

SALT I, een mager succes in moeilijke

Eind jaren zestig begonnen de onderhandelingen over de beperking van het aantal kernwapens van zowel de Sovjet-Unie als de Verenigde Staten. Beide grootmachten hadden op dat moment duizenden kernkoppen. Wat bewoog beide landen om toenadering te zoeken en afspraken te maken over het aantal kernwapens?

Dick van Lente is assistent-professor en docent moderne geschiedenis aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Er zijn op dit moment zo'n 14.000 kernkoppen in de wereld, waarvan meer dan negentig procent in de Verenigde Staten en Rusland, de rest in Frankrijk, Engeland, China, India, Pakistan, Israël en Noord-Korea. Ongeveer 1800 kernraketten staan op scherp: vijf tot vijftien minuten na het commando gaan ze de lucht in. Als ze de oceaan of de Noordpool over moeten, slaan ze een half uur later in. Midden jaren tachtig, toen de wapenwedloop zijn hoogtepunt bereikte, waren er nog vijf maal zoveel kernkoppen (ruim 70.000).

De aanzienlijke vermindering die sindsdien heeft plaatsgevonden is vooral te danken aan onderhandelingen tussen de Amerikaanse president Reagan en de Russische leider Gorbatsjov in 1985. Maar al eerder waren pogingen gedaan de wapenwedloop te temmen. Dat begon met het verbod op bovengrondse proeven met kernwapens in 1963, waardoor het verder ontwikkelen van die wapens moeilijker werd gemaakt, en het verbod op verdere verspreiding van kernwapens in het nucleaire non-proliferatieverdrag van 1968, waardoor de uitbreiding van het aantal landen met kernwapens inderdaad beperkt

is gebleven. De eerste keer dat Russen en Amerikanen een plafond afspraken voor een deel van hun kernwapenarsenalen was op 26 mei 1972, toen zij twee overeenkomsten ondertekenden na drie jaar onderhandelen in de zogenaamde *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT).

In het ABM-verdrag werd afgesproken om anti-raketsystemen (*Anti-Ballistic Missiles*) te beperken tot twee bases en tweehonderd raketten in beide landen. De tweede afspraak was een 'interim-overeenkomst' om de komende vijf jaar geen nieuwe intercontinentale raketten op te stellen en de onderhandelingen daarover voort te zetten. De winst van deze overeenkomsten was beperkt, want al bleef het aantal raketten voorlopig gelijk, veel daarvan werden uitgerust met meerdere kernkoppen. Maar toch: er was voor het eerst serieus onderhandeld over de beperking van de nucleaire arsenalen.

Absurde aantallen

Toen de SALT-onderhandelingen begonnen, 17 november 1969, hadden de Verenigde Staten ruim 26.000 kernkoppen en de Russen 14.000. Dat waren absurde aantallen, om twee redenen. In de eerste plaats waren een paar honderd bommen van het type dat de Amerikanen en Russen in de jaren zestig bezaten voldoende om beide landen te veranderen in een radioactieve puinhoop, bezaaid met doden. Dat waren immers waterstofbommen, die elk ongeveer duizend maal zo krachtig waren als de bom die Hiroshima had verwoest. Ten tweede, als ook maar één vijandelijke bom van dat type terug zou komen, zouden de ravage en de ellende niet te overzien zijn. Het was trouwens zeer waarschijnlijk dat een aanval meer dan één bom terug zou ontvangen. Geen enkele Russische of Amerikaanse leider zou daarvoor verantwoordelijkheid willen nemen. Zelfs Winston

Overzicht van het aantal kernraketten in de wereld, bijgewerkt tot en met 2018.



Kleio gaat wat dieper in op de verplichte voorbeelden. Met behulp van deze achtergrondinformatie kunt u uw leerlingen nog beter voorbereiden op de examenstof. Een serie om te bewaren dus. Dit artikel geeft achtergrondinformatie bij het verplichte voorbeeld *Salt I ondertekend* (1972).

De 'Baker'-explosie, een nucleaire test van de VS op de Bikini-atol, 25 juli 1946.

Churchill, altijd enthousiast over nieuwe wapens, zei in 1954 dat als de wapenwedloop zo zou doorgaan, je niets anders zou bereiken 'dan het puin te laten stuiteren'. Gezien de onvermijdelijkheid van een vergeldingsaanval en de verschrikkelijke gevolgen daarvan, waren kernwapens dus eigenlijk onbruikbaar. Waarom werd zo'n enorm arsenaal aan onbruikbare wapens opgebouwd? En waarom begonnen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie eind jaren zestig toch te onderhandelen over ontwapening?

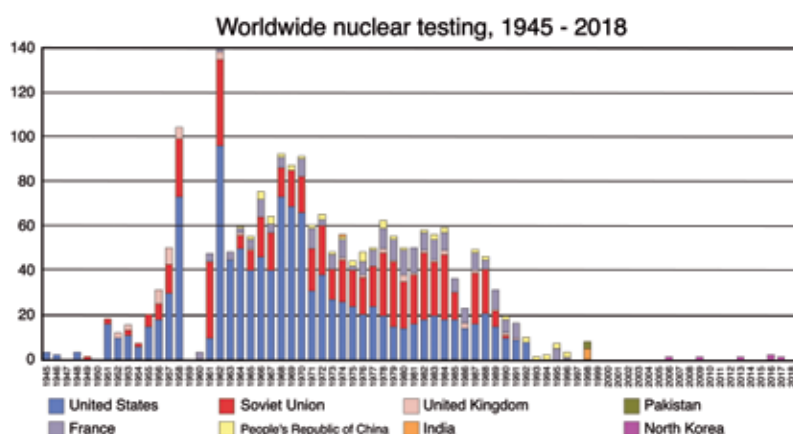
De kernwapenwedloop begon toen de Russen hun eerste kernproef deden in Kazachstan, 29 augustus 1949. Om hun voorsprong te behouden ontwikkelden de Amerikanen de waterstofbom, maar al een jaar nadat zij de eerste testten, in 1952, hadden de Russen er ook een. In de jaren daarna deden beide landen steeds zwaardere kernproeven: in 1957 waren het er naar schatting 307. Kernwapens hadden militaire voordelen. Door met massale nucleaire vergelding te dreigen, konden de Amerikanen een groot deel van hun troepen en materieel uit Europa terugtrekken. Bovendien waren deze wapens relatief goedkoop: een kernwapen kostte minder dan een tank, een bommenwerper of een patrouilleboot ('More bang for the buck,' zeggen de Amerikanen). Ook voor de Russen, wier land in puin lag na de Tweede Wereldoorlog, was dat een belangrijk motief. Maar kosten waren niet de enige overweging.

Bommenwerpers

De generaals aan beide zijden van het IJzeren Gordijn meenden van de Tweede Wereldoorlog te hebben geleerd dat er maar één effectieve verdediging bestond tegen een luchtaanval: zorgen dat geen enkele vijandelijke bommenwerper kon opstijgen. Al in 1932 had de Britse minister Baldwin gezegd: 'The bomber always gets through.' Hoeveel bommen-

werpers je ook neerhaalt, er komen er altijd wel een paar door de verdediging heen. Toegepast op het atoomtijdperk betekende dat volgens de generaals dat je moest zorgen voor *first strike capability*: het vermogen een zo grote eerste klap uit te delen, dat de tegenstander niet terug kon slaan. De Amerikaanse generaal Curtis LeMay, commandant van de Amerikaanse luchtmacht, was een groot voorstander hiervan. Hij ontwikkelde een geheim plan om in geval van acute dreiging zowel de Sovjet-Unie als China (die immers samen één communistisch blok vormden) in één klap compleet in de as te leggen. Dat dit soort ideeën aanvankelijk steun vond bij politici en het publiek is te begrijpen. De Sovjet-Unie gedroeg zich weinig voorspelbaar, maar leek uit op wereldmacht, en dus was het maar het beste tot de tanden bewapend te zijn. Een tweede reden was rivaliteit tussen de krijgsmachtonderdelen. De Amerikaanse luchtmacht wist het grootste deel van het defensiebudget naar zich toe te trekken voor een overmachtige bommenwerpervloot, maar de marine en de landmacht wilden niet achterblijven. ▶

Het aantal nucleaire explosies sinds 1945 tot en met dit jaar.



De marine ontwikkelde een kernraket die van een onderzeeër kon worden afgeschoten (de SLBM of *Submarine Based Ballistic Missile*). Begin jaren zestig bracht de Amerikaanse marine zulke schepen in de vaart, de Russen volgden een paar jaar later. Omdat onderzeeërs moeilijk op te sporen zijn, was dit een volmaakt vergeldingswapen. Een land dat geen veroveringsplannen heeft, maar alleen wil kunnen terugslaan na een aanval, heeft eigenlijk geen andere wapens meer nodig. Maar de luchtmacht liet zich zijn bommenwerpers natuurlijk niet zomaar afnemen.

Rijk door wapens

Niet alleen militairen hadden belang bij de opbouw van het kernwapenarsenaal. Duizenden wetenschappers konden met ruime overheidssubsidies grensverleggend onderzoek doen en bedrijven zoals Boeing en IBM werden rijk van het bouwen van vliegtuigen, raketten en de bijbehorende elektronica. Sommige, zoals het defensiebedrijf Sandia, ontwikkelden op eigen houtje wapens, die ze dan aan de overheid aanboden. Een ingenieur zei dat Amerika niet meer het land was van marktgestuurd kapitalisme, maar van *contract-maximizing Pentagon capitalism*.

politiek, en zelfs spiritueel'. Met dat laatste bedoelde hij dat de bevolking voortdurend de stuipen op het lijf werd gejaagd met opgeklopte verhalen over een *missile gap* (zijn opvolger Kennedy in diens verkiezingscampagne) en oorlogsvoorbereidingen van de tegenstander.

Van de Sovjet-Unie weten we nog altijd minder dan van de Verenigde Staten, maar veel wijst erop dat hier dezelfde mechanismen werkten: rivaliteit tussen krijgsmachtonderdelen, bedrijven die opdrachten proberen binnen te halen en bangmakerij van de bevolking. In beide landen leidden de groeiende defensiebudgetten tot verwaarlozing van andere staatstaken, zoals onderwijs en infrastructuur. De veel armere Sovjet-Unie had daar natuurlijk meer last van: daar moesten de leiders uitleggen waarom de winkelschappen zo vaak leeg waren. Daarom gingen de eerste initiatieven om de wapenwedloop te stoppen uit van de Sovjet-Unie.

Publieke opinie

Eind jaren vijftig keerde de publieke stemming in westerse landen, en waarschijnlijk ook in de communistische landen, zich tegen de kernbewapening. In West-Europa en de Verenigde Staten ontstond een massale beweging tegen kernproeven, gedreven door angst voor oorlog, maar ook voor radioactieve fall-out. Politici zagen zich daardoor gedwongen om te onderhandelen, met als resultaat het al genoemde verdrag dat bovengrondse kernproeven verbood en het non-proliferatieverdrag (NPV) van 1968. In dat laatste verdrag zegden de kernwapenlanden ook toe om te gaan onderhandelen over de algehele afschaffing van kernwapens. De *Strategic Arms Limitation Talks*, die een jaar later begonnen, waren dus een logisch vervolg op het NPV. Maar voor Richard Nixon, die in januari 1969 president van de Verenigde Staten was geworden, was dat geen belangrijk motief, zoals blijkt uit de stukken over de voorbereiding van de onderhandelingen. Wat waren de motieven dan wel? In 1969 zaten de Amerikanen in een lastig parket. De oorlog in Vietnam waren ze aan het verliezen, maar Zuidoost-Azië opgeven aan de communisten leek

'Een ingenieur zei dat Amerika niet meer het land was van marktgestuurd kapitalisme, maar van contract-maximizing Pentagon capitalism'

Behalve aan offensieve wapens, werd ook gewerkt aan hightech verdedigingssystemen. In de jaren vijftig werd een elektronisch netwerk van radarstations en commandoposten gebouwd, SAGE, dat het land zou beveiligen tegen iedere mogelijke aanval van vijandelijke bommenwerpers. Toen het klaar was, verscheen de intercontinentale raket op het toneel, die te snel was voor SAGE. Daarna werkten Amerikanen en Russen aan raketten die aanvallende raketten konden neerhalen – ook dat project was duur en technisch onhaalbaar. Dat gold ook voor Reagans *Strategic Defense Initiative*, dat in 1993 werd opgeheven nadat er 44 miljard dollar aan was uitgegeven. Opnieuw, echt verrassend is de steun voor dit soort plannen niet. Het is de eerste taak van een staat om zijn burgers te beschermen en de Verenigde Staten hebben altijd veel vertrouwen gehad in technische oplossingen. De lobby voor dit soort projecten had daarom altijd de wind in de rug.

Stuipen op het lijf

Niet iedereen liet zich overigens door dit soort reflexen meeslepen. Al in januari 1961 sprak de Amerikaanse president Eisenhower in zijn afscheidstoespraak van een 'militair-industrieel complex' ('academisch' had hij kunnen toevoegen), dat tijdens zijn ambtstermijn was opgekomen en dat dreigde een veel te grote invloed te krijgen, 'economisch,

De eerste waterstofbom werd getest in 1952 op het Enewetak-atol, onderdeel van de Marshalleilanden in de Stille Oceaan. De bom had een kracht van 10,4 megaton.



ook geen optie. In eigen land was zoveel protest tegen de oorlog, dat Nixons topadviseur Henry Kissinger sprak van een 'bijna-burgeroorlog'. De anti-oorlogsstemming versterkte de 'duiven' in het Congres, die de defensiebegroting wilden verlagen. Intussen waren de Russen na de Cubacrisis (1962), die zij als een diepe vernedering hadden ervaren, bezig hun bewapening sterk op te voeren. De Amerikanen maakten zich vooral zorgen over een nieuw type intercontinentale raket, die voorzien was van meervoudige kernkoppen. Zelf ontwikkelden ze die trouwens ook, en daarbij liepen ze zo'n vijf jaar voor op de Russen. Tegenover de 'duiven' in het Congres stond een krachtige lobby van 'haviken,' die betoogden dat de Amerikaanse regering, aangeslagen door het Vietnamese debacle en de demonstrerende 'peaceniks', nu bezig waren het Amerikaanse militaire overwicht uit handen te geven aan de Russen (een loos argument, gezien de hierboven genoemde onkwetsbare tegenmacht van SLBM's). Nixons militaire adviseurs raadden hun baas daarom aan om de Russen zo snel mogelijk vast te pinnen op een bewapeningsplafond, voordat verlaging van de defensie-uitgaven de Amerikaanse onderhandelingspositie had verzwakt. Nixon en Kissinger wilden met de vredesbesprekingen de 'haviken' laten zien dat zij de Russen tot concessies konden dwingen en tegelijk de 'duiven' overtuigen van hun vreedzame bedoelingen.

Geschenk uit de hemel

Het kwam daarom als een geschenk uit de hemel dat begin 1969 de spanningen tussen de Sovjet-Unie en China, die er al langer waren, plotseling zodanig toenamen dat de Russen een grote troepenmacht naar de Chinese grens stuurden en er zelfs schermutselingen uitbraken. Nixon en Kissinger openden meteen besprekingen met China, die in 1972 leidden tot een verklaring waarin beide landen beloofden vreedzame betrekkingen te onderhouden en af te zien van expansie in Zuidoost-Azië. Het was een prettig opstapje naar een niet al te gênante aftocht uit Vietnam, en het zette de Russen onder druk, die nu de NAVO in het westen en een door het Westen gesteund China tegenover zich zagen. Zo hadden zowel de Russen als de Amerikanen goede redenen om de SALT-besprekingen tot een goed einde te brengen. Het ABM-verdrag hielp hen allebei van een grote kostenpost af, en van een systeem dat waarschijnlijk toch niet werkte en dat niets toevoegde aan de SLBM's. En terwijl het aantal aanvalsraketten niet zou worden uitgebreid, konden ze rustig doorgaan met het ontwikkelen van nieuwe systemen. De Amerikanen ontwikkelden in die jaren bijvoorbeeld de Stealth-bommenwerper en de kruisraket. Terugkijkend was SALT-I dus een mager succesje, geboekt toen beide partijen in een benarde positie zaten. Het was wel het begin van geregelde besprekingen tussen beide mogendheden. Maar aan de werkelijke doorbraak in 1985 ging nog een ijzingwek-

kende nieuwe wapenwedloop vooraf en in 1983 zelfs een bijna-oorlog, toen de Russen een Amerikaanse oefening aanzagen voor de voorbereiding op een aanval. De dreiging van kernwapens bestaat nog steeds en is misschien zelfs toegenomen doordat terroristische groepen gemakkelijk een eenvoudig kernwapen kunnen maken. Dat gevaar keren vergt een heel andere aanpak dan die van de Koude Oorlog. ■

De ondertekening van de Strategic Arms Limitation Talks (SALT) in het Kremlin in Moskou op 26 mei 1972. Links Richard Nixon, rechts Leonid Brezjnev.



Verder lezen

Het 32ste deel van de serie *Foreign Relations of the United States* (FRUS), met grote zorg uitgegeven door het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken, is gewijd aan de voorbereiding en het verloop van de SALT-besprekingen. Ze bieden een kijkje in de keuken van Nixon en zijn adviseurs, dat bijvoorbeeld duidelijk maakt hoe zij dachten over de 'nucleaire paraplu' boven Europa (Nixon: 'A lot of crap') en hoezeer Nixon zich zorgen maakte over de publieke opinie. Ook bevat dit deel transcripties van de bandopnamen die Nixon stiekem maakte van de besprekingen met zijn ministers en adviseurs. Een met trefwoorden doorzoekbare pdf-versie kun je downloaden op tiny.cc/K4FRUS.

Een sprankelend geschreven overzicht van de wapenwedloop en de ontwapeningsonderhandelingen is het tweede deel in R. Rhodes, *Arsenals of folly. The making of the nuclear arms race* (New York: Knopf 2007).

Twintig jaar na SALT publiceerde Henry Kissinger een magistraal overzicht van de internationale politiek, *Diplomacy* (New York: Simon and Schuster 1994). Zijn verhaal over de Nixon-jaren is duidelijk een apologie voor beide heren, wier reputatie nooit hersteld is na Watergate, maar ze geven ook een goed beeld van hun kijk op de internationale politiek.

Over de invloed van de vredesbeweging in de hele wereld heeft L. Wittner een driedelig overzichtswerk geschreven, dat hij gelukkig heeft samengevat in een klein boekje, L.S. Wittner, *Confronting the Bomb. A short history of the world nuclear disarmament movement* (Stanford UP 2009).

Voor het meest recente onderzoek over de Koude Oorlog kun je het beste het tijdschrift *Cold War History* volgen.

De Federation of American Scientists, sinds 1945 het forum van bezorgde Amerikaanse wetenschappers, houdt zorgvuldig de stand van de kernwapenwedloop bij in *Bulletin of the Atomic Scientist* (online te raadplegen).

LeMay's geheime plan voor een massale aanval op de Sovjet-Unie en China is recent onthuld door Daniel Ellsberg, in die tijd militair analist (later de man die de geheime Pentagon Papers doorgaf aan de pers). Het boek *The Doomsday Machine: Confessions of a Nuclear War Planner* wordt besproken in *New York Review of Books*, 18 januari 2018.