

Position paper Sico van der Meer (Instituut Clingendael) t.b.v. rondetafelgesprek Tweede Kamer over de kabinets-appreciatie op het advies van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) 'Kernwapens in een nieuwe geopolitieke werkelijkheid' d.d. 26 juni 2019.

Het adviesrapport 'Kernwapens in een nieuwe geopolitieke werkelijkheid' van de AIV en de kabinetsreactie daarop leggen een traditionele worsteling in het Nederlandse kernwapenbeleid bloot: hoe valt de sterke ethische drang naar wereldwijde nucleaire ontwapening te verenigen met de politiek-militaire realiteit in de wereld? Nederland is er in de afgelopen decennia in geslaagd deze precaire balans te verankeren in het kernwapenbeleid en heeft een internationale positie verworven om ook andere landen te helpen bij hun balanceer-act op dit thema. Vanuit deze positie staat Nederland nu wel voor de uitdaging om het internationale proces van nucleaire ontwapening te helpen versnellen, terwijl de geopolitieke omstandigheden daarvoor juist verslechteren.

Internationale situatie

De huidige internationale situatie wat betreft kernwapens stemt niet erg optimistisch. Alle negen kernwapenlanden investeren flink in hun kernwapenarsenaal (in aantallen en/of modernisering). De geleidelijke daling van het aantal kernwapens in de wereld die we in de afgelopen decennia zagen, stopt. De populariteit van kernwapens, zoals zichtbaar in investeringen en politieke retoriek, neemt juist toe en drempel voor inzet ervan lijkt te dalen. Daarmee lijkt zelfs het wereldwijde taboe op het gebruik van kernwapens langzaam af te brokkelen. Diverse wapenbeheersings-verdragen op dit vlak wankelen of zijn recent omgevallen: De VS trok zich terug uit het Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA – de nucleaire deal met Iran), de VS en Rusland lieten het Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (INF Verdrag) ten onder gaan, en het lijkt erop dat het New Strategic Arms Reduction Treaty (New START Verdrag) ook niet verlengd of opgevolgd gaat worden. Het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) verkeert ook al een tijdje in zwaar weer en het is de vraag of de NPV Toetsingsconferentie in 2020 positiever gaat eindigen dan die van 2015 waar de lidstaten niet tot consensus konden komen.

Nederlandse 'dubbele pet'

Ondanks deze omstandigheden verkeert Nederland in een goede uitgangspositie om nucleaire wapenbeheersing en ontwapening duwtjes in de goede richting te geven. Door vele decennia waarin opeenvolgende kabinetten investeerden in actieve diplomatie op het terrein van wapenbeheersing, ontwapening en non-proliferatie, wordt Nederland over het algemeen beschouwd als een kleine maar bekwame bemiddelaar en facilitator in internationale wapenbeheersingsdiscussies. Nederland heeft een sterke reputatie opgebouwd als een bruggenbouwer die verschillende actoren dichter bij elkaar kan brengen door gedeelde belangen te identificeren en te benadrukken.

Vreemd genoeg speelt de 'dubbele pet' van het Nederlandse kernwapenbeleid hierbij een rol. Juist door de Nederlandse spagaat van grote diplomatieke activiteit op wapenbeheersing en ontwapening enerzijds, maar het vervullen van een kernwapentaak in NAVO-verband anderzijds, maakt dat alle 'kampen' Nederland serieus nemen als bemiddelende of faciliterende partner. Niet-kernwapenlanden waarderen de grote Nederlandse diplomatiek inzet, zoals bijvoorbeeld tot uiting kwam door als enige NAVO-lidstaat mee te onderhandelen over het Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW). Kernwapenstaten, aan de andere kant, beschouwen Nederland als een serieuze gesprekspartner omdat het de dilemma's van kernwapenbezit goed begrijpt door onze nucleaire taak en nauwe betrokkenheid bij beleidsvorming over nucleaire afschrikking in NAVO-verband. Nederland erkent zodoende niet alleen dat kernwapens ethisch eigenlijk ontoelaatbaar zijn, maar ook dat ze in de huidige geopolitieke context nu eenmaal een politiek-militaire rol vervullen die je niet eenvoudig aan de kant kunt schuiven; het effectief combineren van deze ethische en de politiek-militaire dimensies vergt zorgvuldige en ingewikkelde lange-termijn strategieën.

Begrip voor de veiligheidsmotieven van de kernwapenmogendheden is cruciaal om verdere wapenbeheersing en ontwapening te bewerkstelligen: daarvoor moet je die kernwapenlanden immers zelf aan boord hebben. Alleen zij kunnen werkelijk een rem op hun kernwapenbeleid zetten en ontwapeningsstappen nemen; andere landen kunnen niets anders dan aan de zijlijn druk op hen uitoefenen. Nederland bevindt zich in de relatief kleine groep landen die niet alleen roept vanaf de zijlijn, maar ook concrete stappen faciliteert door gedeelde doelen en belangen te identificeren en constructieve gesprekken en initiatieven te faciliteren.

Deze vorm van diplomatie is vaak moeilijk, langdurig en bijna onzichtbaar werk. In tijden waarin veel politici liever met mediagenieke korte-termijn succesjes schitteren om het grote publiek te laten zien hoe goed ze zijn, dreigt dit soort achtergrond дипломatie minder populair te worden in termen van beleidsprioriteiten en -financiering. Toch is het belang van dergelijke diplomatie voor kleinere staten zoals Nederland nauwelijks te overschatten. Zonder het multilaterale stelsel van diplomatieke onderhandelingen en afspraken – hoe traag deze soms ook tot stand komen – zou in de internationale betrekkingen het recht van de sterkste gelden. Kleinere staten zoals Nederland zullen dan zelden de sterkste zijn. Samenwerking, hoe stroperig soms ook, is daarom van groot belang.

Nucleaire taak

Binnen de Nederlandse balanceer-act tussen ethische en politiek-militaire overwegingen, worstelt het land ook al decennia met de nucleaire taak die het in NAVO-verband vervult. Met enige regelmaat laait de discussie op of Nederland de nucleaire taak niet beter kan beëindigen en de circa 20 Amerikaanse kernbommen die – zo wordt verondersteld – te gast zijn in Nederland, terug te sturen naar de VS. Vanuit puur ethisch perspectief is dit zonder meer de beste stap: Nederland zou er een helder (maar eenmalig) signaal mee uitzenden dat het nucleaire ontwapening van groot belang acht. Vanuit politiek-strategisch perspectief zou zo'n stap echter zinloze symboolpolitiek zijn. Het terugsturen van de Amerikaanse kernwapens zou niet leiden tot ook maar één kernwapen minder in de wereld; er worden alleen 20 verplaatst. Als ze uit ethisch oogpunt al weg zouden moeten uit Nederland, dan lijkt het logischer om op zijn minst onderhandelingen te starten waarbij (bijvoorbeeld) de VS al zijn kernwapens uit Europa weghaalt in ruil voor vergelijkbare Russische ontwapeningsstappen.

Bovendien is het de vraag of het ethische argument om de Nederlandse kernwapentaak te beëindigen niet deels in strijd is met het eveneens ethische argument om krachtig in te blijven zetten op diplomatieke initiatieven voor nucleaire wapenbeheersing en ontwapening. Zolang de Nederlandse 'dubbele pet' onze diplomatieke inspanningen versterkt in plaats van belemmert, is het misschien verstandiger om deze spagaat nog even te blijven volhouden. In plaats van een focus op de 20 kernwapens op Nederlandse bodem, loont het op langere termijn meer om die 20 bommen als een wig te gebruiken om internationale discussie over die andere 15.000 kernwapens te bevorderen. De Nederlandse rol ligt dan vooral in het identificeren van gedeelde belangen en concrete maatregelen om 'win-win situaties' te creëren.

In de huidige geopolitieke context is het vooral belangrijk om voortdurend te benadrukken dat wapenbeheersing en ontwapening niet louter ideologisch-gedreven activiteiten zijn, maar een investering vormen in veiligheid en stabiliteit voor iedereen. Wapenbeheersingsafspraken voorkomen zowel dure wapenwedlopen als toenemende spanningen die tot gevaarlijke instabiliteit en escalatie kunnen leiden. Zelfs een zeer beperkte dialoog kan al bijdragen aan de internationale veiligheid omdat het escalatie door misverstanden en miscommunicatie kan voorkomen. Optimistisch bezien, kan het omvallen van wapenbeheersingsverdragen stammend uit de Koude Oorlog misschien juist ruimte bieden voor initiatieven die beter zijn toegesneden op de huidige internationale omstandigheden. Nederland kan daar actief aan bijdragen door via diverse relevante fora constructieve ideeën in te brengen en te bemiddelen tussen verschillende partijen.