

Een voor allen, allen voor een: Artikel 5 als hoeksteen van de NAVO

Sergei Boeke

Onlangs waarschuwde het hoofd van de Duitse inlichtingendienst BND dat Russische sabotageacties de NAVO-lidstaten mogelijk zouden kunnen aanzetten tot het activeren van Artikel 5. Dit beroemde artikel, vastgelegd in het Verdrag van Washington, vormt de kern van het bondgenootschap: een aanval op een betekent een aanval op allen. Artikel 5 stipuleert dat bij een gewapende aanval op een bondgenoot de andere deze te hulp zullen schieten – op de wijze die zij noodzakelijk achten. Letterlijk genomen is er dus ruimte voor eigen invulling. Zo zou een land bijvoorbeeld hulp kunnen beperken tot het sturen van een militaire kapel om de belaagde partij wat moed in te blazen. Een beperkte uitleg is natuurlijk niet de bedoeling, en toen het verdrag in 1949 werd opgesteld hadden de Europese landen graag een sterkere formulering gezien. Voor de Amerikanen was de tekst destijds het maximaal haalbare, maar sindsdien hebben Amerikaanse presidenten hun toewijding aan Artikel 5 benadrukt met krachtige woorden als ‘our solemn duty’, ‘we reaffirm our commitment’ en ‘we will defend every inch of Allied territory’. Een president heeft zich ooit minder enthousiast uitgedrukt, tot schrik van de alliantie. Waarom zou hij landen te hulp snellen als zij de afspraak niet nakomen om zelf voldoende te investeren in defensie? Een terecht punt – al zijn de landen die het grootste risico lopen op Russische agressie zeker niet diegenen die achterblijven bij de defensie-uitgaven.

Artikel 5 is een keer geactiveerd door het bondgenootschap, na de

aanslagen van 9/11. Het verzoek kwam niet van de Amerikanen zelf, maar het werd geïnitieerd door toenmalig secretaris-generaal van de NAVO Lord Robertson. De bondgenoten stemden alle in met het gebaar van solidariteit. De NAVO is immers een consensusorganisatie waar unanimititeit vereist is. De 23 NAVO-landen die eveneens lid zijn van de EU worden eveneens gebonden – en beschermd – door de Europese Mutual Defence Clause, namelijk artikel 42(7) van het Verdrag van de EU. Dit artikel lijkt op het oog minder vrijblijvend dan Artikel 5 van de NAVO, want bij een aanval op een EU-land ‘rust op de overige lidstaten de plicht deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen’. De zin wordt desalniettemin gevolgd door een disclaimer: ‘Dit laat het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet’. Voor zowel de NAVO als de EU gaat het uiteindelijk niet om de juridische uitleg, maar om het politieke principe. Artikel 42(7) is eveneens een keer ingeroepen, door Frankrijk, na de terreuraanslagen in Parijs op 13 november 2015. Hoewel de terreuraanslagen verschrikkelijk waren, is de grote vraag hoe men reageert op een aanval van een statelijke actor.

De interpretatie van ‘gewapende aanval’ is aangepast aan de noden van de tijd. Eerst erkende de NAVO-top in Wales in 2014 dat een cyberaanval ook zou kunnen leiden tot het invoeren van Artikel 5. Hierna volgden ook aanvallen in de ruimte (naast cyber is *space* een door de NAVO erkend domein voor



militaire operaties), en hybride aanvallen. Het is natuurlijk onmogelijk om van tevoren vast te stellen hoe omvangrijk zo'n aanval moet zijn om Artikel 5 te activeren; dat zal op het moment zelf duidelijk moeten worden. Wel is recent nog benadrukt dat zelfs cumulatieve – dus meerdere kleinere – cyberaanvallen ook aanleiding kunnen zijn om Artikel 5 in te roepen. Kortom, in het kader van afschrikking heeft de NAVO scherp gecommuniceerd dat de alliantie ook collectief kan reageren op aanvallen die in de zogeheten 'grijze zone' plaatsvinden. Dat was in het verleden anders. Tijdens een CyConferentie een aantal jaar terug beschreef voormalig president Toomas Henrik Ilves het verloop van een grote cyberaanval op Estland in 2007. Hij vertelde dat hem duidelijk te kennen werd gegeven dat hij het niet in zijn hoofd moest halen om Artikel 5 in te roepen. Achteraf gezien betrof het inderdaad meer een cyberrel dan een verwoestende cyberaanval, was attributie naar Rusland niet gelijk hard te maken, en was de internationale context heel anders dan nu.

Nu lijkt de Russische leider Vladimir Poetin juist de bondgenootschappelijke solidariteit op de proef te willen stellen. Sabotage, cyberaanvallen, beïnvloedingscampagnes – op alle fronten tart hij de bondgenoten. Natuurlijk wil en kan hij momenteel geen grootscheepse conventionele aanval lanceren tegen de NAVO, maar hij wil en kan wel de saamhorigheid op de proef stellen. Tel hierbij op dat zijn inlichtingendiensten, die verantwoordelijk zijn voor sabotage en subversie, niet gematigd optreden, maar letterlijk en figuurlijk alle grenzen overschrijden. Zoals de BND waarschuwde kan zich dus vroeg of laat een incident voordoen dat als een gewapende aanval kan worden gekwalificeerd. Dit zal in het land zelf, en binnen de NAVO, leiden tot politieke druk om Artikel 5 in te roepen. Doet de NAVO niets – omdat bijvoorbeeld niet alle landen overtuigd zijn dat het zo'n zware respons verdient – dan heeft Poetin een barst in de alliantie gevonden. Die zal hij genadeloos uitbuiten, om vervolgens de grenzen met nog flagrantere acties verleggen. Roept de NAVO wel Artikel 5 in, dan is de lijn 'tot hier en niet verder' duidelijk getrokken. Eenheid en

Poetins inlichtingendiensten overschrijden letterlijk en figuurlijk alle grenzen

solidariteit zijn veiliggesteld, maar de prijs is een paradigmaverandering. Zijn we dan in staat van oorlog met Rusland? Wat er vervolgens gebeurt is ongewis, al weten we dat een andere politieke logica zal heersen en een eigen dynamiek zal volgen.

Aan de militaire kant van de NAVO wordt Artikel 5 niet als het begin van een proces gezien, maar eerder als een eindpunt van een lange voorbereidingsfase. Een eerder besluit is vanuit militair oogpunt nog belangrijker dan Artikel 5, namelijk het moment dat de Noord-Atlantische Raad alle regionale plannen activeert. Dan pas mogen internationale troepen zich verplaatsen en wordt juist de *posture* versterkt om Rusland af te schrikken van verdere escalatie. Al deze voorbereidingen nemen weken in beslag, en moeten dus ruim voor het activeren van Artikel 5 plaatsvinden. Het militaire denken redeneert derhalve terug vanaf het moment dat inlichtingen aangeven wanneer Rusland mogelijk een inval wil lanceren. Een plotselinge Artikel 5-situatie spant dus eigenlijk het paard achter de wagen, want militair gezien wordt een belangrijke afschrikingsfase dan overgeslagen. In dit scenario zal de NAVO vervolgens alsnog militaire voorbereidingsmaatregelen moeten nemen. Deze handelingen riskeren verkeerd te worden opgevat door Rusland, met mogelijk ongewilde conventionele escalatie en domino-effecten als gevolg. Kortom, als de NAVO Artikel 5 inroept na een Russische provocatie of sabotageactie ontstaat een gevaarlijke, ongewisse situatie. Maar Artikel 5 niet inroepen na een duidelijke gewapende aanval is nog gevaarlijker, want politieke eenheid blijft het zwaartepunt van de NAVO. Gereed of niet: een voor allen en allen voor een. ■