Treaty some time before 1998.

In this perspective, several initiatives can be taken in the framework of the WEU:

— double-hatting of military forces, as suggested earlier is clearly one

— the acquisition of a proper European power-projection capacity is another.

Both sets of measures can be decided upon without much delay (presumably after the conclusion of the IGC's and NATO's strategy review), even if implementation may take a number of years — this delay applying most obviously to the establishment of shared European long-range mobility and strategic reconnaissance. However, whatever is decided, it is imperative that military forces can only operate effectively — and with minimum losses — if they operate along a clear-cut line of command to fulfill a mission commensurate with the means arrayed. Any compromise which ignored this basic military requirement would be deeply flawed — and would, at the first military crisis, be exposed as a fraud.

(e) *The European Community.* If the WEU becomes the de jure or the de facto extension of the Community or its hard core — the defence equivalent of the Exchange Rate Mechanism in the monetary arena — then the pre-1998 direct competence of the Community's institutions in „hard security“ will remain marginal or absent. This paper will therefore not enter into the debate about the balance of institutional power between the European Council and the Commission in the field of foreign policy and „soft security“. That being said, if the logic of EPU is one of ever greater sharing of sovereignty, including over time, in „hard security“ then the institutional structures will need to reflect the particular nature of defence issues. In practice, the political decision to commit military forces — with its life or death consequences — can only be the result of governmental and inter-governmental deliberation, at least for so long as Europe does not have a central executive and legislative as powerful as the U.S. President and Congress (which is not a short or medium term prospect which the Community's members states currently consider as an „operationalisable“ goal). Therefore, if the Community wishes to bring defence affairs directly into its ambit after 1998, this would presumably entail the primacy of the European Council, unless extraor-

dinary progress had been made in the interval towards a federal Europe.

In conclusion: this presentation has stressed uncertainties and complexities and suggested policy guidelines. The current situation calls for urgent action in terms of restructuring European security, noting that the challenges which have been outlined are also within the grasp of the European countries.

In order to cope with a wide array of unpredictable security risks, Europe needs to develop as complete an array of options and institutions as possible. The rewards of success could be high for a reinvigorated and reunited Europe, in which the Community will play a pivotal role; the penalties of failure in coping with the risks of the post-Cold War era would be dire. It is up to the Europeans, in closest harmony with their North American allies, to meet the requirements of the post-Cold War agenda.

Forumdiscussie

Dinsdag 4 juni j.l. vond er een forumdiscussie plaats met als thema de Defensienota 1991. Deze bijeenkomst is door de Vereniging georganiseerd in samenwerking met het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken, de stichting Jason en de Koninklijke Vereniging van Marine-officieren. Het forum stond onder voorzitterschap van de heer Neuman, oud-directeur van het instituut Clingendael en actief als lid van de adviesraad Vrede en Veiligheid en lid van de commissie Buitenland voor het CDA.

Deelnemers aan het forum waren: mevrouw C.M. Heemskerck Pillis (VVD), de heer J.J.J.A. van Rooyen (CDA), mevrouw L. Sipkes (Groen Links) en de heren M. van Traa (PvdA) en P.K. ter Veer (D66). Er werd die avond een voorschot genomen op het debat over de defensienota dat de maandag 10 juni zou volgen. De discussie werd geopend door de heer H.J. Neuman.

Opening

Bij de presentatie van de Defensienota op 8 maart j.l. zei Minister ter Beek dat de voorgenomen herstructurering van de krijgsmacht de meest ingrijpende is sinds de Tweede Wereldoorlog. We hebben in de naoorlogse geschiedenis en ook al daar voor enkele flinke herstructureringen gehad. In de periode '44-'46 stond de regering voor de enorme taak een geweldige krijgsmacht uit de grond te stampen omdat de opvatting bestond dat het met Nederland de verkeerde kant op zou gaan wanneer de positie in Zuid-Oost Azië niet zou kunnen worden herwonnen. Wanneer Nederland daar niet in zou slagen, zou het terugvallen tot „de rang van Denemarken”. En er zou niets

erger zijn dan dat. Bovendien bestond de gedachte dat ons doel, de herovering van de positie op de Japanners, alleen kon worden bereikt door een landingsoperatie in optima forma. Een uitgebreid korps mariniers zou daar dan ook het spits moeten afbijten. Vandaar dat het verarmde, leeggeplunderde Nederland kans heeft gezien in korte tijd 100.000 man naar de andere kant van de wereld te sturen, waar alles anders liep dan voorspeld. De Japanners waren al verslagen en een landingsoperatie was niet nodig. De krijgsmacht kon niet anders dan optreden als een politieleger. Niettemin was het op de been brengen van deze macht een prestatie op zichzelf. Omstreeks 1950 komt de hoofdmacht weer terug waarna een tweede herstructurering volgt. In Europa ging de koude oorlog zijn eisen stellen, het Noord-Atlantische verdrag was getekend dat zijn krijgsplannen ontwikkelde. Van Amerikaanse zijde werd er op aangedrongen de krijgsmacht te organiseren en uit te breiden. Dat is toen gebeurd met steun van de VS. Nederland raakte opgescheept met een krijgsmacht die veel groter was dan wanneer deze uit eigen middelen zou zijn bekostigd. In die periode voorspelde de toenmalige Directeur-Generaal Duiverman, dat dit tot grote problemen zou leiden wanneer men aan vervanging toe was. Die problemen zijn er ook gekomen.

In het verleden zijn er dus al vaker belangrijke herstructureringen geweest. Minister Staf in 1951 was de eerste die hiermee is begonnen. Hij stond voor de volgende drie taken. Hij moest van de landmacht, teruggekomen uit Indië als politieleger, moderne manoeuvre-eenheden maken. De Marine moest worden herschapen van een mondiale tot een regionale vloot. Tot slot moest de Luchtmacht het straaltijdperk worden ingeloodst. Daaraan moet worden toegevoegd dat een volwaardige taak gevonden moest worden voor het Korps Mariniers.

Wanneer Minister ter Beek zegt dat dit de belangrijkste herstructurering is sinds de Tweede Wereldoorlog is de voor ons liggende Defensienota een gewichtig document.

Na deze opening gaf elk forumlid een korte visie op de Defensienota.

Mevrouw Heemskerck Pillis (VVD)

Mevrouw Heemskerck begint met te stellen dat deze Defensienota niet door de kamer is gevraagd. Deze Nota wordt door het kabinet aangereikt op een uniek moment: na een aantal kabinetten is er weer een sociaal-democraat als minister en bovendien was „de grote vrede” uitgebroken. Dat was het moment voor de minister van defensie om een nieuw defensiebeleid aan te kondigen.

De kamer heeft daarop verschillend gereageerd. De VVD vraagt zich af of dit nu wel het juiste moment is om, met alle veranderingen die in de wereld gaande zijn, ons defensiebeleid voor jaren vast te leggen. De huidige Defensienota geeft een buitengewoon opti-

mistisch beeld van de te verwachten veiligheidssituatie: „Het gaat goed en het zal beter gaan”. Naast deze optimistische kijk op het internationale veiligheidsbeeld in de nota, valt op dat ieder ijkmoment ontbreekt. De minister geeft niet aan hoe en wanneer de veiligheidssituatie geëvalueerd dient te worden. Verder lijkt deze nota financieel bizar in elkaar te steken. Een bedrijf zal geen investeringen durven aankondigen zonder aan te geven wanneer en waar het geld gehaald moet worden. Dit wordt versterkt door het gegeven dat de zware ombuigingen die vooral de landmacht betreffen gebaseerd zijn op investeringen die buiten de bewindsperiode van deze regering vallen. Daarnaast is er geen enkele indicatie van de politieke samenhang in de Navo voor wat betreft de uitvoering van de veiligheidsanalyse. Verder voegt de minister aan de traditionele taken van de krijgsmacht een aantal taken toe: binnen VN-verband gaan we meer doen aan crisisbeheersing en positionele taken. De minister doet dit zonder prioriteiten aan te geven of er een prijskaartje aan te hangen. Tot slot wordt de nucleaire problematiek nauwelijks aangeroerd in deze nota. Een veilige oplossing, want over wat je niet bespreekt hoeft je het ook niet met elkaar eens te zijn. Wanneer een kabinet echter stelt dat het defensiebeleid nucleaire taken vereist, is het vreemd dat daar verder geen inhoud aan gegeven wordt.

De heer Van Rooyen (CDA)

Rondom ons heen, in Europa, wordt druk gezocht naar een nieuwe veiligheidsconceptie. Op de meeste vragen is nog geen antwoord gevonden. De topstructuur is nog niet duidelijk: wat moet er gebeuren met de Westeuropese Unie, hoe ziet de relatie er uit van de raad van regeringsleiders met de WEU en de Navo. Maar ook op lagere niveaus in de defensieorganisatie blijven veel vragen onbeantwoord. Onder deze omstandigheden is het opstellen van een lange termijn defensieplan niet goed mogelijk. Toch is het gebeurd en terecht. Op deze manier is er tenminste een uitgangspunt geformuleerd voor verdere discussie over de invulling van de defensiestructuur. De defensienota is echter wel op een aantal essentiële onderdelen onduidelijk. Toen de planners eraan werkten, wisten zij wat er zou komen; zij hebben het zelf opgeschreven. De huidige legerkorpsvakken in Duitsland zullen verdwijnen. Snel inzetbare reactietroepen komen daarvoor in de plaats, aangevuld met een hoofdmacht en versterkingen. Ook moeten de eenheden kunnen worden samengevoegd tot multinationale verbanden. Recent hebben op Navo-ministers besloten vier snel-inzetbare divisies op te richten. Nederland doet mee aan de derde multi-nationale luchtmobiele divisie. In de nota staat ook dat deze nieuwe Navo-aanpak zeer ingrijpende gevolgen heeft voor het eerste legerkorps. Er komt een luchtmobiele brigade met gevechts- en transpor-

thelicopters — een juiste keuze. Dit impliceert eigenlijk een uitbreiding van taken. Dit is op zichzelf goed te verdedigen hoewel het jammer is dat nergens achterhaalde taken afvallen. Daarentegen blijkt in de nota niets van de reeds jarenlang beleden noodzaak van de standaardisatie van het nieuwe materieel, terwijl op vrijwel iedere bladzijde het woord „multinationaal” te vinden is. De nota geeft wel aan dat samenwerking met Duitsland voor de hand ligt. Echter, er is niet vermeld dat standaardisatie als lange termijn doelstelling onderwerp van overleg zou moeten worden. Voorts zou de haalbaarheid van de autonome logistiek voor zeven brigades in de komende jaren onder deze nieuwe omstandigheden onderzocht moeten worden. In breder verband is het verder niet begrijpelijk dat er nog steeds geen nauw overleg tot stand komt op politiek-militair niveau met Duitsland, België en Groot-Brittannië over de herstructurering en over de coherentie van de defensie-inspanning. Nederland is geografisch aan deze landen verbonden en daar zal geen verandering in komen.

Mevrouw Sipkes (Groen Links)

Gezien de ontwikkelingen in Oost-Europa is het noodzakelijk dat door welke regering dan ook wordt nagedacht over het defensiebeleid en met name de militaire poot daarvan. Dit dient niet alleen te gebeuren omdat de legitimatie ervan afneemt in de samenleving, maar ook in het kader van een juist personeelsbeleid. Een groot aantal mensen was gericht op de dreiging uit Oost-Europa en deze dreiging is weggefallen. Blijft de vraag hoe daarmee om te gaan. Het was dan ook goed dat er iets kwam, maar wel wat anders dan de nota die nu voor ons ligt. Er is uitvoerig ingegaan op de nieuwe militaire strategie. Echter, gezien de beweging in de ontwikkelingen is het de vraag of het mogelijk is een forse herstructurering en de daarmee gepaardgaande investeringen uit te voeren. De analyse van de veiligheidsrisico's wordt gedeeld: het lijkt een reële inschatting van de situatie. Iets anders is of het antwoord daarop terecht is. Knap is dat Ter Beek erin geslaagd is op alle bedreigingen die er zijn in ieder geval een sluitend militair antwoord te vinden, zowel materieel als structureel. Het lijkt een knappe constructie te zijn, waarbij de VN er toch wat bijhangt en de Navo en WEU redelijk in elkaar vallen. Als er iets veranderd is in de Nederlandse internationale positie is het dat onze rol als „gidsland” verschoven is van de derde wereld en de rol van de VN naar die van de strategie van de Navo.

De beschreven risico's lijken voort te komen uit politieke en economische ontwikkelingen en op dergelijke ontwikkelingen mag geen duidelijk militair antwoord geformuleerd worden. Er lijkt meer gedaan te worden aan brandblussen dan aan brandpreventie. Bovendien staat dit ook haaks op het streven van

de regering naar de bevordering van de internationale rechtsorde zoals in de eerste pagina's van de nota vermeld staat. De regering is bereid om deze rechtsorde desnoods met militaire middelen te handhaven en op die wijze ook economische belangen te behartigen. Dat is in strijd met wat de VN hebben gesteld in 1974: militaire middelen mogen niet ingezet worden ter bescherming van economische belangen. Verder blijft het milieu als thema in de nota onbesproken en lijken de bezuinigingen te veel gericht op uitsluitend reducties in de personele sfeer.

De heer Van Traa (PvdA)

De PvdA vindt het goed dat er een defensienota gekomen is om de simpele reden dat naast de noodzaak onze eigen zaken op orde te brengen er een politieke noodzaak bij is gekomen vanwege de wijziging in de principiële taak van de Nederlandse defensie. De Navo is in oplossing op zoek naar nieuwe problemen zoals de minister-president bij de Navo-assembly eens heeft gezegd. Daarom is het goed dat de nota er is zowel vanwege de nieuwe taakstelling, als de nieuwe veiligheidsrisico's en natuurlijk vanwege de financiële druk omdat het grootste veiligheidsrisico is weggevallen. We dienen daarbij niet op zoek te gaan naar een „nieuwe missie" alleen omdat we een militair apparaat hebben. Het gaat erom een zo goed mogelijke analyse te maken van wat er gaande is. Hierbij moet wel onderscheid gemaakt worden tussen een risico waaruit een dreiging voor de eigen veiligheid kan voortkomen of voor die van de bondgenoten en aan de andere kant calamiteiten die een inbreuk kunnen vormen op de internationale rechtsorde, maar daarmee nog geen veiligheidsrisico behoeven te zijn. Zelfs de oorlog in Koeweit kan militair gezien niet een direct veiligheidsrisico genoemd worden. Daarbij dient dan tevens de politieke vraag gesteld worden of de inbreuk op de rechtsorde zodanig is dat daaraan iets gedaan moet worden. Deze zaken worden in de nota nog al eens door elkaar gehaald. Er dient duidelijk te worden vastgesteld wat de criteria zijn voor eventuele taken buiten het verdragsgebied van de Navo omdat er geen suggestie van mag uitgaan dat we op zoek zijn naar een nieuwe missie. In die zin moet er goed gekeken worden naar wat de nieuwe luchtmobiele brigade nu precies gaat doen. De vraag is ook of deze brigade zoals nu gepland niet te veel een compensatie geweest is voor het feit dat de landmacht zoveel moest inleveren. In ieder geval moet worden onderzocht of de scherpe scheiding der krijgsmachten niet doorbroken kan worden. Verder is er nog een discussie mogelijk of dit alles wel te betalen is ervan uitgaande dat na 1995 de reële uitgaven bevroren zullen worden bij een ongewijzigde veiligheidssituatie. Daar gaat weliswaar een nieuw kabinet over maar bij een verkleining van 2 à 3% zal dit niet mogelijk zijn. Er zullen duidelijker prioriteiten gesteld moeten worden. Dat zou voor de

marine betekenen dat de nadruk gelegd zal worden op oppervlakteschepen en dat de internationale taak, de omvang en bewapening van de luchtmobiele brigade opnieuw bekeken wordt. Tot slot lijken de criteria voor out of area optreden te ruim gedefinieerd. Het behoort, wanneer onze belangen in het geding zijn, te gaan om VN-Veiligheidsraad uitspraken, agressie ex artikel 51 van het handvest of een humanitaire noodsituatie waarbij voortdurende en ernstige schending van de mensenrechten dreigt. Economische belangen lijken hier niet direct onder vallen.

De heer Ter Veer (D66)

Er is sprake van een sterk gewijzigde politieke situatie die leidt tot een ander veiligheidsbeleid: Duitsland is één geworden, Oost Europa is bevrijd en we hebben een praktisch afgesloten CFE-akkoord. Dit moet een ander defensiebeleid tot gevolg hebben. Dit beleid, dat was gebaseerd op massale dreiging en een korte waarschuwingstijd, zal veranderd moeten worden. Wat zal blijven is dat Nederland in samenwerking met andere landen zijn veiligheidsbeleid gestalte geeft. De nadruk die wordt gelegd in de nota op actieve participatie in de VN, NAVO, CVSE en WEU is een goede benadering. Elk van deze vier fora speelt op eigen wijze een eigen rol in het beleid waarbij de Navo nummer een blijft. Dit neemt niet weg dat getracht wordt de WEU te versterken en uit te bouwen. Het is goed dat de nota wat langer op zich heeft laten wachten nu de Navo een eerste aanzet voor haar defensiebeleid geformuleerd heeft. Vooraf dient gezegd te worden dat ook D66 de formulering met betrekking tot out of area operaties onzorgvuldig en te ruim vindt, met name wanneer rechtvaardiging al kan plaatsvinden op basis van economische belangen. D66 ziet deze nota als een schets van een koerswijziging die beter in lijn lijkt met de Navo-strategie. Er zijn echter vragen en onzekerheden zowel budgettair, militair ook wat betreft de sturing en ten aanzien van het personeel en het milieu. Het is budgettair onduidelijk wat er gaat gebeuren als dit of volgende kabinetten besluiten tot verdergaande reducties. Hiermee zou de nota op losse schroeven komen te staan en derhalve kan deze discussie slechts een voorlopige zijn. Militair kunnen we het met de grote lijnen eens zijn hoewel bijvoorbeeld de vraag zich aandient of de onderzeeboot functie van de marine die teruggebracht wordt van zes naar vier nog wel een volwaardig onderdeel van het marinebeleid blijft. Dit te meer omdat eerder gesteld is dat een aantal van zes daarvoor toch wel het minimum leek. Verder is de vraag wat er gaat gebeuren met de groep geleide wapens van de luchtmacht. Met betrekking tot de luchtmobiele brigade bestaan er twijfels over de logica van het aantal helicopters dat wordt voorgesteld evenals over de financiële haalbaarheid hiervan. Verder blijven de vragen hoe het zal gaan met de enor-

me terugdringing van het totaal aantal mensen werkzaam bij defensie en wat er zal gaan gebeuren met de dienstplicht. De nota kan concluderend dienen als een goede schets van de mogelijke herstructurering maar ook niet meer dan dat. Een regelmatige voortgangscontrole is noodzakelijk. Elk jaar dient bij het indienen van de defensiebegroting een vervolgdiscussie plaats te vinden over de uitvoering van de nota.

Discussie

De hierop volgende discussie werd in eerste instantie beperkt tot de analyse van de internationale situatie. De eerste vragensteller, Generaal Berkhof, deelt de mening van mevrouw Heemskerck dat de analyse te optimistisch is. Men is kennelijk nog al verrast door de aankondiging van de defensiebegroting van de Sovjet-Unie. Hier wordt een beeld van geschapen dat niet overeenkomt met wat hierover in de meest recente artikelen in de Navo-kroniek wordt beschreven. Daar staat in dat weliswaar de exploitatiekosten zijn verminderd, maar dat onduidelijk is hoe het staat met onderzoek en ontwikkeling. Bovendien is onduidelijk of en in hoeverre materiaal dat al langer in de plannen stond wordt gehandhaafd. Dit is vooral een belangrijk punt omdat de nota stelt dat de onzekere situatie in de Sovjet-Unie reden geeft tot bezorgdheid.

Verder is een belangrijk punt dat voor zover bekend niemand in het ministerie gevechtseffectiviteitsrapporten van wapensystemen gebruikt in het Midden-Oosten heeft gekregen. Dit terwijl men wel schrijft wat men wil hebben en daar ook een prijskaartje aanhangt.

Ten aanzien van het eerste punt stelt Van Rooyen dat het inderdaad een probleem is om de fabrieken die gewend zijn zwaar materieel te maken om te doen schakelen naar de productie van consumptiemiddelen. Het is dus ook niet zo dat op korte termijn die enorme militaire industrie van de Sovjet-Unie klaar staat om nieuwe dingen aan te pakken. Een oplossing lijkt hiervoor niet voor handen. Van Traa vraagt zich af hoe de genoemde onzekerheid zich verhoudt tot de totale situatie waarin het Warschau Pact niet meer bestaat, waar de totale conventionele macht groter dan die macht in de Sovjet-Unie is en waar de capabilities zodanig veranderen dat de waarschuwingstijd heel lang is. De echte onzekerheid die lijkt te bestaan is de vraag of er een systeem komt waarmee afspraken te maken zijn of blijft er een onzekere factor die een zeker risico in zich heeft. Berkhof benadrukt dat in de nota wordt gesteld dat in de Sovjet-Unie een regressie kan optreden en dat men kennelijk is verrast door de onduidelijke aankondiging van zowel Gorbatsjov als eerder ook Sjevernadze van een verhoging van de defensiebegroting.

Bekend is dat het congressie-programma niet loopt. Bekend is ook dat wapens het enige industriële product zijn waarmee de Sovjet-Unie zich met het westen kan meten.

Ter Veer stelt ten aanzien van het tweede punt dat er weliswaar een keuze is gemaakt van systemen, maar dat deze niet met naam en toenaam zijn bepaald. Het gaat veel meer om de voorgestelde herstructurering, waarbij vastgesteld kan worden dat het hier niet om een typisch Nederlands bedenkfel gaat, maar dat dit ook plaatsvindt in Duitsland, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. Berkhof geeft aan dat aan het materieel een prijskaartje moet worden gehangen en dat je dan toch moet weten om welk materieel het gaat. De Duitsers en Engelsen weten wat ze kunnen kopen namelijk eigen materiaal. Wij gaan het materiaal „leasen“. Wanneer we kijken wat er geleased kan worden dan is dat bijvoorbeeld een Amerikaanse heliëchter waarvan niet vaststaat dat deze heeft gedaan wat ervan verwacht werd. Sipkes begrijpt de zorg van Berkhof, maar heeft een groot vertrouwen in het bedrijfsleven dat de kwaliteit van de door hen geleverde wapens zal bewaken.

De volgende vragensteller vraagt zich af of een eerder gehoorde uitspraak dat politici een beperkte horizon hebben bij het vaststellen van een mogelijke dreiging juist is, een horizon die zich vooral lijkt te beperken tot Europa. Op lange termijn zou Japan in de veiligheidsanalyse volgens hem niet mogen worden uitgesloten. In Japan vindt een maatschappelijke hervorming plaats waarbij de Japanner zich van zijn vooral ruimtelijke beperkingen lijkt te willen ontdoen. De vraag is hoe ver wij onze grenzen willen doen strekken met onze krijgsmacht in dit kader. Mevrouw Heemskerck wil weliswaar niet direct Japan als dreiging kenmerken, maar vindt wel dat er ten aanzien van crisisbeheersing, out of area operaties en de verdediging van economische belangen prioriteiten moeten worden gesteld en grenzen moeten worden bepaald. Op deze punten moet de nota opnieuw tegen het licht worden gehouden. Van Rooyen stelt dat het verstandiger is om voordat over de gehele aardbol wordt gekeken de samenwerking in Europese kring te verdiepen. Dit is nodig om de problematiek van een mondiale dimensie aan te kunnen.

Van Traa voegt hieraan toe dat het er op lijkt dat met Japan als dreiging toch weer naar een nieuwe missie wordt gezocht. Oorlog dient te worden voorkomen door de vorming van een groot bondgenootschap en dat hebben we. Dat bondgenootschap is het machtigste dat er bestaat na ontbinding van het Warschau Pact. Dan is er volgens hem alleen dus de vraag of er andere regionale bondgenootschappen bestaan die ons bondgenootschap naar het leven staan. Het gaat dus niet om een eventueel handelsconflict met bijvoorbeeld Japan dat op een andere manier zal moeten worden uitgevochten. Militaire macht mag niet aangewend worden om economische macht te

beperken. Men moet zich richten op oorlogsvoorkoming door andere middelen. Het idee dient vermeden te worden dat het westen uit is op de oprichting van een interventiemacht die overal naar believen de zaak naar zijn hand kan zetten.

De volgende vraag betreft het eerder genoemde optimisme over de veiligheidssituatie; is dit gericht vooral op Oost Europa of op de Sovjet-Unie. Ten aanzien van dit laatste houdt de nota wel degelijk rekening met een terugslag in de ontwikkelingen. Wat vindt mevrouw Heemskerck nu precies te optimistisch aan deze analyse. Mevrouw Heemskerck antwoordt dat er geen rekening wordt gehouden met een stagnatie of omkering van de volgens de nota ingezette trend. Er wordt wel een aantal zaken gesignaleerd maar er wordt geen inhoud aan gegeven noch prioriteiten gesteld. De nota is wat dualistisch in de analyse. Er is sprake van veiligheidsbeleid in een periode die niet duidelijk geïdentificeerd kan worden.

De volgende spreker stelt dat de voorgestelde wijzigingen veel fundamenteeler zijn dan de nota suggereert vooral wanneer het gaat om de taak van de krijgsmacht. Deze zou veel offensiever worden dan tot nu toe, veel incidenteler en met een hoger tempo. Dit betekent dat van de politiek veel meer gevraagd zal worden dan voorheen. Er zullen zich nieuwe vragen voordoen over de inzet van de krijgsmacht mede in relatie tot de in de grondwet geformuleerde taken van de krijgsmacht. De instelling is dat deze fundamentele vragen onvoldoende zijn verantwoord in de nota. Mevrouw Sipkes stelt dat de vraag nu is waar ter wereld wij gaan ingrijpen en geeft aan dat dit inderdaad een fundamenteel verschil is. Deze beslissing lijkt volgens haar toch te moeten zijn voorbehouden aan de VN. Ter Veer stelt dat er zeker sprake is van een totaal nieuwe taak. Er moet een ander veiligheidsconcept geformuleerd worden daarvoor een discussie over out of area en de WEU moet plaatsvinden. Er moet eigenlijk geconstateerd worden dat wat over ontwapening te lezen staat in de nota vrij mager is en vrijblijvend wordt afgedaan.

Evenwicht tussen de krijgsmachtonderdelen

Het volgende thema betreft de spreiding van de verkleining over de verschillende krijgsmachtonderdelen.

De eerste spreker hierover geeft aan dat de landmacht wel het meeste lijkt in te leveren, maar het uiteindelijke resultaat lijkt vooral de marine te treffen. De nieuwe luchtmobiele eenheid vergt de komende drie jaar zo veel investeringen dat de GD-fregatten en de 35 jaar oude kustmijnenvegers niet worden vervangen. Kennelijk is er een verschil tussen de indruk die wordt gewekt en wat werkelijk het geval is.

Het lijkt voorlopig zo te zijn dat de marine in financiële zin het meeste inlevert. Van Rooyen antwoordt hierop dat het geld ergens vandaan moet komen. Wanneer gekeken wordt naar de budgetverdeling in de nota dan moet volgens hem geconcludeerd worden dat daarin iets niet klopt. Er moet een enorme flexibiliteit zitten in de financiële gegevens van de landmacht over de tien jaar. Het kan niet zo zijn dat een personeelsreductie van 35% nauwelijks een vertaalslag vindt in de cijfers. Dat nu de investeringsplannen van de marine naar achteren zouden verschuiven, daarover is het laatste woord nog niet gezegd. De komende tijd zal in de kamer veel aandacht besteed worden aan de presentatie van genoemde cijfers want het zal meer mensen zijn opgevallen dat een en ander niet rijmt. Mevrouw Heemskerck stelt dat nu blijkt dat met de defensienota aan het verkeerde eind begonnen is. Natuurlijk blijft er geld over als je gaat verkleinen, maar wanneer herstructureringen worden doorgevoerd, vraagt dat om investeringen. De mate van herstructurering is volstrekt onduidelijk omdat de analyse nog niet uitgekristalliseerd is. Om het eenvoudig te stellen: bij de luchtmacht en de marine is gewoonweg de kaaschaafmethode toegepast. Er zijn geen taken weggehaald. Er wordt wel rekening gehouden met het verminderen van taken bij de marine, maar het wordt niet hard op gezegd. Hoewel het nu zo lijkt dat de marine het meeste doet, blijft de marine op dit moment het beste overeind. De marine kan een aantal zaken nog steeds doen, zij het dat er zorgvuldig gekeken moet worden naar een aantal onomkeerbare beslissingen die we bij de marine tot op heden uitsluiten. We schuiven het voor ons uit. De herstructurering zit bij de landmacht en als we daar niet doorzetten met de financiering kan de landmacht essentieel geschaad worden. Van Traa vindt het nog steeds merkwaardig dat de scheiding der krijgsmachten nog zo sterk is. Volgens hem zullen in de toekomst de taken steeds meer op elkaar lijken. Daaruit volgt dat ook binnen de Navo veel meer een geïntegreerd commando zal zijn. Niet alleen de taken van de landmacht zijn veranderd, maar ook die van de marine. Er wordt te veel op de eigen winkel gelet en te weinig op de optimale uitvoering van de taken. Een voorbeeld is dat de huidige landmachtspresentie in Irak onder commando staat van een kolonel van de mariniers. In dit verband moet volgens Van Traa ook de vraag gesteld worden hoe de nieuwe luchtmobiele brigade ingekaderd wordt in internationaal verband. Wat doe je met een dergelijke reactiemacht in het Navo-gebied of is het toch onze internationale brandblusbrigade. Wanneer de marine in moeilijkheden komt dan zal de nadruk moeten liggen op de oppervlakteschepen. Bij de luchtmacht moet bepaald worden hoeveel parate vliegtuigen nodig zijn en of de overhead niet te duur wordt, waarmee de vorming van een luchtmacht met België als een mogelijkheid gezien moet worden.

Van Rooyen constateert dat de luchtmacht eigenlijk

de enige krijgsmacht is die nu al internationaal opereert. De vliegtuigen zijn gekocht en worden geëxploiteerd in een consortium. Ze staan continu onder een bondgenootschappelijk operationeel commando. De luchtmacht gaat volgens hem wel degelijk op een moderne manier om met deze problematiek. Echter over de gehele krijgsmacht is in de interne reorganisatie veel winst te behalen. Het is de taak van de politiek om een kosten-baten analyse op tafel te krijgen per activiteit.

De luchtmobiele brigade

De discussie wordt nu toegespitst op de luchtmobiele brigade die door de voorzitter van het forum van geweldige betekenis wordt geacht voor de totstandkoming van de consensus tussen de verschillende krijgsmachtonderdelen zoals bereikt in deze nota. De voorzitter vraagt zich af of alle leden van het forum voorstander zijn van de genoemde brigade.

Van Traa geeft aan dat hierover nog vele vragen bestaan. Zo zou de PvdA in dit verband een andere rol willen toekennen aan de mariniers. Het kan volgens hem niet zo zijn dat de luchtmobiele brigade nu zo besloten is als in de nota wanneer over een heleboel dingen niet beschikt wordt en niet bekend is wat nu precies de functie ervan is.

Mevrouw Heemskerck stelt in algemene zin dat de brigade er dient te komen. Wel zet de VVD vraagtekens bij de personele invulling en de financiering van de brigade. Dit is mede een van de redenen waarom het vaststellen van ijkpunten noodzakelijk is. Verder mag aan de brigade geen andere essentiële taken van de luchtmacht worden opgeofferd.

Mevrouw Sipkes wijst de luchtmobiele brigade geheel af op basis van de kosten-baten verhouding. Wanneer de functie niets anders inhoudt dan een „showing the flag” met een mogelijke escalerende functie dan is dit geen optie en geen oplossing voor de problemen in de wereld. Op de vraag uit de zaal welke oplossing Groen Links dan wel voorstaat antwoordt mevrouw Sipkes dat de analyse van de veiligheidsrisico's vooral wijzen op economische en politieke problemen zowel in Oost Europa als in de Derde Wereld. De luchtmobiele brigade lijkt hierop volgens haar geen antwoord. Er zou een antwoord gegeven moeten worden in de vorm van economische hulp. Daarop wordt gevraagd of hiermee ook nationalistische en etnische onrust bestreden kan worden. Inderdaad denkt mevrouw Sipkes dat toename van de welvaart deze onrust kan bestrijden. De toename van onafhankelijkheidsbewegingen in de Sovjet-Unie bij achteruitgang van de economische situatie lijkt dit aan te geven. Van Traa vraagt zich vervolgens af of etnische onrust dan wel kan worden bestreden met een luchtmobiele brigade. De militaire functie zou volgens hem oorlogsvoorkomend en sta-

biliserend moeten zijn door het aangaan van verbindingen dan wel via de Navo of de EG. Hier wordt tegenin gebracht dat ook Van Traa geen antwoord heeft op het streven naar zelfstandigheid van de Baltische staten. Van Traa stelt dat het buiten de orde is om met militaire middelen een dergelijk streven te steunen.

De volgende vraag die met betrekking tot de luchtmobiele brigade wordt gesteld is: hoe ver kunnen we met deze brigade gaan? Een oorlog, zelfs op bescheiden schaal, heeft een uitgebreide logistieke ondersteuning nodig die nauwelijks met vliegtuigen is aan te slepen. De luchtmobiele brigade kan niet alleen vanuit de optiek van de „speerpuntfunctie” worden bekeken want die speerpunt heeft een uitgebreid overbrengingssysteem nodig.

De voorzitter wenst te benadrukken dat de luchtmobiele brigade in hoofdzaak zijn ratio vindt in de nieuwe strategie van de Navo binnen het Navogebied. Inzet van de brigade buiten dat verband is in hoge mate problematisch.

Hierop wordt in reactie vastgesteld dat in ieder land een vergelijkbare discussie plaatsvindt. De vraag is nu wat werkelijk de marge is waarbinnen wij als Navo-partner een dergelijke discussie kunnen voeren. Het komt de vragensteller voor dat de Navo voorschrijft wat er van ons verwacht wordt, waarbij hooguit de invulling aan de soevereine staten wordt overgelaten.

Van Traa antwoordt dat de Navo geen abstract lichaam in Brussel is. Wij zelf zijn de Navo en we bepalen zelf mede de strategie en vernieuwen die.

De reactie hierop is dat wij er inderdaad bij zijn. Echter, als wij aan komen dragen met een luchtmobiele brigade dan zal dit afhangen van de constellatie van het totale Navo-plan of men hier blij mee is of niet. Er zou eerst afstemming moeten plaatsvinden met de Navo voordat kan worden overgegaan tot de bespreking van de defensienota.

De voorzitter geeft aan dat het geen geheim is dat een groot deel van deze defensienota niet buiten medeweten van de Navo is opgesteld. Men heeft gelijk opgewerkt en de standpunten lopen niet ver uiteen. Ter Veer keert in eerste instantie terug bij de spreiding van de verkleining over de verschillende onderdelen die weliswaar niet evenwichtig lijkt, maar volgens hem niet onlogisch. De grootste taakverandering heeft uiteindelijk plaatsgevonden in de specifieke landmacht sector. De luchtmobiele brigade is geen „doekje voor het bloeden”. Wanneer de landmacht ingekrompen wordt, moet er gemoderniseerd worden. De Golfoorlog heeft bewezen dat de moderne legers anders opereren dan tot dusver. Wanneer alle partners in het nieuwe Navo-concept hun bijdrage leveren aan de brigade dan hoort Nederland zeker niet afwezig te zijn.

Van Rooyen denkt dat de luchtmobiele brigade uit

het oogpunt van de geloofwaardigheid er moet komen. De brigade kan bovendien een breekijzer vormen voor internationale samenwerking en standaardisatie.

Dienstplicht

Het thema richt zich nu op de dienstplicht.

De eerste reactie hierop komt van een medewerker van het polemologisch instituut van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij geeft aan dat sinds de invoering van de dienstplicht al wordt gediscussieerd over de rechtvaardigheid van dit systeem. In 1977 is daarover al een overheidsrapport verschenen waarin de onrechtvaardigheid van het systeem erkend werd, maar waarin tevens werd vastgehouden aan het systeem. Er werd wel aanbevolen om in geval van personeelsreducties het systeem nogmaals te onderzoeken. De vragensteller heeft dit gedaan en heeft vastgesteld dat de dienstplicht in de veranderde internationale constellatie niet relevant is. Hij vraagt zich nu af wat de mening is van de verschillende partijen over de dienstplicht.

Ter Veer geeft aan dat de dienstplicht die bedoeld was ter integratie van de burger- en militaire maatschappij, als plicht voor iedere jongen en uit behoefte aan mobilisabele eenheden terecht ter discussie staat. De dienstplicht treft tegenwoordig zo weinig jongeren dat er sprake is van een onbillijke situatie. Met de verkorting van de dienstplicht is een goede opleiding en voorbereiding op de taken steeds moeilijker.

Mevrouw Heemskerck sluit zich hierbij aan en kondigt een congres aan dat de VVD zal houden in het najaar juist over de onbillijkheid maar ook over de betaalbaarheid van de dienstplicht. Van Rooyen is voor afschaffing van de dienstplicht. Ook Van Traa geeft aan dat in de toekomst de tegenargumenten steeds zwaarder zullen wegen. Hij stelt wel dat alle consequenties van de afschaffing zorgvuldig onderzocht moeten worden. Mevrouw Sipkes benadrukt verder dat het motief van de integratie niet meer geldt. Het democratisch gehalte van de samenleving hangt af van het wel of niet hebben van dienstplichtigen.

Als reactie wordt vastgesteld dat rond de dienstplicht een oneigenlijke discussie wordt gevoerd. De personele invulling van het benodigde militaire apparaat dient af te hangen van de uit te voeren taken. Het kan best zijn dat in een nieuw scenario geen dienstplichtigen meer nodig zijn. Dienstplicht zou alleen gevolg moeten zijn van de personele invulling van de wensen en eisen van het parlement gericht aan de minister van defensie. Mevrouw Heemskerck bevestigt dat het gaat om de invulling van de eisen zoals gesteld aan de krijgsmacht. Op een gegeven moment lopen die eisen in kwantiteit terug, waardoor

het gevaar van onbillijkheid dreigt. Dan wordt het tijd om tot een andere invulling over te gaan waarbij de mogelijkheid van vrijwilligheid bekeken moet worden. In die zin moet ook de vrouw in de krijgsmacht aandacht krijgen. De tijd van een macho krijgsmacht is voorbij. Wanneer er over onbillijkheid wordt gesproken dan dienen ook de vrouwen daarbij betrokken te worden. Op het moment dat vrouwen claimen dezelfde rechten te hebben dan geldt dit ook voor de plichten. Vervolgens kan worden vastgesteld dat de plichten op bijzonder weinig schouders rusten. Voorop blijft echter staan de kwalitatieve invulling.

De structuur van de top

Het laatste thema van de discussie is de topstructuur. De voorzitter geeft aan dat een van de talloze vragen die naar aanleiding van de defensienota zijn gesteld luidt: geeft de politieke leiding niet te veel taken weg? Is de toewijzing van de planningsfunctie aan de bevelhebbers juist terwijl zij ook belast zijn met de uitvoering?

Een reactie is dat dit onjuist is. De problematiek van vandaag laat zien dat de planning en evaluatie van de dreiging bij het centrale apparaat hoort. In die optiek kan men zich voorstander tonen van het laten verdwijnen van de Chefs van Staven en de bevelhebberstaak in stand te houden. In het verlengde ervan zou een aantal lichamen uit het centrale apparaat kunnen worden gelicht zoals de directoraten materieel en personeel daar de invulling van de behoefte heel goed in een ander kader door de defensiestaf in randvoorwaarden kan worden vastgelegd. De voorzitter stelt dat als het waar zou zijn dat deze nota aanleiding geeft tot verzwakking van de greep op het centrale apparaat op de krijgsmacht dan dit een zaak moet zijn die ook de kamer bezighoudt.

Van Traa is het volgende opgevallen bij lezing van de nota in de omschrijving van de taken van de krijgsmachtdelen. Er staat te lezen dat de landmachtbevelhebbers verantwoordelijk zijn voor het beleid en de uitvoering van de taak, de bevelhebber van de luchtmacht is verantwoordelijk voor de voorbereiding van het defensiebeleid en over de bevelhebber van de marine wordt niets gezegd. Hij vindt dit een vreemde zaak waarover uitleg is gevraagd aan de Secretaris-Generaal, een uitleg die geen duidelijkheid verschafte. De vraag blijft of er gekozen moet worden voor een vereenvoudigde structuur die we nu hebben. Nadeel hiervan zou kunnen zijn dat hierbij te veel mensen betrokken zijn. Dit zou erop neerkomen dat in principe planning en organisatie centraal worden geregeld en dat de uitvoering onder de verantwoordelijkheid van de bevelhebbers valt.

Ook mevrouw Heemskerck heeft ten aanzien van dit punt een groot aantal vragen gesteld. Uit de antwoorden bleek haar dat er sprake is van een kleine planningseenheid op het centrale apparaat en uitvoering door de eenheden zelf. Dit lijkt haar geen groot pro-

bleem. Zij vindt het hoe dan ook goed dat de matrixstructuur wordt afgeschaft. De greep vanuit de politiek op de plannen en de structuur moet blijven, maar dit kan met aanmerkelijk minder mensen en op een meer rechtstreekse manier.

Ter Veer kan zich ook vinden in de afschaffing van de matrixstructuur. Verder moet aan de nieuwe structuur het voordeel van de twijfel worden gegeven. Dit neemt niet weg dat nog moet blijken of dit een werkbare vorm is. De personeelsreducties kunnen bovendien beter worden bepleit als deze ook worden doorgevoerd op de Haagse burelen.

Van Rooyen voegt hieraan toe dat in het kader van de prioriteitsstelling ten faveure van de luchtmobiele brigade de Chef Defensiestaf nu toch knopen kan doorhakken en daar is deze per slot van rekening ook voor.

De voorzitter sluit de discussie af met het uitspreken van het vermoeden dat na deze discussie waarin de nota prikkenderwijs is doorlopen, de behandeling ervan in de kamer niet meer voor al te grote verrassingen zal zorgen.

Bijeenkomst

Op donderdag 26 september a.s. te 19.30 uur (zaal open om 19.00 uur) houdt de vereniging voor leden en introducé(e)s een bijeenkomst in de Ronde Zaal van het Defensievoorlichtingscentrum, Korte Houtstraat 21 te Den Haag.

Major T.J. Camp, G3 (Ops) en major M. Varley G1/G4 (Ops) (beiden van 1 (UK) Armoured Division), zullen een inleiding houden over:

Het optreden van 1 (UK) Armoured Division in de Golfoorlog

Na de voordrachten wordt, zoals gebruikelijk, gelegenheid geboden voor discussie.

Bijeenkomst

Op maandag 11 november a.s. te 19.30 uur houdt de vereniging voor leden en introducé(e)s een bijeenkomst op het Opleidingscentrum Infanterie te Harderwijk (complex Kranenburg-Noord, Grebbebergzaal), waar de brigade-generaal b.d. ir. E.B. van Erp Taalman Kip, Directeur Prins Maurits Laboratorium te Rijswijk, een inleiding zal houden over

Technologie-ontwikkeling, de invloed op de Nederlandse krijgsmacht

Na afloop is er, zoals gebruikelijk, gelegenheid voor discussie.

De inleiding zal op woensdag 13 november daaraanvolgend eveneens worden gehouden op de Koninklijke Militaire Academie te Breda. Aanvang 15.00 uur.

Opgave voor zowel 11 als 13 november tel.: 070-3166629.