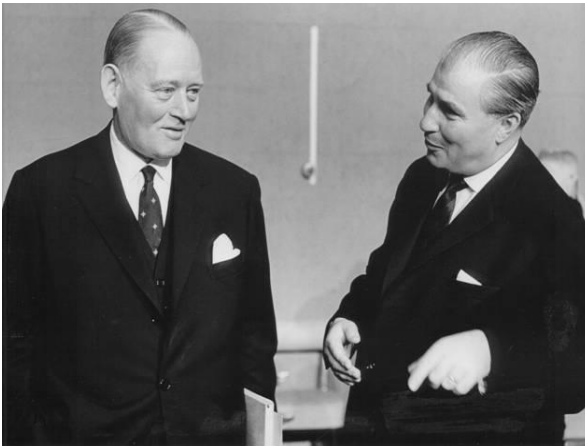


Dirk Stikker: Pragmaticus in Ideologisch geladen Politiek Spel

Een casusonderzoek naar het NAVO Secretaris-Generaalschap van
Dirk Stikker (1961-1964)



Daniël de Graaf

Afbeeldingen voorblad:

Linksboven: Dirk Stikker in gesprek met John F. Kennedy. Bron:

http://archive1.jfklibrary.org/JFKWHP/1962/Month%2002/Day%2006/JFKWHP-1962-02-06-C/JFKWHP-AR7021-A_lres.jpg

Rechts: Portret Dirk Stikker. Bron: <http://www.nato.int/pictures/database/large/b00863.jpg>

Linksonder: Dirk Stikker met George Kliesling (lid van Duitse *Bundestag*). Bron:

<http://streitcouncil.org/uploads/images/Historical%20Photos/Dirk%20Stikker%20and%20Dr.%20George%20Kliesing.jpg>



Universiteit Leiden

juni 2014

Daniel de Graaf (S1287141)

Masterthesis

Political Culture and National Identities

Universiteit Leiden – Faculteit Geesteswetenschappen

Begeleider: Prof. Dr. Ben Schoenmaker

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven als afsluiting van de masteropleiding *Political Culture and National Identities*. Een aantal mensen hebben mij in het schrijfproces met raad en daad bijgestaan en waren daarmee van grote waarde in de totstandkoming van het eindproduct.

Allereerst wil ik mijn begeleider Ben Schoenmaker bedanken. Gedurende mijn opleiding hebben wij meerdere keren samengewerkt en dat heb ik altijd als zeer prettig ervaren. Zijn volle agenda heeft Ben er nooit van weerhouden om mijn stukken uitvoerig met mij te bespreken. Deze bijeenkomsten – die soms de vorm van informele brainstormsessies hadden – hebben mij zeer geholpen. Daarnaast wil ik het Nederlands Instituut voor Militaire Historie bedanken. Dankzij hen heb ik een bezoek kunnen brengen aan het NAVO Archief in Brussel.

Tot slot de medewerkers van het NAVO Archief op het hoofdkwartier in Brussel. Zij hebben een onmisbare rol gespeeld in de samenstelling van mijn bronnenmateriaal. Met hun hulp kon ik tijdens mijn vierdaagse bezoek mijn weg vinden in de enorme hoeveelheid documenten. Tevens hebben zij ruimhartige nazorg geleverd door mijn – soms enigszins paniekerige – verzoeken om extra documenten altijd binnen een dag te beantwoorden.

Daniël de Graaf

Inhoudsopgave

Voorwoord	iii
Inhoudsopgave	iv
Inleiding	1
Hoofdstuk 1	8
1.1.Pre-NAVO jaren	9
1.2. Lidmaatschap van de Noord-Atlantische Raad	10
1.3. Dean Acheson: een invloedrijk klankbord	11
1.4. De lijn naar Kennedy regering en het Secretaris-Generaalschap.....	13
1.5. Concluderende paragraaf.....	15
Hoofdstuk 2.....	17
2.1. Verschillende actoren met verschillende voorstellen.....	18
2.2. Nucleaire afschrikking en vergroting conventionele troepenmacht	20
2.3. Politieke controle over nucleaire wapens	24
2.3.1.Stickers voorstellen voor de politieke controle over de NAVO kernwapens	24
2.3.2. Hernieuwde Amerikaanse interesse voor de MLF	26
2.3.3. De Nassau besprekingen en daarna	29
2.3.4. De MLF-lobby.....	32
2.3.5. Team USA?.....	36
2.3.6. Richting Ottawa en daarna.	37
2.3.7. Een veranderd speelveld en Stickers laatste maanden.....	39
2.4. Concluderende Paragraaf.....	41
Hoofdstuk 3.....	43
3.1. Raadpleging binnen de NAVO	43
3.2. Gebrekkige raadpleging groeit uit tot serieus probleem	45
3.3. Stickers eis om betere inlichting	48
3.4. De eerste stappen in de verbetering van raadpleging tussen NAVO en lidstaten.....	50
3.5. Hoge pieken en diepe dalen op het gebied van raadpleging.....	52

3.5.1. De ministeriële bijeenkomst in Athene	52
3.5.2. De Cuba Crisis en de nasleep	53
3.6. Nieuwe stappen naar verbetering	57
3.7 Uitgebreidere informatieverstrekking ter ondersteuning van NATO Forceplanning	60
3.8. De ‘kleine’ Detente in 1963	62
3.9. Stickers laatste actieve maanden	64
3.9.1. Aanhoudende inzet voor effectievere NAVO raadpleging	64
3.9.2. Stikker zwaait af	65
3.10. Concluderende Paragraaf.....	66
Hoofdstuk 4.....	69
4.1. Een stroeve start en een nog slechter vervolg	70
4.1.1. Het begin van Stickers ambtstermijn	70
4.1.2. De Gaulle slaat de deur dicht	71
4.1.3. Stickers tactiek	73
4.2. Stickers antwoord op De Gaulle’s verstorende acties	74
4.3. Concluderende Paragraaf.....	76
Conclusie	78
Bronnen en Literatuur.....	83

Inleiding

'Er bestaat geen document waarin de taak van de secretaris-generaal van de NAVO volledig wordt beschreven.. [...] Het is een positie waarvan de omvang en aard, afgezien van enige elementaire bevoegdheden en verantwoordelijkheden die duidelijk zijn vastgelegd, grotendeels worden bepaald door de wijze waarop de vraagstukken die van moment tot moment aan de orde zijn en het temperament van de betrokkenen op elkaar inwerken.'

- Dirk Uipko Stikker¹

Dirk Stikker was de eerste Nederlandse Secretaris-Generaal van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en is het onderwerp van deze studie. Deze post is, sinds het ontstaan van dit bondgenootschap zeer interessant gebleken. De functie van Secretaris-Generaal van de NAVO of een vergelijkbare functie als Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (VN) en het, relatief nieuwe, voorzitterschap van de Europese Raad zijn vaak inzet van diplomatieke steekspellen op het hoogste niveau. De positie van bepaalde lidstaten binnen een bondgenootschap kan bij een benoeming direct of indirect beïnvloed worden. De bekleder van dit soort functies wordt tegenwoordig door de buitenwacht vaak oneerbiedig gezien als niet meer dan een *figurehead* in de internationale politiek. Een op het oog machtige functie waarbij de daadwerkelijke invloed enigszins achterblijft.

Hier was tijdens de ambtsperiode van Dirk Stikker minder sprake van. Hij was ten slotte Secretaris-Generaal tijdens de Koude Oorlog en dus de leider van het militaire westerse blok dat het hoofd moest bieden aan de dreiging van de Sovjet Unie. Daarnaast had de NAVO tijdens de ambtsperiode van Stikker, van 21 april 1961 tot 1 augustus 1964, te maken met grote interne spanningen. Zodoende was de functie van NAVO Secretaris-Generaal zowel op het mondiale politieke toneel als op het niveau van dit westerse samenwerkingsverband zeer relevant.

¹ D.U. Stikker, *Memoires. Herinneringen uit de lange jaren waarin ik betrokken was bij de voortdurende wereldcrisis* (Rotterdam 1966) p. 285.

Bij de karakterisering van de NAVO – en zeker in de Koude Oorlog – werd vaak gesproken van een ‘samenwerkingsverband tussen de Verenigde Staten en Europa’. De ambtstermijn van Dirk Stikker kan als case gezien worden van de meer algemene vraag hoe een NAVO Secretaris-Generaal, traditioneel een Europeaan, zich beweegt en functioneert binnen het trans-Atlantische raamwerk. Welke rol zag de Verenigde Staten weggelegd voor Stikker? En welke rol zag Stikker voor zichzelf weggelegd? Tussen die twee percepties van de rol van Stikker als Secretaris-Generaal zat een bepaalde spanning en op die verhouding probeert deze studie licht te werpen.

Stikker had namelijk zagezegd twee petten op. Enerzijds was hij puur Secretaris-Generaal van het Atlantische bondgenootschap, die als een verbindingsman optrad tussen beide zijden van de Atlantische Oceaan. Anderzijds was hij een Europeaan afkomstig uit een van de kleinere Europese lidstaten en zodoende de persoon om het noodzakelijke tegenwicht te bieden aan de Verenigde Staten binnen het bondgenootschap. Dat betekende ook dat hij ervoor moest zorgdragen dat de kleinere Europese lidstaten hun stem konden laten horen in het geweld van de grotere lidstaten. Hoe manoeuvreerde hij tussen de belangen van de lidstaten aan beide zijden van de Atlantische Oceaan? De centrale vraagstelling in deze studie is dan ook: Hoe gaf Dirk Stikker invulling aan zijn rol als Secretaris-Generaal van de NAVO, 1961-1964? Bij een dergelijke vraag is, zoals hierboven uiteen is gezet, de verhouding tussen Stikker en de Verenigde Staten zeer interessant omdat de grootste impasses en meningsverschillen over de te voeren koers binnen het bondgenootschap zich afspeelden tussen de Verenigde Staten als machtigste lidstaat aan de ene kant en de Europese bondgenoten aan de andere kant. Deze verhouding zal daarom als een rode draad door de *case study* lopen.

In het eerste hoofdstuk zal als uitgangspunt van de studie, naast een korte biografie van Stikker, gekeken worden waarom juist Dirk Stikker de *man for the job* was als opvolger van Secretaris-Generaal Paul-Henri Spaak volgens de Amerikanen. Het feit dat de Verenigde Staten Stikker naar voren schoven als hun ideale kandidaat speelde ongetwijfeld een grote rol in de daadwerkelijke benoeming. Hierin lagen daarnaast ook de wortels van de verhouding tussen de Verenigde Staten en Stikker tijdens zijn ambtstermijn als NAVO Secretaris-Generaal. De analyse van Stickers invulling aan zijn rol als Secretaris-Generaal, de *case*, wordt vervolgens in deze studie opgehangen aan drie thema's die centraal stonden in de crisisperiode waarin de NAVO zich in de jaren zestig begaf: het probleem van de gebrekkige raadpleging tussen de lidstaten, het nucleaire vraagstuk en de dwarse houding van De Gaulle

binnen de NAVO. Deze thema's lopen enigszins in elkaar over, maar voor deze studie zullen zij zoveel mogelijk afzonderlijk behandeld worden en daarom ook elk in een afzonderlijk hoofdstuk besproken worden. Alle gekozen thema's zijn tekenend voor de voortdurende druk die in de jaren zestig lag op de eenheid van het bondgenootschap en in dussdanige situaties zou de hand van een leidinggevend persoon – in dit geval Stikker – goed zichtbaar moeten zijn.

Ten eerste het thema dat de gehele Koude Oorlog inzet van verhitte debatten zou zijn: het nucleaire vraagstuk. Tijdens de ambtsperiode van Dirk Stikker als Secretaris-Generaal was dit niet anders. De vraag wie het bezit van en de controle over nucleaire wapens moest hebben, zorgde ook in deze periode voor gespannen situaties. Toen samenwerking met Europa op nucleair gebied bespreekbaar werd voor Kennedy – waar dit eerder niet het geval was geweest – werd de vorm waarin dit plaats moest vinden een probleem. Daarnaast introduceerde Kennedy zijn *flexible response* strategie waarbij men niet langer uitsluitend uitging van directe nucleaire escalatie, maar ook de mogelijkheid van de inzet van conventionele middelen open hield in sommige situaties. Hierin zagen zijn Europese bondgenoten de voortekenen van een verminderde Amerikaanse bereidheid om kernwapens in te zetten ter bescherming van West-Europa tegen de dreiging van de Sovjet-Unie en het Warschau Pact. De nucleaire verdediging van het Westen is grotendeels de reden geweest voor het bestaan van de NAVO en waarschijnlijk de neteligste kwestie waarmee Stikker te maken kreeg tijdens zijn ambtstermijn en is zodoende een logisch onderdeel van de *case*.

Het tweede thema is de gebrekkige raadpleging tussen de verschillende lidstaten in het bondgenootschap. Al voor Stickers ambtstermijn als Secretaris-Generaal was de gebrekkige invloed die de kleine lidstaten hadden op de koers van het bondgenootschap een punt van discussie. De Verenigde Staten bepaalden de koers en de Noord-Atlantische Raad (NAR) werd vaak niet, zoals op papier de bedoeling was, als centrale plek voor discussie en raadpleging gebruikt bij het vormen van gezamenlijk NAVO-beleid. Dit gebrek aan raadpleging dat de Verenigde Staten lieten zien zou een probleem blijven vormen binnen het bondgenootschap. Aangezien het raadplegingsmechanisme betrekking heeft op de werking van de NAVO als bondgenootschap, is dit thema zeer geschikt voor de analyse van het handelen van Stikker als Secretaris-Generaal. Als leider van de NAVO was Stikker natuurlijk verantwoordelijk voor een goed functionerende samenwerking tussen de lidstaten en een even zo goed functionerend besluitvormingsproces en daarom vormde verbetering van de raadpleging binnen de NAVO een van de speerpunten van zijn beleid.

Het derde thema is de dwarse houding van De Gaulle binnen de NAVO. De Franse

president bewees zijn gehele ambtstermijn een storende factor voor de eenheid van het bondgenootschap te zijn. Daaraan lag een groot wantrouwen jegens de Verenigde Staten en hun leidende positie binnen de NAVO aan ten grondslag. Het zwaartepunt van deze studie ligt echter niet op de reden voor de anti-NAVO houding van De Gaulle als wel op de wijze waarop Stikker als Secretaris-Generaal probeerde ondanks de onwil van een van de grootste lidstaten de eenheid van het bondgenootschap te behouden.

Het doel van deze *case study* is om duidelijkheid te verschaffen over de manier waarop Stikker invulling gaf aan zijn rol als Secretaris-Generaal Een dusdanige studie wint echter aan relevantie wanneer deze in een bepaald perspectief gezet kan worden. In de voor de NAVO roerige tijden aan het eind van de jaren vijftig en gedurende de jaren zestig hebben verschillende personen het ambt van Secretaris-Generaal bekleed. Paul-Henri Spaak ging Stikker voor en Manlio Brosio was zijn opvolger. De wijze waarop zij handelden in hun leidinggevende rol bij de NAVO hing van veel factoren af. Zowel persoonlijke eigenschappen als de verschillende omstandigheden waarin zij hun ambt bekleedden waren van invloed.

Spaak was de tweede Secretaris-Generaal van de NAVO en hij was gepokt en gemazeld in de Belgische nationale politiek. Hij was gewend aan een rol als parlementair politicus en dit zorgde ervoor dat hij in de meer politiek verfijnde wereld van de diplomatie en internationale betrekkingen soms als een straatvechter werd aangemerkt. Hij had een duidelijk beeld van hoe hij de NAVO wilde ontwikkelen, namelijk van een simpele verzameling van staten naar een potentiële supranationale entiteit. Hij was daarbij niet bang een autoritaire leiderschapsstijl te hanteren.

Brosio had, in tegenstelling tot de actieve en krachtige Spaak, een uitgebreid verleden in de diplomatieke arena als ambassadeur in verscheidene landen en niet in de parlementaire politiek. Dit zorgde ervoor dat Brosio een radicaal andere werkwijze hanteerde. Hij zag zijn rol als die van *honest broker* en probeerde middels stille diplomatie en indirect leiderschap het bondgenootschap te leiden en te ontwikkelen en tegelijkertijd een goede relatie te onderhouden met alle lidstaten en met de vertegenwoordigers in de NAR. Hij zag goed in dat het ambt van Secretaris-Generaal van de NAVO zijn beperkingen had, accepteerde deze en wist zich zodoende effectief in deze ruimte te bewegen.²

In het concluderende hoofdstuk van deze studie zal Stickers invulling van zijn rol als

² F.A. Beer, *Integration and Disintegration in NATO*; Jordan and Newman, 'The Secretary-General of NATO and Multinational Political Leadership'; B. Bagnato, 'NATO in the mid-1960s: The View of Secretary-General Manlio Brosio' in: C. Nuenlist en A. Locher (red.), *Transatlantic Relations at Stake. Aspects of NATO, 1956-1972* (Zürich 2006).

NAVO Secretaris-Generaal onderworpen worden aan een basale vergelijking met zijn Belgische voorganger en zijn Italiaanse opvolger. Zij kunnen door de verschillende wijze waarop zij leiding gaven aan de NAVO gezien worden als twee prototypes van leiderschap. Spaak als de activistische leider met een eigen agenda en Brosio als spelleider binnen het bondgenootschap. Met deze vergelijking gaat deze studie verder dan enkel het handelen van Stikker te belichten, maar kan deze ook op waarde worden geschat.

Deze studie van Dirk Stikker zal een toevoeging zijn op de bestaande literatuur. In de twintigste en eenentwintigste eeuw, zowel voor als nadat de relevante archieven vrijgesteld werden, is er uitvoerig gepubliceerd over de crisisperiode die de NAVO doormaakte in de jaren zestig. Veel auteurs hebben het handelen van verscheidene actoren tijdens een van de crises of vraagstukken die de eenheid binnen de NAVO verstoorden als uitgangspunt genomen voor hun studies. Daarbij moet gedacht worden aan de crisis rond Berlijn, het nucleaire vraagstuk, de crisis rond De Gaulle en het gebrek aan onderlinge raadpleging tussen de lidstaten.³ Een analyse van een of meer Europese lidstaten in relatie tot de Verenigde Staten is daarbij een veel voorkomend format. Vooral de *'Special Relationship'* tussen het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten en de manier waarop die relatie van invloed is geweest op de aanpak van de problematiek van de jaren zestig is een aantrekkelijk onderwerp van studie gebleken.⁴

De problematiek binnen de NAVO leent zich logischerwijs ook erg goed voor een meer sociaal-culturele aanpak, door zaken te belichten vanuit het concept van trans-Atlantische relaties en de *Transatlantic Community* in het algemeen. Op die manier staan diplomatie en internationale politiek minder in het centrum van de belangstelling, maar wordt meer gekeken naar culturele en sociale componenten, zoals maatschappelijk protest tegen nucleaire wapens, die invloed hadden op de gang van zaken in de turbulente jaren zestig.⁵

³ Zie bijvoorbeeld: E. Mahan, 'Through the Looking Glass: The Berlin Crisis and Franco-American Perceptions of NATO, 1961-1963' in: A. Wenger, C. Nuenlist, A. Locher, *Transforming NATO in the Cold War. Challenges beyond deterrence in the 1960s* (Routledge 2006), 89-107; B. Thoss, 'Information, Persuasion, or Consultation? The Western Powers and NATO during the Berlin Crisis, 1958-1962' in: C. Nuenlist en A. Locher (red.), *Transatlantic Relations at Stake. Aspects of NATO, 1956-1972* (Zürich 2006) 73-97; C. Nuenlist, 'Dealing with the Devil: NATO and Gaullist France, 1958-1966' in: *Journal of Transatlantic Studies* 9, no. 3 (2011) 220-231; J. Ellison, *United States, Britain and the Transatlantic Crisis: Rising to the Gaullist Challenge, 1963-68* (Basingstoke 2007); J.D. Boutwell, P. Doty en G.F. Treverton (red.), *The Nuclear Confrontation in Europe* (Londen 1985); A. Wenger, 'Crisis and Opportunity: NATO's Transformation and the Multilateralization of Détente, 1966-1968' in *Journal of Cold War Studies* 5, no. 2 (2007) 22-74.

⁴ Zie bijvoorbeeld: I. Clark, *Nuclear Diplomacy and the Special Relationship: Britain's Deterrent and America, 1957-1962* (Oxford 1994); J. Ellison, *The United States, Britain and the Transatlantic Crisis: Rising to the Gaullist Challenge, 1963-1968* (Basingstoke 2007).

⁵ Zie bijvoorbeeld: H. Nehring, 'Diverging perceptions of Security: NATO, Nuclear Weapons, and Social Protest' in A. Wenger, *Transforming NATO in the Cold War*, 131-148; J. Suri, 'The Normative resilience of

Weer andere auteurs stelden het handelen van bepaalde personen en de invloed van dat handelen op het gevoerde beleid centraal. Zo onderzocht Ralph Dietl de strijd die SACEUR (Supreme Allied Commander Europe) Lauris Norstad voerde voor trans-Atlantische eenheid in de periode 1956-1963⁶ en richtte Albert Kersten zich op de Nederlands politicus en uiteindelijk ook NAVO Secretaris-Generaal Joseph Luns en zijn trans-Atlantische beleid.⁷

Vanuit dat laatste perspectief is de persoon achter en de rol van de Secretaris-Generaal ook erg interessant. Tussen (de grotere) Europese lidstaten was continu een strijd gaande om een bepaalde status en machtspositie binnen het bondgenootschap. Een strijd die in de jaren zestig ontegenzeggelijk samenhang met het bezit van, of de controle over nucleaire wapens. Daarnaast was er ook een bepaalde spanning tussen de grotere en kleinere lidstaten. Onder de kleinere lidstaten bestond namelijk de angst dat zij in steeds mindere mate betrokken werden in de besluitvorming. Er was volgens deze kleine lidstaten te weinig overleg. De Secretaris-Generaal kon een bemiddelende rol vertolken in deze situaties.

De literatuur waarin expliciet de rol van een Secretaris-Generaal wordt besproken is erg beperkt. En ook wanneer gekeken wordt naar deze specifieke periode in de geschiedenis van de NAVO, de jaren zestig, zijn er weinig uitgebreide studies naar het handelen van de hoogste burgerfunctionaris van het bondgenootschap. Dit geldt ook voor de centrale persoon in deze studie, Dirk Stikker. Zo is er geen biografie verschenen van hem en beperken de daadwerkelijk verschenen publicaties met Stikker als onderwerp zich tot enkele hoofdstukken in samengestelde boeken en een beperkt aantal artikelen. Er is echter wel een autobiografie van hem verschenen die gebaseerd is op zijn memoires.

De meeste publicaties over Stikker hebben een beschrijvend en biografisch karakter.⁸ Jaap Hoogenboezem heeft daarnaast een artikel over Stikker geschreven waarin hij Stikker vanuit een bestuurskundige hoek onderzoekt. Hij kijkt daarin puur naar de manier van leiding geven die Stikker gebruikte bij de invulling van zijn ambt. Daarbij keek hij naar zeer persoonsgebonden factoren als de sociaal-culturele achtergrond, levensloop en karaktertrekken van de persoon in kwestie.⁹ Een dergelijk onderzoek schurkt tegen een

NATO: a Community of Shared Values amid Public Discord' in: A. Wenger, *Transforming NATO in the Cold War*.

⁶ R. Dietl, 'In Defence of the West: General Lauris Norstad, NATO Nuclear Forces and Transatlantic Relations 1956-1963' in: *Diplomacy & Statecraft* 17, no. 2 (2006) 347-392.

⁷ A. Kersten, 'Better imperfect than Divided: Dutch Foreign Minister Joseph Luns and NATO, 1956-1971' in: G. Scott-Smith en Valérie Aubourg (eds.), *Atlantic, Euratlantic, or Europe-America?* (Parijs 2011) pp. 38-60.

⁸ Bijvoorbeeld: J. Hoogenboezem, 'Dirk Stikker, de Zakenman die Politicus werd' in: *Bestuurskunde* 2 (2008) 69-77; J. Bank, 'Overall een ondernemer. Dirk Upko Stikker (1948-1952)' in: D. Hellema, *De Nederlandse Ministers van Buitenlandse Zaken in de Twintigste Eeuw* (Den Haag 1999) 180-197.

⁹ J. Hoogenboezem, 'Hidden Succes: A Case Study of Secretary-General Dirk Stikker's Leadership at NATO' in: *Leadership* 5, no.4 (2009) 403-421.

psychologische schets aan en is een manier waarop de centrale vraag van deze studie beantwoord kan worden. Vanzelfsprekend wordt in deze studie daarom een andere manier gehanteerd en wordt, zoals eerder naar voren is gekomen, gekeken naar de positiebepaling die Stikker als Secretaris-Generaal nastreefde in het trans-Atlantische netwerk van de Alliantie. Daarin verschilt deze studie van het artikel dat Hoogenboezem uitbracht.

Voor deze studie is gebruik gemaakt van een combinatie van secundaire literatuur en archiefmateriaal. De secundaire literatuur is gebruikt voor de contextuele duiding van het daadwerkelijke onderzoek. Vervolgens is voor de reconstructie van de plaatsgevonden activiteiten archiefmateriaal gebruikt afkomstig uit verschillende archieven.

Hoofdstuk 1

Van Groningse Bankierszoon tot NAVO Topman

'Toen Spaak zijn voornemen om af te treden officieel had aangekondigd en de datum van zijn vertrek had genoemd, ontving ik zowel van de Verenigde Staten als van Engeland de uitnodiging mij kandidaat te laten stellen. Opnieuw betoogde ik, dat een Engelsman de beste keuze voor deze verantwoordelijke post zou zijn, maar de Amerikaanse en Britse ambassadeur bleven aandringen en vroegen mij of ik bereid zou zijn een kandidatuur te aanvaarden.'

- Dirk Uipko Stikker¹⁰

De carrière van Dirk Stikker kan als zeer rijk worden beschreven. Hij heeft in de top van zowel het bedrijfsleven als de (internationale) politiek een aanzienlijke rol gespeeld. Dit hoofdstuk focust zich op de wijze waarop Stikker via het bedrijfsleven en de nationale politiek uiteindelijk Secretaris-Generaal van de NAVO werd. In de laatste stap richting die post kreeg hij grote steun van de Verenigde Staten. De NAVO heeft gedurende haar hele bestaan te maken gehad met de tweedeling tussen de Verenigde Staten, als grootste en machtigste lidstaat, en de rest van de lidstaten. Aangezien deze studie zich focust op de wijze waarop Stikker invulling gaf aan zijn NAVO Secretaris-Generaalschap, is de manier waarop Stikker verwerd tot *the man for the job* voor de Amerikanen een interessant vertrekpunt.

¹⁰ D.U. Stikker, *Memoires. Herinneringen uit de lange jaren waarin ik betrokken was bij de voortdurende wereldcrisis* (Rotterdam 1966) p. 284.

1.1.Pre-NAVO jaren

Dirk Stikker werd op 5 februari 1897 geboren in het Groningse stadje Winschoten als zoon van een kassier en later zelfstandig bankier. Na zijn studententijd, waarin hij al leiderschapskwaliteiten toonde als lid van de senaat van het Groninger studentencorps *Vindicat atque Polit*, en een carrière in het bankwezen trad hij in 1935 toe tot de directie van Heineken's Bierbrouwerij Maatschappij. Tijdens de oorlog bleef hij werkzaam bij Heineken en tegen het eind van de oorlog was hij mede-initiator en voorzitter van de Stichting van de Arbeid. Dit was een landelijk overlegorgaan waarin de werkgevers en werknemers vertegenwoordigd waren om zo aan de wederopbouw van Nederland bij te dragen. Na de Duitse bezetting van Nederland zette Stikker zijn eerste schreden op het nationale politieke toneel. Voor het eerste naoorlogse 'nood-kabinet' Schermerhorn-Drees vervulde hij een adviserende rol als lid van de Nationale Advies Commissie¹¹ waarna hij lid werd van de Eerste Kamer in het eerste naoorlogse tijdelijke parlement. Stikker benadrukt in zijn memoires dat de start van zijn politieke carrière niet gepland was.

Doordat het kabinet Drees-van Schaik bij de naoorlogse verkiezingen in 1948 steun van buiten de coalitie nodig had voor een grondwetswijziging, kwam de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) in beeld voor een ministerspost. Na enig onderhandelen kreeg de VVD de portefeuille van Buitenlandse Zaken en schoof zij Stikker naar voren voor de functie. Tijdens zijn ambtstermijn als minister van Buitenlandse Zaken kreeg Stikker onder andere te maken met de campagne voor Europese eenwording en het proces dat moest leiden tot de oprichting van de NAVO. Stikker had een sterk Atlantische oriëntatie en stond, zij het na een kort relletje met de Verenigde Staten rond de Indonesische kwestie, met zijn handtekening onder het verdrag aan de basis van het Atlantisch bondgenootschap. Nadat Stickers ministerschap in 1952 eindigde, bekleedde hij tot 1958 de post van Nederlands ambassadeur in Londen. Na zijn ambassadeurschap belandde hij uiteindelijk als permanent vertegenwoordiger bij het bondgenootschap waarvan hij aan de wieg had gestaan: de NAVO.

De vele hoge functies die Stikker in zowel het bedrijfsleven als in de politieke wereld heeft bekleed zorgden ervoor dat hij het noodzakelijke gewicht had om een belangrijke rol, als die van Secretaris-Generaal, te gaan spelen binnen de NAVO. Jaap Hoogenboezem en R.S. Jordan hebben elk op hun eigen wijze zaken aangevoerd uit Stickers achtergrond en werkervaring waarmee ze zijn leiderschap bij de NAVO hebben proberen te verklaren en zo

¹¹ Een 45 leden tellende commissie die aangewezen was door de regering om te adviseren bij de vorming van een nieuwe regering.

ook te beoordelen.¹² In dit hoofdstuk staat niet de vraag centraal welke competenties of kostbare ervaringen uit het verleden hebben bijgedragen tot Stickers verkiezing als NAVO Secretaris-Generaal, maar meer hoe de situatie op dat moment ervoor zorgde dat hij de Amerikaanse favoriet voor de functie werd. Die favorietenrol bij de Amerikanen heeft Stikker waarschijnlijk grotendeels in het zadel geholpen in de opvolging van Spaak en daarmee werd ook de kiem gelegd voor de vruchtbare werkrelatie tussen Stikker en de Verenigde Staten in zijn tijd aan het roer van het bondgenootschap.

1.2. Lidmaatschap van de Noord-Atlantische Raad

Stikker begon als permanent vertegenwoordiger in de NAR in 1958, een jaar waarin het bondgenootschap in zwaar weer begon te komen. Gedurende zijn tijd in deze functie stond hij erom bekend dat hij een man was die er veel aan gelegen was om goede contacten te onderhouden met zijn collega's. Dit wil zeggen dat hij met enkele van deze collega's niet alleen overlegde op "officiële" plekken als ambassades en het hoofdkwartier van de NAVO in Parijs, maar dat hij ook gelegenheden creëerde waar men in een informele setting van gedachten kon wisselen. Dit kenmerkte zijn manier van werken tijdens zijn gehele NAVO-tijd. Ongetwijfeld hebben zijn tijd als Nederlands Ambassadeur in Londen en daarvoor zijn tijd als directeur bij Heineken er mede voor gezorgd dat hij het belang inzag van informele momenten waarop belangrijke zaken konden worden besproken.

Het toneel van deze informele besprekingen was een villa die Stikker bezat in het Italiaanse plaatsje Menaggio. Stikker nodigde niet op grote schaal collega's en belanghebbenden uit in de villa. Dit was enkel weggelegd voor de mensen met wie hij een sterkere persoonlijke band had. Onder deze mensen bevonden zich Dean Acheson (oud-*Secretary of State* en destijds belangrijk adviseur in de Kennedy-regering), de West-Duitse Bondskanselier Konrad Adenauer, NAVO Secretaris-Generaal Paul-Henri Spaak, SACEUR¹³ Lauris Norstad en de Belg André de Staercke (deken van de NAR).¹⁴ De bijeenkomsten aldaar

¹² Hoogenboezem gaat uit van de sociaal-culturele achtergrond waaruit Stikker afkomstig is. Vooral de verzuilde Nederlandse samenleving waarin vaak door overleg consensus moest worden gevonden en geaccepteerd moest worden dat men het op zaken niet eens kon worden wordt door Hoogenboezem gezien als vormende factor voor Stickers leiderschap bij de NAVO. Jordan zoekt het meer in Stickers internationale blik door zijn werkzaamheden in het internationale bedrijfsleven.

¹³ Staat voor: Supreme Allied Commander Europe

¹⁴ Nationaal Archief, Den Haag, Collectie 194 D.U Stikker, nummer toegang 2.21.156, inventarisnummer 54: bevat verslagen van gevoerde gesprekken in Menaggio.

verliepen in zeer informele sfeer en vaak waren de echtgenotes van de genodigden ook aanwezig, waarmee het informele karakter alleen maar benadrukt wordt. Van deze personen is van Dean Acheson bekend dat hij een speciale relatie onderhield met Stikker. Zij hebben in de officiële functies die zij beiden bekleedden niet veel met elkaar te maken gehad. Maar zoals zal blijken heeft hun persoonlijke vriendschap wel degelijk belang gehad voor Stickers tijd als permanent vertegenwoordiger en daarnaast in de Amerikaanse steun voor Stickers benoeming tot Secretaris-Generaal van de NAVO.

1.3. Dean Acheson: een invloedrijk klankbord

Zoals gezegd hadden Dirk Stikker en Dean Acheson een warme band. Acheson was van 1949 tot 1953 *Secretary of State* geweest in de regering van President Truman, maar had daarna geen officiële regeringsfuncties meer bekleed. Dat wil niet zeggen dat zijn macht en invloed daarmee ook verdween. Tijdens het presidentschap van Eisenhower werd hij als democraat genegeerd maar aan het eind van de jaren vijftig kwam hij weer duidelijk als adviseur in beeld voor de Democratische Partij. Toen Kennedy vervolgens het presidentschap verwierf werd hij een zeer invloedrijke en belangrijke adviseur.

Naast dat Acheson en Stikker elkaar in persoon ontmoetten wanneer dit mogelijk was, onderhielden zij ook een uitgebreide correspondentie toen Stikker permanent vertegenwoordiger was bij de NAVO aan het eind van de jaren vijftig en aan het begin van de jaren zestig. Uit deze correspondentie blijkt hun persoonlijke vriendschap onder andere uit het feit dat Stikker zijn zwakke fysieke gesteldheid aan Acheson toevertrouwde, terwijl hij dat het liefst verborgen hield. In een brief aan Stikker zegt Acheson:

‘Word has come to me under injunctions of strict secrecy that you are ill and telling me something about the nature of your illness. I shall obey the injunctions but that does not prevent me from saying to a dear and cherished friend how sorry I am that he must go through a period, which I hope will be short, of inactivity’¹⁵

Naast de uitwisseling van dit soort aardigheden was er in de correspondentie ook duidelijk ruimte voor het bespreken van de belangrijke politieke zaken. Doordat zij beiden overtuigd waren van het belang van de trans-Atlantische samenwerking, werd veel over de

¹⁵ Brief van Acheson naar Stikker, 20 november 1959, NL-HaNA ,Stikker, 2.21.156, inv. nr. 54.

ontwikkelingen binnen de NAVO gepraat. Uit de correspondentie blijkt dat zowel Stikker als Acheson zich zorgen maakte over de moeilijke tijd waar de NAVO zich in bevond aan het eind van de jaren vijftig. Stikker verklaarde dat de negatieve houding van de Franse President De Gaulle hem zorgen baarde. Daarnaast was er volgens hem een gebrek aan autoriteit van de NAR. Lidstaten vonden het orgaan niet belangrijk genoeg als forum voor de bespreking van hun acute en minder acute politieke problemen. Hij hoopte dat door de NAR meer macht te geven, dit de autoriteit van het orgaan binnen de NAVO zou verhogen wat weer zou leiden tot een stimulans voor de lidstaten om de juiste en meest capabele vertegenwoordigers te sturen.¹⁶

Aan het eind van 1960 waren de presidentiële verkiezingen in de Verenigde Staten. Eisenhower zou het toneel verlaten en ofwel John F. Kennedy ofwel Richard Nixon zou de plaats van de oude president innemen. Acheson liet een week voor de verkiezingen aan Stikker weten dat hij vertrouwen had in een goede afloop. Daarnaast noemde hij in een brief enkele namen van personen die hij graag een positie in de regering zag innemen. Onmiddellijk na de opsomming meldde hij 'I do not mention myself, not because of modesty, but because I will not be asked to participate, a situation which is not distasteful to me.'¹⁷

Stikker liet in zijn antwoord blijken dat hij deze laatste opmerking erg betreurde. Hij liet hier al zien de Amerikaanse lijn richting de NAVO een belangrijke te vinden. In diezelfde brief wijdde Stikker ook uit over waarom een sterke man met invloed volgens hem nodig is als Amerikaans permanent vertegenwoordiger: 'When I wrote to you in August about the gloomy world situation (and you tell me that you also take a grim view of the future), I tried to explain my comment against the background of the complete lack of leadership in the West'¹⁸, aldus Stikker.

Tot slot gaf Stikker nog een voorbeeld ter illustratie van zijn grote pessimisme aangaande de situatie in de NAVO en de toekomst van het bondgenootschap:

'Yesterday the annual conference of NATO, where Ministers of FA, Defence and Finance met, came to an end. I have been at many international conferences during the last twelve years, but I never attended one yet which left in my mind such an unsatisfactory impression. [...] the spirit which existed in our time, that we all worked for one single

¹⁶ Brief van Stikker naar Acheson, 19 december 1960, NL-HaNA ,Stikker, 2.21.156, inv. nr. 54.

¹⁷ Brief van Acheson naar Stikker, 1 november 1960, Ibidem.

¹⁸ Brief van Stikker naar Acheson, 19 december 1960, Ibidem.

purpose, was absent. Moreover there was during the discussions no direct contact between the ministers, even not on the vital problems with which we are faced now.¹⁹

De moeilijkheden die hij beschrijft in zijn klaagzang over de laatst ondernomen Ministeriële bijeenkomst van de NAVO culmineerden volgens Stikker in het feit dat Secretaris-Generaal Spaak uiteindelijk besloot de NAR te informeren over zijn besluit dat hij zou aftreden als hun leider. Een ontwikkeling die volgens hem niet als te tragisch moet worden gezien, ‘a man like Spaak can be replaced.’²⁰ Acheson’s antwoord hierop is wat pessimistischer als hij zegt: ‘there is trouble everywhere. What you tell me about NATO and Spaak does not surprise me, but it does depress me.’²¹

1.4. De lijn naar Kennedy regering en het Secretaris-Generaatschap

Vlak na de presidentiële verkiezingen is uit de correspondentie tussen Stikker en Acheson duidelijk op te maken dat laatstgenoemde een belangrijke plek innam in de Democratische Partij als adviseur van de democratische kandidaat Kennedy. De Amerikaan bracht verslag uit van enige benoemingen in de regering van Kennedy die relevantie hadden voor Stikker. Daarnaast wordt duidelijk dat de sterke zorgen die Stikker tot dan toe aan Acheson had geuit, hun weg hadden gevonden richting de kersverse officials van de Kennedy regering. Acheson verklaarde in een brief aan Stikker dat een zeer goede vriend van hem, Paul Nitze, de nieuwe *Assistant Secretary of Defence* was geworden in de nieuwe regering van Kennedy. Dit was volgens Acheson een goede zaak omdat hij grote invloed zou gaan uitoefenen in die nieuwe regering. Hij kon de nieuwe *Secretary of State*, Dean Rusk, namelijk tot zijn hechte vriendenkring rekenen. Verder verklaarde Acheson:

‘I have gone over the content of your letter with Paul, who is fully impressed with its seriousness. In the near future I am planning to see Dean Rusk here in Washington and will do the same with him.’²²

Waar de correspondentie met Acheson eerst nog grotendeels een klankbordfunctie leek te vervullen voor beide heren, kreeg dit op deze manier een nieuwe dimensie. Stikker had in zijn

¹⁹ Brief van Stikker naar Acheson, 19 december 1960, NL-HaNA, Stikker, 2.21.156, inv. nr. 54.

²⁰ Ibidem.

²¹ Brief van Acheson naar Stikker, 27 december 1960, NL-HaNA, Stikker, 2.21.156, inv. nr. 54.

²² Brief van Acheson naar Stikker, 27 december 1960, NL-HaNA, Stikker, 2.21.156, inv. nr. 54.

brieven naar Acheson meerdere keren laten blijken dat de verspreiding van de inhoud van hun schrijven tot een minimum beperkt moest blijven, zeker waar het officiële kanalen betrof. Met de logische reden dat zij zo vrijer konden converseren.²³ Na de jaarwisseling van 1960 naar 1961 kreeg de correspondentie ook een ander karakter. Niet langer wisselden beide mannen alleen van gedachte in het kader van een ‘intellectual exercise’²⁴, er werd nu echt *business* gepraat. Zo schreef Stikker in een brief aan Acheson:

‘Could you give me any indication about the time when American views will be available to us? I am sure mr. Finletter [Amerikaans permanent vertegenwoordiger bij de NAVO] will understand our preoccupations. Personally, I should like to prevent under all circumstances that opinions in Europe will become fixed before they have been confronted with yours.’²⁵

Op dat moment was het proces dat moest resulteren in een adequate opvolger voor Spaak al gaande. De meeste lidstaten stonden al achter het Secretaris-Generaalschap van Stikker, maar Italië en Frankrijk lagen dwars. Zij zagen de Italiaan Manlio Brosio liever in die functie. Stikker was aan Amerikaanse zijde *the man for the job*, omdat hij duidelijk had laten blijken dat de slechte situatie waar de NAVO op dat moment in verkeerde hem zeer na aan het hart lag. Daarnaast kon hem zoals eerder al te lezen viel een positieve houding jegens de Verenigde Staten niet ontzegd worden. Acheson liet in niet mis te verstane woorden de Amerikaanse voorkeur blijken:

‘Second about the Secretary Generalship: You know, I am sure, how much I hope that the present obstructions can be cleared away and that you will be able to inject your own vigor and good judgement into the council.’²⁶

Via Acheson kreeg Stikker dus op een relatief directe wijze voet aan de grond in de hogere regionen van de Kennedy regering. Zoals duidelijk wordt uit de correspondentie met Acheson werd de bezorgdheid die Stikker uitte over de toekomst van de NAVO gedeeld door de Verenigde Staten. Het feit dat Stikker de accenten op dezelfde zaken legde als men aan Amerikaanse zijde deed was natuurlijk voor hen een belangrijke inhoudelijke reden in Stikker een goede opvolger te zien voor Spaak.

Aan Amerikaanse zijde heeft men grote moeite gedaan om Stikker uiteindelijk

²³ Onder andere in de brieven naar Acheson van 19 december 1960 en 9 januari 1961, NL-HaNA, Stikker, 2.21.156, inv. nr. 54.

²⁴ Brief van Stikker naar Acheson van 9 januari 1961, Ibidem.

²⁵ Brief van Stikker naar Acheson van 20 maart 1961, Ibidem.

²⁶ Ibidem.

benoemd te krijgen. Zo hebben zij zich rechtstreeks tot Italië gericht met het verzoek de kandidatuur van Brosio in te trekken. In dat geval zouden de Fransen niet anders kunnen dan de benoeming van Stikker schoorvoetend te accepteren.

In zijn memoires heeft Stikker ook enkele woorden gewijd aan zijn benoeming. Zo schreef hij over de moeizame benoemingsprocedure en dat hij op dat moment inzag dat het schadelijk was voor het bondgenootschap. Om de druk die reeds werd uitgeoefend door de Verenigde Staten kracht bij te zetten heeft Stikker vervolgens een ultimatum gesteld: 21 april 1961. Zou de beslissing over de benoeming van een nieuwe Secretaris-Generaal nog niet genomen zijn na deze uiterste datum, dan zou Stikker zijn kandidatuur intrekken. Alle acties culmineerden in het feit dat de NAR het op 18 april 1961 met algemene stemmen eens was geworden over de opvolger van Spaak. Drie dagen later op 21 april werd het officiële besluit genomen: Stikker werd Secretaris-Generaal.²⁷

1.5. Concluderende paragraaf

De benoeming van een politiek leider van een internationaal politiek verbond is altijd een diplomatiek steekspel. Dit was bij Stikker dus ook het geval. Vanuit hun eigen belangen hebben de verschillende lidstaten altijd legio redenen om achter de benoeming van hun favoriete kandidaat te staan. De NAVO bevond zich in de eerste jaren van de jaren zestig in zwaar weer en het was daarom voor de lidstaten belangrijk dat zij met de benoeming van een bepaalde Secretaris-Generaal het vooruitzicht hadden op een werkzame relatie. Daarnaast was het belangrijk dat, gezien de moeilijke situatie waarin het bondgenootschap zich bevond, de nieuwe Secretaris-Generaal een visie op de toekomst had waar de afzonderlijke lidstaten zich in konden vinden.

Stikker had in zijn tijd als lid van de NAR op zowel vriendelijke als persoonlijke basis een goede relatie opgebouwd met Dean Acheson. Zij waren het inhoudelijk duidelijk eens over waar de pijn in het bondgenootschap precies zat op dat moment. Daarnaast deelden zij elkaars zorgen over de onzekere toekomst die de NAVO op dat moment tegemoet ging. Het was Stickers geluk dat Acheson bij de presidentswissel van Eisenhower naar Kennedy de status van politieke paria inruilde voor invloedrijk adviseur op meerdere fronten. Dat gegeven heeft er zeker toe bijgedragen dat Stikker op de radar van de Verenigde Staten verscheen als

²⁷ D.U. Stikker, *Memoires*, p. 285.

opvolger van Spaak. Stikker onderhield door de overeenstemming over de te varen koers en de grote steun bij zijn benoeming van de Verenigde Staten vanaf het begin van zijn ambtstermijn een goede werkzame relatie met de Verenigde Staten en is vanaf dat moment interessant om te bezien in hoeverre dit terug te zien was in zijn handelen als leider van een bondgenootschap in verwarring.

Hoofdstuk 2

Het Nucleaire Vraagstuk

‘Het meest fundamentele vraagstuk van de nucleaire wapens, dat de NAVO niet heeft kunnen oplossen, is: bij wie berust de beslissing over het gebruik en wie bepaalt de doelen die getroffen moeten worden.’

- Dirk Uipko Stikker²⁸

Het bezit van nucleaire wapens en de controle daarover is altijd een punt van zorg geweest binnen de NAVO. Dit was ook niet anders in de hectische jaren aan het eind van de jaren vijftig en het begin van de jaren zestig. Het bezit van nucleaire wapens bepaalde destijds de mate van politieke invloed. De centrale vraag was toen hoe deze controle geregeld moest worden. Zou de NAVO een eigen nucleaire macht krijgen onder controle van de *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR)? Hoe zou de beslissingsprocedure dan verlopen over eventuele inzet daarvan? Hoe lagen daarbij de verhoudingen? Dat waren zaken waarover onenigheid bestond binnen de NAVO aan het begin van de jaren zestig.

Net als bij een ander vraagstuk binnen de NAVO dat in deze studie behandeld wordt – de gebrekkige raadplegingsprocedure binnen de NAVO – kwamen bij het nucleaire vraagstuk de Verenigde Staten en enkele Europese lidstaten tegenover elkaar te staan. Met dit gegeven in het achterhoofd ligt de focus van dit hoofdstuk op de manier waarop Stikker laveerde tussen de belangen en wensen van beide zijden van de Atlantische oceaan op nucleair gebied met als hoofddoel de nucleaire kwestie de eenheid van de NAVO niet voorgoed te laten verstoren. De wortels van deze onenigheid lagen al vóór de jaren zestig en het is daarom belangrijk eerst een beeld te schetsen van hoe de situatie zich had ontwikkeld voordat Stikker het Secretaris-Generaalschap op zich nam.

²⁸ D.U. Stikker, *Memoires. Herinneringen uit de lange jaren waarin ik betrokken was bij de voortdurende wereldcrisis* (Rotterdam 1966) p. 285.

2.1. Verschillende actoren met verschillende voorstellen

Al aan het eind van de jaren vijftig was er in de NAVO een levendig debat gaande over hoe aan de nucleaire afschrikking van de NAVO vormgegeven moest worden. De Amerikanen zorgden tot dan toe met hun kernwapenarsenaal voor de nucleaire verdediging van de NAVO, maar er gingen stemmen op voor een gezamenlijk NAVO kernwapenarsenaal. Hoe moest echter de politieke controle geregeld worden over een dergelijke nucleaire strijdmacht? Deze politieke controle was de inzet van een machtsspel binnen het bondgenootschap. SACEUR Norstad pleitte in 1957 voor een *NATO Nuclear Force* (NNF). Daarvoor zouden de Amerikanen de eerste kernraketten leveren. Verder zou gewerkt worden aan een NAVO agentschap voor onderzoek en productie dat bij zou dragen aan de uiteindelijk onafhankelijke productie van kernwapens voor de NAVO strijdmacht.²⁹ Norstad wilde, net als de Verenigde Staten, daarmee het ontstaan van nationale kernwapenarsenalen tegengaan. Het besluit tot inzet van een eventueel NAVO kernwapenarsenaal zou liggen bij de politiek.

Wat volgde was een opeenvolging van verschillende alternatieven waarbij de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Continentale bondgenoten elk steeds probeerden hun eigen belangen op een zo goed mogelijke manier gewaarborgd te krijgen. De Verenigde Staten wilden niet dat er een onafhankelijke Europese nucleaire afschrikking gevormd zou gaan worden en haalden de *Special Relationship* met het Verenigd Koninkrijk aan. Dit betekende hulp bij de vorming van een nucleaire strijdmacht buiten een NNF. Frankrijk, West-Duitsland en Italië zagen een klassensysteem ontstaan binnen de NAVO en waren het daar logischerwijs niet mee eens. De onenigheid begon gevaarlijke vormen aan te nemen. De vorming van een NNF stond op de tocht omdat verscheidene staten een nationale nucleaire strijdmacht wilden vormen. Dit was sterk tegen de zin van zowel SACEUR als de Eisenhower-regering van de Verenigde Staten.

Na jaren van discussie gaf Eisenhower in 1960 opdracht aan de *National Security Council* (NSC) om de mogelijkheden te bestuderen waardoor de politieke controle over nucleaire wapens geregeld kon worden. Het eerste rapport, gemaakt onder leiding van een van zijn adviseurs Robert Bowie, ondersteunde het voorstel van Norstad. Het plan van Bowie bestond uit een tweeledige aanpak. Eerst zouden de Verenigde Staten de Europeanen van een Polaris strijdmacht voorzien die onder commando zou staan van de SACEUR. Vervolgens zou een nucleaire strijdmacht, van multinationalaal karakter, gecreëerd moeten worden. Deze

²⁹ R. Dietl, 'In Defence of the West: General Lauris Norstad, NATO Nuclear Forces and Transatlantic Relations 1956-1963', *Diplomacy and Statecraft* 17 (2006) pp. 347-392, p. 356.

NATO Deterrent (NADET) zou onder volledige controle van de SACEUR staan en de Verenigde Staten zouden hun veto daarbij opgeven. Een voorwaarde was dat deze NADET moest bestaan uit onderzeeërs die gemeenschappelijk gefinancierd moesten worden door deelnemende lidstaten en daarom gemeenschappelijk eigendom zouden worden. Daarnaast zouden er enkel gemixte crews aan boord mogen zijn. Dit alles om het uiteenvallen van van de strijdmacht in nationale handen te voorkomen.³⁰ Deze nieuwe denkwijze werd met applaus ontvangen door Norstad en aan de andere kant van de Atlantische Oceaan, maar de Amerikaanse president had sterke oppositie aan het thuisfront. Een van de machtigste militaire adviesorganen, de *Joint Chiefs of Staff* (JCS), was namelijk tegen deze multilaterale oplossing.³¹

Secretary of State Christian A. Herter voegde aan het eind van 1960 op een bijeenkomst van de Noord-Atlantische Raad (NAR) nog een belangrijke clause aan de aanbevelingen van het Bowie Rapport toe. De nucleaire strijdmacht zou zich niet beperken tot een bepaald aantal MRBM's, maar zou alle nucleaire wapens behelzen binnen het Europese *theatre of operations*. De beslissing tot inzet zou komen te liggen bij ofwel de Verenigde Staten, ofwel de NAR.³² Herter liet wel weten dat het voorstel om tot een MLF te komen zou afhangen van de bereidheid van de Europese bondgenoten om de conventionele slagkracht van de NAVO te vergroten. Zo kon de NAVO uit meer vaatjes tappen dan enkel het nucleaire. De grotere Europese bondgenoten, met uitzondering van West-Duitsland, gingen niet akkoord met dit voorstel. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk weigerden hun nationale nucleaire ambitie op te geven.³³ Zo stonden de verhoudingen binnen de NAVO aan het eind van het presidentschap van Eisenhower op scherp. Zowel in de Amerikaanse regering als in de NAVO leiding vond er vervolgens een wisseling van de wacht plaats.

Kennedy werd Amerikaans President en hij begon met de beschouwing van het lopende beleid. Hiervoor werd een werkgroep samengesteld onder leiding van Dean Acheson. De bevindingen in het uiteindelijke rapport weken af van de door de Eisenhower regering ingezette weg. Weliswaar werd in overeenstemming met de wensen van de voorgaande regering een toename van de conventionele NAVO troepenmacht aanbevolen, dit zou volgens het Acheson Rapport echter samen moeten gaan met een Amerikaans veto over een NAVO nucleaire strijdmacht waartoe de Fransen en de Britten ook moesten gaan behoren. Dit was

³⁰ Dietl, 'In Defence of the West', p. 363.

³¹ Ibidem, pp. 363-364.

³² Ibidem, p. 366.

³³ Ibidem.

dus een heel andere regeling dan eerder met het Bowie Plan was voorgesteld toen Eisenhower nog President was. Ralf Dietl noemt Acheson's voorstellen in zijn artikel over dit onderwerp 'a non-proliferation policy disguised as a nuclear sharing exercise.'³⁴ Daarnaast zou met een vergroting van de conventionele NAVO troepenmacht in Europa de drempel tot het gebruik van nucleaire wapens aanzienlijk moeten worden vergroot.³⁵ Dit laatste stond in het teken van de *flexible response* strategie van de Kennedy regering. Deze nieuwe strategie zou een dimensie toevoegen aan de discussie over het gebruik van nucleaire wapens.

Van meerdere zijden werd negatief gereageerd op de voorstellen. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk weigerden hun nucleaire ambities op te geven. In plaats daarvan zagen zij liever ofwel een trilateraal nucleair voogdijschap van de Verenigde Staten, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, of een nucleair voogdijschap van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk voor Europa.³⁶ West-Duitsland trok vooral fel van leer tegen de *flexible response* strategie van de Kennedy regering. De regering in Bonn zag daarin een ondermijning van de nucleaire afschrikking van de NAVO. Wanneer de keuze gemaakt moest worden tussen een conventionele of een nucleaire confrontatie tussen Oost en West, was de eerstgenoemde natuurlijk het beste van de twee kwaden. Een dergelijke confrontatie zou Duitsland echter tot het slagveld maken waarop de twee sferen elkaar zouden bestrijden. Het laat zich raden dat de regering in Bonn dat wilde voorkomen. De vraag was hoe de nieuwbakken Secretaris-Generaal Dirk Stikker zich zou positioneren in deze nucleaire slangenkuil.

2.2. Nucleaire afschrikking en vergroting conventionele troepenmacht

De manier waarop de politieke controle over een eventuele toekomstige nucleaire krijgsmacht van de NAVO geregeld moest worden was altijd het hoofdpunt van discussie in de nucleaire kwestie. Met de komst van Kennedy en zijn *flexible response* strategie werd er een nieuw aspect toegevoegd aan de discussie. Niet langer ging het alleen om politieke controle, nu kwam de bereidheid van de Verenigde Staten om überhaupt nucleair in te grijpen volgens de Europese bondgenoten namelijk op de tocht te staan.

³⁴ Dietl, 'In Defence of the West', p. 368

³⁵ S. Twigge en L. Scott, *Planning Armageddon. Britain, The United States and the Command of Western Nuclear Forces, 1945-1964* (Amsterdam 2000) p. 172.

³⁶ Dietl, 'In Defence of the West', pp. 368-369.

De *flexible response* strategie kwam in beeld in plaats van de bestaande nucleaire strategie die gezien de ontwikkelingen in nucleaire technologie en het Oost-West conflict achterhaald was, die van *massive retaliation*. Laatstgenoemde tactiek had als doel de Sovjet Unie de wetenschap te geven dat elke vorm van agressie met disproportioneel grote slagkracht beantwoord zou worden. Oftewel, in alle gevallen lag de nadruk op het gebruik van kernwapens. Op die manier zou de NAVO de Sovjet Unie weerhouden van elke vorm van agressie, met of zonder kernwapens.³⁷ Het kernwapenarsenaal van de Sovjet Unie groeide en zodoende zou elke vorm van agressie, op welk niveau dan ook, een allesverwoestende kernwapenoorlog betekenen.³⁸ Er moest op verschillende schalen gereageerd kunnen worden op verschillende vormen van agressie en daarom was de vergroting van een conventionele troepenmacht een logische stap in de naleving van de *flexible response* strategie.

Stikker was zich aan het begin van zijn ambtstermijn bewust van het feit dat de continentale lidstaten moeite hadden met de *flexible response* strategie van de Kennedy regering. Hij dacht dat een door de Verenigde Staten gewenste vergroting van de conventionele troepenmacht voorafgegaan moest worden door de verzekering van diezelfde Verenigde Staten dat zij ervoor zouden blijven zorgen dat Europa een geloofwaardige nucleaire afschrikking hield. Hiervoor was Europa namelijk vrijwel volledig van de Verenigde Staten afhankelijk. De Amerikanen moesten volgens Stikker de initieel voorgestelde Mace raketten vervangen door de modernere MRBM's om blijk te geven van hun aanhoudende rol in de verdediging van Europa.³⁹

Stikker ging dus in bepaalde mate mee in de ongerustheid die bij de Europese bondgenoten speelde over de *flexible response* strategie van Kennedy. Ook hij vond dat er zekerheid moest zijn over de continuïteit van de Amerikaanse bijdrage aan de nucleaire afschrikking. De Verenigde Staten probeerden de Europese bondgenoten op hun beurt duidelijk te maken dat zij een vergroting van de conventionele troepenmacht bedoelden als aanvulling op de nucleaire afschrikking en niet als vervanging.⁴⁰

De *flexible response* strategie van de Verenigde Staten moet in het kader van een grotere ontwikkeling worden gezien. In tegenstelling tot de periode vlak na de Tweede Wereldoorlog was men inmiddels, zowel aan Amerikaanse als aan Sovjetzijde, dusdanig

³⁷ J.E. Stromseth, *The Origins of Flexible Response. NATO's Debate over Strategy in the 1960s* (Londen 1988) p. 14.

³⁸ Ibidem, p. 19.

³⁹ Verslag van de bijeenkomst tussen President Kennedy en Stikker, 16 juni 1961, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII: Western Europe and Canada, Document 110*, pp. 322-323.

⁴⁰ Ibidem.

kundig op nucleair gebied dat gebruik van kernwapens een allesvernietigend effect zou krijgen. Het Amerikaanse gebruik van de atoombom bij Hiroshima en Nagasaki had een verwoestend effect gehad, maar vijftien jaar later zou dit bijvoorbeeld met de komst van de waterstofbom nog veel desastreuzere gevolgen hebben. Het was dus deels noodgedwongen dat voor een dergelijke strategie geopteerd werd. De Amerikaanse regering poogde een aantal reacties op eventuele Sovjet acties te plannen die enerzijds wel geloofwaardig waren, maar tegelijkertijd minder riskant dan direct gebruik van kernwapens. De Europese bondgenoten, met Frankrijk, West-Duitsland en het Verenigd Koninkrijk voorop, waren het van hun kant niet eens met het feit dat zij zorg moesten dragen voor de vergroting van de conventionele troepenmacht terwijl de Verenigde Staten de controle over de nucleaire wapens zou houden. Daarbij moet de belangrijke kanttekening geplaatst worden dat Frankrijk als enige echt lijnrecht tegenover de Verenigde Staten stond en de andere grote Europese bondgenoten zich tussen deze twee uitersten bevonden waar het de NAVO strategie betrof.⁴¹

Toen Chroesjtsjov en Kennedy stevig botsten over het onderwerp Berlijn tijdens hun ontmoeting in Wenen in de vroege zomer van 1961, ontstond er een crisis rond de Duitse stad. De Sovjet leider dreigde Berlijn over te dragen aan Oost-Duitsland zodat de Westerse machten er niets meer te zeggen zouden hebben. Aangezien de Verenigde Staten dit niet konden laten gebeuren behoorde een escalatie tussen de beide grootmachten tot de mogelijkheden. Deze crisis zorgde ervoor dat Kennedy en zijn Minister van Defensie, Robert McNamara, werden gesterkt in hun overtuiging dat de NAVO dringend een vergroting van haar conventionele slagkracht moest ondergaan. Men kwam er aan Amerikaanse zijde achter dat er zeer weinig variatie mogelijk was in reacties op Sovjet acties in de crisis rond Berlijn. Met de mogelijkheden en plannen die er destijds waren zou heel snel naar de nucleaire wapens gegrepen moeten worden en dat was een zeer onwenselijk scenario.

Stikker liet tijdens de crisis in een paper aan de NAR weten achter de Verenigde Staten te staan in hun overtuiging dat er voor een meer uitgebalanceerde NAVO strijdkracht gezorgd moest worden. Zo schrijft hij in het desbetreffende document: ‘A balance between nuclear and conventional capabilities in the shield forces is thus essential in order to meet the full range of Soviet threats.’⁴² Dit was precies een van de redenen voor de Amerikanen om voor hun *flexible response* strategie te opteren. Een dergelijke opmerking van Stikker zal hoogstwaarschijnlijk met tevredenheid door hen ontvangen zijn. Ook het feit dat de

⁴¹ J.E. Stromseth, *The Origins of Flexible Response*, p. 3-4.

⁴² Schriftelijk statement van Stikker aan de Permanente Vertegenwoordigers, 1 september 1961, NAVO Archieven, Document PO(61)714, p. 5.

confrontatie met de Sovjet Unie tijdens de crisis uiteindelijk uit was gebleven, was voor Kennedy met terugwerkende kracht een bevestiging dat hij het met de uitbreiding van de conventionele troepenmacht bij het rechte eind had. Hij had tijdens de crisis in Berlijn namelijk een enorme uitbreiding van de Amerikaanse conventionele troepenmacht doorgevoerd en hij was ervan overtuigd dat die ertoe bij had gedragen dat een confrontatie – die uiteindelijk nucleair was geworden – was voorkomen.⁴³

In de Verenigde Staten waren President Kennedy en Minister van Defensie McNamara ervan overtuigd dat het *flexible response* beleid doorgevoerd en gefaciliteerd moest worden. Laatstgenoemde zou alles in het werk stellen om de Europese bondgenoten aan te moedigen hun eigen mogelijkheden op non-nucleair gebied te herzien en te verbeteren in plaats van te proberen een sterke nationale nucleaire strijdmacht te ontwikkelen, iets dat vooral de Fransen en – in iets minder rigoureuze mate – de Britten graag wilden doen. Secretaris-Generaal Stikker was het eens met een vergroting van de conventionele NAVO troepenmacht. Er was volgens hem echter wel sprake van een paradoxale situatie. Om de Europeanen zover te krijgen een bijdrage te leveren aan de vergroting van de conventionele troepenmacht moesten de Verenigde Staten volgens hem eerst datgene doen waar zij in wilden minderen: investeren in de verbetering van de kernwapens op het Europese continent.⁴⁴ Stikker zag dus de moeilijkheden maar wilde toch een poging wagen de conventionele troepenmacht van de NAVO, naar de wens van de Verenigde Staten, te vergroten. Daarbij legde hij ook uit dat hij daarvoor SACEUR Norstad in ging zetten tijdens een briefing over Berlijn negen dagen later op 14 februari 1962.⁴⁵ Hier wordt duidelijk dat Stikker gedetailleerd overlegde met de Amerikanen hoe hij ging proberen de Europeanen ervan te overtuigen dat investeringen in de conventionele troepen op dat moment een juiste stap was.

De vergroting van de conventionele NAVO troepenmacht was dus een speerpunt geworden van het beleid van Kennedy en McNamara, maar het vraagstuk over de eventuele vorming van een nucleaire NAVO krijgsmacht en hoe de bevoegdheden daarover moesten zijn was ook nog relevant. Ook hierover was zoals gezegd onenigheid tussen de Verenigde Staten en de Europese bondgenoten en dit onderwerp zou het debat over de al dan niet aan te nemen *flexible response* strategie in de eerste helft van de jaren zestig in belang overstijgen.

⁴³ J.E. Stromseth, *The Origins of Flexible Response*, p. 39.

⁴⁴ Memorandum van Conversatie tussen Stikker en Rusk, 5 februari 1962, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, Document 125*, pp. 359-360.

⁴⁵ *Ibidem*.

2.3. Politieke controle over nucleaire wapens

Een belangrijk twistpunt in de discussie over de politieke controle over de nucleaire wapens van de NAVO lag in het feit dat de Verenigde Staten best een bijdrage wilden leveren aan een eventuele gemeenschappelijke nucleaire strijdmacht, maar dat zij een veto zouden wilden hebben over de inzet van deze strijdmacht. Stickers positiebepaling in de discussie over de politieke controle over het nucleaire wapenarsenaal van de NAVO hing van veel factoren af. Vóór zijn handelen en overwegingen in deze discussie belicht kunnen worden is het eerst noodzakelijk de uitgangspositie van Stikker te belichten.

2.3.1. Stickers voorstellen voor de politieke controle over de NAVO kernwapens

Aan het begin van Stickers ambtstermijn als Secretaris-Generaal zag hij de discussie aangaande de controle over de nucleaire wapens als een belangrijk politiek probleem, maar bestempelde hij het nog niet als spoedeisend. Dit zou later anders zijn. Het was volgens Stikker een onderwerp waarover gediscussieerd moest worden in de NAR omdat er verschillende suggesties waren. De Verenigde Staten stond toen ook nog open voor de suggesties die aangedragen zouden worden door de Europese bondgenoten.⁴⁶ Minister van Defensie McNamara had een echter wel een strategie uitgedokterd met betrekking tot een gezamenlijke nucleaire NAVO strijdmacht. Hij hoopte dat met de komst van een dusdanig project de aspiraties van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk voor een eigen nationale nucleaire strijdmacht uiteindelijk van tafel zouden gaan.⁴⁷

Stikker liet zich in zijn eerste jaarlijkse evaluatie van april 1962 duidelijk uit over deze kwestie. Alhoewel hij de Verenigde Staten grotendeels heeft ondersteund in hun plannen voor de vergroting van de conventionele NAVO troepenmacht, was hij zich voortdurend bewust van de Europese bezorgdheid bij deze plannen en bleef hij wel degelijk hameren op de verplichting van de Amerikanen om de Europeanen op een adequate wijze nucleair bij te staan waar dit nodig was. In zijn jaarlijkse evaluatie verwoordde hij dit als volgt:

‘The present situation should be clarified by means of a formal assurance – from the United States that they would continue to make available for the Alliance the nuclear weapons adequate in number and kind to meet the need of NATO defence – and from the United States and the United Kingdom governments that the operational plans of their

⁴⁶ Schriftelijk statement van Stikker aan de Permanente Vertegenwoordigers, 15 juli 1961, NAVO Archieven, Document PO(61)621.

⁴⁷ Twigge en Scott, *Planning Armageddon*, 185.

strategic forces provided for the interdiction of all Soviet missile bases not presently covered by the force of SACEUR or SACLANT.⁴⁸

Daaruit voortvloeiend meldde hij het volgende met betrekking tot de politieke controle over een nucleair wapenarsenaal van de NAVO: 'With these assurances solidly behind us, we should explore the means of associating all members of the alliance more closely with the political control over the use of the nuclear weapons now in the possession of the forces assigned or earmarked to NATO.'⁴⁹ Op de lange termijn was voor Stikker het ideaalbeeld dat alle bondgenoten van de NAVO betrokken zouden worden bij de politieke controle over het gebruik van de kernwapens. In het document NDP/62/2 had hij al enige voorstellen gedaan met betrekking tot de multilaterale controle over de NAVO kernwapens.

Stikker kwam met een viertal voorstellen waarvan hij dacht dat ze het overwegen waard waren. Het eerste voorstel hield in dat de politieke controle over de nucleaire wapens gedelegeerd zou worden aan een beperkt aantal lidstaten die uit naam van het hele bondgenootschap zouden handelen. Deze groep zou volgens Stikker moeten bestaan uit de drie landen die een eigen nucleair programma hadden, aangevuld met een twee- of drietal niet-nucleaire landen op roulatiebasis. Als volgens het tweede voorstel gehandeld zou worden, zou de Verenigde Staten in het geval van een aanval kernwapens ter beschikking stellen aan *Allied Command Europe* mits het land dat aangevallen werd daarom zou vragen en dit verzoek vervolgens ondersteund zou worden door de SACEUR. Het derde voorstel behelsde een systeem van gewogen stemming in de NAR. Het vierde voorstel was het meest verregaand. Met dit voorstel was de oprichting van een *NATO Atomic Weapons Agency* gemoeid. Dit agentschap zou dan belast worden met de verwerving, het onderhoud en de exploitatie van de kernwapens van de NAVO. Daarnaast zou de beslissingsbevoegdheid voor het gebruik van de wapens ook bij dit agentschap komen te liggen volgens een systeem van gewogen stemming. Niet alle lidstaten zouden zitting hoeven te hebben in het agentschap. Het recht om deel te nemen in de verantwoordelijkheden zou samenhangen met de bereidheid om te delen in de financiële lasten of door op een andere manier bij te dragen aan de nucleaire strijdmacht. Zoals het plaatsen van raketten op eigen grondgebied⁵⁰

Stikker meldde echter onmiddellijk na de opsomming van de voorstellen dat hij weinig

⁴⁸ Special Report by the Secretary General on NATO Defence Policy, 17 april 1962, NAVO Archieven, Document CM(62)48, p. 2.

⁴⁹ Special Report by the Secretary General on NATO Defence Policy, 17 april 1962, NAVO Archieven, Document CM(62)48, p. 3.

⁵⁰ Schriftelijk statement van Stikker aan de Permanente Vertegenwoordigers, 23 januari 1962, NAVO Archieven, Document NDP(62)2, pp. 3-4.

vertrouwen had dat het binnen afzienbare tijd tot algemene aanvaarding van een van de voorstellen zou komen binnen het bondgenootschap gezien de complexiteit van het probleem. Het was volgens hem echter wel noodzakelijk dat er een snelle tijdelijke oplossing zou komen en daarom deed hij voor de korte termijn een voorstel dat naar alle waarschijnlijkheid niet voor een hosannastemming bij de Europese bondgenoten zorgde:

‘[...] the Council should seek the formal agreement of the United States government that the United States President act for NATO and, in reaching a decision on the use of nuclear weapons in defence of the NATO area, be governed by previously agreed principles or guidelines.’⁵¹

De nadruk moet hierbij wel gelegd worden op het feit dat Stikker dit als een tijdelijke oplossing aandroeg om te voorkomen dat men stuurloos zou raken door onenigheid over de beslissingsprocedure. Het belang van eendracht en daadkracht van het bondgenootschap vis à vis de Sovjet Unie stond hierbij voorop. De NAVO kon zich op het gebied van het gebruik van nucleaire wapens natuurlijk geen besluiteloosheid veroorloven. Zoals gezegd wilde Stikker op de lange termijn idealiter wel meerdere NAVO lidstaten betrekken bij de controle over de inzet van een kernwapenarsenaal van het bondgenootschap volgens een van de door hem gedane voorstellen. Stikker hield bij de voorstellen rekening met de kleinere lidstaten. Bij alle voorstellen ruimde hij namelijk ruimte in voor kleinere en niet-nucleaire lidstaten en de SACEUR in het beslissingsproces.

2.3.2. *Hernieuwde Amerikaanse interesse voor de MLF*

In eerste instantie kreeg de MLF, die tijdens de Eisenhower-regering in de Verenigde Staten was geopperd, onder de Kennedy regering een lagere prioriteit. Men focuste zich liever op de zaken die in het Acheson Rapport naar voren waren gebracht.⁵² De Verenigde Staten zouden zich wel degelijk willen inzetten voor een MLF, maar daarvoor zou door de Europese bondgenoten eerst aan de door de Amerikanen geëiste vergroting van de conventionele troepenmacht voldaan moeten worden. Gaandeweg het jaar 1962 veranderde dit en werd een multilaterale oplossing voor een toekomstige MRBM NAVO strijdmacht voor Kennedy toch de beste oplossing, aangezien op die manier de aspiraties van bepaalde bondgenoten voor

⁵¹ Special Report by the Secretary General on NATO Defence Policy, 17 april 1962, NAVO Archieven, Document CM(62)48, p. 3.

⁵² Twigge en Scott, *Planning Armageddon*, 184.

nationale nucleaire strijdkrachten ingedamd konden worden.⁵³ Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk hadden namelijk verregaande aspiraties voor de ontwikkeling van hun eigen nucleaire slagkracht. Frankrijk had zich onder De Gaulle tot dan toe altijd geheel onafhankelijk op willen stellen door een eigen *force de frappe* te ontwikkelen. Het Verenigd Koninkrijk zat, nota bene met de Verenigde Staten, verwickeld in het kostbare Skybolt project. Dit behelsde een van origine Amerikaans programma voor de ontwikkeling van een nieuw soort kernraket, de Skybolt-raket, waar de Britten in maart 1960 instapten. Het feit dat de Amerikanen de Britten zodoende eigenlijk hielpen met ontwikkeling van hun eigen nucleaire wapenarsenaal viel niet te rijmen met Kennedy's wens de nationale nucleaire aspiraties van NAVO bondgenoten in te dammen.

Toen de Amerikaanse Minister van Defensie McNamara in een speech voor de NAR tijdens de ministeriële bijeenkomst in Athene aan het begin van mei 1962 uiting gaf aan die nieuwe Amerikaanse strategie, gooide hij daarmee dan ook de knuppel in het hoenderhok. In zijn statement benadrukte hij dat de Amerikaanse regering van mening was dat de NAVO als geheel een grotere rol moest krijgen in het vaststellen van nucleair beleid. Dit onderbouwde hij als volgt:

‘We would all find it intolerable to contemplate having only a part of the strategic force launched in isolation from our main striking power. If a portion of the Alliance nuclear force, acting by itself, were to initiate a retaliatory attack by destroying only a small part of the Soviet nuclear force, our enemy would be left free to reallocate other weapons to cover the targets originally assigned to the destroyed part. [...] Highly dispersed nuclear weapons in the hands of troops would be difficult to control centrally. Accidents and unauthorized acts could well occur on both sides.’⁵⁴

Hiermee bestempelde McNamara nationale kernwapenarsenalen als onwenselijk en keurde hij het daarmee ook af. Met dit statement probeerde McNamara duidelijk de weg te plaveien richting de instelling van een MLF. Door de deelnemende lidstaten toegang te geven tot een kernwapenarsenaal in de vorm van zeggenschap in de planning en doelbepaling, hoopten de Amerikanen dat nationale nucleaire ambities niet langer nagejaagd zouden worden.⁵⁵ Tot slot was McNamara ook van mening dat het Amerikaanse kernwapenarsenaal volstond in de

⁵³ A. Priest, *Kennedy, Johnson and NATO. Britain America and the Dynamics of Alliance, 1962-68* (Londen 2012) p. 28.

⁵⁴ Statement van McNamara tijdens de Ministeriële bijeenkomst in Athene op 5 mei 1962, 5 mei 1962, NAVO Archieven, Document CM(62)55, pp. 6-9.

⁵⁵ E.R. Mahan, *Kennedy, De Gaulle and Western Europe* (Basingstoke 2002) p. 149.

nucleaire afschrikking van de rest van de NAVO lidstaten.⁵⁶ De Fransen waren hier logischerwijs niet tevreden over, maar de Britten reageerden, gezien het Skybolt-project, vanzelfsprekend nog verontruster. In de zomermaanden van dat jaar won in de hogere Amerikaanse beleidskringen de gedachte terrein dat het gehele Skybolt-project gedoemd was te mislukken. Tegelijkertijd drong dit besef ook aan Britse zijde door en werd er koortsachtig gezocht naar een manier het naderende debacle zo goed mogelijk op te vangen. Na wat stuip trekkingen werd aan Amerikaanse zijde eind november 1962 besloten de stekker uit het Skybolt-project te trekken.

Het voortdurende gedraai van de Verenigde Staten deed de eenheid binnen de NAVO geen goed en dat wist men aan Amerikaanse zijde ook. In de loop van december werd in dat licht aan Amerikaanse zijde gekozen voor Polaris-raketten als alternatief voor het Skybolt-project. Dit was ook het soort raketten waarmee de door de Verenigde Staten beoogde MLF uitgerust zou worden. Een heikel punt hierbij was dat de Amerikaanse aanbidding niet los gezien kon worden van de Amerikaanse wens de instemming van het Verenigd Koninkrijk voor hun MLF voorstel te krijgen. Andrew Priest noemt het Polaris voorstel in zijn boek over dit onderwerp treffend een *'transitional arrangement'*⁵⁷ waarbij de Britse onderzeeërs die daarmee gemoeid zouden zijn, uiteindelijk op zouden gaan in een overkoepelende NAVO strijdmacht. Het laat zich raden dat de Britten hier wantrouwig tegenover stonden, maar zij hadden weinig keus.⁵⁸

In deze situatie bewoog de NAVO zich naar een belangrijke gebeurtenis in haar geschiedenis: de Nassau conferentie. De vraag was hoe Stikker zich als Secretaris-Generaal opstelde in deze situatie. Het was op dat moment duidelijk dat de Verenigde Staten aanstuurden op een MLF voor de NAVO en dat het voor hun zaak was de Europese bondgenoten aan boord te krijgen. Dat zou een zware klus blijken te zijn daar de kwestie van politieke controle over een dusdanige nucleaire strijdmacht net als daarvoor een beladen discussiepunt vormde. Zou Stikker gehoor geven aan de pessimistische Europese geluiden? Zou hij zich achter de Verenigde Staten scharen? Of was er nog een andere oplossing? Stikker had ten slotte wel enige voorstellen gedaan aangaande de politieke controle over nucleaire wapens in NAVO-verband.

⁵⁶ L.S Kaplan, *NATO Divided, NATO United. The Evolution of an Alliance* (Westport 2004) p. 31.

⁵⁷ Priest, *Kennedy, Johnson and NATO*, 45.

⁵⁸ *Ibidem*.

2.3.3. De Nassau besprekingen en daarna

Aan het eind van 1962 kwamen President Kennedy en de Britse premier Harold MacMillan bij elkaar op de Bahama's om afspraken te maken op nucleair gebied. De gesprekken en het daaruit komende verdrag konden in het licht worden gezien van de algemenere discussie over een gezamenlijke nucleaire NAVO strijdmacht die op dat moment in volle hevigheid gaande was. De belangrijkste punten van de besprekingen waren de Amerikaanse levering van Polaris raketten aan het Verenigd Koninkrijk en de initiatieven voor de samenstelling van een gezamenlijke nucleaire NAVO strijdmacht. Op papier was het een aangelegenheid tussen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, maar voor de Amerikanen was het een manier om in Europa voet aan de grond te krijgen met het MLF-idee. Zij zagen de Nassau besprekingen vooral als onderdeel van het grote plaatje: het voorkomen van nucleaire proliferatie onder de bondgenoten. Daarnaast wilden zij echter ook het Verenigd Koninkrijk te vriend houden.

De bepalingen uit het Nassau Communiqué die een gezamenlijke nucleaire NAVO strijdmacht behandelden – paragraaf 6 tot en met 9 – zijn het meest relevant voor deze studie. Zo werd in de zesde paragraaf overeengekomen dat voor de nabije toekomst een start gemaakt kon worden met de toewijzing van reeds bestaande Amerikaanse en Britse strijdmachten aan de NAVO. Deze konden dan een onderdeel worden van een nucleaire NAVO strijdmacht en zouden gebruikt kunnen worden voor NAVO doeleinden. In de zevende en achtste paragraaf kwamen voor de langere termijn de Polaris raketten in beeld. De Amerikanen zouden deze raketten leveren voor Britse onderzeeërs en deze zouden dan in een nucleaire NAVO strijdmacht opgenomen worden zoals in de zesde paragraaf overeengekomen was.⁵⁹ Daar konden alle lidstaten aan bijdragen.

Na de jaarwisseling werden de zaken die de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk overeen waren gekomen bij de Nassau besprekingen besproken in de NAR. Op de bijeenkomst van de NAR op 11 januari 1963 nam Dirk Stikker na maandenlange afwezigheid door gezondheidsproblemen zijn plek als Secretaris-Generaal en voorzitter van de NAR weer in. George Ball en Sir Evelyn Shuckburgh gaven namens respectievelijk de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk enige uitleg over hetgeen er besproken en afgesproken was tussen de leiders van de beide landen op de Bahama's. Er werd tijdens die besprekingen een onderscheid gemaakt tussen de strijdmacht zoals bedoeld in enerzijds paragraaf 6 van het Communiqué en anderzijds paragraaf 7 en 8. Zo zou de strijdmacht zoals bedoeld in de zesde paragraaf opgebouwd worden uit reeds bestaande strijdmachtonderdelen en zou de

⁵⁹ Tekst Nassau Communiqué op 21 december 1962, 16 januari 1963, NAVO Archieven, Document RDC(63)20.

strijdmacht zoals bedoeld in de zevende en achtste paragraaf ook nieuwe onderdelen en wapens bevatten. Dit onderscheid zal ook in de rest van dit hoofdstuk aangehouden worden. Met de MLF werd de strijdmacht bedoeld zoals omschreven in paragraaf 7 en 8 van het Nassau Communiqué. Aan de strijdmacht zoals omschreven in paragraaf 6 zou gerefereerd worden met de term *inter-allied force (IAF)*.⁶⁰

Ball deed zijn best om vroeg in zijn statement duidelijk te maken dat deze niet alleen vanuit de *Special Relationship* gezien moesten worden, maar dat de twee landen zaken besproken hadden die in het belang van het gehele bondgenootschap waren. Het belangrijkste was een nucleaire NAVO strijdmacht waarvoor de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk volgens Ball tijdens de Nassau besprekingen een *general scheme* overeen waren gekomen dat – mits het de goedkeuring van de bondgenoten kon wegdragen – als basis kon dienen voor gezamenlijke actie in die richting.⁶¹ Hij somde voor de duidelijkheid in het kort het uiteindelijke plan op:

‘Elements from the United States Strategic Nuclear Forces and the United Kingdom Bomber Command, together with certain tactical nuclear forces now held in Europe, might be immediately assigned, The British POLARIS force will be assigned as it becomes available and will be matched by an equal contribution of force by the United States. We propose to cooperate in developing a multilateral nuclear force in which all interested members of NATO might participate, This force also would be assigned as it becomes available.’⁶²

Voor de Europeanen was dit op papier een mooi verhaal, maar zij bleven met een hoop vragen zitten. Wie zou bijvoorbeeld de politieke controle krijgen over de nucleaire strijdmacht? Daarnaast werden belangrijke vragen over de inzet van de strijdmacht en de bepaling van doelwitten niet beantwoord in de door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk overeengekomen Nassau bepalingen.⁶³

Stikker liet tijdens zijn rentree in de NAR niet na om te laten blijken in welke richting de ontwikkelingen rond een nucleaire NAVO strijdmacht volgens hem idealiter moesten gaan. Hij maakte als voorzitter van de vergadering enige inleidende opmerkingen. Zo herinnerde Stikker de NAR aan een suggestie die hij eerder had gedaan in de discussie over de komst van

⁶⁰ Notulen van bijeenkomst van de NAR op 30 januari 1963, 7 februari 1963, NAVO Archieven, Document CR(63)4.

⁶¹ Statements by George Ball and Sir Evelyn Shuckburgh on Nassau Agreements at Council Meeting, 11 januari 1963, NAVO Archieven, Document CM(63)1, pp. 4-5

⁶² Ibidem, p. 6.

⁶³ Priest, *Kennedy, Johnson and NATO*, 62.

een nucleaire NAVO strijdmacht. Volgens hem moesten – als het idee van een dusdanige strijdmacht nagestreefd zou worden – de landen die de last van het nucleaire programma droegen met suggesties voor de invulling van een dusdanig project komen. De uitkomst van de Nassau besprekingen was daarvan volgens Stikker een voorbeeld.⁶⁴ Frankrijk zou toch niet meedoen omdat De Gaulle simpelweg alle medewerking in NAVO verband op dit gebied afzwoer.

Voor de Amerikanen was het duidelijk wat voor positie de Verenigde Staten in moesten nemen in de controle en beslissingsbevoegdheid ten aanzien van een eventuele nucleaire NAVO strijdmacht. Verschillende belangrijke adviseurs van Kennedy als McGeorge Bundy en Dean Acheson waren overtuigd van het feit dat de Verenigde Staten daar een gezaghebbende stem in moesten hebben. Acheson ging zelfs zo ver om te zeggen dat een nucleaire NAVO strijdmacht zonder een veto voor de Verenigde Staten over het gebruik van die strijdmacht *'made no sense'*⁶⁵. De Amerikaanse ambassadeur in het Verenigd Koninkrijk, David Bruce, was van mening dat de Europeanen heel goed wisten dat zij nooit in staat zouden zijn om zelf voldoende nucleaire slagkracht te produceren om überhaupt zeggenschap te mogen eisen in de beslissingsprocedure betreffende de inzet van een toekomstig nucleair wapenarsenaal van de NAVO. Het was volgens hem alleen nog de vraag hoe dit gegeven acceptabel gemaakt kon worden voor de Europeanen.⁶⁶ Het was ten slotte toch een definitieve erkenning van hun minderwaardigheid ten opzichte van de Verenigde Staten.

In de ogen van President Kennedy hadden de Europese bondgenoten nagelaten met suggesties te komen voor een regeling van de politieke controle over een eventueel NAVO kernwapenarsenaal, terwijl hen dat gevraagd was.⁶⁷ Nu was het aan de Verenigde Staten om het voortouw te nemen. Daarnaast moesten de Amerikanen het initiatief wel nemen om zo de Gaulle, die zijn eigen plannen had, van repliek te kunnen dienen.⁶⁸ Livingston Merchant, eerder Amerikaans ambassadeur in Canada, was aangesteld om het onderhandelingssteam te leiden dat het Amerikaanse MLF-voorstel aan de man moest brengen in Europa. Daarnaast was het ook zijn taak om het Amerikaanse aanzien zo min mogelijk te laten beschadigen

⁶⁴ Notulen van bijeenkomst van de NAR op 11 januari 1963, 16 januari 1963, NAVO Archieven, Document CR(63)1, pp.3-4.

⁶⁵ Notulen bijeenkomst 41 van het NSC Executive Committee, 12 februari 1963, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, Document 173*, p. 496

⁶⁶ *Ibidem*, p. 501.

⁶⁷ Onder kop 3.3.2. van dit hoofdstuk.

⁶⁸ Notulen bijeenkomst 41 van het NSC Executive Committee, 12 februari 1963, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, Document 173*, p. 501.

wanneer de Europese bondgenoten het Amerikaanse voorstel voor de MLF niet zagen zitten.⁶⁹ Het is opvallend dat de voorstellen die Stikker in 1962 had gedaan voor de politieke controle over een eventueel NAVO kernwapenarsenaal door de Amerikanen blijkbaar enkel voor kennisgeving werd aangenomen. De Verenigde Staten hadden perfect voor ogen hoe zij de boel geregeld wilden hebben op dit gebied en lieten zij zich, ondanks dat zij tussendoor graag de indruk wekten open te staan voor suggesties, door anderen niets vertellen. Uiteindelijk ook niet door Secretaris-Generaal Stikker.

2.3.4. De MLF-lobby

Voordat Merchant richting Europa kon, werd aan Amerikaanse zijde nog goed nagedacht over het uiteindelijke voorstel dat neergelegd zou worden bij de Europese bondgenoten. Zo werd overlegd over de vragen of een MLF uit onderzeeërs of uit gewone schepen moest bestaan. Voor dit hoofdstuk is het vooral relevant hoe de politieke controle geregeld zou gaan worden volgens het uiteindelijke voorstel.

In de besprekingen tussen hoge Amerikaanse officials voordat Merchant naar Europa vertrok, was voor het eerst ook een ander geluid te horen. *Secretary of State* Dean Rusk stelde in een van de besprekingen dat het verlangen van de Europese bondgenoten om daadwerkelijk een vinger in de pap te hebben in de controle van de NAVO nucleaire strijdmacht overschat was door de Amerikanen. Hij maakte de inschatting dat de Europeanen niet streefden naar gelijkheid met de Amerikanen, maar naar gelijkheid met hun Europese bondgenoten. Anders gezegd, eigenlijk accepteerden de Europeanen de *status aparte* van de Verenigde Staten binnen de NAVO, maar duldden zij geen ongelijkheid onder de Europese lidstaten waar het de zeggenschap over het nucleaire wapenarsenaal betrof. Rusk sprak vervolgens de hoop uit dat wanneer de Verenigde Staten de nadruk zouden leggen op de vorming van een *Paragraph 6 Force*, dit het verlangen van de Europese bondgenoten naar deelname in de controle over een MLF op ten duur zou temperen.⁷⁰

Uit het bronnenmateriaal wordt duidelijk dat de Amerikanen, ondanks de inspanningen van dat moment, eigenlijk niet meer zaten te wachten op een MLF. Zij wonnen er niets mee, behalve dat een eventueel conflict beperkt zou worden tot Europa. Dit was tegen de wensen van Stikker. Op den duur wilde hij toch een nucleaire NAVO strijdmacht in de vorm van een MLF, waarin de beslissingsbevoegdheid over het gebruik van het

⁶⁹ Memorandum van President Kennedy aan de MLF onderhandelingsdelegatie, 21 februari 1963, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, Document 176*, p. 510.

⁷⁰ Notulen bijeenkomst 41 van het NSC Executive Committee, 12 februari 1963, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, Document 173*, pp. 498-499.

wapenarsenaal niet enkel bij de Amerikanen zou liggen en daarvoor heeft hij ook enkele suggesties gedaan.⁷¹ De Amerikanen zagen zowel het opgeven van hun veto als de daadwerkelijke vorming van een MLF niet zitten. Zo zei adviseur Herter tegen Kennedy toen laatstgenoemde hem om zijn standpunten vroeg: 'We are committed to discuss a multilateral force with the Europeans, even if our hope is that the Europeans would not accept it.'⁷² Ook de Amerikaanse president zelf deelde eigenlijk deze overtuiging. In een van de laatste besprekingen voor hij met de definitieve instructies kwam voor wat ik de Merchant Missie zal noemen, zei hij eigenlijk niet bereid te zijn om een Amerikaans veto in het beslissingsproces over het gebruik van het nucleaire wapenarsenaal op te geven. Als er een MLF gevormd zou worden, dan wel zonder dat de Amerikanen de controle daarover zouden opgeven.⁷³

Tegen het einde van februari kreeg Merchant van Kennedy de definitieve instructies voor zijn onderhandelingsmissie naar Europa. Hij moest in het epicentrum van de NAVO in Parijs en in de hoofdsteden van de bondgenoten de mogelijkheid onderzoeken voor de toekomstige instelling van een MLF. Wanneer twee of meer regeringen de noodzakelijke interesse zouden tonen moest hij overgaan tot onderhandelingen over een voorlopig akkoord op dit gebied. Merchant kreeg ook instructies voor de wijze waarop hij tijdens zulke onderhandelingen het onderwerp van politieke controle moest bespreken. Zo zou een comité dat bestond uit de grotere deelnemers aan de MLF op basis van unanimité moeten beslissen over het afvuren van de wapens. Tot slot maakte Kennedy duidelijk in zijn instructies dat Merchant gedurende zijn missie aan elk van de bondgenoten duidelijk moest maken dat de Verenigde Staten open stonden voor alternatieven wanneer zij deze zouden aandragen.⁷⁴ Interessant is hoe Stikker zich uiteindelijk zou gaan opstellen ten opzichte van de Merchant Missie. Zou hij de Amerikaanse plannen gaan steunen of zou hij ook de Europese stem daarin proberen hoorbaar te laten blijven?

Tijdens een bezoek van Stikker aan de Verenigde Staten aan het begin van maart kwam er meer duidelijkheid over zijn positiebepaling in de nucleaire kwestie. In gesprekken met Amerikaanse officials nam hij een zeer pragmatische houding aan. Hij wilde de gezamenlijke nucleaire strijdmacht erdoor krijgen en hij leek spijkers met koppen te willen slaan. Toen *Deputy Assistant Secretary of State* Carl Rowan duidelijk maakte dat hij moeilijkheden

⁷¹ Onder kop 3.3.2 van dit hoofdstuk.

⁷² Notulen bijeenkomst 41 van het NSC Executive Committee, 12 februari 1963, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, Document 173*, p. 499.

⁷³ Bijeenkomst President Kennedy en hoge officials, 18 februari 1963, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, Document 174*, p. 505.

⁷⁴ Memorandum van President Kennedy aan de MLF onderhandelingsdelegatie, 21 februari 1963, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, Document 176*, pp. 510-511.

voorzag in het feit dat de informatievoorziening aangaande de vorderingen in het nucleaire project alleen beschikbaar zou zijn voor de landen die deel uitmaakten van de commandostructuur – en dus bijvoorbeeld niet voor Frankrijk – zei Stikker dit als weinig problematisch te zien.⁷⁵ Rowan doelde op het feit dat er op deze manier eilandjes zouden ontstaan binnen de NAVO. Stikker was van mening dat dit een logisch gevolg was van de keuze van sommige landen om niet deel te nemen aan het project van de gezamenlijke nucleaire strijdmacht. Waarom zouden landen die niet bereid waren om een bijdrage te leveren aan de nieuwe strijdmacht dezelfde rechten en privileges hebben als de landen die wel die bereidheid toonden, vroeg hij zich af.⁷⁶ Het is wel duidelijk dat Stikker hiermee ook zei dat wanneer een lidstaat een bijdrage leverde aan de nieuwe nucleaire strijdmacht, het daarvoor beloond moest worden met een beslissingsbevoegdheid in het gebruik daarvan. Stikker had voorheen altijd laten merken dat hij een voorstander was van gedeelde controle over een toekomstig gezamenlijk kernwapenarsenaal, maar daar moest iets tegenover staan.

Uit een gesprek een paar dagen later werd duidelijk dat Stikker en de Amerikanen de handen ineen wilden slaan om de andere bondgenoten te overtuigen tot het nemen van actie wat de gezamenlijke nucleaire strijdmacht betreft. Stikker opereerde in het kamp van de Verenigde Staten omdat de nadruk in de gesprekken die hij over dit onderwerp met de Amerikaanse officials had, lag op de manier waarop hij als Secretaris-Generaal de rest van de lidstaten kon overtuigen tot handelen. Waar *Secretary of Defense* McNamara voorstelde om een kleine groep inclusief de SACEUR te vormen die druk moest uitoefenen op de lidstaten, was Stikker echter van mening dat er weinig andere plekken dan de NAR waren waar dit geregeld kon worden. Hij stelde zodoende voor om zelf te proberen de plooiën glad te strijken gedurende privé te voeren discussies met de verschillende Permanent Vertegenwoordigers uit de NAR. McNamara stemde hier vervolgens mee in.⁷⁷

Alhoewel Stikker en de Verenigde Staten in dit stadium van de discussie de handen ineen geslagen leken te hebben, zorgde Stickers drang naar een doorbraak in de nucleaire impasse binnen de NAVO er niet voor dat hij zich blindstaarde op de belangen van de Verenigde Staten. Hij vergat niet een belangrijk punt vanuit het perspectief van de Europese bondgenoten in ogenschouw te houden: het vetorecht in het beslissingsproces over het gebruik van een gezamenlijke nucleaire strijdmacht dat de Amerikanen maar lastig los konden

⁷⁵ Memorandum van Conversatie tussen Stikker en Amerikaanse officials, 5 maart 1963, NL-HaNA ,Stikker, 2.21.156, inv. nr. 58.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Memorandum van Conversatie tussen Stikker en Amerikaanse officials, 7 maart 1963, NL-HaNa, Stikker, 2.21.156, inv. nr. 58.

laten. Dat vetorecht was logischerwijs een heet hangijzer voor de Europese bondgenoten die een bijdrage zouden gaan leveren aan de nucleaire strijdmacht.

Stikker zei in het gesprek met McNamara te hopen dat de Verenigde Staten, in hun gezamenlijke inspanning zoveel mogelijk Europese bondgenoten over de streep te krijgen, bereid zouden zijn om afstand te doen van het vetorecht. Hij omschreef dat met de uitdrukking *'easing the veto'*.⁷⁸ Stikker vertelde daarbij dat hij geen enkele twijfel had over de Amerikaanse bereidheid om in te grijpen wanneer dat Sovjet Unie daar aanleiding toe zou geven, maar dat de Amerikanen de bereidheid moesten laten zien om in NAVO-verband te opereren. De uitdrukking *easing the veto* blijft enigszins onduidelijk omdat een veto ofwel aanwezig is of helemaal niet. Deze woordkeuze zou in dit geval uitgelegd kunnen worden als een poging van Stikker om een eventuele MLF geloofwaardiger te maken tegenover de andere lidstaten. Misschien probeerde hij bepaalde situaties vast te stellen waarin de Verenigde Staten hun veto niet konden of hoefden te gebruiken. Dit bleef natuurlijk uiterst moeilijk uit te voeren en daarom lijkt het beoordeeld te kunnen worden als een wanhoopspoging.

Stikker was het aan de andere kant wel eens met de Amerikanen dat er niet 15 vingers op de trekker konden. Hij was daarom voorstander van een beperkt aantal landen dat de controle had over een MLF. Ook al zouden bijvoorbeeld negen of tien landen deel willen nemen, dan zou volgens Stikker de beslissingsbevoegdheid over inzet gedelegeerd moeten worden naar een groep van vier of vijf lidstaten. Die groep moest beslissen bij meerderheidsbesluit.⁷⁹ Deze groep moest minimaal bestaan uit De Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, West-Duitsland en Italië. De Secretaris-Generaal zou ook in dit gezelschap zitting moeten nemen, maar dan zonder stem.⁸⁰ In dit gezelschap stelde hij voor om de Verenigde Staten een vijftig procent stem te geven en de rest van de bondgenoten samen de resterende vijftig procent.⁸¹ Zo hield Stikker enerzijds rekening met de Europeanen in het feit dat een vetorecht voor de Verenigde Staten voor hen niet acceptabel was en anderzijds was de 50 procent stem voor de Amerikanen evenredig met hun bijdrage, die de bijdrage van de afzonderlijke Europese bondgenoten ruimschoots zou overtreffen.

⁷⁸ Memorandum van Conversatie tussen Stikker en Amerikaanse officials, 7 maart 1963, NL-HaNa, Stikker, 2.21.156, inv. nr. 58.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Memorandum van Conversatie tussen President Kennedy en Stikker, 6 maart 1963, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, Document 179*, p. 523.

⁸¹ Memorandum van Conversatie tussen Stikker en Amerikaanse officials, 7 maart 1963, NL-HaNa, Stikker, 2.21.156, inv. nr. 58.

2.3.5. *Team USA?*

Na Stickers bezoek aan de Verenigde Staten was een algemene tendens zichtbaar waarin Stikker en de Verenigde Staten een poging waagden om met vereende krachten het MLF voorstel door de Europese bondgenoten geaccepteerd te krijgen. Tekenend hiervoor is het verzoek dat Stikker krijgt van President Kennedy in hoogsteigen persoon tijdens een gesprek dat zij voerden in Washington. In het memorandum van conversatie van dit gesprek, dat destijds opgesteld is door *Deputy Assistant Secretary of State for Atlantic Affairs* J. Robert Schaetzel, staat namelijk:

‘The president went on to say that it would be helpful if the Secretary-General could, in the course of his public statements, say a “few kind words” about the multilateral force. He observed that splitting the atom politically was more difficult than physically.’⁸²

Later wordt dit beeld nog versterkt door wat Livingston Merchant zei in een van zijn terugkoppelingen aan *Secretary of State* Rusk tijdens zijn tweede bezoek aan verscheidene Europese hoofdsteden in het kader van de MLF onderhandelingen. Hij besprak daarin naast de gespreksvoortgang met de verscheidene regeringen ook de stand van zaken in de NAR. Die twee dingen zag Merchant los van elkaar. Waar het de NAR betrof, was Stikker in zijn optiek een belangrijke pion. Daarover schreef hij aan Rusk:

‘Stikker now appears to be an outspoken advocate for the MLF, although he has serious reservations concerning several aspects of our concept. If he can be kept in this constructive frame of mind, to which his Washington visit contributed so much, he will be a valuable ally.’⁸³

Naast zijn steun aan het Amerikaanse MLF-voorstel haalde Stikker in een persoonlijk rapport aan de Permanente Vertegenwoordigers in de NAR – opgesteld ter voorbereiding op de ministeriële bijeenkomst in Ottawa – nog een lopende kwestie aan. Namelijk de vergroting van de conventionele troepenmacht van de NAVO. Stikker hoopte dat er bij de Ministeriële bijeenkomst in Ottawa bruikbare voorstellen zouden worden gedaan om dit doel te bereiken. Verder drukte hij de lezers van het rapport op het hart de urgentie van deze kwestie niet te onderschatten, daar zij vele componenten van de defensieplanning van het bondgenootschap raakte.⁸⁴ Waar het deze kwestie aangaat zat Stikker ook met de Verenigde Staten op een lijn.

⁸² Memorandum van Conversatie tussen President Kennedy en Stikker, 6 maart 1963, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, Document 179*, p. 523.

⁸³ Memorandum van Merchant naar Rusk, 20 maart 1963, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, Document 183*, p. 529.

⁸⁴ Rapport van Stikker aan de Permanente Vertegenwoordigers, 7 mei 1963, NAVO Archieven, Document CM(63)30, p. 2.

Aan het begin van dit hoofdstuk is te lezen dat hij de ongerustheid van de Europeanen op dit gebied erkende en onderstreepte, maar gedurende zijn ambtstermijn als Secretaris-Generaal was hij zich daar dus anders in gaan opstellen. Hoewel het MLF-voorstel op dat moment de hoogste prioriteit had, was de vergroting van de conventionele troepenmacht nog steeds een belangrijk punt voor de Amerikanen.

2.3.6. *Richting Ottawa en daarna.*

Zowel in het Nassau Communiqué als in de discussies daarover in de NAR die daarop volgde kwam naar voren dat de MLF en de *inter-allied force (IAF)* als twee verschillende concepten onderzocht zouden worden. De laatstgenoemde vorm van nucleaire samenwerking had op het gebied van coördinatie en nieuwe regelgeving meer voeten in de aarde, maar het zou volgens Stikker uiteindelijk helpen om nieuwe verhoudingen te creëren tussen de lidstaten op het gebied van gezamenlijke defensiekwesties. Daarmee zou het bondgenootschap volgens hem ook beter kunnen inspelen op de uitdagingen van dat moment.⁸⁵

De IAF was, nog meer dan de MLF, een concept dat Stikker aanstond omdat de strijdmacht onder SACEUR zou komen. In tegenstelling tot de MLF, die met de Merchant Missie nog in de onderhandelingsfase zat, dacht Stikker dat de IAF al op de ministeriële bijeenkomst in Ottawa aan het eind van de maand mei opgericht kon worden. Voor Stikker stonden de ideale richtlijnen voor deze strijdmacht al vast. Deze noemde hij in een speciaal rapport aan de NAR in de aanloop naar de ministeriële bijeenkomst in Ottawa.⁸⁶ Aan het eind van het rapport sprak Stikker nog direct zijn wens uit dat de ministers op de bijeenkomst in Ottawa de IAF zouden oprichten zoals door hem uiteengezet in de negentiende paragraaf van dat document.⁸⁷

Tijdens de ministeriële bijeenkomst in Ottawa was een speciaal rapport over de defensieplanning van de NAVO dat Stikker had opgesteld leidend in de discussies die plaatsvonden. Middels de Merchant Missie en via de gangbare diplomatieke kanalen hadden de Verenigde Staten al geprobeerd om, waar het de MLF betrof, zaken in de door hun gewenste richting te masseren. Tijdens de bijeenkomst in Ottawa werd de IAF definitief aangenomen volgens de richtlijnen in paragraaf 6 van het Nassau Communiqué. Daarbij was belangrijk dat het commando van de strijdmacht bij SACEUR kwam te liggen en niet bij een

⁸⁵ Rapport van Stikker aan de Permanente Vertegenwoordigers, 7 mei 1963, NAVO Archieven, Document CM(63)30, p. 2.

⁸⁶ Ibidem, p. 7.

⁸⁷ Ibidem, p. 7.

speciaal daarvoor samengesteld orgaan. Op die manier moesten non-nucleaire lidstaten een bijdrage leveren aan de MLF om enige zeggenschap te krijgen over het nucleaire wapenarsenaal van het bondgenootschap en konden zij niet als kostenbesparend alternatief genoeg nemen met enkel de IAF.⁸⁸ Ieder die wenste mee te doen kon een bijdrage leveren aan de MLF, maar daarbij zou de zeggenschap over deze strijdmacht ook enkel toekomen aan de landen die een bijdrage zouden leveren. De tevredenheid die hierover bij de Verenigde Staten heerste, was er waarschijnlijk ook bij Stikker. Want hoewel hij gedeelde zeggenschap voorstond, had hij al eerder laten blijken dat er volgens hem sprake moest zijn van een bijdrage in de lasten van de nucleaire strijdmacht alvorens een lidstaat daarover controle mocht uitoefenen.⁸⁹

Rond de MLF bleef ook na de ministeriële bijeenkomst onduidelijkheid en onvrede bestaan. Ook Stikker hield toch enige twijfels bij het concept zoals het voorafgaand aan Ottawa door de Verenigde Staten was gepromoot, hij was vooral onzeker over het draagvlak voor het concept onder de grotere Europese bondgenoten. Uit de manier waarop Stikker echter de gesprekken met autoriteiten van de Verenigde Staten voerde aangaande dit onderwerp komt wel naar voren dat hij nog steeds wilde proberen het Amerikaanse concept voor de MLF te laten slagen. De gesprekken hadden veel weg van een overleg om een gezamenlijk doel, ondanks bepaalde moeilijkheden en obstakels, toch te bereiken.⁹⁰

In juni 1963 toog President Kennedy naar Europa om op het hoogste niveau te proberen een doorbraak te forceren op het gebied van de MLF. Het Verenigd Koninkrijk en Italië waren de lidstaten waar hij zijn pijlen op wilde richten, maar het echte hoofddoel was om de Britse premier Macmillan ervan te overtuigen om zich volledig achter het Amerikaanse voorstel te scharen. Deze nam echter een passieve houding aan, want op het thuisfront had hij te maken met een onwillig kabinet. Zijn handen waren dus gebonden want bij gebrek aan binnenlandse steun kon hij geen toezeggingen doen aan Kennedy. Macmillan durfde daarentegen niet onomwonden de Britse negatieve houding te ventileren aan de Verenigde Staten met de mogelijkheid dat de relatie met de Verenigde Staten compleet zou worden verstoord.⁹¹ Zodoende hoopte hij met verdragende tactieken de onzekerheid in Europa betreffende de MLF te behouden. Daarmee wilden de Britten uiteindelijk het politieke

⁸⁸ J.W. Boulton, 'NATO and the MLF', *Journal of Contemporary History* 7, nr. 3/4 (1972) 275-294, p. 285.

⁸⁹ Memorandum van Conversatie tussen Stikker en Amerikaanse officials, 5 maart 1963, NL-HaNa, Stikker, 2.21.156, inv. nr. 58. (In dit gesprek gebruikte Stikker de voor de Amerikanen legendarische zinsnede 'no representation without taxation' om zijn standpunt in deze kwestie duidelijk te maken.)

⁹⁰ Memorandum van Conversatie tussen Stikker en Rusk en Finletter, 31 mei 1963, NL-HaNa, Stikker, 2.21.156, inv. nr. 58.

⁹¹ Priest, *Kennedy, Johnson and NATO*, pp. 70-73.

momentum voorbij laten gaan, met idealiter uiteindelijk de annulering van het gehele project tot gevolg.⁹²

Na het bezoek van Kennedy aan Europa bracht Stikker in oktober een bezoek aan Washington. Waar het de MLF betrof konden de gesprekken die plaatsvonden – net als voorgaande ontmoetingen over dit onderwerp – gekarakteriseerd worden als overleg tussen twee samenwerkende partijen. De Amerikanen sneden het punt van het Amerikaanse veto aan. Zij verwezen daarbij naar de regeling die Stikker had geopperd tijdens een gesprek in maart van dat jaar.⁹³

2.3.7. Een veranderd speelveld en Stickers laatste maanden

In de laatste maanden van 1963 vond in het merendeel van de grote NAVO lidstaten een wisseling van de wacht plaats aan de politieke top. Adenauer in Duitsland en Macmillan in het Verenigd Koninkrijk werden in oktober het slachtoffer van voor hun slecht uitgekakte verkiezingen en Kennedy werd in november vermoord waardoor Lyndon B. Johnson het presidentschap overnam. Waar de MLF de diplomatieke agenda lange tijd had gedomineerd, bracht die bestuurlijke vernieuwing daar langzaam verandering in.⁹⁴ Vooral het wegvallen van Kennedy, de grootste en belangrijkste aanjager van de MLF, telde daar heel zwaar in. Johnson was op zijn zachtst gezegd minder ervaren waar het buitenlandse politiek betrof.⁹⁵ Hoewel Johnson met betrekking tot het beleid van zijn voorganger voor zowel binnenlandse als buitenlandse politiek continuïteit voorstond, was dit in het geval van de MLF niet onmiddellijk te zien. De nieuwe Amerikaanse president verkondigde vanaf het begin van 1964 dat hij een uitgesproken voorstander van de strijdmacht was, maar het zou uiteindelijk tot april van dat jaar duren alvorens hij daadwerkelijk openlijk aandacht zou schenken aan de voorstellen die op tafel lagen.⁹⁶ Stikker was, zoals naar voren is gekomen in dit hoofdstuk, in de laatste periode van Kennedy's presidentschap een bondgenoot van de Amerikanen waar het hun MLF voorstel betrof. Hij bleef echter als enige over van het kwartet dat een grote rol had gespeeld in de complexe MLF onderhandelingen. Dat, samen met het feit dat hij in 1964 zicht had op het einde van zijn periode als Secretaris-Generaal, had invloed op de manier waarop hij invulling gaf en kon geven aan zijn rol in het beslechten van de lopende nucleaire kwestie.

⁹² Twigge en Scott, *Planning Armageddon*, 190.

⁹³ Onder kop 2.3.5.

⁹⁴ Twigge en Scott, *Planning Armageddon*, 190.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ A. Priest, 'The President, the 'Theologians' and the Europeans: The Johnson Administration and NATO Nuclear Sharing', *The International History Review* 33, nr. 2 (2011) 257-275, p. 261.

Stikker had tot dan toe de Verenigde Staten gesteund met hun blauwdruk voor de MLF en zelfs zijn begrip uitgesproken voor het feit dat zij een veto wilden behouden in het beslissingsproces over de inzet van de kernwapens onder de NAVO-vlag. In Europa heerste altijd veel twijfel over het Amerikaanse voorstel en zelfs bij Kennedy waren in de laatste maanden van zijn leven scheurtjes gekomen in zijn rotsvaste vertrouwen in het Amerikaanse MLF voorstel. Van dat laatste wisten maar erg weinig mensen iets af en zelfs Johnson was hier niet van op de hoogte.⁹⁷ Het Verenigd Koninkrijk, met de nieuwe premier Alex Douglas-Home, was erg sceptisch tegenover de MLF en ook lidstaten als Nederland en België zetten er meer en meer hun vraagtekens bij, zoals bleek uit een inschatting van Stikker.⁹⁸

Tijdens een bezoek van Stikker aan Washington in februari 1964 leek hij niet meer zo optimistisch over de kans van slagen van het MLF voorstel als de Amerikanen nog bleken te zijn.⁹⁹ Daarentegen is het belangrijk om te benadrukken dat Stikker ondanks enig pessimisme over de vooruitzichten nog steeds op een lijn met de Verenigde Staten lag waar het de wenselijkheid van de komst van de MLF betrof.

Enig pessimisme van de kant van Stikker was niet onbegrijpelijk aangezien de Britten, als belangrijkste te overtuigen bondgenoot, op de ministeriële bijeenkomst in Parijs van december 1963 met tegenvoorstellen waren gekomen voor het Amerikaanse MLF voorstel die bekend kwamen te staan als de *Thorneycroft proposals*. Met het doen van deze tegenvoorstellen hadden de Britten zich ongetwijfeld ten doel gesteld om eerst uitstel en uiteindelijk afstel van het MLF project te bewerkstelligen.¹⁰⁰ Vervolgens gaf Stikker in maart aan Amerikaanse regeringsmedewerkers te kennen dat hij in april zijn ontslag als Secretaris-Generaal aan zou bieden.¹⁰¹ De maanden van verminderde activiteit rond de MLF na de dood van Kennedy samen met het feit dat Stikker nog tot 1 augustus zou aanblijven, zorgden ervoor dat die laatste maanden van zijn Secretaris-Generaatschap weinig relevant meer zijn voor deze studie. Het was, enigszins gechargeerd gezegd, een kwestie van afwikkelen en de op handen zijnde machtsoverdracht aan zijn opvolger Manlio Brosio zo goed mogelijk voorbereiden. Dit zorgde ervoor dat de discussie over een gezamenlijke nucleaire NAVO strijdmacht tijdens zijn bewind niet tot concrete resultaten zou leiden.

⁹⁷ A. Priest, 'The President, the 'Theologians' and the Europeans: The Johnson Administration and NATO Nuclear Sharing', *The International History Review* 33, nr. 2 (2011) 257-275, p. 261.

⁹⁸ Memorandum van Conversatie van gesprek tussen Stikker en Amerikaanse officials, 4 februari 1964, NL-HaNa, Stikker, 2.21.156, inv. nr. 58.

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ J.J. Widén en J. Colman, 'Lyndon B. Johnson, Alec Douglas-Home, Europe and the NATO Multilateral Force, 1963-64', *Journal of Transatlantic Studies* 5, nr. 2 (2007) 179-198, pp. 187-190.

¹⁰¹ Memorandum van Conversatie van gesprek tussen Stikker en Amerikaanse officials, 18 maart 1964, *FRUS, 1964-1968, Vol. XIII: Western European Region, Document 12*, p. 25.

2.4. Concluderende Paragraaf

Met betrekking tot de nucleaire afschrikking van de NAVO had Stikker te maken met een veelzijdige problematiek. De hamvraag voor de Europese lidstaten was of de Amerikanen te allen tijde garant zouden staan voor de nucleaire afschrikking van het Europese NAVO-gebied en zich niet op een gegeven moment zouden beperken tot de verdediging van hun eigen grondgebied ten koste van de Europese lidstaten. Uit dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat Stikker pragmatisch te werk ging in deze netelige kwestie. Dat deed hij zonder zich enerzijds totaal op te werpen als voorvechter van de Europese lidstaten of anderzijds te fungeren als marionet van de Verenigde Staten. Dit is zowel in de discussie rond de Amerikaanse *flexible response* strategie als in de discussie rond een eventueel gezamenlijk NAVO kernwapenarsenaal naar voren gekomen.

Met het ontstaan van de *flexible response* doctrine aan de kant van de Verenigde Staten kwam de Amerikaanse wens voor de vergroting van de conventionele NAVO troepenmacht. Daarbij groeide de angst bij de Europeanen dat de bereidheid van de Verenigde Staten om nucleair in te grijpen op de tocht kwam te staan. Stikker begreep aan de ene kant de Europese ongerustheid. Hij drong er zodoende bij de Amerikanen op aan dat zij blijk moesten geven van een aanhoudende rol in de nucleaire verdediging van Europa in de vorm van het gebruik van modernere kernwapens dan zij in eerste instantie hadden voorgesteld. Hij zag daarentegen wel in dat een grotere veelzijdigheid in mogelijke reacties op Sovjetacties noodzakelijk was. Gedurende zijn Secretaris-Generaalschap is Stikker echter altijd overtuigd gebleven van het feit dat de samenstelling van de NAVO-troepenmacht meer gebalanceerd moest zijn. Met de nadrukkelijke kanttekening dat dit nooit ten koste mocht gaan van de nucleaire afschrikking in Europa. De vergroting van de conventionele troepenmacht moest niet gezien worden als een substituut voor de nucleaire afschrikking, maar als een toevoeging daarop.

Ook in de discussie over een eventuele gezamenlijke NAVO nucleaire strijdmacht poogde Stikker te ageren in een mijnenveld van belangen en wensen. De Amerikanen hielden zelf het liefst de volledige controle over de nucleaire afschrikking en keurden nationale kernwapenarsenalen af, maar Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hadden echter duidelijke aspiraties in die richting. Ten slotte waren daar nog de kleinere lidstaten die zich middels deelname in een eventuele gezamenlijke nucleaire strijdmacht enige zeggenschap wilden verschaffen over de nucleaire slagkracht van het bondgenootschap. Uiteindelijk probeerde Stikker ook in deze discussie de gulden middenweg te bewandelen.

Zo deed hij in 1962 voorstellen voor de wijze waarop de controle over een eventueel gezamenlijk kernwapenarsenaal geregeld moesten worden. Deze lieten zien dat hij de belangen van de Europese (kleinere) lidstaten niet uit het oog verloor. Het is echter moeilijk om Stikker naar aanleiding van deze voorstellen tot voorvechter van deze lidstaten te bombarderen op dit gebied. Hij zag namelijk in dat het zeer moeilijk zou worden om een van de voorstellen op korte termijn geaccepteerd te krijgen als oplossing. Zodoende koos hij voor de korte termijn toch voor het pragmatisme en stelde hij als *'temporary solution'* voor de Amerikaanse president voor de NAVO als geheel te laten acteren in het beslissingsproces voor de inzet van nucleaire wapens.

Bij gebrek aan initiatief bij de andere lidstaten namen de Verenigde Staten uiteindelijk begin 1963 het voortouw in het bedenken van een voorstel voor een regeling met betrekking tot politieke controle over een eventueel gezamenlijk NAVO kernwapenarsenaal. Stikker wilde een oplossing forceren en besloot zich achter het Amerikaanse MLF voorstel te scharen en zich in te spannen dit voorstel geaccepteerd te krijgen door de andere lidstaten. Dit betekende niet dat hij als marionet fungeerde van de Amerikanen. Hij wilde simpelweg proberen het bondgenootschap eensgezind uit de deze impasse te krijgen. Het is duidelijk dat hij zich met alle moeite probeerde te positioneren tussen de Verenigde Staten en de Europese lidstaten. Het even onduidelijke als onmogelijke verzoek aan de Amerikanen *to ease their veto* was Stickers laatste (halfslachtige) poging om zowel de Amerikanen als de Europese lidstaten aan boord te krijgen.

Het MLF-voorstel bloedde dood door wisselingen van de wacht aan de politieke top van verscheidene grote Europese lidstaten. Daarnaast werd Kennedy, de grote voorvechter van het voorstel, vermoord. Zodoende kwam het ook niet tot een eindbeslissing. Ook de discussie over de vergroting van de conventionele NAVO-troepenmacht zou voortduren tot na Stickers ambtstermijn. Aangezien er geen eind is gekomen aan beide kwesties is de nadruk komen te liggen op de wijze waarop Stikker gedurende de discussies middels pappen en nathouden, op een pragmatische manier en zonder uitgesproken kant te kiezen, geprobeerd heeft de eenheid binnen het bondgenootschap te behouden.

Hoofdstuk 3

Disputen over Gebrekkige Raadpleging

‘Onze moderne democratische staatsinrichting eist, dat ook op militair gebied de uiteindelijke beslissingen berusten bij de civiele autoriteiten. De toepassing van dit beginsel is, vooral in tijden van spanning en gevaar, niet altijd gemakkelijk geweest, zelfs niet in de best georganiseerde Westerse landen.[...] In een internationale organisatie, waar uiteraard de bevoegdheid beslissingen te nemen minder duidelijk is afgebakend, ligt dit vraagstuk nog moeilijker.’

- Dirk Uipko Stikker¹⁰²

3.1. Raadpleging binnen de NAVO

Het proces van raadpleging behoort tot de kernmechanismen van internationale politieke bondgenootschappen als de NAVO. Net als het Atlantisch bondgenootschap als geheel is ook het raadplegingsmechanisme voortdurend aan ontwikkeling onderhevig geweest. Het geeft uiting aan de onderlinge politieke verhoudingen tussen de bondgenoten. De mate waarin raadpleging plaatsvindt evenals de manier waarop dat gebeurt zijn daarom altijd onderwerp van discussie geweest. Voor ingegaan kan worden op de vragen waarom raadpleging binnen de NAVO in de jaren zestig een problematische zaak was en hoe Dirk Stikker hier als Secretaris-Generaal van het bondgenootschap mee omging, is het eerst noodzakelijk het mechanisme van raadpleging te definiëren en de rol van een Secretaris-Generaal hierin te belichten.

In het Noord-Atlantische Verdrag, dat op 4 april 1949 werd getekend en ten grondslag lag aan de NAVO, stond raadpleging al genoemd. In artikel 4 staat letterlijk: ‘The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political

¹⁰² D.U. Stikker, *Memoires. Herinneringen uit de lange jaren waarin ik betrokken was bij de voortdurende wereldcrisis* (Rotterdam 1966) p. 326.

independence or security of any of the Parties is threatened.’¹⁰³ Het artikel impliceert dat geen van de lidstaten mag handelen zonder eerst de andere lidstaten geraadpleegd te hebben. Dat aspect van het artikel staat centraal in dit hoofdstuk. In dit artikel is raadpleging echter heel breed omschreven en zodoende is daarover door de jaren heen veel discussie over geweest en is het artikel op verschillende wijze geïnterpreteerd.

Er zijn vele definities gegeven van de term raadpleging in verband met de NAVO. Het is in ieder geval belangrijk om te begrijpen dat raadpleging meer inhoudt dan elkaar als lidstaten van een bondgenootschap op de hoogte houden van interne ontwikkelingen binnen de organisatie enerzijds en in de nationale besluitvorming anderzijds. Roger Hill, die van 1968 tot 1974 als politiek adviseur werkzaam is geweest op het NAVO hoofdkwartier en zodoende goed op de hoogte was van de problematiek van diplomatie binnen de NAVO, onderstreept dit. In zijn boek over raadpleging binnen de NAVO geeft hij zijn definitie van de term. Raadpleging is volgens hem:

‘exchanges of information, advice-giving and decision-making about political and quasi-political matters within the NATO network. The goal of this activity is to keep people informed, ensure harmony between national policies and alliance objectives, and establish common and collective positions. It refers to all consultations and related communications which take place in, in connection with, in direct relation to, or in preparation for, collective NATO discussions, notably in NATO headquarters but also in other allied capitals and centers.’¹⁰⁴

Hij benadrukt daarnaast dat raadpleging verschilt van onderhandeling in:

‘that there is an assumption, among participants, of common interests over a certain range of subjects, of a common purpose, and common ultimate goals. It also requires considerable degree of mutual trust, frankness, and readiness to adjust to others’ preoccupations and interests in pursuit of the collective good.’¹⁰⁵

Raadpleging is dus het mechanisme dat uiting geeft aan het feit dat landen in een bondgenootschap opereren. De Secretaris-Generaal heeft als hoogste ambtenaar binnen de NAVO organisatie een belangrijke leidende rol in het proces van raadpleging. Het is als leidinggevende zijn taak om de werking van dit mechanisme te garanderen en waar nodig corrigerend op te treden wanneer dit niet gebeurt. Zijn rol met de NAR is daarin ook erg

¹⁰³ NATO, ‘The North Atlantic Treaty’ (4 april 1949), http://www.nato.int/cps/en/SID-FC21DF74-405A6679/natolive/official_texts_17120.htm (4 januari 2014).

¹⁰⁴ Roger Hill, *Political Consultation in NATO* (Toronto 1978) p. 14.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 11.

belangrijk. Daarnaast behoort de verbetering van het raadplegingsproces, waar dit mogelijk is, tot de doelen van de Secretaris Generaal. Hill geeft een specifieke en zo volledig mogelijke taakomschrijving van de Secretaris-Generaal voor zowel binnen het bondgenootschap als naar buiten toe:

‘His [Secretaris-Generaal] task is to encourage the formulation of collective viewpoints among the allies, to help reconcile differences where they occur, to supervise the operation of the NATO machinery at all levels, and to act as the voice of the collectivity on matters of fundamental importance to the alliance. He must actively involve himself in the organization of consensus among the member countries, but he must avoid posing as an independent political authority which might undercut or even override the powers of the member states.’¹⁰⁶

De mate waarin die drang naar verbetering aanwezig was, verschilde door de jaren heen per persoon evenals de mate van succes. In de in dit hoofdstuk behandelde periode stond de NAVO onder grote druk en moesten er belangrijke en grote beslissingen genomen worden. Gezamenlijke besluitvorming en onderlinge informatie-uitwisseling werden daarom erg relevante onderwerpen binnen de NAVO. Aan Dirk Stikker de taak de raadpleging tussen de bondgenoten ook in deze moeilijke tijden te stimuleren. De kleinere lidstaten moesten het gevoel krijgen dat hun belangen en meningen ook in ogeschouw genomen werden in tijden van crisis. Wanneer zij dat gevoel niet hadden stonden de loyaliteit binnen de NAVO en daarmee dus ook de eenheid binnen het bondgenootschap op het spel.¹⁰⁷

3.2. Gebrekkige raadpleging groeit uit tot serieus probleem

In de jaren vijftig verscheen een rapport dat, naar het zich destijds liet aanzien, de procedures binnen de NAVO aanzienlijk zou veranderen. Het *Report of the Committee of Three on Non-Military Cooperation in NATO* voorzag de NAR van aanbevelingen over hoe de NAVO de samenwerking tussen de bondgenoten op niet-militair gebied kon vormgeven. Het rapport verscheen in december 1956 en omschreef het proces van raadgeving als volgt:

¹⁰⁶ Roger Hill, *Political Consultation in NATO*, 33.

¹⁰⁷ C. Wiebes en B. Zeeman, ‘I Don’t Need Your Handkerchiefs’: Holland’s Experience of Crisis Consultation in NATO’, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)* 66, nr. 1 (1990) 91-113, p. 93.

‘Consultation within an Alliance means more than letting the NATO Council know about national decisions that have already been taken; or trying to enlist support for those decisions. [...] At best, this will result in collective decisions on matters of common interest affecting the Alliance. At the least, it will ensure that no action is taken by one member without a knowledge of the views of the others.’¹⁰⁸

Het rapport moest de samenwerking en eenheid binnen het bondgenootschap bevorderen. De achterliggende gedachte van het rapport was dat een eind moest komen aan de voortdurende uitsluiting van de kleinere lidstaten van het besluitvormingsproces binnen het bondgenootschap. Op papier vond de besluitvorming binnen de NAVO plaats op basis van consensus, maar in de praktijk was het toch vaak een aangelegenheid waar alleen de grotere lidstaten actief aan deelnamen en waarbij de kleinere lidstaten zichzelf vaak terugvonden aan de zijlijn.¹⁰⁹ Voor kleinere lidstaten was het raadplegingsproces en daaruit voortkomend de mogelijkheid tot het beïnvloeden van andere staten een van de voornaamste redenen om zich aan te sluiten bij een bondgenootschap als de NAVO.¹¹⁰ Wanneer het raadplegingsproces dusdanig slecht functioneerde dat dit bijkomend voordeel van lidmaatschap van de NAVO niet meer gold, is het logisch dat de kleinere lidstaten hier niet tevreden mee waren.

In mei 1957 werden nieuwe procedures in gebruik genomen door de NAR op basis de aanbevelingen die de “*The Three Wise Men*”¹¹¹ hadden gedaan in hun rapport. In de praktijk zou er op korte termijn echter weinig veranderen. De Secretaris-Generaal van de NAVO in die periode, Paul-Henri Spaak, was erg ontevreden over die gang van zaken. Hij was een groot voorstander van de bevindingen uit het rapport en de daaropvolgend ingevoerde procedures. Hij zag de NAVO als het forum voor discussie en besluitvorming waar het politieke zaken betrof die het gehele bondgenootschap aangingen. Vanaf het eind van de jaren vijftig raakte de NAVO, zoals in de inleiding van deze studie naar voren is gekomen, in de crisisperiode die een groot deel van de jaren zestig zou duren. Spaak probeerde sinds het rapport van eind 1956 een gemeenschappelijk beleid te bewerkstelligen van de NAVO bondgenoten op verschillende gebieden. Zo hoopte hij bijvoorbeeld dat er overleg plaats zou

¹⁰⁸ Report of the Committee of Three on Non-Nuclear Military Cooperation in NATO, geraadpleegd op: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17481.htm

¹⁰⁹ L.S. Kaplan, ‘Report of “The Three Wise men”: 50 years on. Geraadpleegd op: <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/english/history.html>.

¹¹⁰ In hun onder noot 6 volledig geannoteerde artikel halen Cees Wiebes en Bert Zeeman voor dit statement Alistair Buchanan en zijn boek A. Buchanan, *Crisis Management: The New Diplomacy* (Boulogne-sur-Seine 1966). aan.

¹¹¹ Zo werden de drie leden genoemd van het comité dat het rapport over non-militaire samenwerking binnen de NAVO uitbracht. De leden waren: de Noor Halvard Lange, de Canadees Lester B. Pearson en de Italiaan Gaetano Martino.

vinden tussen *alle* NAVO bondgenoten over een gemeenschappelijke aanpak met betrekking tot de geplande ontmoeting tussen Eisenhower en Chroesjtsjov in 1960. Deze ontmoeting had Eisenhower al gepland zonder dit vooraf te bespreken in NAVO verband, dit ongetwijfeld tot grote teleurstelling van Spaak. Een gemeenschappelijke ‘NAVO-aanpak’ wenste Spaak ook voor de crisis die zich ontvouwde in Berlijn. Hij betwijfelde echter of het de NAVO bondgenoten zou lukken het eens te worden over een gemeenschappelijk beleid. Met de volgende gelaten woorden sprak hij zijn teleurstelling uit over de situatie: ‘We are now at a period where ‘great men’ were using personal visits and diplomacy, with each seeking to push its own policy, but with little attempt to evolve a common approach in the common interest.’¹¹² Nationale belangen hadden tot teleurstelling van Spaak voorrang en dit had tot gevolg dat de rol van de NAVO en dus van hemzelf minder belangrijk was dan hij had gehoopt te kunnen bewerkstelligen. Volgens Spaak zou de raadpleging over het te voeren beleid binnen het raamwerk van de NAVO plaats moeten vinden en niet via de gebruikelijke diplomatieke kanalen.¹¹³ Uiteindelijk liet Spaak aan het eind van 1960 aan zijn collega’s van de NAR weten dat hij zijn ontslag zou indienen. Hij was gefrustreerd over het gebrek aan vooruitgang en kreeg in zijn thuisland de kans de ministerspost van Buitenlandse Zaken (weer) te bekleden.

Stikker erfde de situatie die Spaak teleurgesteld achter liet. De raadpleging binnen de NAVO kwam niet in de buurt van het ideale beeld dat in het rapport van de *Three Wise Men* was geschetst. Stikker moest er zodoende voor zorgen dat deze situatie zou verbeteren. De eenheid van het bondgenootschap en de relevantie van de NAVO als politiek samenwerkingsverband stonden daarbij op het spel.

Uit deze en de vorige paragraaf komt naar voren dat de Secretaris-Generaal idealiter een belangrijke stimulerende rol zou moeten hebben in het raadplegingsproces van de NAVO. In werkelijkheid was dit echter geen uitgemaakte zaak. Om de stimulerende rol op een gedegen wijze te kunnen invullen was het noodzakelijk dat hij een goede informatiepositie had. De Secretaris-Generaal moest op de hoogte zijn van politieke ontwikkelingen aan beide zijden van de Atlantische Oceaan om als makelaar op te treden in het raadplegingsproces. Stikker was hiervan op de hoogte en dit hoofdstuk behandelt zodoende eerst de wijze waarop hij dit probeerde te bewerkstelligen. Vervolgens wordt ingegaan op de manier waarop hij als Secretaris-Generaal probeerde de situatie tussen de bondgenoten onderling op dit gebied te

¹¹² Dit citaat van Spaak is overgenomen uit: C. Nuenlist, ‘NATO’s role in East-West Relations, 1958-63’ in: A. Wenger, *Transforming NATO in the Cold War*, 73-74.

¹¹³ *Ibidem*, 74.

verbeteren, door tot een raadplegingspraktijk te komen die de meeste lidstaten beviel.

3.3. Stickers eis om betere inlichting

Vanaf het bestaan van de NAVO waren de Verenigde Staten in de leidinggevende positie geweest binnen het bondgenootschap. Het waren dan ook de Verenigde Staten die de rest van het bondgenootschap graag datgene wilden laten doen dat zij het beste achtten. Zodoende handelden de Verenigde Staten dus ook veelal op eigen houtje en speelden hun eigen belangen een grote rol bij dat handelen. Stikker zag dit en was vanaf het begin van zijn ambtstermijn al ontevreden over de informatievoorziening vanuit Washington aan zijn persoon. Het rapport van *The Committee of Three (Three Wise Men)* uit 1956 had vooral tot doel dat de grotere lidstaten – en zeker de Verenigde Staten – de NAVO meer als politiek forum gingen gebruiken voor politieke discussie. Als leider van het bondgenootschap had Stikker in dat licht zo veel mogelijk informatie nodig van de afzonderlijke lidstaten om goed te functioneren. Hij maakte dat daarom direct aanhangig tijdens zijn eerste bezoek aan de Verenigde Staten in juni 1962.

In een gesprek met onder andere *Assistant Secretary of State* Kohler en Amerikaans NAVO ambassadeur Finletter zei hij dat hij en zijn staf beter op de hoogte gehouden wilden worden van de gesprekken en ontwikkelingen in Washington om hun taken beter uit te kunnen voeren. Om dit te bewerkstelligen deed hij een opmerkelijk voorstel aan de Amerikaanse delegatie. Stikker stelde voor om zowel bij de politieke als de militaire autoriteiten in de Verenigde Staten een persoonlijke vertegenwoordiger te laten plaatsen om zo beter geïnformeerd te blijven over het reilen en zeilen van de grootste NAVO lidstaat. Daarbij ging het hem vooral om wat op multilaterale basis besproken werd in Washington. Voorbeelden daarvan waren de discussies tussen de ‘Vier van Berlijn’ en briefings van het *State Department* aan de Amerikaanse NAVO Ambassadeur en zijn staf.¹¹⁴ Stikker bedoelde dus niet dat hij een compleet inzicht moest krijgen in de nationale besluitvorming. Dit was voor de Amerikanen – zoals voor elke staat – vanuit het soevereiniteitsoogpunt een brug te ver en dat wist hij.

Stikker probeerde om het probleem dat zijn voorganger Spaak zo dwarszat voor

¹¹⁴ Memorandum van conversatie tussen Stikker en ambtenaren van *Department of State*, 14 juni 1961, NL-HaNA, Stikker, 2.21.156, inv. nr. 58.

zichzelf zo veel mogelijk op te lossen. *Secretary of State* Dean Rusk leek echter niet akkoord te willen laten gaan met de benoeming van een vertegenwoordiger in Washington. Daarentegen leek hij wel een Amerikaanse assistent te willen benoemen die ervoor zou zorgen dat Stikker telegrammen en samenvattingen van telegrammen zou krijgen die voor hem van belang waren. Verder zou deze ambtenaar ook notulen van relevante bijeenkomsten en andere informatie aan Stikker doorspelen. De Amerikanen leken met dit tegenvoorstel Stickers problemen te begrijpen en echt voor een oplossing te willen zorgen. Stikker zag dit in en wilde wel kijken of het Amerikaanse tegenvoorstel zou voldoen.¹¹⁵ Daarmee was de zaak voor dat moment afgedaan.

Natuurlijk wilde Stikker als leider van het bondgenootschap zelf beter op de hoogte gehouden worden van de zaken die zich in Washington afspeelden, maar zijn voorstel kan ook vanuit een ander perspectief bekeken worden. Een akkoord van de Verenigde Staten aangaande grotere transparantie richting Stikker met betrekking tot relevante besprekingen, zou tevens een uiting zijn van het feit dat de Amerikanen de NAVO meer als forum van discussie over politieke besluitvorming en beleid wilden gaan gebruiken. Het draaide allemaal om de vraag of de Verenigde Staten ook in gedrag zouden laten zien dat zij bereid waren de NAR tijdig op de hoogte te stellen van hetgeen zij van plan waren en of zij Stikker als Secretaris-Generaal belangrijk genoeg vonden om hem dusdanig veel inzicht in zaken te geven dat hij de discussies in de NAR beter kon leiden en, waar nodig, beïnvloeden.

Stikker werd in zijn onderneming gesteund door de NAR. Onder zijn voorganger Spaak was een rapport opgesteld dat de lange termijn planning voor het NAVO-beleid bevatte. Hierin kwamen ook de methodes van raadpleging aan de orde. Zo ook hoe volgens de NAR het raadplegingsproces buiten de NAR moest verlopen. Er vonden logischerwijs ook besprekingen plaats tussen NAVO lidstaten buiten de NAR om. In het rapport wordt gesteld dat het zinvol was om een waarnemer aanwezig te laten zijn die verbonden was aan de Secretaris-Generaal wanneer in zulk soort besprekingen zaken aan bod kwamen die van belang waren voor het bondgenootschap als geheel.¹¹⁶

¹¹⁵ Notitie van Stikker na een gesprek met *Department of State*, 16 juni 1961, Ibidem.

¹¹⁶ Rapport van de NAR aangaande lange termijn planning, 20 april 1961, NAVO Archieven, Document CM(61)30 Part 1, p. 14.

3.4. De eerste stappen in de verbetering van raadpleging tussen NAVO en lidstaten

Op 20 april 1961, een dag voordat Stikker officieel aan de slag ging als Secretaris Generaal, kwam er een rapport van de NAR uit over lopende kwesties. Het eerste deel daarvan was volledig gewijd aan het proces van raadpleging binnen de NAVO. In het rapport werd terugverwezen naar het rapport van *The Committee of Three* uit 1956. Door in te stemmen met dat rapport hadden de bondgenoten erkend dat voortdurende raadpleging tussen de soevereine staten waaruit de NAVO bestond de enige manier was om hun doelen te bereiken. Om het raadplegingsproces zo succesvol mogelijk te laten verlopen moest dit volgens de NAR zo vroeg mogelijk plaatsvinden, nog voor dat nationaal beleid bepaald was. Daarnaast kwam naar voren dat soms een situatie van “*agree to disagree*” geaccepteerd moest worden door de bondgenoten om het functioneren van het bondgenootschap te verbeteren en te voorkomen dat de raderen steeds vast zouden lopen.¹¹⁷

Verder werd de NAR gezien als het forum voor raadpleging betreffende de problemen die de gehele NAVO aangingen, vooral in de gevallen dat daadwerkelijk beslissingen genomen moesten worden. Daarentegen komt wel uit het rapport naar voren dat er volgens de NAR geen afkeurende houding aangenomen werd wanneer, voorafgaand aan het raadplegingsproces in de NAR, enig overleg zou plaatsvinden volgens de normale diplomatieke kanalen. Daar moest wel tegenover staan dat er tijdens die discussies geen beslissingen genomen zouden worden die de bondgenoten voor voldongen feiten zouden stellen.¹¹⁸

De mate waarin de bondgenoten elkaar onderling op de hoogte stelden van hun voornemens en acties bleef echter een heikel punt binnen de NAVO. Ondanks het rapport werd er door velen binnen het bondgenootschap nog wel een onderscheid gemaakt tussen de vier grotere lidstaten en zoals Stikker in een brief naar Dean Rusk verwoordde: “*the other eleven*”.¹¹⁹ Daarbij waren de vier grotere lidstaten de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en West-Duitsland. Deze lidstaten informeerden in de meeste gevallen elkaar onderling en van die vier grotere lidstaten handelden de Verenigde Staten nog het meest op eigen houtje.

¹¹⁷ Rapport van de NAR aangaande lange termijn planning, 20 april 1961, NAVO Archieven, Document CM(61)30 Part 1, pp. 2-3.

¹¹⁸ Ibidem, p. 8.

¹¹⁹ Telegram van Dirk Stikker aan Dean Rusk, 18 december 1961, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII: Western Europe and Canada, Document 118*, p. 341.

Stikker sprak met president Kennedy over dit probleem in februari 1962. Tijdens dat gesprek wordt bijvoorbeeld melding gemaakt van het feit dat bepaalde landen, zoals Canada, ontevreden waren over het feit dat zij pas achteraf op de hoogte werden gebracht van belangrijke ontwikkelingen rond de geplande gesprekken tussen de Amerikaanse ambassadeur in de Sovjet Unie Llewellyn Thompson en de Minister van Buitenlandse Zaken van de Sovjet Unie Andrei Gromyko. Daarbij zei Kennedy dat het al moeilijk genoeg was om overeenstemming over beleid te krijgen tussen drie of vier bondgenoten, laat staan met alle vijftien. Dan zouden de raderen volgens hem hoogstwaarschijnlijk vastlopen. Daarentegen zei hij tegen Stikker dat hij wel begreep dat een ieder binnen de NAVO op een adequate manier ingelicht moest worden. Stikker erkende het bestaan van dit langlopende probleem, maar was ervan overtuigd dat er op dat moment belangrijkere problemen waren dan kwesties rond de procedurele werking van het bondgenootschap.¹²⁰ Stikker zag in zijn eerste jaar als Secretaris-Generaal naar eigen zeggen genoeg aanknopingspunten om het raadplegingsmechanisme te verbeteren. Maar hij was wel zo eerlijk ook toe te geven dat de situatie nog niet in de buurt kwam van hetgeen in het rapport van *The Committee of Three* uit 1956 aanbevolen werd met betrekking tot raadpleging.¹²¹

In 1961 werd door de NAR de *Atlantic Policy Advisory Group (APAG)* in het leven geroepen. Hierin zaten hoge functionarissen van de verschillende ministeries van buitenlandse zaken van de NAVO lidstaten. De groep moest twee keer in het jaar op een vrije en informele manier kunnen discussiëren over beleidskwesties voor de lange termijn. De resultaten van deze discussies werden opgenomen in rapporten die vervolgens aangeboden zouden worden aan de NAR. De onderwerpen van discussie werden aangedragen en goedgekeurd door de NAR zodat de APAG echt als een direct ondersteunend comité gezien kon worden. De APAG was een goede stap in de verbetering van het raadplegingsmechanisme van de NAVO. Belangrijke beleidsonderwerpen konden vrijelijk besproken worden door de bondgenoten en zo konden zij elkaar op de hoogte brengen van de ontwikkelingen en de koers die zij met het bondgenootschap wilden varen met betrekking tot die kwesties. Dat de APAG in tegenstelling tot de NAR op een minder officiële manier bijeen kwam om de vrijheid van discussie te bevorderen kan in het licht gezien worden van het feit dat Stikker persoonlijk al in zijn tijd als permanent vertegenwoordiger een voorstander was van informele besprekingen. Het moet

¹²⁰ Memorandum van Conversatie tussen President Kennedy en Dirk Stikker, 6 februari 1962, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, Document 126*, p. 361.

¹²¹ Politiek Jaarrapport van Stikker, 17 april 1962, NAVO Archieven, Document CM(62)47, p. 7.

echter niet gezien worden als een *bypass* van de politieke raadpleging in de NAR. Dat laatste was namelijk erg belangrijk voor Stikker.

3.5. Hoge pieken en diepe dalen op het gebied van raadpleging

3.5.1. De ministeriële bijeenkomst in Athene

Op de ministeriële bijeenkomst van begin mei 1962 in Athene lieten de Verenigde Staten en de andere lidstaten duidelijk hun genoegen blijken over het bestaan van de APAG. Het was volgens hen een stap in de richting van een verbetering van het raadplegingsmechanisme van de NAVO.¹²² De Verenigde Staten zagen Stikker zelfs als de sleutel tot een effectiever raadplegingsmechanisme aangezien hij in zijn politieke jaarrapport¹²³ en tijdens de ministeriële bijeenkomst in Athene daarop volgend duidelijk had gemaakt dat er in zijn optiek mogelijkheden lagen voor verbetering in het politieke raadplegingsproces. Als *follow-up action* na de ministeriële bijeenkomst in Athene werden daarom door het *State Department* besprekingen aanbevolen met Stikker over de verbetering van de raadpleging in de NAR. Saillant detail is daarbij dat het *State Department* de daarvoor verantwoordelijke ambtenaren wees op het feit dat de slechte staat van dienst van de andere grotere NAVO lidstaten mede als basis van die besprekingen moest dienen.¹²⁴ De schuld moest dus niet bij de Verenigde Staten zelf gezocht worden. Dit alles moet in het licht gezien worden van het feit dat de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk tijdens de bijeenkomst in Athene hadden beloofd om alle bondgenoten in het vervolg te raadplegen wanneer de inzet van nucleaire wapens op stapel stond.¹²⁵ Dit was wat het raadplegingsproces betreft natuurlijk wel een statement.

Stikker heeft zich in Athene ook opgeworpen als voorvechter van een uitgebreider en meer gecentraliseerd raadplegingsproces in de NAR. Hij deed namelijk de suggestie dat de Permanent Vertegenwoordigers van ‘de Zes’ van Europa en het Verenigd Koninkrijk voortaan aan de NAR zouden rapporteren over bijeenkomsten van politieke leiders met betrekking tot de politieke en economische integratie van Europa. Waarschijnlijk zou dit van Amerikaanse

¹²² Notulen van ministeriële bijeenkomst op 5 mei, 7 juni 1962, NAVO Archieven, Document CR(62)23, p. 14.

¹²³ Politiek Jaarrapport van Stikker, 17 april 1962, NAVO Archieven, Document CM(62)47

¹²⁴ Circulair telegram van het Department of State naar bepaalde buitenlandse posten, 25 mei 1962, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, Document 139*, p. 398.

¹²⁵ Wiebes en Zeeman, ‘Crisis Consultation in NATO’, 96.

kant niet onmiddellijk leiden tot inhoudelijk zinvolle rapporten omdat het tot dan toe niet gebruikelijk was geweest te rapporteren op deze beleidsgebieden. Wel hielden de Amerikanen het voor mogelijk dat Stikker er misschien andere doelen mee voor ogen had, zoals de normalisering van het gebruik dat NAVO lidstaten de NAR zouden inlichten over relevante bijeenkomsten van politieke leiders. Dat zou het eerste doel zijn en vervolgens zou de verbetering van de inhoudelijke bruikbaarheid van de rapporten een volgend doel zijn. De Amerikanen waren positief over de voorstellen van Stikker, mede omdat zij zelf de NAR al hadden gerapporteerd inzake een aantal relevante bijeenkomsten van Kennedy. Zij zouden de suggesties van Stikker nog laten testen op uitvoerbaarheid en op basis daarvan een besluit nemen of zij gehoor zouden geven aan de Secretaris Generaal.¹²⁶

Op basis van het bronnenmateriaal kan gezegd worden dat de ministeriële bijeenkomst in Athene succesvol was. Zowel op het nucleaire vlak als op het gebied van raadpleging was dit het geval. Er werden goede afspraken gemaakt en waardevolle suggesties gedaan op beide vlakken. Ook de wijze waarop de besprekingen verliepen droeg bij aan dit beeld. De discussies kenmerkten zich door openhartigheid en volledigheid. De Verenigde Staten waren ook ruimhartig in de informatievoorziening aan de andere lidstaten op het gebied van hun besprekingen met de Sovjet Unie over Berlijn. Daarop kregen zij positieve en goedkeurende reacties van de andere ministers.¹²⁷ Op grond van de reactie van de Verenigde Staten op Stickers suggestie in de vorige alinea en de openheid van de Amerikanen tijdens de besprekingen in Athene, leek de conclusie gerechtvaardigd dat de Verenigde Staten de inspanningen van Stikker met betrekking tot raadpleging op waarde wisten te schatten. Kort daarna was er echter weer sprake van een situatie waarin de machtigste lidstaat op eigen houtje zou handelen en het raadpleging met zijn bondgenoten niet bepaald hoog op zijn prioriteitenlijst had staan.

3.5.2. De Cuba Crisis en de nasleep

In oktober van 1962 vond de Cuba Crisis plaats. Gedurende deze crisis balanceerden de Verenigde Staten op het randje van een kernoorlog met de Sovjet Unie. Er was sprake van een directe confrontatie tussen de twee grootmachten, maar uiteindelijk ging deze crisis de andere lidstaten van de NAVO net zo erg aan omdat zij bij een escalatie achter de Verenigde Staten zouden moeten staan. Een tweede – voor de Europese lidstaten nog belangrijker – punt was

¹²⁶ Circulair telegram van het Department of State naar bepaalde buitenlandse posten, 25 mei 1962, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, Document 139*, p. 398.

¹²⁷ Circulair telegram van het Department of State naar bepaalde buitenlandse posten, 9 mei 1962, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, Document 137*, pp. 389-390.

dat Europa zeer zwaar te lijden zou hebben onder een kernoorlog tussen de beide grootmachten. President Kennedy handelde bij het zoeken naar een uitweg uit deze crisis geheel op eigen houtje, maar voorkwam uiteindelijk escalatie. Deze risicovolle gok, waarbij de Europese lidstaten zich niet geheel onterecht achteraf als deel van de inzet beschouwden, zorgde voor verontwaardiging. Hoewel het voorkomen van escalatie een goede zaak was voor het gehele bondgenootschap, kan de risicovolle aanpak van Kennedy daarnaast niet bepaald gezien worden als een demonstratie van een goed werkend raadplegingsmechanisme. Zeker niet wanneer in ogenschouw wordt genomen hoe de Verenigde Staten zich wat dit onderwerp betreft hadden opgesteld op de ministeriële bijeenkomst in Athene. Ook daarom was er sprake van verbolgenheid aan de kant van de andere lidstaten. Het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland liepen daarin voorop.¹²⁸

Hoewel verbetering en intensivering van het raadplegingsproces binnen de NAVO continu onderwerp van discussie waren geweest, leken de Verenigde Staten dit alles in de wind te slaan met hun eenzijdige handelen gedurende de Cuba Crisis. De wijze waarop Kennedy de blokkade van Cuba wereldkundig maakte op 22 oktober 1962 karakteriseerde dit eenzijdige handelen van de Verenigde Staten het best. De NAVO bondgenoten waren pas 45 minuten voordat Kennedy de beslissing wereldkundig maakte op de hoogte gesteld van de blokkade. Dean Acheson was door Kennedy naar de NAR gestuurd om de lidstaten in te lichten.¹²⁹ Er is enige onduidelijkheid over hoe Acheson de boodschap heeft gebracht aan de NAR. Zo zou hij tegen de Gaulle hebben gezegd dat hij enkel was gekomen om iedereen op de hoogte te stellen van het Amerikaanse plan en niet om te raadplegen. De toenmalig Belgische permanent vertegenwoordiger en tevens deken van de groep vertegenwoordigers, André de Staercke, heeft later in een interview echter gezegd dat Acheson hem gevraagd had of de bondgenoten bezwaren hadden tegen het Amerikaanse plan. Vervolgens heeft hij Stikker bij zich geroepen om hem te vertellen dat zij slechts een paar minuten hadden om daarover te beslissen en vervolgens hebben zij besloten geen bezwaar te maken.¹³⁰

Achteraf gezien is het natuurlijk gissen hoe de verschillende lidstaten gereageerd hadden wanneer Kennedy wel gebruik had gemaakt van het raadplegingsproces alvorens te handelen. Naar alle waarschijnlijkheid hadden de bondgenoten geen bezwaar gemaakt.¹³¹ Dat was echter niet waar het om draaide. Het ging puur om het feit dat ze niet ingelicht waren.

¹²⁸ Wiebes en Zeeman, 'Crisis Consultation in NATO', 97

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ J. Kirgis, 'NATO Consultations as a Component of National Decisionmaking', *The American Journal of International Law* 73, nr. 3 (1979) 372-406, p. 400.

¹³¹ Ibidem.

Ook de uiteindelijke afhandeling van de crisis was een bilaterale aangelegenheid geweest tussen Kennedy en Chroesjtsjov waarbij de NAVO bondgenoten in de NAR in het duister gelaten werden.

In een statement in de NAR zei *Secretary of State* Dean Rusk later dat hij van mening was dat de Sovjet Unie verrast was door de genomen actie op 22 oktober en dat die actie uiteindelijk bijgedragen had tot het behoud van de vrede.¹³² In uitzonderlijke gevallen moest er volgens de Verenigde Staten gewoon gehandeld worden. Met andere woorden, *desperate times call for desperate measures*. Volgens Rusk moesten de raadplegingsmechanismen van de NAVO aangepast worden aan de verkorte tijdspanne waarin beslissingen genomen konden worden als gevolg van de verbeterde militaire technologie en de verhoogde communistische dreiging van dat moment.¹³³

In de periode na de crisis was het Amerikaanse handelen gedurende die spannende situatie logischerwijs onderwerp van gesprek tijdens discussies in de NAR. Het ging daarbij vooral om de manier waarop het raadplegingsmechanisme binnen de NAVO zou moeten werken in het geval van grote directe dreiging van escalatie zoals in het geval van de Cuba Crisis. Tot dan toe was directe raadpleging in geval van crises nog geen onderwerp van overleg geweest, maar met de Cuba Crisis was hier verandering in gekomen.

Binnen de NAR was men het er tijdens de ministeriële bijeenkomst aan het eind van 1962 in Parijs over eens dat de Verenigde Staten succes hadden geboekt met de uitkomst van de Cuba Crisis. Dat was ook zo, omdat een nucleaire escalatie voorkomen was en een gevoelige tik was uitgedeeld aan de Sovjet Unie. Maar de unilaterale wijze waarop dat was gegaan was nog altijd punt van discussie. Sommige kleinere lidstaten stelden zich op het standpunt dat, hoewel zij een groot voorstander waren van zo volledig mogelijke raadpleging in situaties die de gehele NAVO aangingen, actie zonder raadpleging in sommige gevallen de voorkeur had boven raadpleging zonder actie.¹³⁴ Vanuit Nederlandse hoek kwamen waarschuwende woorden van Minister van Buitenlandse zaken Joseph Luns. Hij vond dat de informele besprekingen tussen de Verenigde Staten en de Sovjet Unie die op dat moment op de agenda stonden, doorgang konden en moesten vinden, maar dat er een uitgebreide

¹³² Notulen van ministeriële bijeenkomst op 13 december 1962, 15 januari 1963, NAVO Archieven, Document CR(62)58, pp. 6-7.

¹³³ Notulen van ministeriële bijeenkomst op 13 december 1962, 15 januari 1963, NAVO Archieven, Document CR(62)58, pp. 11-12.

¹³⁴ Notulen van ministeriële bijeenkomst op 13 december 1962, 9 januari 1963, NAVO Archieven, Document CR(62)59, pp. 14-15.

raadpleging van de Verenigde Staten van de NAR aan elke bijeenkomst vooraf moest gaan.¹³⁵ Deze opmerking was gericht op de toekomst, maar had ook zeker betrekking op datgene wat er gebeurd was in het kader van de Cuba Crisis. Er was dus wel sprake van een zekere dubbelzinnigheid bij de bondgenoten. Men was enerzijds niet tevreden over het eenzijdige handelen van de Amerikanen, maar sommige lidstaten zagen de noodzakelijkheid daarvan aan de andere kant wel in.

Cees Wiebes en Bert Zeeman stellen in hun artikel over Nederlandse ervaringen in het raadplegingsproces van de NAVO een discrepantie vast in de evaluaties van de handelingswijze van de Verenigde Staten. Zo geven zij het voorbeeld van Manlio Brosio, de opvolger van Stikker als Secretaris-Generaal, die in 1974 stelt dat de eindiging van de Cuba Crisis een goed voorbeeld is van goede en tijdige raadpleging van de kant van de Verenigde Staten. Daar tegenover zetten zij James Nathan, die in zijn artikel over het onderwerp stelt dat de Crisis het bondgenootschap juist schade aan deed.¹³⁶ Op basis van het bronnenmateriaal kan ook een discrepantie vast worden gesteld in de initiële reacties van de bondgenoten op de handelwijze van de Verenigde Staten – die uitsluitend negatief waren – en de wijze waarop de bondgenoten dit later evalueerden.¹³⁷ Hoe de reacties ook waren, het is een feit dat de Verenigde Staten met hun handelen de rest van de bondgenoten een plek aan de zijlijn gaven.

Zoals Luns in meer algemene bewoordingen het gebrek aan raadpleging van de Verenigde Staten veroordeelde deed ook Paul-Henri Spaak dit. Inmiddels verworpen tot Belgisch Minister van Buitenlandse zaken en vicevoorzitter van de raad van ministers pakte Spaak de kans om de kwestie die mede zijn terugtreden als NAVO Secretaris-Generaal had ingeleid, onder de aandacht te brengen. Zoals hij al zo vaak had gedaan greep hij terug naar het rapport van *The Committee of Three* uit 1956. Hij uitte eens te meer zijn ergernis over het feit dat het bondgenootschap nog steeds niet veel verder was gekomen wat het raadplegingsmechanisme betrof. Volgens Spaak moesten de unaniem overeengekomen beginselen uit het rapport nu eindelijk eens vertaald worden in daadwerkelijke acties.¹³⁸

Ondanks de voortdurende nadruk die de Amerikanen tijdens bijeenkomsten van de NAR en op andere NAVO bijeenkomsten legden op hun intenties voor de verbetering van het raadplegingsmechanisme bleef gebrekkige raadpleging dus een belangrijk onderwerp van

¹³⁵ Notulen van ministeriële bijeenkomst op 13 december 1962, 9 januari 1963, NAVO Archieven, Document CR(62)59, pp. 14-15., p. 7.

¹³⁶ Wiebes en Zeeman, 'Crisis Consultation in NATO', p. 100.

¹³⁷ Wiebes en Zeeman spreken over '*universal resentment*' onder de bondgenoten, maar in documentatie van bijeenkomsten van de NAR (CR(62) 58 en CR(62) 59) zijn verschillende lidstaten een stuk minder negatief.

¹³⁸ Notulen van ministeriële bijeenkomst op 13 december 1962, 9 januari 1963, NAVO Archieven, Document CR(62)59, pp. 10-11.

discussie onder de bondgenoten. Net zoals tijdens zijn tijd als leider van de NAVO bleef Spaak als Belgisch Minister van Buitenlandse Zaken op elk mogelijk moment hameren op implementatie van het rapport van *The Committee of Three* en zijn eis dat er naar het rapport gehandeld zou worden. Rusk had namens de Verenigde Staten ook tijdens deze ministeriële bijeenkomst de mogelijkheid niet laten schieten zijn regering als een voorvechter van verbeterde raadpleging neer te zetten. Spaak bleef echter kritisch.¹³⁹ Met de komst van de APAG was onder Stikker een stapje in de goede richting gezet, maar zoals hiervoor beschreven is liet de Cuba Crisis zien dat de relatie tussen de Verenigde Staten en de rest beschreven kan worden als hiërarchisch. Er was een enorme ongelijkheid in de machtsbalans tussen enerzijds de Verenigde Staten en anderzijds de 14 andere lidstaten. Hierdoor kon het zo zijn dat de eenzijdige handelingen van de Verenigde Staten afgekeurd werden, maar dat hier verder niet naar gehandeld werd. Deze situatie liet zien dat er blijkbaar in de praktijk nog geen navolging gegeven kon worden aan de aanbevelingen uit het rapport van de *Committee of Three*, waar het raadpleging in de NAVO betrof. De Europese NAVO-landen konden simpelweg niet zonder de Verenigde Staten, alhoewel Frankrijk, als enige lidstaat, een anti-Amerikaanse houding aan durfde te nemen.

3.6. Nieuwe stappen naar verbetering

Aan het eind van 1962 en aan het begin van 1963 bepaalden de Nassau conferentie tussen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk en de implicaties daarvan voor het defensiebeleid van de NAVO de agenda van het bondgenootschap. De kwestie van het raadplegingsproces kwam zodoende even op een lager pitje te staan voor Stikker. Dit zou echter als gevolg van de ontwikkelingen op nucleair gebied weer veranderen. De MLF en de IAF vergden een hoop coördinatie tussen de lidstaten en dat zorgde er logischerwijs voor dat het raadplegingsproces aan een kritische blik onderworpen moest worden.

Begin maart bracht Stikker een bezoek aan Washington waar hij gesprekken had met zowel Kennedy als enkele van zijn belangrijke functionarissen. Hier kwam politieke raadpleging binnen de NAVO weer als belangrijk onderwerp naar voren. Walt Rostow, vooraanstaand adviseur op het *Department of State*, had van Dean Rusk de opdracht gekregen om het

¹³⁹ Ibidem, pp. 10-11.

onderwerp te bestuderen en hierover te spreken met Stikker.

In dit gesprek bracht Stikker het punt naar voren dat hij ook had proberen te maken op de ministeriële bijeenkomst in Athene. Namelijk dat hij van mening was dat de NAVO zich qua raadpleging niet alleen moest focussen op militaire problematiek, maar dat ook bredere politieke problemen bespreekbaar gemaakt moesten worden in de NAR. Daarin vonden Rostow en hij elkaar. Waar hun meningen echter in divergeerden was de procedure van raadpleging binnen de NAVO. Met de procedure die Rostow namens de Verenigde Staten bespreekbaar wilde maken bij Stikker, werden volgens de Secretaris-Generaal enkel de wensen van de Verenigde Staten en enkele andere grotere lidstaten ingewilligd. Stikker maakte duidelijk dat een gelijke deelname van kleinere lidstaten belangrijk was voor hem.¹⁴⁰

Stikker maakte ook duidelijk dat de NAR volgens hem ook crisis consultatie kon voeren, dus in gevallen zoals de Cuba Crisis, en dat dit in die situaties dus ook moest gebeuren.¹⁴¹ Verder liet de Nederlandse Secretaris-Generaal zien dat hij, waar het politieke raadpleging binnen de NAVO betrof, op onderdelen in dezelfde geest handelde als zijn voorganger Spaak. De NAR moest volgens Stikker het centrale orgaan van de NAVO zijn waar het politieke raadpleging betrof en dat was bij zijn illustere Belgische voorganger ook een van de speerpunten van het beleid geweest.¹⁴² Uiteindelijk bleek het gebrek aan resultaat op dit terrein voor de Belg een van de grootste teleurstellingen van zijn ambtstermijn als Secretaris-Generaal.

Begin 1963 nam Stikker op de bijeenkomsten van de NAR een ontwikkeling waar die hem zeer tevreden stelde. Er was een tendens zichtbaar waarbij de verschillende lidstaten steeds vaker naast hun Permanente Vertegenwoordigers ook ministers met een relevante portefeuille zitting lieten nemen in dergelijke bijeenkomsten. Niet langer was de aanwezigheid van ministers overwegend voorbehouden voor de halfjaarlijkse ministeriële variant. Dit was volgens Stikker een teken dat de verschillende bondgenoten de door hem zo gewenste centrale rol van de NAR in het raadplegingsproces binnen de NAVO begonnen te onderkennen.¹⁴³ Dit kwam voort uit ontwikkelingen die plaatsvonden op het nucleaire vlak. De NAVO stond namelijk aan de vooravond van een nauwere samenwerking tussen de lidstaten op dit gebied.

¹⁴⁰ Memorandum van conversatie tussen Stikker en Walt Rostow, 5 maart 1963, NL-HaNA, Stikker, 2.21.156, inv. nr. 58.

¹⁴¹ Memorandum van conversatie tussen Stikker en McGeorge Bundy, 6 maart 1963, NL-HaNA, Stikker, 2.21.156, inv. nr. 58.

¹⁴² Memorandum van conversatie tussen Stikker en Kennedy, 6 maart 1963, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, Document 179*, p. 619.

¹⁴³ Notulen van bijeenkomst van de NAR op 10 april 1963, 20 april 1963, NAVO Archieven, Document CR(63)19, p. 4.

In de aanloop naar de Ministeriële bijeenkomst die in mei plaats zou vinden in Ottawa werd alles in gereedheid gebracht om de *Inter-Allied Force (IAF)* officieel aangenomen te krijgen.¹⁴⁴ Wanneer dit zou gebeuren zou het raadplegingsmechanisme van de NAVO moeten veranderen om de nauwere nucleaire samenwerking mogelijk te maken. Daarin hadden de twee lidstaten die de strijdmacht leverden, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, volgens hem een verplichte rol. Zij moesten de andere lidstaten *more fully*¹⁴⁵ gaan inlichten over operaties waar nucleaire wapens mee gemoeid waren. Meer dus dan voorheen het geval was. Daarnaast moest de SACEUR naast zijn normale verantwoordelijkheden richting het *Military Committee* en de *Standing Group* ook van tijd tot tijd briefings gaan geven voor het deskundige deel van de NAR inzake de ontwikkelingen op het gebied van nucleaire planning.¹⁴⁶

In de aanloop naar de ministeriële bijeenkomst eind mei in Ottawa bracht Stikker ook zijn jaarlijkse politieke terugblik uit. Hierin analyseerde de Secretaris-Generaal de grote politieke problemen waar het bondgenootschap zich in het afgelopen jaar mee geconfronteerd zag en de mate waarin het de lidstaten gelukt was middels effectieve raadpleging en samenwerking deze problemen het hoofd te bieden. Stikker had, met de crises rond Berlijn en Cuba vers in het geheugen, genoeg stof tot napraten.

In de vijfde paragraaf van dit hoofdstuk is de Cuba Crisis aan bod gekomen als een gebeurtenis die pijnlijk de gebreken in het raadplegingsproces van de NAVO blootlegde. Vooral de hiërarchische relatie tussen de Verenigde Staten en de rest van de lidstaten was evident. In zijn politieke terugblik drukte Stikker zich, ondanks het gebrek aan raadpleging dat die gebeurtenis kenmerkte, opvallend mild uit wanneer de Cuba Crisis ter sprake kwam. Hij zei hierover in het rapport:

‘While it was not possible, given the nature of the crisis and the speed at which events moved, to conduct detailed consultation on every aspect, the Council were [sic] kept closely and fully informed by the United States government, who sent Mr. Acheson on a special mission to Paris to inform them of the facts of the situation, to explain the United States policy, and to seek the support of the Alliance.’¹⁴⁷

¹⁴⁴ Het tweede hoofdstuk van deze studie kan worden geraadpleegd voor een uitgebreider verslag van de gebeurtenissen omtrent de IAF en de gemeenschappelijke nucleaire NAVO strijdmacht in het algemeen.

¹⁴⁵ Rapport van Stikker aan de Permanente Vertegenwoordigers, 30 april 1963, NAVO Archieven, Document PO(63)229, p. 6.

¹⁴⁶ Rapport van Stikker aan de Permanente Vertegenwoordigers, 30 april 1963, NAVO Archieven, Document PO(63)229, p. 6.

¹⁴⁷ Jaarlijkse politieke terugblik van Stikker, 6 mei 1963, NAVO Archieven, Document CM(63)29, p. 3.

De resterende lidstaten na genomen actie inlichten, zoals de Verenigde Staten deden in het geval van de Cuba Crisis, is niet de raadpleging zoals bedoeld in het vierde artikel van het Noord-Atlantische Verdrag en dus ook niet de raadpleging die Stikker als Secretaris-Generaal probeerde te promoten. Vanuit dat licht bezien is de toon van het bovenstaande citaat uit het rapport misschien niet helemaal goed te plaatsen. Anderzijds, het was ook Stickers taak als Secretaris-Generaal om de eenheid te bewaren en zodoende was een document als de jaarlijkse politieke terugblik niet de plek om commentaar of kritiek te leveren. Zeker niet gezien het feit dat er geen onoverkomelijke onenigheden tussen de lidstaten waren ontstaan in de nasleep van het Amerikaanse handelen tijdens de Cuba Crisis.

In zijn conclusies is Stikker erg positief waar het de ontwikkelingen in het raadplegingsproces betreft. Zo meldde hij daarin letterlijk: ‘In particular, as this appraisal, I think, clearly shows, there has been a notable improvement in the techniques, the flexibility and the scope of political consultation in the Alliance.’¹⁴⁸ De besproken politieke terugblik moet toch vooral als een soort aanmoediging worden gezien voor de toekomst. Veel verder dan standaard conclusies en positieve constatering kwam Stikker in het document niet. De eerste helft van 1963 was vanuit het Oost-West perspectief bezien verder relatief rustig te noemen. Er heerste een klimaat van relatieve ontspanning tussen de Verenigde Staten en de Sovjet Unie na de Cuba Crisis. Interne discussies binnen het bondgenootschap omtrent een gezamenlijke NAVO strijdmacht namen zodoende een groot deel van de agenda in beslag, zoals in het voorgaande hoofdstuk gelezen kan worden.

3.7 Uitgebreidere informatieverstrekking ter ondersteuning van *NATO Forceplanning*

In een statement tijdens een bijeenkomst van de NAR in de zomer van 1963 sprak Stikker zich uit over de noodzakelijkheid van een grootschalige gecoördineerde planningsexercitie voor het gezamenlijke defensiebeleid van het bondgenootschap. Daarbij benadrukte hij het belang van een goede coördinatie tussen de nationale autoriteiten van de verschillende lidstaten en de daarmee belaste NAVO organen. Daarbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat Stikker hier niet mee bedoelde dat hierbij buiten de NAR om gewerkt kon worden, want de raad moest wel degelijk het eindstation van al het overleg zijn. De crux van

¹⁴⁸Jaarlijkse politieke terugblik van Stikker, 6 mei 1963, NAVO Archieven, Document CM(63)29, p. 6.

het probleem zat volgens Stikker in het vinden van een methode voor de coördinatie tussen de verschillende lidstaten en de NAVO organen. Hiervoor deed hij, nadat de wenselijkheid hiervan bij de ministeriële bijeenkomst in Ottawa naar voren was gekomen, in het document PO(63)277 enige voorstellen.¹⁴⁹

Waar het in deze planningsexercitie vooral om zou draaien was de mate waarin nationale autoriteiten bereid zouden zijn informatie beschikbaar te stellen aan de NAVO. Hun werd gevraagd hun nationale doelstellingen voor de daaropvolgende jaren op een zo volledig mogelijke wijze te overleggen met het speciaal daarvoor samengestelde *Joint NATO Planning Team (JNPT)*. Hiermee wordt een ander aspect van het raadplegingsproces binnen de NAVO aangeboord dan eerder in dit hoofdstuk voorbij is gekomen. In de voorgaande pagina's stond vooral het eenzijdig handelen zonder raadpleging van de grotere lidstaten centraal. In deze paragraaf draait het meer om de bereidheid van de lidstaten elkaar een kijkje in de keuken te geven. Dat was toch iets waar staten enigszins huiverig tegenover stonden en tegenwoordig nog steeds staan. Tot dan toe waren er de *Annual Reviews*, maar Stikker wilde een nog uitgebreider beeld. Daarbij maakte hij echter wel het voorbehoud dat de door de lidstaten verstrekte informatie, door het voorlopige karakter, geenszins als een politiek commitment gezien moest worden.¹⁵⁰

Het *JNPT* zou volgens Stikker samengesteld moeten worden uit representanten van de Internationale Staf en de Militaire Autoriteiten van de NAVO en daarnaast zouden externe experts op tijdelijke basis hun bijdrage leveren met hun specifieke expertise. Dit team moest dan langs de verschillende hoofdsteden van de lidstaten gaan om de benodigde informatie te verzamelen over de huidige stand van zaken. Vervolgens zou een *Special Group* met de verschillende nationale autoriteiten gaan overleggen over de middelen die in de periode 1964-1970 beschikbaar gesteld zouden kunnen worden in NAVO verband. Van beide teams werden vervolgens studies verwacht die deze eerste fase, oftewel de *Fact Finding Phase*, zouden completeren.¹⁵¹

In de tweede fase zou het JNPT een voorlopig plan maken waarin de voorgestelde bijdragen per land kenbaar gemaakt zouden worden. Dit plan zou vervolgens aangeboden worden aan de NAR. In samenwerking met experts op verschillende gebieden zouden dan

¹⁴⁹Notulen van bijeenkomst van de NAR op 25 juli 1963, 29 juli 1963, NAVO Archieven, Document CR(63)40, p. 4.

¹⁵⁰Notulen van bijeenkomst van de NAR op 25 juli 1963, 29 juli 1963, NAVO Archieven, Document CR(63)40, p. 8.

¹⁵¹Een door Stikker voorgestelde procedure om de militaire lange termijn planning op orde te krijgen, 6 juni 1963, NAVO Archieven, Document PO(63)277, pp. 2-4.

punten van extra aandacht worden gezocht. Ook zou gekeken worden op welke plekken misschien meer van lidstaten verwacht zou mogen. In samenwerking met het JNPT zou vervolgens een herzien plan opgesteld worden dat uiteindelijk tijdens de ministeriële bijeenkomst in het voorjaar van 1964 ter goedkeuring aan de ministers aangeboden had moeten worden.¹⁵²

De innovatie ten opzichte van al de voorgaande planningsexercities van de NAVO zat volgens Stikker in het feit dat het *Joint Planning Team* samengesteld was uit zowel civiele- als militaire functionarissen.¹⁵³ Op deze wijze zou het raadplegingsproces tussen de verschillende lidstaten een horizontale vertakking krijgen waardoor plannings effectiever, sneller en doeltreffender konden worden gemaakt. Dit vereiste zoals eerder naar voren is gekomen van de verschillende lidstaten dat zij een tandje bij zouden moeten schakelen waar het de informatievoorziening betrof.

3.8. De ‘kleine’ Detente in 1963

Na afloop van de Cuba Crisis brak in 1963 een periode van relatieve ontspanning aan in de Oost-West verhouding.¹⁵⁴ Net als bij periodes van crisis in de Oost-West verhoudingen waren periodes van detente tussen de twee grootmachten meetmomenten voor de werking van het raadplegingsproces binnen de NAVO. De mate van raadpleging binnen de NAVO was in tijden van ontspanning tussen de Verenigde Staten en de Sovjet Unie een heikel punt. In hoeverre zouden de Amerikanen hun NAVO bondgenoten op de hoogte houden van hun betrekkingen met de Sovjet Unie? Verdenkingen aan het adres van de Verenigde Staten dat zij een akkoord zochten met de Sovjet Unie ten koste van Europa en dat zij daarnaast een weg zochten om de NAVO te domineren werden snel gemaakt en logischerwijs even zo snel tegengesproken van Amerikaanse zijde.¹⁵⁵

De Amerikanen waren in een sfeer van ontspanning met de Sovjet Unie verwickeld in onderhandelingen over een verbod op kernproeven. In de NAR gaven de kleinere lidstaten

¹⁵² Een door Stikker voorgestelde procedure om de militaire lange termijn planning op orde te krijgen, 6 juni 1963, NAVO Archieven, Document PO(63)277 pp. 4-5.

¹⁵³ Een door Stikker voorgestelde procedure om de militaire lange termijn planning op orde te krijgen, 6 juni 1963, NAVO Archieven, Document PO(63)277, p. 5.

¹⁵⁴ A. Wenger, ‘Crisis and Opportunity: NATO’s Transformation and the Multilateralization of Détente, 1966-1968.’, *Journal of Cold War Studies* 6, nr. 1 (2004) pp. 22-74, p. 23.

¹⁵⁵ A. Locher and C. Nuenlist, ‘What role for NATO? Conflicting Western Perceptions of Détente, 1963-1964’, *Journal of Transatlantic Studies* 2, nr. 2 (2004) pp. 185-208, p. 187.

uiting aan hun angst dat zij buitenspel gezet zouden door er alsmaar bij de Amerikanen op aan te dringen dat zij de NAR zouden raadplegen waar het hun contacten met de Sovjet Unie betrof. Zo gaf de Italiaanse vertegenwoordiger aan dat hij begreep dat er in het geval van Berlijn bepaalde lidstaten waren met speciale verantwoordelijkheden, maar dat op het gebied van de algemene Oost-West relatie alle lidstaten gelijke verantwoordelijkheden hadden. Zodoende moesten de Amerikanen de NAR dus ook over de ontwikkelingen verwittigen. De Nederlandse vertegenwoordiger was hier nog specifiek in en ventileerde zijn wens dat de delegatie die voor onderhandelingen naar de Sovjet Unie zou gaan, eerst voor een discussie in de NAR zou moeten verschijnen.¹⁵⁶ De Amerikanen gaven hier echter geen gehoor aan omdat zij op dat moment een goede kans op verbetering van de betrekkingen met de Sovjet Unie zagen en daarom zo veel mogelijk hun eigen plan wilden trekken. Daarbij moet gelijk gezegd worden dat uit het bronnenmateriaal blijkt dat de Amerikanen wel degelijk de intentie hadden niets te doen wat ten koste zou gaan van de NAVO.¹⁵⁷ Het feit dat echter voor deze studie relevant is, is dat de Verenigde Staten weer faalden in de informatievoorziening aan hun bondgenoten waar het dit onderwerp betrof. Uit de voorgaande twee paragrafen blijkt dat de raadpleging op andere onderwerpen onder leiding van Stikker wel verbeterde, maar de kans op succesvolle toenadering naar Moskou zorgde ervoor dat de Amerikanen dit op hun eigen manier leken te willen aanpakken. Het onderhoud tussen beide grootmachten leidde echter wel tot overeenstemming over het *Limited Test Ban Treaty (LTBT)*. De vervolgstap zou een Non-Agressie Pact (NAP) zijn, maar over de vervolgstappen in Oost-West kwesties zouden de Amerikanen wel ruggenspraak houden met hun bondgenoten van de NAVO.¹⁵⁸

Vervolgens kwamen ook in de NAR de discussies op gang tussen voorstanders en critici van een meer uitgebreide periode van detente in de Oost-West relaties. Daarbij schaarden Frankrijk en West-Duitsland zich in de laatste groep. Zij waren bang dat de Amerikanen Europa in de steek zouden laten. De Amerikanen namen volop deel in de discussies in de NAR en de gesprekken tussen Oost en West kwamen daarom enigszins stil te liggen. Als gevolg daarvan kwam een verdere ontspanning tussen de twee grootmachten tijdelijk op de tocht te staan. Hieruit voort kwam echter weer een voordelige ontwikkeling vanuit een bondgenootschappelijk perspectief. De NAR diende namelijk als centraal forum voor discussie over eventuele Oost-West besprekingen in de toekomst en in die discussies had

¹⁵⁶ Notulen van bijeenkomst van de NAR op 3 juli 1963, 9 juli 1963, NAVO Archieven, Document CR(63)36, pp. 10-12.

¹⁵⁷ In het artikel A. Locher and C. Nuenlist, 'What role for NATO?', p. 188. staat dit weergegeven, evenals de daarvoor door Locher en Nuenlist geraadpleegde documenten.

¹⁵⁸ Locher and Nuenlist, 'What role for NATO?', p. 187.

Stikker een actieve en nadrukkelijk bemiddelende rol.¹⁵⁹ Op die wijze zorgde hij ervoor dat de discussies waardevol en relevant waren en had hij een belangrijke bijdrage aan de waardering die de lidstaten gedurende 1963 meer en meer toedichtten aan de NAR. Zoals in paragraaf 3.6 van deze studie naar voren is gekomen was deze ontwikkeling vanaf het begin van het jaar aan de gang. Toen Kennedy in november van dat jaar werd vermoord en de onervaren Johnson zijn plek in nam, leek de deur richting detente voorlopig even dicht te vallen. De spanningen binnen het bondgenootschap tussen voor- en tegenstanders van detente namen daarmee ook af.

3.9. Stickers laatste actieve maanden

3.9.1. Aanhoudende inzet voor effectievere NAVO raadpleging

Op een van de eerste bijeenkomsten van de NAR in het jaar 1964 maakte Stikker eens te meer duidelijk hoe hij over de rol van de NAR in het raadplegingsproces van de NAVO dacht. In zijn gehele periode als Secretaris-Generaal had Stikker zich overeenkomstig zijn voorganger Spaak hard gemaakt voor het gebruik van de NAR als het centrale forum van discussie over kwesties die het gehele bondgenootschap aangingen. Toen de NAR in het laatste stuk van de bijeenkomst aan de algemene politieke vraagstukken toe was gekomen, nam Stikker het woord en somde een aantal lopende kwesties op die volgens hem op dat moment aandacht behoeften. Hij gebruikte die opsomming om aan te geven dat de agenda van de NAR tijdens bijeenkomsten gedomineerd werd door administratieve en procedurele punten. Dit kon volgens Stikker niet de bedoeling zijn. Hij nodigde de vertegenwoordigers daarom uit om suggesties te doen over de wijze waarop de bijeenkomsten beter georganiseerd konden worden zodat er voldoende tijd overbleef voor politieke raadpleging tussen de lidstaten.¹⁶⁰ Dit statement past geheel in de consequente wijze waarop Stikker probeerde vorm te geven aan het raadplegingsproces van de NAVO en de wijze waarop hij probeerde zowel de grote als kleine deelstaten daarin te betrekken en zich daar op een adequate manier voor in te zetten.

Stikker deed vervolgens ook een suggestie om de discussies relevanter en inhoudelijker te krijgen. De Secretaris-Generaal bepaalde over het algemeen de onderwerpen die bij de bijeenkomsten van de NAR aan bod zouden komen. Stikker was echter van mening

¹⁵⁹Locher and Nuenlist, 'What role for NATO?', p. 190.

¹⁶⁰Notulen van bijeenkomst van de NAR op 22 januari 1964, 10 februari 1964, NAVO Archieven, Document CR(64)4, pp. 16.

dat de permanent vertegenwoordigers in een betere positie waren om deze taak op zich te nemen dan hij als Secretaris-Generaal. Zij ontvingen in tegenstelling tot de Secretaris-Generaal telegrammen over de situatie in de wereld en dat was volgens hem een nuttig instrument bij het bepalen van relevante agendapunten. Tot slot zei Stikker dat het op hem over was gekomen alsof de NAR graag zag dat er in de toekomst een speciale dag per week uitgetrokken zou worden waarop de internationale situatie besproken zou worden, desnoods op informele basis.¹⁶¹ Uiteindelijk werd in ieder gevel het gebruik ingesteld dat elke bijeenkomst van de NAR ingeleid werd met een ronde van politieke raadpleging.¹⁶²

In de laatste maanden van zijn tijd als Secretaris-Generaal bleef Stikker nadenken over een effectiever raadplegingsmechanisme. Het beslissingsproces binnen de NAVO behoorde ook tot dat raadplegingsmechanisme. In een gesprek met Amerikaanse functionarissen van de Johnson regering liet Stikker zich uit over wat volgens hem het grootste obstakel op de weg naar een effectieve NAVO organisatie was. Dit was volgens hem de regel van unanimitieit die centraal stond in het beslissingsproces en dan vooral de blokkerende werking die uitging van de Fransen daar zij vaak gebruik maakten van hun veto.¹⁶³ Ter verbetering van deze situatie deed hij de suggestie een gebruik van de *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)* – de organisatie waar hij ook werkzaam was geweest – over te nemen. Dat zou betekenen dat wanneer een lidstaat het niet eens was met de actie die de meerderheid wilde ondernemen, die desbetreffende lidstaat zich kon onthouden van deelname terwijl de andere lidstaten hun gang gingen. Het was volgens Stikker in overeenstemming met wat een basis doctrine van de NAVO had moeten zijn: dat geen lidstaat een andere lidstaat moest dwingen om tot een bepaalde actie over te gaan, maar dat ook geen enkele lidstaat andere lidstaten moest beletten om noodzakelijk geachte acties te ondernemen.¹⁶⁴ Met een dusdanige regeling zou Stikker de kleinere lidstaten ongetwijfeld vreugdevol stemmen.

3.9.2. Stikker zwaait af

In de derde paragraaf van dit hoofdstuk komt naar voren dat Stikker niet tevreden was over de manier waarop hij als Secretaris-Generaal door de Verenigde Staten op de hoogte werd

¹⁶¹ Notulen van bijeenkomst van de NAR op 22 januari 1964, 10 februari 1964, NAVO Archieven, Document CR(64)4, pp. 20.

¹⁶² Memorandum van Conversatie tussen Stikker en Dean Rusk, 18 maart 1964, *FRUS, 1964-1968, Vol. XIII: Western Europe Region, Document 12*. p. 26.

¹⁶³ Over het saboterende Franse gedrag binnen de NAVO dat hier bedoeld wordt en de manier waarop Stikker hiermee om ging, is meer te lezen in het vierde hoofdstuk van deze studie.

¹⁶⁴ Memorandum van Conversatie tussen Stikker en Dean Rusk, 18 maart 1964, *FRUS, 1964-1968, Vol. XIII: Western Europe Region, Document 12*. p. 26.

gehouden over hun handelen. Als grootste lidstaat handelden de Amerikanen veelal op eigen houtje. Stikker stapte echter wel naar de Verenigde Staten toen hij wilde aftreden als leider van de NAVO en zodoende lijkt hij hen toch een bepaalde *status aparte* te geven door uitvoerig met hen te overleggen over de gewenste opvolger. Tijdens een bezoek aan de Verenigde Staten in maart van 1964 had hij hierover een gesprek met Dean Rusk.

In het gesprek meldde Stikker aan Rusk dat hij van plan was zijn functie neer te leggen. Daarbij meldde Stikker dat hij niet tevreden was over de eventuele opvolgers die op dat moment ten tonele waren verschenen. Rusk liet zich op zijn beurt ontvallen dat de Verenigde Staten een actieve rol hadden gespeeld bij Stickers benoeming in 1961 en dat hij daarom niet zeker was of dat deze keer weer het geval kon zijn. Zeker als de verslechterde relatie tussen de Verenigde Staten en Frankrijk in ogenschouw werd genomen. Daaruit voortkomend meldde hij Stikker dat de Amerikanen geen tegenstand zouden bieden als de Europese lidstaten tot een vergelijk konden komen over een opvolger.¹⁶⁵ Zo aan het einde van zijn ambtstermijn is het interessant om te zien dat Stikker zo in detail zijn gewenste opvolger bespreekte in een *tête à tête* met de Amerikaanse Minister van Buitenlandse Zaken. Waar hij zich gedurende zijn tijd als Secretaris-Generaal wel degelijk hard maakte voor een toenemende gelijkheid tussen de grotere en de kleinere lidstaten bleek dit toch een zaak te zijn die hij als eerste met de Amerikanen wilde bespreken.

3.10. Concluderende Paragraaf

Dirk Stikker was Secretaris-Generaal van de NAVO op een moment dat het bondgenootschap een verandering moest doormaken waar het de mate van samenwerking tussen de lidstaten betrof. In het begin was er enkel sprake van een militair samenwerkingsverband, maar daarna moesten de lidstaten ook steeds meer op politiek vlak gaan samenwerken om een antwoord te hebben op de ontwikkelingen in de Koude Oorlog en op de rest van het wereldtoneel. Net als in het voorgaande hoofdstuk was de centrale kwestie eigenlijk de hiërarchische relatie tussen de Verenigde Staten en de rest van de lidstaten. De Amerikanen handelden bijna uitsluitend op eigen houtje en weigerden de rest van de lidstaten te betrekken in zaken die eigenlijk het gehele bondgenootschap aangingen.

¹⁶⁵ Memorandum van Conversatie tussen Stikker en Dean Rusk, 18 maart 1964, NL-HaNA ,Stikker, 2.21.156, inv. nr. 58.

Stikker wilde in eerste instantie zijn eigen informatiepositie ten opzichte van de Verenigde Staten zoveel mogelijk verbeteren om op de meest effectieve wijze als makelaar op te treden in het raadplegingsproces van het bondgenootschap. Ten einde dit voor elkaar te krijgen deed Stikker een dappere poging om zichzelf en zijn staf beter op de hoogte te krijgen van de relevante ontwikkelingen aan de Amerikaanse zijde van de Atlantische Oceaan. Zijn voorstel om een persoonlijke vertegenwoordiger te laten plaatsen bij de Amerikaanse politieke en militaire autoriteiten bleek echter geen vruchtbare onderneming. Daarop nam hij genoegen met de Amerikaanse toezegging dat zij hem van alle benodigde informatie zoude voorzien.

Stikker was ook een Secretaris-Generaal die graag institutionele verbeteringen steunde binnen de NAVO, ook met als doel de raadpleging binnen het bondgenootschap te verbeteren. De instelling van de APAG was zodoende geen onlogische ontwikkeling. Het was dan wel geen officieel orgaan, maar wel een direct ondersteunend comité dat het raadplegingsproces ten goede zou komen. Hier werd zowel door de Verenigde Staten als de andere lidstaten goed op gereageerd. De Nederlandse Secretaris-Generaal wilde er daarnaast voor zorgen dat de NAR het belangrijkste forum voor raadpleging werd betreffende problemen die de gehele NAVO aangingen. Vanuit dat licht zag Stikker de APAG niet als een bypass voor de raadpleging in de NAR, maar was het als aanvulling daarop bedoeld.

Op papier kan dit waarschijnlijk als een opdracht voor alle lidstaten van de NAVO gezien worden, maar in de praktijk was het vooral aan de Verenigde Staten gericht. Zij onttrokken zich ten slotte vooral aan het raadplegingsproces in de NAR. Het was ook op dit gebied veelal weer een geval van de Verenigde Staten versus ‘de rest’. Zeker in gevallen waarin de NAVO als eenheid naar buiten moest treden en handelen – zoals in het geval van de Cuba Crisis – was dit voor de andere lidstaten een storend gegeven.

Het werk dat Stikker stak in de verbetering van het raadplegingsproces richtte zich echter niet alleen op de Verenigde Staten. Zo stelde hij tijdens de ministeriële bijeenkomst in Athene in 1962 voor dat de Permanent Vertegenwoordigers van ‘de Zes’ van Europa en het Verenigd Koninkrijk transparanter zouden zijn over bijeenkomsten met betrekking tot de politieke en economische integratie van Europa. Dit teneinde een normalisering te bewerkstelligen van het gebruik dat lidstaten de NAR zouden inlichten over relevante bijeenkomsten van politieke leiders, ook bij de Verenigde Staten.

Stikker had gedurende zijn Secretaris-Generaalschap de overtuiging dat de gelijke deelname van kleinere lidstaten binnen de NAVO belangrijk was. Hij was er van overtuigd dat er wel degelijk crisis consultatie kon plaatsvinden, dus ook in het geval van een urgent geval als de

Cuba Crisis. Daarnaast moest volgens hem, zoals eerder benoemd, de NAR het centrale orgaan van de NAVO zijn waar het politieke raadpleging betrof. Zo zouden de kleinere lidstaten meer betrokken worden in de gang van zaken. Gedurende Stickers ambtstermijn waren er wel tekenen van het feit dat de verschillende lidstaten meer belang gingen hechten. Steeds vaker gaven ministers met relevante portefeuilles ten slotte *acte de présence* op de bijeenkomsten van de NAR. Deze ontwikkeling was verweven met de ontwikkelingen op nucleair gebied.

Tot slot kan gezegd worden dat het durende zijn gehele ambtstermijn Stickers doel was om gelijke deelname van de kleinere lidstaten te bewerkstelligen en de NAR tot primair orgaan in het raadplegingsproces te maken. Dit heeft echter nooit geleid tot keiharde institutionele veranderingen. Hij heeft altijd wel suggesties en pogingen gedaan teneinde dit voor elkaar te krijgen, maar toen hij in 1964 afstand deed van zijn Secretaris-Generaalschap was hij niet verder gekomen dan de instelling van het gebruik dat elke bijeenkomst van de NAR werd ingeleid door een periode van politieke raadpleging. Op die manier werd politieke raadpleging wel een vooraanstaande procedure tijdens de bijeenkomsten van de NAR, maar bleef de hiërarchische relatie tussen de Verenigde Staten en de rest van de lidstaten intact. Het heeft eigenlijk ook nooit binnen de mogelijkheden van Stickers Secretaris-Generaalschap gelegen hier een wezenlijke verandering in aan te brengen.

Hoofdstuk 4

De Gaulle's obstructionisme

'Frankrijk heeft ons bondgenootschap welbewust en opzettelijk verzwakt. Wie de oorsprong van Frankrijks negatieve houding jegens het bondgenootschap en de verschillende vormen waarin deze aan de dag treedt, nagaat stuit op raadselen en paradoxen.'

- Dirk Uipko Stikker¹⁶⁶

Charles de Gaulle zou gedurende zijn hele ambtstermijn als leider van Frankrijk een luis in de pels blijken voor de NAVO. Hij wilde Frankrijk zijn oude *grandeur* op het wereldtoneel teruggeven en hij was het totaal niet eens met de uitgesproken leidende positie die de Verenigde Staten innamen binnen de NAVO. Frankrijk moest volgens hem weer op eigen benen kunnen staan in de verdediging van eigen grondgebied in het na de Tweede Wereldoorlog aangebroken nucleaire tijdperk. Niet langer zou het afhankelijk moeten zijn van het Amerikaanse kernwapenarsenaal in NAVO-verband, maar de Fransen moesten een eigen nucleaire afschrikking richting de Sovjet Unie hebben. Daarnaast zou Europa zich volgens hem moeten emanciperen van de Verenigde Staten. Het is duidelijk dat de organisatie van de NAVO van dat moment dus niet strookte met de wijze waarop De Gaulle de internationale betrekkingen graag geregeld zag. Vanaf het moment dat hij in 1958 zijn rentree maakte als leider van Frankrijk, was hem deze mening al toegedaan en dat was nog steeds het geval toen Stikker in april 1961 het NAVO-Secretaris-Generaalschap overnam van Spaak.

Dit hoofdstuk richt zich op de wijze waarop Stikker als Secretaris-Generaal om ging met de dwarse houding van De Gaulle binnen zijn bondgenootschap. De crisis in Berlijn zorgde er in de eerste maanden van zijn ambtstermijn – in de tweede helft van 1961 – al voor dat Stikker te maken kreeg met de horzelfunctie die De Gaulle gedurende zijn presidentschap

¹⁶⁶ D.U. Stikker, *Memoires. Herinneringen uit de lange jaren waarin ik betrokken was bij de voortdurende wereldcrisis* (Rotterdam 1966) pp. 308-309.

zou vervullen binnen de NAVO. Dit hoofdstuk focust zich echter op Stickers ambtsperiode vanaf januari 1963, omdat de handelingen van De Gaulle vanaf dat moment echt leken te wijzen op een strategie die gericht was op het opbreken van het bondgenootschap. In de eerste periode van Stickers ambtstermijn lagen de Fransen ook al vaak dwars, maar vanaf het begin van 1963 leek De Gaulle echt op ramkoers te liggen. Zodoende staan Stickers handelen en overwegingen uit deze periode centraal in dit hoofdstuk.

4.1. Een stroeve start en een nog slechter vervolg

4.1.1. Het begin van Stickers ambtstermijn

Toen Stikker het Secretaris-Generaalschap overnam van Spaak in april 1961 veranderde weinig aan de opstelling van De Gaulle. Daar kwam in het geval van Stikker echter bij dat zijn persoonlijke relatie met de Franse leider vanaf het begin ronduit slecht was. Waar Spaak op persoonlijk vlak het grootste gedeelte van zijn ambtstermijn relatief goed met De Gaulle overweg kon, was dit bij Stikker niet het geval. De Fransen hadden Stickers benoeming tot Secretaris-Generaal ten slotte fel tegengewerkt. Daarnaast stond De Gaulle ook negatief tegenover de organisatie als geheel en dat was voor Stikker ook geen voordeel.

Aan het begin van zijn ambtstermijn had de Secretaris-Generaal een ontmoeting met de Amerikaanse President Kennedy. De Gaulle was een belangrijk onderwerp gedurende dat gesprek en Stikker vroeg Kennedy om zijn mening met betrekking tot de recalcitrante Franse houding. Het was volgens de Amerikaanse President duidelijk dat De Gaulle om een reorganisatie van de NAVO zou vragen en daarbij voegde hij de opmerking dat de resterende bondgenoten in dat geval gewoon als eenheid moesten blijven opereren voor zover dat kon.¹⁶⁷ Kortom, de nieuwbakken Secretaris-Generaal had geen goed vooruitzicht op een prettige samenwerking met de leider van een van de grotere lidstaten. Stikker zou de Gaulle eenmalig ontmoeten op 12 juli 1961 en deze ontmoeting zou ongeveer dertig minuten duren. Hierna hebben de twee elkaar tijdens Stickers ambtstermijn niet meer onder vier ogen ontmoet.¹⁶⁸ Deze valse start zou gedurende Stickers ambtstermijn niet meer rechtgezet worden.

¹⁶⁷ Addendum notitie van Stikker na zijn gesprek met Kennedy, 6 februari 1962, NL-HaNA, Stikker, 2.21.156, inv. nr. 58.

¹⁶⁸ Ibidem, p. 225.

Gedurende de crisis in Berlijn moest Stikker op die slechte basis de eenheid proberen te bewaren in het bondgenootschap. De Franse en Amerikaanse strategie met betrekking tot de crisis in Berlijn divergeerden namelijk sterk. De Gaulle was van mening dat het Westen geen zwakte moest tonen in de vorm van halfbakken maatregelen als de opbouw van de conventionele troepenmacht of de bereidheid tot het voeren van onderhandelingen met de Sovjet-Unie.¹⁶⁹ Na enkele maanden kwam Stikker tijdens de ministeriële bijeenkomst in december 1961 tot de teleurstellende conclusie dat hij elke lidstaat behalve Frankrijk achter een eenduidig NAVO tactiek had weten te scharen.¹⁷⁰ Uiteindelijk kroop men door het oog van de naald en kwam het uiteindelijk niet tot een openlijke Oost-West confrontatie over Berlijn, maar dat was niet te danken aan krachtig en eenduidig handelen van de kant van de NAVO. Als Stikker toen nog een greintje hoop had gehad op een werkzame relatie met de Franse regering, werd deze hardhandig de kop in gedrukt door het debacle rond Berlijn.

De crisis in Berlijn zou ook het toekomstige militaire beleid van De Gaulle op een voor de NAVO vervelende manier beïnvloeden. De Gaulle zou als gevolg van zijn ervaringen gedurende de crisis een bepaalde weg inslaan die uiteindelijk zou leiden tot de terugtrekking van de Franse strijdmacht uit het geïntegreerde NAVO-commando. De wijze waarop de Verenigde Staten het initiatief pakten in de vorming van het westerse beleid en het steeds groeiende besef dat Frankrijk binnen de NAVO organisatie van dat moment volledig afhankelijk was van de grootste lidstaat, vervreemde hem namelijk steeds meer van het bondgenootschap.

4.1.2. De Gaulle slaat de deur dicht

Waar de eerste helft van 1963 vanuit het Oost-West perspectief relatief rustig verliep, laaide de interne spanningen binnen de NAVO echter op. Waar de Gaulle zich altijd al als vervelendste kindje in de NAVO-klas had opgesteld, ging hij aan het begin van 1963 een nieuwe grens over. Op 14 januari 1963 dwarsboomde De Gaulle een Brits lidmaatschap van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en dit betekende een klap in het gezicht van de Amerikanen die zich daarvoor hard hadden gemaakt. Daarnaast wezen de Fransen een aanbod voor de koop van Amerikaanse Polaris kernraketten af omdat zij de voorwaarde van deelname in een gezamenlijke nucleaire strijdmacht niet accepteerden. Ook namen zij een compleet ongeïnteresseerde houding aan ten opzichte van de hernieuwde discussie over de MLF naar aanleiding van de Amerikaanse Merchant Missie. De Gaulle liet duidelijk zien dat

¹⁶⁹ E. Mahan, *Kennedy, de Gaulle and Western Europe*, p. 60.

¹⁷⁰ C. Nuenlist, 'Dealing with the Devil', p. 225.

hij van zowel de Verenigde Staten als de NAVO weinig moest hebben. Het feit dat hij op 21 januari ook nog het Élysée-verdrag sloot met Duitsland over wederzijdse raadpleging en de ontwikkeling van gezamenlijke militaire doctrines maakte een crisis vanuit zowel Europees als Atlantisch perspectief aannemelijk.¹⁷¹ De relatie tussen Stikker en de Gaulle was op persoonlijk vlak al slecht – zij hadden slechts een eenmalige korte ontmoeting gedurende Stickers ambtstermijn – en van een goede informatiepositie ten opzichte van de Fransen was dus ook geen sprake. Nu kon Stikker ook vanuit zijn ambt als Secretaris-Generaal niets anders dan het handelen van Fransen sterk afkeuren. De Gaulle liet Stikker, de Amerikanen en de NAVO als geheel niet alleen links liggen, maar deze acties konden moeiteloos als een aanval worden aangemerkt.

Het was voor Stikker als leider van het bondgenootschap zaak om een op handen zijnde crisis te voorkomen. Hij zag echter in dat het schier onmogelijk was om De Gaulle op dat moment voor een voor de NAVO wenselijke wijze te laten functioneren binnen de organisatie. In een gesprek met Kennedy had Stikker zich hierover al eens uitgelaten. Hij had het gevoel dat De Gaulle accepteerde dat de NAVO een essentieel deel van zijn buitenlandse politiek uitmaakte, maar dat de Franse leider weigerde samen te werken voordat de organisatie werd veranderd. Stikker sprak de hoop uit dat de generatie na De Gaulle meer oog zou hebben voor Europese en Atlantische samenwerking.¹⁷² Hieruit spreekt dat de Secretaris-Generaal er zich al bij neergelegd leek te hebben dat Frankrijk gedurende het presidentschap van De Gaulle een dwarse houding zou blijven aannemen.

In een bijeenkomst van de NAR op 30 januari 1963, dus net nadat De Gaulle alle ophef veroorzaakte, sprak Stikker uit welke koers volgens hem gevaren moest worden in de omgang met alle spanningen. Hij noemde het een Europese crisis en was van mening dat het niet aan de NAR was om zich te verdiepen in de kwestie of te gaan onderzoeken hoe de crisis was ontstaan. Er zouden volgens Stikker geen gevolgen zijn in de NAR en daaropvolgend vroeg hij de leden van de NAR zich in te spannen om de eenheid van het bondgenootschap te behouden en zich daar dus ook in de bijeenkomsten van de NAR naar te gedragen.¹⁷³ De Gaulle was zodoende niet of nauwelijks onderdeel van gesprek in de plenaire bijeenkomsten van de NAR. Verscheidene permanent vertegenwoordigers, onder aanvoering van de

¹⁷¹ A. Wenger, C. Nuenlist en A. Locher (ed.), *Transforming NATO in the Cold War: Challenges beyond Deterrence in the 1960s* (New York 2007) p. 108.

¹⁷² Addendum notitie van Stikker na zijn gesprek met Kennedy, 6 februari 1962, NL-HaNA, Stikker, 2.21.156, inv. nr. 58.

¹⁷³ Notulen van bijeenkomst van de NAR op 30 januari 1963, 7 februari 1963, NAVO Archieven, Document CR(63)4, p. 3.

Belgische vertegenwoordiger, waren het niet eens met Stickers aanpak. Zij waren van mening dat de NAVO wel degelijk geraakt werd door de situatie en wensten daar in de toekomst op terug te komen.¹⁷⁴ Zij wilden niet doen alsof het probleem met De Gaulle niet bestond. Stikker probeerde dus zoveel mogelijk het vizier op de toekomst te richten want het was duidelijk dat wat De Gaulle begin 1963 overhoop haalde, wel degelijk schadelijk kon zijn voor het bondgenootschap. Daarbij schatte hij de kansen op een verbeterde relatie met De Gaulle en de rest van zijn regering niet hoog in en daarom probeerde hij daar maar omheen te werken.

4.1.3. *Stickers tactiek*

Stikker werd in de maanden na de bijeenkomst van 30 januari enigszins geholpen in zijn pogingen de eenheid binnen het bondgenootschap te behouden door een aantal ontwikkelingen. De ministers van buitenlandse zaken van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, Dean Rusk en Alec Douglas-Home, brachten eind maart en begin april 1963 een bezoek aan een bijeenkomst van de NAR en spraken de aanwezigen toe. Hiermee gaven zij een duidelijk signaal dat hen er veel aan gedaan was om de verstoorde relaties binnen het bondgenootschap weer op orde te krijgen. Daarnaast was de MLF-discussie weer goed op gang gekomen, werden doorbraken geforceerd op het gebied van handelstarieven en werden plannen gemaakt voor een amendement in de preambule van het Élysée-verdrag waarin een bevestiging moest komen van de blijvende Atlantische oriëntatie van Bonn.¹⁷⁵ Al deze zaken droegen ertoe bij dat de acute crisis situatie enigszins afzwakte tot behapbare proporties. Dit gevoel van opluchting onder de bondgenoten zou echter van korte duur zijn.

Stikker had zelf in februari en maart een ronde gemaakt langs verscheidene hoofdsteden om te proberen de zaken enigszins tot bedaren te brengen. Begin maart 1963 was hij daarom in de Verenigde Staten. In een gesprek dat hij daar voerde met Dean Rusk liet hij zien hoe hij van plan was in de toekomst met de dwarse De Gaulle om te gaan. Hij was van mening dat het niet mogelijk zou zijn het Franse denken te veranderen., noch tijdens de ministeriële bijeenkomsten, noch in de bijeenkomsten van de NAR. Toen de Amerikanen opperden om druk op de Fransen uit te oefenen, zei de Secretaris-Generaal dat hij van mening was dat De Gaulle's overtuigingen onveranderbaar waren. Een tactiek van *'mutual*

¹⁷⁴ Notulen van bijeenkomst van de NAR op 30 januari 1963, 7 februari 1963, NAVO Archieven, Document CR(63)4, p. 3

¹⁷⁵ A. Wenger (ed.), *Transforming NATO in the Cold War*, 110-112.

*forbearance*¹⁷⁶, oftewel wederzijdse verdraagzaamheid, was volgens Stikker de enige oplossing. Toen de Amerikanen nog een keer duidelijk probeerden te maken dat zij vonden dat de ministeriële bijeenkomsten bij uitstek een podium boden om De Gaulle te doordringen van het feit dat de andere lidstaten het niet eens waren met zijn beleid, ging Stikker hier niet in mee. Volgens hem zou een confrontatie met de Fransen op een dusdanig podium ervoor zorgen dat zij enkel stugger zouden vasthouden aan hun beleid. Daaraan voegde hij de strijdbare woorden toe: ‘De Gaulle will not change, but change will come.’¹⁷⁷ De Secretaris-Generaal wilde dus geen openlijke confrontatie waardoor de situatie eventueel nog meer zou kunnen escaleren, maar hij leek met zijn tactiek jegens de Fransen ook de deur dicht te doen naar de mogelijkheid van verzoening.

4.2. Stickers antwoord op De Gaulle’s verstorende acties

De ogenschijnlijke rust die even was wedergekeerd binnen de NAVO duurde maar even en het was wederom De Gaulle die de boel op scherp zou zetten. Op 15 juni 1963 trok hij de Franse Mediterrane Vloot terug uit het gezamenlijke NAVO-commando. Alhoewel de Fransen het beschreven als enkel een verandering van status in plaats van een daadwerkelijke volledige terugtrekking van de vloot, kon dit in de ogen van de rest van het bondgenootschap moeilijk anders uitgelegd worden.¹⁷⁸ Frankrijk stelde zich wederom heel erg dwars op binnen de NAVO. Het was de vraag of de *mutual forbearance* aanpak die Stikker aanhing praktisch wel uitvoerbaar zou zijn. Zeker nu de Fransen het bondgenootschap op alle vlakken tegen leken te gaan werken.

In de zomer van 1963 kwam Stikker te midden van deze gespannen situatie met een voorstel voor een grootschalige gecoördineerde planningsexercitie voor het gezamenlijke defensiebeleid van het bondgenootschap.¹⁷⁹ Daarbij was verregaande samenwerking van de verschillende nationale regeringen vereist. De Fransen weigerden hier, tot wanhoop van Stikker, pertinent aan mee te werken. Alle pogingen van Stikker om de Fransen over te halen ten spijt.¹⁸⁰ Op deze manier dreigde er echt een onwerkbaar situatie te ontstaan, aangezien de

¹⁷⁶ Memorandum van Conversatie tussen Stikker en Rusk, 5 maart 1963, NL-HaNA, Stikker, 2.21.156, inv. nr. 58

¹⁷⁷ Ibidem.

¹⁷⁸ A. Wenger (ed.), *Transforming NATO in the Cold War*, 113.

¹⁷⁹ Zie paragraaf 3.6 in het voorgaande hoofdstuk.

¹⁸⁰ A. Wenger (ed.), *Transforming NATO in the Cold War*, 114.

Fransen weigerden een centimeter werk te verzetten in het belang van het bondgenootschap. De Franse houding had een saboterende werking op de planning van het lange termijn defensiebeleid van de NAVO. De planning kon zonder Franse medewerking niet uitgevoerd worden.

Dit alles begon langzamerhand een gevoel van hulpeloosheid en frustratie op te wekken bij de bondgenoten. De dwarse Franse houding zorgde ervoor dat de raderen van het bondgenootschap op verschillende gebieden stil kwamen te liggen. In gesprekken met de Amerikanen zei Stikker te hopen dat de overige bondgenoten een manier konden vinden om langs De Gaulle heen te werken. Daarbij had Stikker, zoals in het voorgaande hoofdstuk gelezen kan worden, de werkwijze van de OECD in zijn hoofd. Lidstaten konden zich zodoende onthouden van deelname aan activiteiten zonder de rest in de weg te zitten.

De Amerikanen waren echter niet volledig overtuigd van Stickers tactiek van *mutual forbearance*. In hun ogen ontstond in dat geval de moeilijkheid dat de Franse status binnen het bondgenootschap ook moest veranderen. Niet langer hadden zij dan namelijk de status van lidstaat, maar moest meer gedacht worden aan een '*observer status*'.¹⁸¹ Dit zou logischerwijs een ingewikkelde en onoverzichtelijke situatie in de hand werken. Stikker was het hier echter niet mee eens. Het was volgens hem noodzakelijk dat er iets gedaan werd, aangezien de Franse houding niet zou gaan veranderen zo lang De Gaulle daar aan de macht was. Het was volgens Stikker niet zo dat *mutual forbearance* een *observer status* impliceerde.¹⁸²

President Kennedy opperde tegen Stikker dat hij wel degelijk de voordelen van een dusdanige regeling zag voor de resterende bondgenoten, maar dat hij niet zeker was of dat voor De Gaulle ook het geval was. Het zou ten slotte de Franse kansen om invloed uit te oefenen in de NAVO aanzienlijk verkleinen. Stikker antwoordde daarop dat een groot deel van de Franse oppositie niet blij was met de geïsoleerde positie van Frankrijk en dat zij graag zagen dat er een meer werkbare situatie zou ontstaan.¹⁸³ Het was ten slotte op dat moment niet alleen zo dat de Gaulle het bondgenootschap tegenwerkte. Op hun beurt hadden de Fransen ook last van hun geïsoleerde positie omdat zij alle bondgenoten tegen zich in het harnas joegen. Stikker zou deze ingeslagen weg blijven volgen en de Fransen zouden eenduidig NAVO-beleid blijvend in de weg blijven staan.¹⁸⁴

¹⁸¹ Memorandum van Conversatie tussen Stikker en Rusk, 5 maart 1963, NL-HaNA, Stikker, 2.21.156, inv. nr. 58.

¹⁸² Ibidem.

¹⁸³ Memorandum van Conversatie tussen Stikker en Kennedy, 16 oktober 1963, *FRUS, 1961-1963, Vol. XIII: Western Europe and Canada, Document 215*, p. 621.

¹⁸⁴ C. Nuenlist, 'Dealing with the Devil', p. 226.

Ook toen Lyndon B. Johnson als opvolger van Kennedy aan het roer kwam te staan in de Verenigde Staten bleek Stikker standvastig in zijn tactiek ten opzichte van De Gaulle. Al de versturende acties van De Gaulle en zijn regering ten spijt, Stikker concentreerde zich op de eenheid bij de rest van de lidstaten om zo het bestaan van het bondgenootschap niet af te laten hangen van de grillen van de Fransen. Stickers tactiek van *mutual forbearance* was misschien doeltreffend om te voorkomen dat het bondgenootschap compleet stuurloos werd, het was echter geen wondermiddel waarmee De Gaulle volledig van het toneel gespeeld zou kunnen worden. Daar was Stikker zich terdege van bewust en hij bleef verontrust over de negatieve invloed van De Gaulle op het bondgenootschap. Tijdens een bezoek aan Washington in februari 1964 besprak hij het onderwerp met Johnson en leden van zijn regering.

Gedurende de gesprekken probeerde Stikker aan Johnson – net zoals hij eerder had gedaan bij Kennedy – duidelijk te maken dat De Gaulle een gevaarlijk persoon was voor de eenheid van het bondgenootschap. Volgens Stikker was er aan de kant van de Fransen op dat moment sprake van een bepaald type nationalisme dat eerder was voorgekomen in Europa. Daarmee wilde De Gaulle volgens Stikker duidelijk maken dat hij van mening was dat niemand hem ervan kon weerhouden te bereiken wat hij voor ogen had. Een boodschap die volgens Stikker bij veel Fransen in goede aarde viel op dat moment. Vervolgens deed hij aan Johnson de tactiek uit de doeken die hij ook met Kennedy had besproken. De lidstaten moesten De Gaulle links laten liggen om toch nog enige vooruitgang te kunnen boeken met het bondgenootschap.¹⁸⁵

4.3. Concluderende Paragraaf

Charles de Gaulle bewees gedurende heen Stickers ambtstermijn een blok aan het been van de NAVO te zijn. Door de Franse houding bleef er van hun betrokkenheid bij het bondgenootschap niet veel meer over dan een hol lidmaatschap. Gedurende al de kwesties waar Stikker gedurende zijn Secretaris-Generaalschap mee van doen kreeg, speelde de Gaulle een storende of afwezige rol. Frankrijk gaf niet thuis bij de verplichtingen jegens het bondgenootschap en lag dwars wanneer eenduidig beleid naar buiten gevoerd moest worden.

Bij de crisis in Berlijn was het voor de Stikker zaak geweest dat de NAVO met een

¹⁸⁵ Verslag van de bijeenkomst tussen President Johnson en Stikker, 5 februari 1964, *FRUS, 1964-1968, Vol. XIII: Western Europe Region, Document 7*, pp. 12-14.

eenduidig westers beleid richting de Sovjet Unie kon optreden. De Gaulle dacht niet in de geest van het bondgenootschap, maar hield vast aan de buitenland politiek die zo voordelig mogelijk was voor Frankrijk. In die geest bleef Frankrijk – ondanks het feit dat Stikker samen met de Verenigde Staten de resterende lidstaten achter het idee van voorzichtige onderhandelingen met Moskou hadden gekregen – overleg met de Sovjet Unie afzweren. Er was simpelweg geen ruimte voor compromis. In het geval van de MLF-discussie was sprake van een veel grotere verdeeldheid onder de lidstaten, maar waar iedereen deelnam in de discussie, hield Frankrijk zich volledig afzijdig. De Gaulle bleef gefixeerd op de vorming van zijn *Force de Frappe* en weigerde mee te werken aan een eventueel gemeenschappelijk kernwapenarsenaal. Ook toen Stikker een gemeenschappelijke planningsexercitie op poten wilde zetten, waarbij zowel geïnventariseerd als een daadwerkelijke planning opgesteld zou worden ten aanzien van het gezamenlijke defensiebeleid van het bondgenootschap, gaven de Fransen niet thuis.

In die gevallen had Frankrijk al een negatieve invloed op de cohesie binnen het bondgenootschap, maar toen de Gaulle daadwerkelijk de aanval opende op de NAVO aan het begin van 1963, werd nog meer van Stikker gevraagd zijn leiderschap te laten spreken. Het was Stikker echter niet gegeven om de Fransen zover te krijgen hun verstorende rol op te geven en op een dusdanige manier te functioneren in het bondgenootschap dat iedereen daar profijt van had. Wat Stikker wel heeft bijgedragen was dat er een *modus vivendi* was ontstaan binnen de NAVO met betrekking tot De Gaulle, waarmee gezorgd werd dat de eenheid bij de resterende lidstaten gewaarborgd bleef. En dat was ook het meeste dat Stikker had kunnen bereiken.

Conclusie

‘Naar mijn mening moest ik er in de eerste plaats voor zorgen dat de NAVO bleef functioneren en dat haar geloofwaardigheid als middel om een aanvallers af te schrikken onverlet bleef, in weerwil van de verschillen van opvattingen binnen het bondgenootschap. In de tweede plaats zou het mijn taak zijn die verschillen van opvatting tot handelbare proporties terug te brengen.’

- Dirk Uipko Stikker¹⁸⁶

De wijze waarop een Secretaris-Generaal van de NAVO invulling geeft aan zijn ambt hangt van verschillende factoren af. Persoonlijke karaktertrekken, de algehele situatie op het politieke wereldtoneel en de situatie binnen het bondgenootschap zijn allemaal zaken die daarop invloed hebben. Hoe gaf Stikker invulling aan zijn rol als Secretaris-Generaal? Enerzijds was hij als leider van de NAVO geen op zichzelf staande politieke autoriteit. Anderzijds moest hij ook niet als speelbal van de verschillende lidstaten fungeren. Tussen deze twee uitersten moest Stikker zich bewegen. De vraag was daarnaast echter hoe hij zich zou positioneren in het politieke machtsspel binnen het bondgenootschap. Als burger van een van de kleinere lidstaten zou hij de aangewezen persoon zijn om het noodzakelijke tegenwicht te bieden tegen de Verenigde Staten. Aan de andere kant was het de taak van de Secretaris-Generaal om als verbindingsman op te treden tussen beide zijden van de Atlantische Oceaan en zo de eenheid binnen het bondgenootschap te waarborgen.

Onder andere Stickers goede relatie met Dean Acheson zorgde ervoor dat de Verenigde Staten zijn kandidatuur voor het Secretaris-Generaatschap steunde. De Amerikanen hadden de overtuiging dat de Nederlander goed begreep waar de oorzaken van het slechte functioneren van het bondgenootschap lagen en daarnaast zagen zij overeenkomsten tussen hun toekomstvisie voor de NAVO en die van Stikker. Het gaat echter veel te ver om te opperen dat Stikker vervolgens tot het Amerikaanse kamp gerekend kon worden.

Stickers Secretaris-Generaatschap werd vooral gekarakteriseerd door pragmatisme. Waarschijnlijk lag zijn achtergrond in het bedrijfsleven en zijn rol in de naoorlogse

¹⁸⁶ D.U. Stikker, Memoires. Herinneringen uit de lange jaren waarin ik betrokken was bij de voortdurende wereldcrisis (Rotterdam 1966) p. 286.

wederopstanding van het Nederlandse politieke bestel daaraan ten grondslag. Stikker wist dat hij de hiërarchische relatie tussen de Verenigde Staten en de rest van de lidstaten niet wezenlijk kon veranderen, maar hij probeerde de kleinere lidstaten toch met kleine inspanningen meer in het spel te betrekken. Daarbij was het zaak dat hij de Amerikaanse grootmacht ook niet teveel voor de voeten zou lopen.

Stickers pragmatische handelswijze kwam ook voort uit de rol die hij voor zichzelf als Secretaris-Generaal zag weg gelegd: ervoor zorgen dat het bondgenootschap bleef functioneren in die moeilijke tijden. Hij beperkte met deze rol van *crisismanager* natuurlijk de vernieuwende impact die hij zou kunnen gaan hebben op voorhand al enigszins, maar deze studie laat zien dat Stikker niet enkel een brandenblusser was, maar dat hij op sommige gebieden ook wel degelijk probeerde het functioneren van het bondgenootschap ten goede te veranderen. Hij werkte daarbij nauw samen met de Verenigde Staten, maar hij was niet bang om zich in sommige gevallen ook op te werpen als belangenbehartiger van de rest van de lidstaten.

Zowel de nucleaire problematiek als de raadplegingskwestie draaide om de hiërarchische relatie tussen de Verenigde Staten en de rest van de lidstaten. Stikker heeft in beide gevallen laten zien dat hij niet fungeerde als marionet van de grootste lidstaat, maar de realiteit bood hem ook weinig speelruimte om die ongelijke relatie te veranderen. In het geval van nucleaire wapens wilde hij een meer evenredige verdeling van de inspraak en op het gebied van raadpleging was hij tegen het voortdurende eenzijdige handelen van de Verenigde Staten. Anders gezegd wilde hij niet langer dat de resterende lidstaten aan de zijlijn toe moesten kijken hoe de grote broer aan de andere kant van de oceaan de koers van het bondgenootschap uitstippelde. De verhoudingen binnen het bondgenootschap en de beperkingen van zijn ambt stonden hem echter niet toe daarin verregaande veranderingen aan te brengen.

Het pragmatisme waarmee hij de dwarse De Gaulle tegemoet trad zorgde, meer dan bij voornoemde kwesties, voor een tastbaarder resultaat. Hij bleef daarbij onaangetast door verzoeken en stellinginnames van Amerikaanse kant. Waar zij maatregelen met betrekking tot de status van Frankrijk binnen het bondgenootschap en directe confrontatie aanhingen, hield Stikker vast aan datgene wat voor hem het belangrijkste was: eenheid in 'zijn' NAVO. De tactiek van *mutual forbearance* was kenmerkend voor de pragmatische en succesvolle wijze waarop Stikker alle ballen tegelijk in de lucht wist te houden.

Hoe kan Stickers aanpak in perspectief gezien worden? Een diepgaande vergelijking tussen verschillende Secretaris-Generaals zou mank gaan. Wanneer echter Stickers voorganger Paul-

Henri Spaak en zijn opvolger Manlio Brosio in ogenschouw genomen worden, kan worden opgemerkt dat zij in ieder geval grotendeels met dezelfde problemen te maken hadden. Spaak en Brosio kunnen dankzij de verschillen in de wijze waarop zij leiding gaven aan de NAVO gezien worden als twee prototypes voor het leiderschap.

Spaak was de tweede Secretaris-Generaal van de NAVO en zowel het ambt als het bondgenootschap konden daarom nog aan verandering onderhevig zijn. Spaak gaf een zeer activistische invulling aan zijn Secretaris-Generaalschap. Dit had grotendeels te maken met de plannen die hij met de NAVO had. Hij zag het bondgenootschap namelijk niet als een verzameling van staten, maar als een potentiële supranationale entiteit. Hij wilde die verandering in gang zetten en daar kwam een bepaalde leiderschapsstijl bij kijken. Door de jaren heen is zijn werkwijze daarom gekarakteriseerd als die van een parlementair politicus.¹⁸⁷ Een stijl die veel agressiever en directer was dan te doen gebruikelijk op het internationale politieke toneel.

De relatie tussen de Secretaris-Generaal en de NAR is altijd erg belangrijk geweest in het bestuur van de NAR. De wijze waarop een Secretaris-Generaal deze relatie onderhield of gebruikte is daarom ook een goede indicator voor de wijze van leiderschap die de desbetreffende persoon hanteerde. Spaak zijn drang naar het doorvoeren van fundamentele veranderingen in de organisatie vertaalde zich ook in de relatie die hij onderhield met de NAR. Hij probeerde het bondgenootschap te sturen en zodoende wilde hij domineren in de bijeenkomsten van de NAR. Daarbij hanteerde hij een heel directe aanpak en zocht hij duidelijk een rol van initiator. Zoals echter al naar voren is gekomen in deze conclusie, was de Secretaris-Generaal geen op zichzelf staande politieke autoriteit en was dit dus ook niet mogelijk. De machtsverhoudingen binnen het bondgenootschap lieten dit simpelweg ook niet toe.

Manlio Brosio was op veel vlakken een tegenpool van de activistische Spaak. Dit was deels toe te schrijven aan zijn eerdere carrière, waarin hij zich enkel in de diplomatieke wereld had bewogen en niet in de nationale politiek. Zijn aanpak was daarom beter toegesneden op wat er van een leider van een internationaal politiek verbond als de NAVO werd verwacht. Hij was totaal niet – zoals Spaak – te karakteriseren als activistisch, maar hij stelde zich op als spelleider. Waar Spaak de mogelijkheden van zijn ambt ook te ruim heeft ingeschat, was Brosio juist heel goed op de hoogte van de limieten van zijn ambt en handelde hij daar ook

¹⁸⁷ Jordan and Newman, *The Secretary-General of NATO*, pp. 737-739.

naar.¹⁸⁸

Karakteriserend voor Brosio was dat hij er een indirecte leiderschapsstijl op na hield. Hij trok lering van de wijze waarop zowel Spaak en Stikker het doelwit waren geworden van de Franse drang naar het herstel van hun *Grandeur*. In tegenstelling tot Spaak, die grote stappen voorwaarts mogelijk wilde maken middels krachtig leiderschap en overredende tactieken, probeerde Brosio heel gewiekt zijn voorstellen bij monde van leden van de NAR te doen.¹⁸⁹ Op die wijze hield hij zichzelf als Secretaris-Generaal in een grotendeels onafhankelijke en neutrale positie van waaruit hij zeer goed een bemiddelende rol kon spelen in de interne kwesties die volgens hem een bedreiging vormde voor de NAVO. Zijnde: het Franse anti-NAVO beleid en het detente beleid van de Verenigde Staten dat volgens hem zou kunnen leiden tot bilaterale betrekkingen tussen de Amerikanen en de Sovjet-Unie, waarbij de Europese lidstaten gedegradeerd zouden worden tot een Amerikaans instrument in die dialoog.¹⁹⁰

Hoe verhiel Stikker zich in verhouding tot deze twee prototype leiders? De wijze waarop hij zijn Secretaris-Generaalschap invulde was meer te vergelijken met Brosio dan met Spaak. Stikker stelde zich net als Brosio meer op als mediator en spelleider dan de activistische Spaak. Laatstgenoemde wilde verregaande veranderingen doorvoeren in het bondgenootschap en verloor daarbij uit het oog dat hij daarbij niet met de agressiviteit en de doortastende wijze van een nationaal politicus aan het werk kon gaan. Stikker koos net als Brosio voor een werkwijze die beter toegesneden was op de gespannen situatie binnen het bondgenootschap en op het gehele internationale politieke toneel. Een goed voorbeeld daarvan is de wijze waarop beide mannen met De Gaulle omgingen. Stikker weigerde, net als Brosio na hem zou doen, de open confrontatie met de Fransen aan te gaan en beide kozen in dit geval voor een pragmatische aanpak.

Stikker had aan de andere kant, net als Spaak, een minder goede relatie met de NAR dan bij Brosio het geval was. De reden hiervoor verschilde echter wel van die van zijn voorganger. Waar bij Spaak zijn activistische en bij vlagen autoritaire houding debet waren aan die mindere relatie, kwam dat bij Stikker doordat sommigen van mening waren dat hij een te goede relatie met de Verenigde Staten had. Ondanks dat gegeven stond Stikker, voor zover enige vergelijking mogelijk is, dichter bij Brosio dan bij Spaak. Beide waren in hun rol als

¹⁸⁸ Jordan and Newman, *The Secretary-General of NATO*, p. 741.

¹⁸⁹ Ibidem, 749.

¹⁹⁰ B. Bagnato, 'NATO in the mid-1960s: The View of Secretary-General Manlio Brosio' in: C. Nuenlist en A. Locher (red.), *Transatlantic Relations at Stake. Aspects of NATO, 1956-1972* (Zürich 2006) p. 172.

crisismanager succesvol in het behoud van de eenheid binnen de NAVO toen het bondgenootschap in zwaar weer verkeerde. Op Stickers ambtstermijn was door zijn slechte gezondheid en slechte persoonlijke relatie met De Gaulle de uitspraak ‘roeien met de riemen die je hebt’ van toepassing. Ondanks dat, heeft hij datgene dat hij zich vanaf zijn eerste dag als Secretaris-Generaal ten doel had gesteld weten te bereiken. De NAVO is onder zijn leiding niet uiteen gevallen en heeft daarmee haar geloofwaardigheid als middel om een aanvaller af te schrikken ook niet verloren.

Bronnen en Literatuur

Geraadpleegde Archieven

Het NAVO Archief te Brussel

Persoonlijk Archief van Dirk Stikker in het Nationaal Archief te Den Haag, Collectie 194 D.U Stikker, nummer toegang 2.21.156, inventarisnummer 54.

Bronnenuitgaven

Foreign Relations of the United States 1961-1963, Volume XIII: *Western Europe and Canada*, geraadpleegd op: <https://history.state.gov/historicaldocuments>

Foreign Relations of the United States 1964-1968, Volume XIII: *Western European Region*, geraadpleegd op: <https://history.state.gov/historicaldocuments>

Literatuur

Beer, F.A., *Integration and Disintegration in NATO. Processes of Alliance Cohesion and Prospects for Atlantic Community* (Columbus 1969).

Boulton, J.W., 'NATO and the MLF', *Journal of Contemporary History* 7, nr. 3/4 (1972) 275-294

Dietl, R. 'In Defence of the West: General Lauris Norstad. NATO Nuclear Forces and Transatlantic Relations, 1956-1963' in: *Diplomacy & Statecraft* 17, no. 2 (2006) pp. 347-392.

Hellema, D., *De Nederlandse Ministers van Buitenlandse Zaken in de Twintigste Eeuw* (Den Haag 1999).

Hill, R., *Political Consultation in NATO* (Toronto 1978).

Hoogenboezem, J., 'Dirk Stikker, de Zakenman die Politicus werd' in: *Bestuurskunde* 2 (2008) pp. 69-77.

Hoogenboezem, J., 'Hidden Succes: A Case Study of Secretary-General Dirk Stikker's Leadership at NATO' in: *Leadership* 5, no.4 (2009) pp. 403-421.

Jordan, R.S., Newman Jr., P.W., 'The Secretary-General of NATO and Multinational Political Leadership', *International Journal* 30, nr. 4 (1975) pp. 732-757.

Kaplan, L.S., *NATO Divided, NATO United. The Evolution of an Alliance* (Westport 2004).

Kirgis, J., 'NATO Consultations as a Component of National Decisionmaking', *The American Journal of International Law* 73, nr. 3 (1979) pp. 372-406.

Locher, A. en Nuenlist, C., 'What role for NATO? Conflicting Western Perceptions of Détente, 1963-1964', *Journal of Transatlantic Studies* 2, nr. 2 (2004) pp. 185-208.

Mahan, E.R., Mahan, *Kennedy, De Gaulle and Western Europe* (Basingstoke 2002).

Nuenlist, C. en Locher, A. (red.), *Transatlantic Relations at Stake. Aspects of NATO, 1956-1972* (Zürich 2006)

Nuenlist, C., 'Dealing with the Devil: NATO and Gaullist France, 1958-1966' in: *Journal of Transatlantic Studies* 9, no. 3 (2011) pp. 220-231.

Priest, A., 'The President, the 'Theologians' and the Europeans: The Johnson Administration and NATO Nuclear Sharing', *The International History Review* 33, nr. 2 (2011) pp. 257-275.

Priest, A., *Kennedy, Johnson and NATO. Britain America and the Dynamics of Alliance, 1962-68* (Londen 2012).

Scott-Smith, G. en Aubourg, V. (red.), *Atlantic, Euratlantic, or Europe-America?* (Parijs 2011).

Stikker, D.U., *Memoires. Herinneringen uit de lange jaren waarin ik betrokken was bij de voortdurende wereldcrisis* (Rotterdam 1966).

Stromseth, E., *The Origins of Flexible Response. NATO's Debate over Strategy in the 1960s* (Londen 1988).

Twigge, S. en Scott, L., *Planning Armageddon. Britain, The United States and the Command of Western Nuclear Forces, 1945-1964* (Amsterdam 2000).

Wenger, A., Nuenlist, C. en Locher, A., *Transforming NATO in the Cold War. Challenges beyond deterrence in the 1960s* (Londen 2006).

Wenger, A., 'Crisis and Opportunity: NATO's Transformation and the Multilateralization of Détente, 1966-1968.', *Journal of Cold War Studies* 6, nr. 1 (2004) pp. 22-74

Widén, J.J. en Colman, J., 'Lyndon B. Johnson, Alec Douglas-Home, Europe and the NATO Multilateral Force, 1963-64', *Journal of Transatlantic Studies* 5, nr. 2 (2007) 179-198

Wiebes, C. en Zeeman, B., 'I Don't Need Your Handkerchiefs': Holland's Experience of Crisis Consultation in NATO', *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)* 66, nr. 1 (1990) 91-113