

Analyse

Een nieuwe Koude Oorlog?

Lessen van het Warschaupact voor de relatie met Rusland

Laurien Crump

Nu de spanningen tussen Oost en West oplopen door de crisis in Oekraïne, zijn de parallellen met de Koude Oorlog makkelijk getrokken. Is er een nieuwe Koude Oorlog ophanden? Heeft de NAVO voor het eerst sinds de ineenstorting van de Sovjet-Unie weer een concreet doel en een concrete vijand? Is het tijd voor een soort 'containment 2.0'? Deze vergelijking loopt echter spaak op een aantal cruciale punten. En dat is niet noodzakelijkerwijs goed nieuws.

De concepten 'Oost' en 'West' zijn aanzienlijk verschoven sinds het einde van de Koude Oorlog. Alle voormalige Warschaupactlanden, behalve Rusland zelf, maken nu deel uit van de NAVO en — met uitzondering van Albanië — van de Europese Unie. De premier van Polen, Donald Tusk, is zelfs verkozen tot 'EU-president'. Het Westen is opgerukt tot de grenzen van de voormalige Sovjet-Unie en Rusland zélf, en van een zeker machtsevenwicht, hoe wankel ook, tussen twee bondgenootschappen is geen sprake. Terwijl de EU-lidstaten eind augustus hun hoofden bogen over een antwoord op de Oekraïense crisis, gedeeltelijk in aanwezigheid van de Oekraïense president Petro Porosjenko, en de NAVO begin september in Wales bijeenkwam op zoek naar een oplossing, staat Rusland er min of meer alleen voor. Aan de Russische zijde is er geen sprake van een multilateraal kader dat Russisch unilateralisme kan indammen. En dit is een fundamenteel verschil met de situatie in de Koude Oorlog, vanaf de stichting van het Warschaupact in mei 1955.

Dit artikel kijkt dan ook naar de evolutie van het Warschaupact in de eerste twintig jaar van zijn bestaan en zijn rol in (Europese) *detente* in die periode. Het Warschaupact wordt in de meeste analyses van de Koude Oorlog nauwelijks serieus genomen. Het feit dat het Oost-Europese bondgenootschap niet meer bestaat speelt dan ook geen rol van betekenis in de analogieën met de situatie tijdens de Koude Oorlog. Uit uitgebreid onderzoek in (Oost-)Europese archieven blijkt echter dat het Warschaupact niet in de eerste plaats een instrument was van de Sovjet-Unie.¹ Het Warschaupact gaf de Oost-Europese lidstaten juist een platform om hun eigen belangen te behartigen en het Sovjetunilateralisme te ondermijnen.

Een 'cardboard castle'?

Het Warschaupact werd opgericht op 14 mei 1955, twee jaar na de dood van Josef Stalin, als antwoord op de integratie van West-Duitsland binnen de NAVO vijf dagen eerder, waardoor de deling van Duitsland *de facto* was erkend en de status van de Duitse Democratische Republiek (DDR) kwetsbaarder was geworden. Daarnaast vloeide het voort uit een nieuw soort buitenlandbeleid onder Sovjetleider Nikita Chroesjtsjov, die de internationale betrekkingen in Oost-Europa op een nieuwe leest wilde schoeien. Eén dag na de oprichting van het Warschaupact verklaarde

Chroesjtsjov Oostenrijk neutraal en trok hij de Sovjetroepen terug, tien dagen later vertrok hij naar Joegoslavië om zich met Josip Tito, die door Stalin in de ban was gedaan, te verzoenen, en een half jaar later knoopte hij diplomatieke betrekkingen aan met West-Duitsland.

Hoewel NAVO-medewerkers het Warschaupact destijds meteen bestempelden als een 'cardboard castle',² had het Oost-Europese bondgenootschap wel degelijk meer om het lijf. De stichting van het Warschaupact bood de lidstaten (Albanië, Bulgarije, de DDR, Hongarije, Polen, Roemenië en Tsjecho-Slowakije) meteen al de gelegenheid om mee te denken over beleid binnen het Sovjetblok, iets wat onder Stalin ondenkbaar was, en de Roemeense gezanten zagen dan ook mogelijkheden om in de toekomst meer inspraak te krijgen.³ Alle lidstaten van het Warschaupact hadden belang bij het bondgenootschap: voor de DDR, Polen en Tsjecho-Slowakije werd hun bestaan aan de grenzen van (West-)Duitsland geconsolideerd, voor Bulgarije vormde het een veiligheidsgarantie met de NAVO-landen Griekenland en Turkije aan zijn grenzen en de Albanen zagen het bestaan van Albanië, dat bedreigd werd door Joegoslavisch irredentisme, verankerd.

Het Verdrag van Warschau was echter een bijna letterlijke kopie van het Noord-Atlantisch Verdrag, dat het fundament vormt van de NAVO. Het 'respect voor de onafhankelijkheid en de soevereiniteit van de staten' werd onderstreept en Artikel 4, dat alle lidstaten ertoe verplicht een lidstaat die wordt aangevallen te hulp te schieten, lijkt veel op Artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag.⁴ Hoewel de Sovjet-Unie zelf de soevereiniteit van één van de Warschaupactlidstaten schond door in november 1956 Hongarije binnen te vallen en het Warschaupact in de eerste vijf jaar van zijn bestaan inderdaad een lege huls leek, vond de Sovjetinvasie bewust plaats buiten het raamwerk van het Warschaupact en creëerde het bondgenootschap ten minste in theorie een zeker evenwicht, aangezien de staten aan beide zijden van het IJzeren Gordijn in een bondgenootschap verenigd waren. De Sovjet-Unie had in ieder geval op papier niet meer het recht om unilateraal het buitenlandbeleid van het Sovjetblok te bepalen.

Unilateralisme ondermijnd

In de eerste helft van de jaren zestig ontstond er spanning binnen beide bondgenootschappen. Zowel de Sovjetleider Chroesjtsjov als de Amerikaanse presidenten Dwight Eisenhower en zijn opvolger John F. Kennedy hadden moeite om hun Duitse bondgenoten — respectievelijk Walter Ulbricht en Konrad Adenauer — in toom te houden tijdens de tweede Berlijnse crisis, waarin Ulbricht en Adenauer beide leiders probeerden te dwingen om een radicaler standpunt in te nemen ten opzichte van de status van beide Duitslanden. Zo gebruikte Ulbricht in augustus 1961 het Warschaupact als instrument om zijn bondgenoten, waaronder Chroesjtsjov zelf, ertoe te bewegen de bouw van de Berlijnse Muur goed te keuren. Het multilaterale kader van het Warschaupact beperkte op die manier Chroesjtsjovs mogelijkheden om unilateraal te beslissen over de status van Oost-Duitsland.

Daarnaast keerden de overige bondgenoten zich in beide bondgenootschappen tegen het unilateralisme dat zowel de SU als de VS tijdens de Cubacrisis in oktober

1962 tentoon hadden gespreid. Aan beide zijden groeide de roep om multilaterale consultatie. Aan Oost-Europese zijde erkende Chroesjtsjov zelfs zijn falen tijdens de Cubacrisis.⁵ Het Warschaupact werd langzaam maar zeker een instrument om Sovjetinitiatieven te torpederen: in juli 1963 sneuvelde een Sovjetinitiatief om Mongolië toe te laten treden tot het Warschaupact onder druk van de kleinere bondgenoten en in 1964 werd Chroesjtsjov door zijn Poolse en Oost-Duitse kameraden teruggefloten toen hij ertoe bereid was de Oost-Europese bezwaren over 'nuclear sharing' door de zogenaamde 'Multilateral Nuclear Forces' (MLF) binnen de NAVO los te koppelen van een mogelijk verdrag over non-proliferatie. In april van datzelfde jaar verklaarde Roemenië zich officieel 'onafhankelijk' en in december poneerde de Poolse minister van Buitenlandse Zaken, Adam Rapacki, zonder Sovjetmedeweten binnen de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een voorstel voor een Europese Veiligheidsconferentie. Het 'respect voor soevereiniteit en onafhankelijkheid' dat in het Verdrag van Warschau was verankerd begon op een 'self-fulfilling prophecy' te lijken en het gedrag van de kleinere bondgenoten binnen het Warschaupact vertoonde steeds meer overeenkomsten met dat van hun tegenhangers binnen de NAVO.

Multilaterale diplomatie

Naarmate de spanning binnen beide bondgenootschappen toenam, groeiden de leiders van beide bondgenootschappen meer naar elkaar toe. Verenigd in angst voor de nucleaire dreiging van China, dat in oktober 1964 voor het eerst een atoomwapen had gedetoneerd, streefden zowel Chroesjtsjovs opvolger Brezjnev als de Amerikaanse president Lyndon Johnson ernaar om in 1965 een non-proliferatieverdrag op te stellen. Binnen het Warschaupact stuitte dit plan echter op Roemeens verzet, aangezien de Roemenen in het geheim aan een eigen atoomprogramma werkten, en binnen de NAVO keerden zowel Frankrijk als West-Duitsland zich faliekant tegen de Amerikaanse pogingen om de nucleaire ambities van andere bondgenoten aan banden te leggen. Na talloze multilaterale consultaties en met aanzienlijke inspraak van de Roemenen stemden alle Warschaupactleden in juni 1968 uiteindelijk in met het definitieve verdrag, terwijl aan NAVO-zijde zowel de Fransen als de West-Duitsers het verdrag niet tekenden. In scherp contrast met de 'Limited Nuclear Test-Ban Treaty', die tussen de Amerikanen, de Britten en de Sovjets was gesloten in augustus 1963, waren de overige bondgenoten in beide allianties herhaaldelijk geconsulteerd en was de speelruimte van de supermachten aanzienlijk gereduceerd.

Tegelijkertijd vormde het Warschaupact een platform voor een ander multilateraal initiatief. Het Poolse voorstel voor een Europese Veiligheidsconferentie, dat in december 1964 in de VN was gelanceerd, werd binnen het Warschaupact uitgewerkt tot een concreet voorstel. Alle Warschaupactlidstaten hadden hier belang bij: Brezjnev profileerde zichzelf graag als vredestichter, de Roemenen zagen het als sleutel tot een normalisering van de diplomatieke betrekkingen met West-Europese landen en gebruikten het ook om de Roemeense diplomatieke betrekkingen met West-Duitsland vanaf januari 1967 — een anomalie binnen het Warschaupact — te rechtvaardigen, en de Polen en de Oost-Duitsers beschouwden het als een manier om de grenzen met Duitsland vast te leggen en het bestaan van de DDR te erkennen.

In maart 1969 werden alle Warschaupactlanden het eens over een verklaring over Europese Veiligheid tijdens een multilaterale conferentie in Boedapest. Na vijf jaar van deliberaties en met significante input van alle lidstaten — waarbij sommige Sovjetvoorstellen gesneuveld waren — waren het de Oost-Europese landen die het Westen een voorstel deden om de *detente* in Europa te waarborgen en om, voor het eerst sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog, in een multilaterale setting bijeen te komen, waarbij ook de kleinere bondgenoten inspraak zouden krijgen over Europese Veiligheid. Ook aan de westerse kant van het IJzeren Gordijn waren de geesten rijp voor een multilaterale conferentie over Europese Veiligheid. Met name de 'Ostpolitik' van de West-Duitse minister van Buitenlandse Zaken — en latere bondskanselier — Willy Brandt had ertoe geleid dat het vertrouwen in betrekkingen met Oost-Europa gegroeid was. Het was echter een Oost-Europees initiatief om de Europese Veiligheid in een multilateraal jasje te gieten.

Het Warschaupactvoorstel voor een Europese Veiligheidsconferentie werd door de NAVO positief ontvangen. Dit was de eerste keer dat de NAVO een voorstel van het Warschaupact serieus nam en het toont aan dat ook de NAVO-medewerkers zelf het Warschaupact niet langer als 'cardboard castle' beschouwden. De zogeheten 'Boedapestverklaring' gaf uiteindelijk het startsein voor de 'Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa' (CVSE), die in het begin van de jaren zeventig met multilaterale bijeenkomsten in Finland — als neutraal land — begon. Uiteindelijk leidde dit proces van multilaterale bijeenkomsten met afgezanten uit de VS en Canada en alle Europese landen, behalve Albanië, tot het Helsinki-slotakkoord uit 1975, waarin enerzijds de grenzen binnen Europa 'onschendbaar' werden verklaard, tot grote opluchting van Polen en de DDR, en anderzijds het belang van mensenrechten werd vastgelegd, wat veelal als een westerse overwinning werd gezien.

Het feit dat alle Europese landen erin waren geslaagd om tot één akkoord over veiligheid en samenwerking in Europa te komen wordt wel gezien als het hoogtepunt van de *detente* in de Koude Oorlog. Het was inderdaad een diplomatiek succes van formaat, waarin ook de kleinere Warschaupactlidstaten inspraak hadden gehad. De multilaterale besluitvorming van het Helsinki-slotakkoord had geen kans van slagen als de Oost-Europese leiders binnen het Warschaupact geen ervaring hadden opgedaan met multilaterale diplomatie. Tegelijkertijd was het nog maar het begin van een lange reeks multilaterale conferenties binnen het kader van de CVSE, het zogeheten 'Helsinki-proces', waar uiteindelijk ook de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (de OVSE), die zo'n belangrijke rol speelt in de huidige crisis in Oekraïne, uit is voortgekomen. Zo had het Warschaupact een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de zogeheten 'multilateralisering van *detente*' in Europa.⁶ Ook veiligheid was niet langer een unilateraal prerogatief van de beide supermachten.

De invasie in Tsjecho-Slowakije

Het groeiende respect voor de soevereiniteit en onafhankelijkheid van de Oost-Europese lidstaten en de krimpende ruimte voor Sovjetunilateralisme lijkt in tegenspraak met de invasie in Tsjecho-Slowakije op 21 augustus 1968, die de Praagse Lente de kop in moest drukken. Daarnaast lijkt de diplomatieke

multilateralisering van het Warschaupact niet te stroken met de militaire maatregelen tegen één van zijn lidstaten. Het Warschaupact stond echter buitenspel tijdens de crisis in Tsjecho-Slowakije en de invasie werd noch militair noch politiek voorbereid binnen het bondgenootschap, zoals vaak wordt verondersteld,⁷ omdat het Verdrag van Warschau een dergelijke schending van de soevereiniteit niet kon legitimeren. In feite was het juist de angst voor hun eigen soevereiniteit en onafhankelijkheid die met name de Poolse en Oost-Duitse leiders ertoe bewoog om het Kremlin ervan te overtuigen dat een invasie — of, in hun woorden, ‘broederlijke steun’ — in Tsjecho-Slowakije de enige uitweg bood voor het oprukkende ‘imperialisme’ aan de westgrens van dat land.

De Russische partijleiding besloot dan ook uitdrukkelijk *niet* unilateraal tot een invasie in Tsjecho-Slowakije. Integendeel: er was Brezjnev veel aan gelegen om *detente* niet op de proef te stellen en de situatie niet te laten escaleren. Het waren juist de meer radicale bondgenoten van de Sovjet-Unie die middels multilaterale vergaderingen de druk op het Kremlin opvoerden. Terwijl de Baltische landen en Polen nu druk uitoefenen op de NAVO om hun positie ten opzichte van Rusland tijdens de crisis in Oekraïne te versterken, oefenden Polen, de DDR, Hongarije en Bulgarije tijdens de Praagse Lente enorme druk uit op het Kremlin om ervoor te zorgen dat de crisis in Tsjecho-Slowakije niet tot de ineenstorting van het Sovjetblok zou leiden. Aangezien Tsjecho-Slowakije ook aan West-Duitsland grensde werd er serieus gevreesd dat de nog niet erkende grens tussen beide landen zou worden aangetast en dat ook de soevereiniteit van Polen en het bestaan van de DDR op het spel zou komen te staan. Waar Polen nu vreest voor een dreiging aan zijn oostgrens vreesde het in 1968 voor een dreiging aan zijn westgrens.

Uiteindelijk ging Brezjnev onder druk van zijn radicalere bondgenoten overstag. Hoewel de invasie in het Westen nadrukkelijk werd veroordeeld, kwam de *detente* tussen Oost en West niet in het geding. *De facto* werd erkend dat Tsjecho-Slowakije binnen de invloedssferen van de Sovjet-Unie lag. Binnen het Warschaupact leidde de invasie, die door Roemenië veroordeeld werd, er echter wel toe dat de Roemenen er met succes op hamerden om het principe van non-interventie en de nationale zeggenschap over de nationale militaire troepen vast te leggen in de verklaring voor Europese Veiligheid uit maart 1969. Het was dan ook de laatste keer dat de Sovjet-Unie intervenieerde in een lidstaat van het Warschaupact. Tijdens de Poolse Crisis in 1980-1981 was non-interventie het officiële beleid van het Kremlin,⁸ hoezeer dat ook door het Westen betwijfeld werd en — in de historiografie — nog steeds wordt.

Een nieuw ‘empire by coercion’?

De situatie tijdens de Koude Oorlog vertoont belangrijke verschillen met de huidige crisis in de verhoudingen tussen de EU, Oekraïne en Rusland. Het unilateralisme, waardoor Poetins beleid zich kenmerkt, werd tijdens de Koude Oorlog aan banden gelegd door de multilaterale mechanismes van het Warschaupact. Stalin was de enige Sovjetleider in de Koude Oorlog die niet gehinderd werd door een multilateraal bondgenootschap. Daarnaast was het Kremlin herhaaldelijk minder antagonistisch naar het Westen toe dan sommige andere Warschaupactlidstaten. Waar Polen en de DDR als buffer dienden voor het oprukkend militarisme uit West-

Duitsland en daarom ook vaak radicalere standpunten innamen dan de Sovjet-Unie, grenst Rusland nu aan verscheidene NAVO-lidstaten en dreigen ook de voormalige Sovjetrepublieken, Oekraïne inclusief, door de NAVO te worden 'opgeslokt'. De recente wens van de Oekraïense regering om toe te treden tot de NAVO zal dan ook slechts leiden tot een verder gevoel van isolatie aan Russische kant, vertaald in een nog sterkere geldingsdrang. Met een president die de ineenstorting van de Sovjet-Unie als 'de grootste geopolitieke catastrofe van de twintigste eeuw' beschouwt,⁹ zijn de gevolgen van een dergelijk gezichtsverlies niet te overzien.

De houding van Rusland jegens Oost-Europa is dan ook radicaal veranderd sinds het einde van de Koude Oorlog. Waar het Kremlin er tijdens de Koude Oorlog telkens meer toe gedwongen werd om de belangen van zijn Oost-Europese bondgenoten serieus te nemen, heeft Rusland op dit moment nauwelijks Oost-Europese bondgenoten meer over, waardoor het zich gedwongen voelt de Oost-Europese landen die nog niet tot de NAVO zijn toegetreden, maar er wel mee lonken, desnoods met geweld aan zich te binden. De dialoog tussen twee bondgenootschappen, die tijdens de CVSE vruchtbaar leek, is nu onmogelijk.

Ondertussen is Rusland niet langer gebonden aan zijn eigen multilaterale verdrag, maar ziet het zichzelf veeleer gehinderd door het multilaterale front van de NAVO. Het wankel evenwicht tijdens de Koude Oorlog heeft plaatsgemaakt voor een volstrekt asymmetrische machtsbalans. Tijdens de Koude Oorlog zorgde het ontstaan van het Warschaupact er juist voor dat Oost-Europa langzaam maar zeker van een 'empire by coercion' begon te veranderen in een multilateraal bondgenootschap, dat in 1991 vreedzaam implodeerde.¹⁰ Nu Ruslands voormalige bondgenoten zich bij de NAVO hebben aangesloten en Oekraïne dat ook ambieert, ziet Poetin zich wellicht genoodzaakt om een nieuw 'empire by coercion' te bouwen — met alle gevolgen van dien.

Laurien Crump is Universitair Docent in de Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Utrecht. Haar boek *The Warsaw Pact Reconsidered: International Relations in Eastern Europe, 1955-1969* verschijnt in januari 2015 bij Routledge (Londen/New York).

Wilt u reageren? Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. Ik heb met name onderzoek gedaan in het *Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv* in Berlijn, de *Arhivele Naționale Istorice Centrale ale României* (ANIC) in Boekarest en de *Fondazione Istituto Gramsci* van het *Archivio Partito Comunista Italiano* te Rome.
2. Zie voor dit citaat V. Mastny en M. Byrne (red.), *A Cardboard Castle? An Inside History of the Warsaw Pact 1955-1991* (Boedapest en New York, 2005), 1.
3. 'Notulen van de politburovergadering op 18 mei 1955', ANIC, Roemeense Arbeiderspartij (RAP) CC, C, 37/1955, 6.
4. Zie voor het Verdrag van Warschau, 14 mei 1955, www.php.isn.ethz.ch en voor 'The North Atlantic Treaty', Washington DC, 4 april 1949, www.nato.int.
5. Gesprekken tussen delegaties van de RAP CC en de CPSU CC, Moskou, juli 1964, ANIC, RAP CC, C, 36/1964, 47-48.

6. Zie voor deze term A. Wenger, 'Crisis and Opportunity. NATO's Transformation and the Multilateralization of Détente, 1966-1968', *Journal of Cold War Studies* 6:1 (2004), 22-74.
7. Zie voor deze veronderstelling bijv. G. Bischof et al. (red.), *The Prague Spring and the Warsaw Pact Invasion of Czechoslovakia in 1968* (New York en Plymouth, 2010).
8. Zie V. Mastny, *The Soviet non-Invasion of Poland or Poland in 1980/81 and the End of the Cold War*, Cold War International History Project Working Paper No. 23 (Washington, 1998).
9. Zie voor dit citaat uit april 2005 bijv. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/4480745.stm>.
10. Zie voor deze term L. Bohri, 'Empire by Coercion: The Soviet Union and Hungary in the 1950s', *Cold War History* 1:2 (2001), 47-72.