

Rusland, de NAVO en het veiligheidsdilemma

Scenario-ontwikkeling rond de Baltische staten

Sinds het Oekraïne-conflict is de relatie tussen de NAVO en Rusland verslechterd. Deze relatie kenmerkt zich door wederzijds wantrouwen, gevoed door hard taalgebruik en de opbouw van militaire capaciteiten aan beide kanten. Om de zetten van de actoren en het wederzijdse wantrouwen te begrijpen maken we gebruik van John Herz' theorie van het veiligheidsdilemma. Duidelijk wordt dat het veiligheidsdilemma allereerst bestaat uit het dilemma van interpretatie van de intenties van de ander. Pas als men dit meent te hebben opgelost, kan men het tweede deel – het dilemma van respons – proberen op te lossen. Dit artikel laat zien dat de NAVO zowel bij de interpretatie als bij de respons blijk geeft van een 'gepaste gevoeligheid' voor het veiligheidsdilemma, zonder dat de organisatie een zwakke positie inneemt ten opzichte van Rusland.

LTZ1 B. Kerstens MSc EMSD en dr. J.E. Noll*

Rusland heeft maximaal vijf dagen nodig om de Baltische staten te veroveren. Deze harde conclusie in het voorjaar van 2016 van de RAND-Corporation was mede een *wake-up call* voor de NAVO.¹ Na de Russische inval op de Krim in 2014, meende het Atlantische bondgenootschap dat de aankondiging van de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), met 5000 troepen binnen enkele dagen verplaatsbaar naar Polen, Estland, Letland en Litouwen, Rusland zou afschrikken.

Doekje voor het bloeden?

Het RAND-rapport laat echter zien dat de opbouw van Russische strijdkrachten aan de oostflank van het bondgenootschap, en vooral rond de Baltische staten, zo ver is gevorderd dat de aangekondigde maatregelen van de kant van NAVO slechts een doekje voor het bloeden

waren. De scenario's van het rapport laten zien dat de omvangrijke *air denial*-capaciteiten en de enorme vuurkracht van de Russische artillerie de NAVO geen kans geven, tenzij de alliantie bereid is een hoge prijs te betalen en doortastender optreedt.

In het rapport is sprake van een bloedig tegenoffensief en escalatie, of een 'tijdelijk' verlies met onvoorspelbare gevolgen voor de NAVO, haar lidstaten en niet in de laatste plaats

* Bjørn Kerstens werkt als stafofficier operaties bij het Sea Training Command van CZSK. Jörg Noll is universitair hoofddocent conflictstudies aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie. Dit artikel is een bewerking van de scriptie 'De NAVO en Rusland na Oekraïne: een nieuw veiligheidsdilemma?', winnaar HDV scriptieprijs 2016.

1 D.A. Shlapak, M.W. Johnson *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics*. (RAND Corporation 2016).



FOTO US ARMY, K.C. UPSALL

De republiek Letland werd gesticht op 18 november 1918. Tussen 1940-1941 en 1945-1991 was het land bezet en geannexeerd door de Sovjet-Unie en tussen 1941-1945 door nazi-Duitsland. De vlag toont het logo van de Letse nationale strijdkrachten

de bevolking van de Baltische staten, die al decennia onder het juk van Sovjetoverheersing moest lijden.² Het westerse bondgenootschap besloot tijdens de top in Warschau (2016) in de

De relatie tussen de NAVO en Rusland is de laatste jaren ernstig verstoord. Escalatie, ook nucleair, ligt op de loer

Baltische staten en Polen acte de présence te geven, met in elk land 1000 militairen, de zogeheten *enhanced Forward Presence* (eFP).

Hoewel dit getal ver verwijderd is van de zeven brigades die volgens RAND het verschil kunnen maken, lijkt deze zet een signaal naar Moskou dat een aanval op de Baltische staten een aanval op het bondgenootschap is, en dat daarmee een artikel 5-procedure in werking kan worden gesteld.

Verstoorde Oost-West verhouding

De relatie tussen de NAVO en Rusland is sinds het Oekraïne-conflict en de bezetting van de Krim in 2014 ernstig verstoord. Met de eFP als nieuwe zet van de NAVO na de Russische stationering van eenheden langs de NAVO-grenzen, lijken de Oost-West verhoudingen steeds verder terug te keren naar een soort Koude Oorlog.

De spanningen begonnen eigenlijk al veel eerder. Rusland geeft aan dat zijn handelen een direct antwoord is op de dreigingen vanuit het Westen, met name op de verdere uitbreidingen van de NAVO. Zoals vermeld, besloot het bondgenootschap tijdens de top in Wales (2014) tot maatregelen, waaronder de oprichting van de VJTF als onderdeel van het *Readiness Action Plan* (RAP).³

Dit werd op zijn beurt weer door Rusland als provocatief ervaren en lokte bij dit land verschillende reacties uit, wat het risico van geweldsescalatie aanzienlijk deed toenemen. Hiertoe behoorden onaangekondigde grootschalige oefeningen dichtbij de NAVO-grens, het verhogen van het defensiebudget tot bijna 4,5 procent, de reeds genoemde omvangrijke opbouw van wapens in de nabijheid van de Baltische staten en – recentelijk – Ruslands assertieve optreden in het Syrië-conflict,⁴ dat al tot spanningen heeft geleid met onder andere NAVO-lid Turkije.

Wederzijdse provocaties

Het lijkt erop dat beide actoren elkaar wederzijds provoceren en dat escalatie, ook nucleair, op de loer ligt door onder meer Iskander-raketten, gestationeerd in Kaliningrad. Net als tijdens de Koude Oorlog worden beide kampen door hun gedrag geconfronteerd met onzekerheid over de intenties en doelen van de ander.

² Ibid.

³ NAVO, Wales Summit Declaration. 5 september 2014a, van NATO Newsroom: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

⁴ T. Frear *Anatomy of a Russian Exercise*. Zie: http://www.europeanleadershipnetwork.org/anatomy-of-a-russian-exercise_2914.html; IISS *The Military Balance 2016* International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 116 (1) 5.

Daar waar president Poetin Rusland met harde hand leidt, lijkt de NAVO, met 28 leden die regelmatig uiteenlopende percepties en interpretaties van veiligheidsdreigingen hebben, maar met moeite een duidelijk antwoord op het gedrag van Rusland te kunnen formuleren.

De zeer dubbelzinnige opmerkingen van de Amerikaanse president Trump over zijn Russische ambtsgenoot lijken de verscheidenheid binnen het bondgenootschap te versterken.

Hierbij speelt ook een grote rol dat veel voormalige Oostbloklanden duidelijke signalen willen afgeven, terwijl andere landen de ‘Russische beer’ niet te veel willen provoceren, of zelfs het handelsbelang vooropstellen. Mede hierdoor kenmerkt het beleid van de NAVO zich door incoherente strategische communicatie en onzekerheid. Een voorbeeld hiervan is het afwijzen van permanente stationering van 10.000 militairen in Polen – zoals door de oosterse bondgenoot met grote nadruk

gevraagd – en tegelijkertijd weinig geloofwaardige, veelal symbolische maatregelen, zoals de VJTF.⁵

Opzet artikel

Het lijkt erop dat Rusland een strategische voorsprong op de NAVO heeft en het Atlantische genootschap alleen vanuit een positie van zwakte kan reageren. Bovendien, aldus RAND, kan de NAVO niet ‘... *successfully defend the territory of its most exposed members*’.⁶ Hoe is dit gedrag van de NAVO te verklaren en wat betekent dit voor de toekomstige relatie tussen het bondgenootschap en Rusland? Wij willen deze centrale vraag beantwoorden aan hand van de Baltische staten als voorbeeld, en de maatregelen die het Westen neemt om deze staten tegen Rusland te beschermen.

5 Zie: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/10737838/Ukraine-crisis-Poland-asks-Nato-to-station-10000-troops-on-its-territory.html>; AIV *Instabiliteit rond Europa: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid*. Nr. 94 (april 2015) 22-23.
6 D.A. Shlapak, M.W. Johnson Rand 2016.

Nederland leverde in het voorjaar van 2017 vier F-16's ter verdediging van het luchtruim boven de Baltische staten



FOTO: MCD, G. VAN ES

Daarnaast gebruiken we als analysekader het concept van het veiligheidsdilemma. Om het handelen vanuit onzekerheid van twee of meer antagonisten en hun wederzijdse beïnvloeding te kunnen verklaren, ontwikkelden John Herz en Herbert Butterfield los van elkaar in de jaren 1950 een theorie, waaraan Herz als eerste dit begrip koppelde.⁷

In het kort komt het erop neer dat het veiligheidsdilemma uit twee dilemma's bestaat: het dilemma van interpretatie van het gedrag van de ander, en het dilemma van respons, oftewel: hoe te reageren als men denkt het eerste dilemma te hebben opgelost? Een van de gevolgen van misinterpretatie of verkeerde reactie kan dan de zogeheten veiligheidsparadox zijn: het bewapenen van de één leidt tot een gevoel van onveiligheid bij de ander, die zich op zijn beurt weer bewapent. Dit kan uiteindelijk leiden tot een gewapend conflict of zelfs een oorlog, terwijl beide partijen juist op zoek waren naar meer veiligheid.

Doel artikel

Wij streven met dit artikel drie doelen na. Ten eerste willen wij de Russische acties en die van het Westen als het gaat om de Baltische staten met de theorie van het veiligheidsdilemma verklaren. De relatie tussen het Westen en Rusland is namelijk te ingewikkeld om alleen met behulp van lessen uit de (recente) Europese geschiedenis te begrijpen. Ook strategisch-operationele scenario's schieten tekort, indien zij de politieke component veronachtzamen.

In de tweede plaats willen wij laten zien dat een combinatie van realistische en constructivistische theorie een grote toegevoegde waarde kan hebben bij scenario-ontwikkeling op politiek-strategisch niveau. En ten derde willen



FOTO: US DEPARTMENT OF DEFENSE

Vier multinationale bataljons worden ingezet in Polen en de drie Baltische

we de gelegenheid te baat nemen om de oorspronkelijke betekenis van het begrip 'veiligheidsdilemma' bij een breder publiek onder de aandacht te brengen.⁸

Omdat dit begrip centraal staat, leggen we allereerst de achterliggende theorie verder uit. Daarmee ontwikkelen we vervolgens vier scenario's voor de toekomstige relatie tussen beide actoren: realistisch, liberaal, constructivistisch en fatalistisch. Het eerste en het laatste scenario leidt tot een veiligheidsparadox, zij het door een verkeerde interpretatie (realistisch) of door een verkeerde respons (fatalistisch).

Met behulp van de scenario's analyseren we tot slot de relatie tussen de NAVO en Rusland in de afgelopen twee jaar, waarbij de nadruk op het

7 K. Booth, N. Wheeler, *The security dilemma; fear, cooperation and trust in world politics* (New York, Palgrave MacMillan, 2008) 21. Voor een kort overzicht over leven en werk van Herz zie J. Puglierin 'Towards Being a "Traveller between All Worlds"' in *International Relations*, 22 (2008) (4), 419–425. Zoals bij zoveel Duitsers die tijdens het nazi-regime naar de VS emigreerden, wordt de wetenschapsbeoefening van Herz beïnvloed door de oude Europese tradities en de ideeën die in de nieuwe wereld leefden.

8 Dat dit zelfs onder specialisten nog vaak het geval is, bewijst de HCSS Strategic Monitor 2016. Ook daar heerst nog enige verwarring over het begrip (HCSS, 2016, 51).



landen, die daarom vroegen bij de NAVO-top in Warschau

handelen van de NAVO ligt. We laten daarbij zien dat de kritiek, ook van de kant van het RAND-rapport, dat de NAVO in de Baltische staten niet doortastend optreedt tegenover Rusland, enige nuancering behoeft.⁹

Het veiligheidsdilemma

Het veiligheidsdilemma confronteert besluitvormers binnen staten (of binnen een alliantie zoals de NAVO) met twee fundamentele onzekerheden. Ten eerste de onzekerheid over 'de ware' intenties of plannen en motieven van een andere staat (*The Other Minds Problem*), zelfs ondanks eerdere goede ervaringen.¹⁰ Ten tweede worstelen besluitvormers met de dubbelzinnigheid van militaire capaciteiten (wapens), doordat veel defensieve systemen ook offensief inzetbaar zijn.¹¹

De onzekerheden worden verder versterkt door de zogeheten *future uncertainty*: hoewel de intenties en capaciteiten op korte termijn soms redelijk in te schatten zijn, is de verdere toekomst onvoorspelbaar door wisselingen van beleid en leiderschap, niet alleen in dictaturen, zoals Noord-Korea, maar ook in democratieën.¹²

Een voorbeeld zijn de recente nationalistische bewegingen in Europa, zoals in Hongarije en Polen, die eenmaal aan de macht het beleid op veel terreinen drastisch kunnen veranderen. Maar ook aan een Rusland zonder Poetin, met allicht een machtsvacuüm en als gevolg daarvan mogelijk oorlogen om de macht, durft op dit moment nog niemand te denken. Deze onzekerheden kunnen leiden tot een gevoel van angst en onveiligheid. Ze resulteren in een tweetal dilemma's.

Het dilemma van interpretatie

Ten eerste het dilemma van interpretatie. Absolute veiligheidsgaranties bestaan niet. Een staat zal dus zelf een inschatting moeten maken over de motieven, intenties en capaciteiten van de ander. Zijn de waargenomen handelingen en militaire middelen puur defensief en beoogt de andere partij haar eigen veiligheid te waarborgen? Of streeft de andere partij naar een machtsoverwicht en probeert zij een voordelige uitgangspositie op te bouwen? Is de ander goed- of kwaadwillend?

Wanneer de andere staat aantoonbaar offensieve intenties heeft, dan is er geen sprake meer van een dilemma van interpretatie. Dan resteert slechts de strategische uitdaging hoe de staat zich daartegen kan verdedigen.¹³ Het

9 Wij willen trouwens bij voorbaat duidelijk maken dat het zich inleven in de intenties van de ander niet gelijkgesteld mag worden aan begrip opbrengen voor de ander, maar dat het een onmisbaar onderdeel moet zijn van strategische planning.

10 K. Booth, N. Wheeler 27, 58-61. Men is niet in staat in het hoofd van de ander te kijken en zo veronderstelt men gauw wat de intenties van de ander zijn, in plaats van ze te kennen. Het doet enigszins denken aan een bepaalde vorm van groepsdenken, het Abilene-paradox, waar het individu zich confirmeert aan de groep omdat het denkt dat de eigen voorkeur haaks staat op die van de groep.

11 Ibid., 42-50.

12 Ibid., 40.

13 Ibid., 9.



FOTO US NAVY, J. BENNETT

Het Nederlandse fegat Evertsen en de onderzeeboot Dolfijn voeren maritieme operaties uit tijdens de multinationale oefening Baltic Operations (BALTOPS), 2013

blijft echter lastig te beoordelen of een staat daadwerkelijk kwaadwillende bedoelingen heeft of niet.

Het dilemma van respons

Ten tweede bestaat er het dilemma van respons. Mocht de ene partij in staat zijn het gedrag van de ander te kunnen interpreteren, dan rijst de vraag hoe daarop te reageren, gegeven de gepercipieerde dreiging: afschriking of juist geruststelling? Welke signalen moet de staat communiceren en hoe interpreteert de andere staat deze vervolgens?

Bij misplaatst vertrouwen bestaat het risico op *coercion*, waarbij de ander door middel van intimidatie en dreiging zijn wil kan doordrukken. Een voorbeeld hiervan is het *appeasement*-beleid dat Groot-Brittannië ten opzichte van Duitsland voerde in de Tweede Wereldoorlog.¹⁴

Bij misplaatst wantrouwen bewapent een staat zich tegen een irreële dreiging. De andere staat kan dit vervolgens interpreteren als bedreigend en bewapent zich ook, waarmee het beeld voor de eerste bevestigd lijkt. Zo creëren beide partijen in hun zoektocht naar meer veiligheid onbedoeld een grotere onveiligheid, wat kan

leiden tot een wapenwedloop en conflict: de veiligheidsparadox.

Door de Tweede Wereldoorlog en de aanloop naar de Koude Oorlog trok het veiligheidsdilemma vanaf de jaren '50 de aandacht van veel academici. Tot op de dag van vandaag bestaat er discussie over aard en oorzaak van dit dilemma. Zo beschouwen realisten anarchie, dus de afwezigheid van een hogere macht dan de staat, als de fundamentele en onoverkomelijke bron van angst en onzekerheid. De zogeheten 'constructivisten' erkennen anarchie wel, maar beschouwen dit als een geconstrueerd idee (en dus niet als fundamenteel aanwezig). Angst en onzekerheid komen dus volgens constructivisten voort uit identiteiten en tegengestelde waarden die staten zichzelf en elkaar toekennen.¹⁵ Deze zijn dan ook veranderlijk.

Onzekerheid

Onzekerheid – het centrale thema van het veiligheidsdilemma – biedt echter geen alomvattende verklaring voor onveiligheid en conflict of agressief gedrag van staten. Staten kunnen diverse alternatieve redenen hebben om zich te bewapenen en agressieve handelingen uit te voeren. Zo kunnen staten elkaar onder druk zetten of elkaar aanvallen op puur rationele of emotionele gronden, zoals bijvoorbeeld de toegang tot hulpbronnen of uit frustratie en wraak.

¹⁴ Ibid., 32.

¹⁵ Ibid.

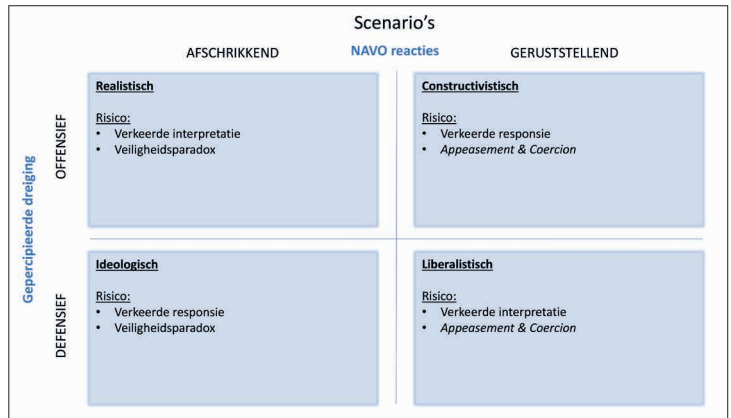
Aan de andere kant hoeft onzekerheid ook niet te betekenen dat samenwerking of vreedzame co-existentie per definitie onmogelijk is. Staten kunnen bijvoorbeeld een zogeheten ‘gevoeligheid voor een veiligheidsdilemma’ ontwikkelen.¹⁶ Daarmee proberen zij zich te verplaatsen in de angsten en motieven van de ander, waarmee ze onderling wantrouwen en onzekerheid kunnen beperken en een meer coöperatieve beleidskeuze mogelijk is. Een bekend voorbeeld is hervormingspolitiek (perestrojka) en het glasnost-concept van Gorbatsjov.¹⁷ Dit leidde uiteindelijk tot een toenadering tussen de twee machtsblokken en heeft het veiligheidsdilemma verzacht.



Figuur 1 Het veiligheidsdilemma bevindt zich in het gebied van onzekerheid binnen het spectrum van wantrouwen, vertrouwen, machtsmaximalisatie en samenwerking

Schemergebied

Onzekerheid betekent niet automatisch onveiligheid, noch is het een absoluut begrip.¹⁸ Het veiligheidsdilemma bevindt zich in het schemergebied tussen absoluut wantrouwen en absoluut vertrouwen. En tussen onbetwistbare machtsmaximalisatie en onvoorwaardelijke samenwerking. Datzelfde geldt voor afschrikking en geruststelling: afschrikking gaat altijd gepaard met een bepaalde mate van geruststelling. Dat beperkt het risico op onbedoelde escalatie.¹⁹



Figuur 2 Onzekerheid en veiligheidsdilemma – vier mogelijke scenario's voor de NAVO

Figuur 1 laat de glijdende schaal zien tussen deze componenten. De balans tussen afschrikking en geruststelling hangt af van de mate van vertrouwen in de ander. Bij een sterke mate van wantrouwen hebben beide staten trouwens niet door dat zij met een veiligheidsdilemma geconfronteerd zijn, omdat de negatieve intenties van de ander overdreven worden geïnterpreteerd, terwijl het eigen gedrag, ook voor de ander, als duidelijk en voorspelbaar wordt geduid.²⁰

Afschrikken of geruststellen? Vier scenario's

De houding van staten en hun interpretatie van het gedrag van de ander variëren van absoluut wantrouwen tot vreedzame samenwerking. Wij introduceren vier mogelijke scenario's, mede gebaseerd op het werk van Booth en Wheeler, en aangevuld met andere theoretische perspectieven binnen internationale veiligheidsstudies,

die helpen de relatie tussen de NAVO en Rusland te analyseren: fatalistisch, realistisch, liberaal en constructivistisch (zie figuur 2).

I Fatalistisch scenario

Essentieel is hierbij het idee dat anarchie, wantrouwen en zelfredzaamheid structureel verankerde principes zijn die het gedrag van staten verklaren.²¹ Relaties worden door de

16 Booth en Wheeler: 7, 40, 167.
 17 Ibid., 145-158. Gorbatsjov steunt tegenwoordig het beleid van Poetin blijkbaar. Vgl. L. Starink, *De schaduw van de grote broer* (Amsterdam, Atlas Contact Uitgeverij, 2015).
 18 K. Booth, N. Wheeler, 'Uncertainty' in P.D. Williams (ed.) *Security Studies: An Introduction* (London/New York, Routledge, 2013) 138.
 19 HCSS 2016: 46
 20 E. Visser, I. Duyvensteyn 'The Irrelevance of the Security Dilemma for Civil Wars', *Civil Wars* 16 (2014) (1) 67.
 21 K. Booth, N. Wheeler (2008) 34-38.



FOTO NAVO

De NAVO heeft de afgelopen jaren moeite met het inschatten van de Russische intenties en motieven. In Letland wordt de NAVO-missie 'enhanced Forward Presence' geleid door Canada, in samenwerking met Albanië, Italië, Slovenië en Spanje

actoren als *zero-sum games* gedefinieerd: winst (relatief of absoluut) van de één betekent automatisch verlies voor de ander.

Voor de relatie tussen het bondgenootschap en Rusland kan het gevolg zijn dat de NAVO de Russische intenties weliswaar als defensief interpreteert, maar dat ze Rusland fundamenteel wantrouwt en daarom een beleid van afschrikking voert. Daarbij bestaat het risico op een veiligheidsparadox. De NAVO interpreteert de Russische intenties weliswaar correct, maar maakt een verkeerde strategische keuze. Daardoor kan de NAVO-houding te agressief lijken, wat Rusland dwingt tot verdere bewapening. Het dilemma van respons biedt dan een verklaring.

II Realistisch scenario

Het realistische scenario is gebaseerd op het defensief realisme en voorziet dat er manieren

bestaan om de veiligheid te verbeteren, hoewel het veiligheidsdilemma altijd zal blijven bestaan.²² In dit scenario ziet de staat het gevaar van machtsmaximalisatie,²³ maar zijn in staat om als alternatief een mate van 'gevoeligheid voor het veiligheidsdilemma' te ontwikkelen.²⁴

Voor ons onderzoek betekent dit dat de NAVO de Russische intenties als offensief interpreteert en een beleid van afschrikking hanteert waarmee het Rusland naar de onderhandelings-tafel probeert te dwingen. Daarbij bestaat het risico op een veiligheidsparadox. De NAVO interpreteert de Russische signalen dan verkeerd, waardoor haar beleid van afschrikking als agressief en beeldbevestigend overkomt op Rusland. Het dilemma van interpretatie wordt niet opgelost.

III Liberaal scenario

In dit scenario is samenwerking mogelijk, ook al is de wereld anarchistisch (er bestaat geen hogere autoriteit dan de soevereine staat, die de naleving van regels en afspraken kan afdwingen). Men interpreteert het gedrag van

22 Ibid., 89, 93, 96, 104-106.

23 S. Tang, *A theory of security strategy for our time; defensive realism* (New York, Palgrave MacMillan, 2010), 16 en 19.

24 K. Booth, N. Wheeler (2008) 7, 40, 167.

de ander niet als offensief en gaat ervan uit dat, ondanks het verschil in systemen en waarden, vreedzame co-existentie mogelijk is.

In dit geval is het voorstelbaar dat de NAVO de Russische intenties als defensief interpreteert en een beleid van geruststelling hanteert. Hierdoor bestaat wel het risico op *appeasement*. Rusland kan de druk op de NAVO verder opvoeren (*coercion*). Het dilemma van interpretatie biedt dan een verklaring voor de uitkomst.

IV Constructivistisch scenario

Het uitgangspunt in dit scenario is een *positive-sum* benadering, waarin veiligheid niet in relatieve maar in absolute termen wordt uitgedrukt. Daardoor kunnen veiligheids-gemeenschappen, zoals de EU, ontstaan.²⁵ De NAVO interpreteert in dit scenario de Russische intenties als offensief, maar hanteert desondanks een beleid van geruststelling. Daarmee beoogt zij escalatie te voorkomen. Ook hierbij bestaat echter het risico op *appeasement*. De NAVO interpreteert dan de Russische intenties correct, maar maakt een verkeerde strategische keuze. Daardoor kan Rusland de druk op de NAVO verder opvoeren (*coercion*). Het dilemma van respons biedt dan een verklaring.

Subtiele verschillen

Op het eerste gezicht lijken de vier scenario's maar weinig van elkaar te verschillen. Het zit hem echter juist in de twee vormen van dilemma – interpretatie en respons –, die niet alleen helpen de zetten van de actoren te analyseren, maar vooral helpen het juiste gedrag te bepalen en aanbevelingen te doen.

In het vervolg van dit artikel letten we bij de analyse van het dilemma van interpretatie erop of de alliantie een duidelijk dreigingsbeeld van Rusland geeft en of ze een onderscheid maakt in defensieve dan wel offensieve intenties en capaciteiten. Tevens beschouwen we of de NAVO het gedrag van Rusland bekijkt vanuit *future uncertainty* of structureel door een negatieve bril. Het NAVO-dreigingsbeeld hoeft overigens niet overeen te komen met de daadwerkelijke dreiging. Dat is inherent aan

het concept van het veiligheidsdilemma: onzekerheid over de ware intenties en motieven van de andere partij.

Voor het dilemma van respons letten we op de aard van het NAVO-beleid en de signalen die de organisatie afgeeft en hoe deze passen bij de dreigingsperceptie. In hoeverre zijn de signalen geloofwaardig voor de eigen veiligheid en in hoeverre zijn ze bedreigend voor Rusland? Wordt de NAVO geconfronteerd met een dilemma van respons? Welke balans kiest zij tussen afschrikking en geruststelling? Kortom: zijn de keuzes van de NAVO rationeel en verklaarbaar?

Daarnaast is voor het onderzoek de aard van de machtsmiddelen (defensief-offensief) relevant; de gevoeligheid voor het veiligheidsdilemma (dus de vraag of de NAVO Ruslands interpretatie van de situatie erkent); normen en waarden, met andere woorden: stigmatiseert de NAVO Rusland, ook ideologisch? Of benadrukt de NAVO gezamenlijke belangen? Tot slot komt de aard van communicatie (afschrikking of coöperatief) aan de orde.²⁶

NAVO's dilemma van interpretatie

Het lijkt erop dat de Russische motieven en intenties voor de NAVO de afgelopen jaren steeds moeilijker in te schatten zijn. De vraag rijst of de massieve opbouw van militaire capaciteiten offensief dan wel defensief is. Het dilemma hangt uiteraard nauw samen met de Russische strategische communicatie en hybride oorlogvoering, waarvan het Krim-conflict en de Russische reacties op het JIT-rapport over vlucht MH17 de meest recente voorbeelden zijn.²⁷

25 Ibid., 171.

26 G. Diesen, *EU and NATO relations with Russia after the collapse of the Soviet Union* (Farnham, Ashgate Publishing Limited, 2015) 7; K. Booth, N. Wheeler 2008: 131-135, 165-169.

27 A.J.C. Selhorst, 'Russia's Perception Warfare: The development of Gerasimov's doctrine in Estonia and Georgia and its application in Ukraine', *Militaire Spectator* 185 (2016) (4) 148-164. N. Maliukevičius, 'The Roots of Putin's Media Offensive in the Baltic States: Learning Lessons in Counterstrategies' in K. Redłowska, *Baltic Visions: European Cooperation, Regional Stability* (Polish Government 2015) 32-43.



FOTO NAVO

De Russische minister van Buitenlandse Zaken Sergej Lavrov spreekt de NAVO toe. Rusland beschouwt de NAVO als een politiek-militair verlengstuk van de VS, maar niet expliciet als gevaar

Zoals wij zullen laten zien, verwacht de alliantie geen onmiddellijke grootschalige dreiging van Rusland tegen het bondgenoot-

schap. Anderzijds sluit zij een hybride dreiging tegen post-Sovjetstaten, en met name de Baltische staten, niet uit. De NAVO beschouwt de Russische motieven en capaciteiten in ieder geval niet als defensief.

Deze beoordeling kwam in een stroomversnelling door het reeds genoemde rapport van de RAND-Corporation. Wij zullen dan ook niet uitgebreid ingaan op de interpretatie van de Russische capaciteiten, maar in het kort laten zien dat het bondgenootschap ervan uitgaat dat Rusland offensief handelt. Het dilemma zit hem dan voornamelijk in de vraag hoe te handelen.

Russische motieven

Zowel Poetin als de NAVO geven aan dat Rusland op zoek is naar een sterkere machtspositie en een eigen invloedsfeer om vanuit eigen normen en waarden richting te kunnen geven aan de toekomst.²⁸ Alleen over de motieven die daaraan ten grondslag liggen, verschillen Rusland en de NAVO van mening. Rusland beschouwt de NAVO als een politiek-militair verlengstuk van de VS, maar niet expliciet als gevaar.²⁹

In het Russische beleid bestaat trouwens een nuanceverschil tussen 'dreigingen' en 'gevaren': dreigingen zijn volgens Russische zienswijze factoren die tot een gewapend conflict kunnen leiden; gevaren zijn situaties die tot een dreiging kunnen leiden.³⁰

De Russische buurlanden zijn vanuit politiek-historisch perspectief altijd in bepaalde mate met Rusland verbonden geweest.³¹ Nog steeds leven er in de Russische buurlanden veel Russische minderheden, wat als belangrijke reden is aangevoerd voor het optreden op de Krim, en zijn deze landen volgens Poetin onlosmakelijk verbonden met Rusland.³² Behalve kritiek op het arrogante westerse beleid van inmenging in enkele post-Sovjetstaten en informatie- en cyberoperaties gericht tegen de Russische bevolking in deze staten,³³ heeft Rusland behoefte de eigen invloedsfeer te versterken doordat het zich door de EU en de NAVO buitengesloten voelt.³⁴

- 28 BBC *Putin deplors collapse of USSR*. (2015) Zie: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4480745.stm>. A. Vershbow, *Security challenges in the Baltic region in the perspective of the Wales NATO Summit*. 18-9-2014a. Zie: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_113113.htm?selectedLocale=en; *NATO and Russia: a new strategic reality*, 2 september 2014b. Zie: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_112406.htm; *Prospects for NATO-Russia relations*. 2 februari 2015a. Zie: http://www.nato.int/cps/in/natohq/opinions_117055.htm; *ESDP and NATO: better cooperation in view of the new security challenges*, 5 maart 2015b. Zie: http://www.nato.int/cps/in/natohq/opinions_117919.htm?selectedLocale=en.
- 29 S. Lavrov *Address by Russian Foreign Minister Sergey Lavrov to the 69th session of the UN General Assembly*, New York, 27 september 2014. Zie: http://archive.mid.ru//brp_4.nsf/0/CDEA7854FF002B5A44257D62004F7236; NATO Brussels Forum, *Zero-Sum? Russia, Power Politics, and the post-Cold War Era*. 20 maart 2015. Zie: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_118347.htm?selectedLocale=en
- 30 P. Sinovets, B. Renz, *Russia's 2014 Military Doctrine and beyond: threat perceptions, capabilities and ambitions*, geraadpleegd op 15 februari 2016, NATO Defence College - Research and Publications: <http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=8302015>; Carnegie Endowment *Russia Military Doctrine 2010*. 5 februari 2010. Zie: http://carnegieendowment.org/files/2010russia_military_doctrine.pdf2010; Russische Regering *The military doctrine of the Russian Federation*. 25 december 2014. Zie: <http://rusemb.org.uk/press/2029>.
- 31 J. Sherr, *The New East-West discord: Russian Objectives, Western Interests*. 22 december 2015. Zie: <http://www.clingendael.nl/publicatie/new-east-west-discord-russian-objectives-western-interests>, 16-18, 33.
- 32 V. Poetin 2014a, maart 18). *Address by President of the Russian Federation*. 18 maart 2014. Zie: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/20603>.
- 33 O. Olikier *Unpacking Russia's New National Security Strategy*. 7 januari 2016. Zie: <http://csis.org/publication/unpacking-russia-new-national-security-strategy>; D. Trenin 2014: *Russia's New Military Doctrine Tells It All*. Zie: 16 <http://carnegie.ru/2014/12/29/2014-russia-s-new-military-doctrine-tells-it-all/ijtl>.



FOTO MINISTERIE VAN DEFENSIE LITOUWEN

Litouwse militairen tijdens de multinationale oefening BALTOPS. Moskou vreest dat de NAVO Rusland tracht te omsingelen, verlammen en isoleren

Ook militair voelt Rusland zich bedreigd. Zo vreest het dat de NAVO Rusland tracht te omsingelen, verlammen en isoleren. Rusland percipieert daarbij een aantal militaire gevaren: uitbreiding van NAVO's militaire infrastructuur, de verstoring van de nucleaire balans door het *Balistic Missile Defence*-programma en de ontwikkeling van strategische conventionele precisiewapens.³⁵

Zowel de westerse interventies van de afgelopen jaren als de NAVO-oefeningen nabij de Russische grens versterken dit gevoel.³⁶ Rusland gebruikt de gepercipieerde dreiging vanuit de NAVO als defensief motief voor een assertiever optreden.

De NAVO bestempelt de Russische gepercipieerde dreiging als een mythe, die de meer machtspolitieke motieven verhult.³⁷ Het

assertieve Russische beleid dient volgens plaatsvervangend secretaris-generaal van de NAVO Vershbow vooral ter versteviging van Poetins positie.³⁸ Poetin wil het patrimoniale systeem dat hij heeft gecreëerd en de macht die hij daaraan ontleent in stand houden.³⁹ Hij beschouwt de westerse invloed op de Russische bevolking als een ondermijning van zijn gezag. De NAVO betwist daarmee de defensieve aard

34 NATO Brussels Forum *Zero-Sum? Russia, Power Politics, and the post-Cold War Era*. 20 maart 2015. Zie: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_118347.htm?selectedLocale=en.

35 Russische Regering (2014), 12d, 12j; O. Oliker 2016.

36 Rustrans *Russia's National Security Strategy to 2020*. 12 mei 2009. Zie: <http://rustrans.wikidot.com/russia-s-national-security-strategy-to-2020> p. pt. 17; Russische Regering (2014) 12a.

37 NAVO *NATO-Russia relations: the facts*. 17 december 2015a. Zie: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111767.htm.

38 A. Vershbow, 2014b; A. Vershbow, 2014a.

39 J. Sherr (2015) 18-20.



FOTO MINISTERIE VAN DEFENSIE ESTLAND

Een Amerikaanse A-10 landt op een snelweg in Estland, tijdens een oefening in 2016. Estland, de kleinste van de Baltische staten, onderscheidt zich van de andere Baltische staten door de taal, die Finoegrisch is en niet Baltisch

van de Russische motieven en plaatst deze juist in het spectrum van assertief tot agressief.

Russische intenties

Het Russische beleid omschrijft niet alleen de gepercipieerde dreigingen, maar ook de Russische intenties en reacties hierop. Rusland wil de Amerikaanse hegemonie doorbreken en streeft naar een nieuwe multipolaire wereldorde en het herstel van 'Groot Ruski'.⁴⁰ Rusland ziet voor zichzelf een rol als grootmacht weggelegd, met eigen invloedssferen, onafhankelijk van westerse normen en waarden, maar binnen het speelveld van de VN.

Rusland wil dit bereiken door regionale samenwerking en het versterken van zijn economie.⁴¹ De Russische wapenindustrie staat daarbij centraal. Samenwerking met het Westen is alleen mogelijk wanneer dat Russische belangen dient. Ondanks deze consistente Russische lezing is de NAVO toch onzeker over de Russische intenties. Deze onzekerheid is vooral impliciet te herleiden uit drie Russische beleidskenmerken die de NAVO bij herhaling als zorgelijk bestempelt: onduidelijkheid, onvoorspelbaarheid en onbetrouwbaarheid.

Retoriek versus beleid

Allereerst zijn niet alle zinsneden in de Russische beleidsdocumenten en toespraken even specifiek of duidelijk. De NAVO heeft er vooral moeite mee om retoriek van beleid te onderscheiden. Zo is het onduidelijk of Rusland de Baltische staten nog steeds binnen zijn invloedssfeer rekent en wat de Russische intenties voor deze staten zijn.⁴²

40 T. Forsberg, G. Herd, 'Russia and NATO: From Windows of Opportunities to Closed Doors', *Journal of Contemporary European Studies*, 23 (2015) (1) 41-57; O. Oliker, (2016).

41 O. Oliker (2016).

42 P. Sinovets, B. Renz (2015); J. Stoltenberg, *Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg NAC-meeting 11 feb 2016* (b). Zie: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_127972.htm?selectedLocale=en.

Ook is het onduidelijk of Rusland de inzet van kernwapens serieus overweegt of slechts retorisch gebruikt.⁴³ Rusland geeft namelijk aan bereid te zijn nucleaire wapens in te zetten tegen een conventionele dreiging wanneer deze het voortbestaan van de staat bedreigt,⁴⁴ maar wat bedoelt Rusland precies met ‘staatsbedreigend’?

Onvoorspelbaar

Ten tweede maken onaangekondigde Russische troepenbewegingen, oefeningen en patrouilles in of nabij NAVO-territorium, Rusland volgens de NAVO onvoorspelbaar. Al in februari 2014 maakte de toenmalige SG Rasmussen zich tijdens de Security Conference in München zorgen over de onaangekondigde verplaatsing van Iskander-raketten en gevechtsvliegtuigen (door Rasmussen expliciet aangeduid als offensieve capaciteiten) naar Kaliningrad.⁴⁵ Dit gold ook voor de Russische troepenbewegingen nabij de grenzen van Oekraïne.⁴⁶

Daarnaast maakt de NAVO zich zorgen over het onvoorspelbare karakter van hybride oorlogvoering. De Russische wijze van hybride oorlogvoering is bewust gericht op het creëren van onzekerheid door misleiding over daadwerkelijke intenties. Een stelselmatig beleid van misleiding maakt het de NAVO moeilijk om de ware Russische intenties in te schatten. De NAVO investeert daarom vooral in *Early-Warning*-capaciteit om hier meer zekerheid over te krijgen.⁴⁷

Onbetrouwbaar

In de derde plaats noemt de NAVO Rusland onbetrouwbaar.⁴⁸ Zo beticht de NAVO Rusland van het schenden van internationale verdragen, en dan vooral de Helsinki-beginselen, het Document van Wenen en het *Open Skies*-verdrag.⁴⁹ Veiligheidsgaranties vanuit Rusland hebben volgens de NAVO hun waarde verloren. Rusland is daarmee een onzekere factor en een gevaar voor de Euraziatische veiligheid.

De Russische intenties zijn voor de NAVO moeilijk te interpreteren. De onvoorspelbaarheid van het Russische beleid en de Russische retoriek maken het lastig om de volgende stap

van Rusland te anticiperen en leiden tot onzekerheid binnen de NAVO. Vanwege deze onzekerheid is de NAVO terughoudend om de Russische intenties richting de NAVO als offensief te bestempelen. Zij beperkt zich tot termen als ‘assertief’ en ‘agressief’. Defensief zijn de intenties volgens de NAVO zeker niet.

Russische capaciteiten en de NAVO-respons



Oefening Baltic Bison, Estland, 2015

Van oudsher is de grootsheid van Rusland gekoppeld aan militaire macht.⁵⁰ De huidige modernisering is echter vooral een restauratie van de verwaarloosde Russische krijgsmacht uit de jaren '90 en verloopt niet geheel probleemloos.⁵¹ Ondanks de Russische toename van militair potentieel en investeringen, is het

- 43 Z. Keck, *Russia Threatens Nuclear Strikes Over Crimea*. 11 juli 2014. Zie: <http://thediplomat.com/2014/07/russia-threatens-nuclear-strikes-over-crimea/>.
- 44 Russische Regering (2014); Carnegie Endowment (2010).
- 45 A.F. Rasmussen, *NATO and Russia – Time to engage, Remarks by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Munich Security Conference*. 1 februari 2014b. Zie: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_106788.htm?selectedLocale=en.
- 46 A.F. Rasmussen, *Press conference by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen*. 27 februari 2014c. Zie: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_107414.htm.
- 47 NAVO (2014a)
- 48 NAVO (2014a) 18.
- 49 A.F. Rasmussen 2014a; NAVO, *NATO's role in conventional arms control*. 9 juni 2015c. Zie: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48896.htm?selectedLocale=en.
- 50 P. Sinovets, B. Renz (2015) 4.
- 51 *Ibid.*, 5. C. Homan, *De Russische krijgsmacht*. 24 december 2015. Zie: <http://www.clingendael.nl/publicatie/de-russische-krijgsmacht?lang=nl>.



Britse militairen marcheren op het plein voor de kathedraal in Vilnius (Litouwen) tijdens de jaarlijkse NAVO-oefening 'Arcade Fusion', bedoeld om de interoperabiliteit in commandovoering tussen de NAVO-leden te vergroten

totale militaire potentieel en het defensiebudget van de NAVO vele malen hoger dan dat van Rusland.

In conventioneel militair opzicht is de NAVO dan ook superieur aan Rusland (zie tabel 1) en maakt zij zich nauwelijks openlijk zorgen over een NAVO-brede Russische bedreiging. Wel ziet de NAVO een bedreiging voor de voormalige Sovjet-republieken.⁵²

Nucleair gezien zijn Rusland en de NAVO aan elkaar gewaagd. Nucleaire wapens spelen een centrale rol in de Russische doctrine en compenseren ook deels het gebrek aan conventionele capaciteiten. De reeds genoemde Iskander-raketten zijn ook nucleair te bewape-

nen en kunnen alle hoofdsteden van de Baltische landen bereiken.⁵³ Ondanks zijn beperkte conventionele capaciteiten wordt Rusland dus wel in staat geacht om met een conventionele operatie een aanval uit te voeren op de Baltische staten en deze staten vast te houden.⁵⁴ Beperkte conventionele acties passen, geïntegreerd met niet-militaire machtsmiddelen, ook uitstekend in het concept van hybride oorlogvoering. Dit stelt Rusland in staat om nagenoeg ongezien en met een zeer korte waarschuwingstijd een buurstaat te destabiliseren en binnen te vallen.

De 'groene mannetjes' die in april 2014 in Oekraïne verschenen, demonstreren dat Rusland daadwerkelijk over deze capaciteiten beschikt en ze durft in te zetten. Russische troepenverplaatsingen in de richting van de oostelijke NAVO-grenzen versterken deze vrees.⁵⁵

De NAVO: met handen en voeten gebonden
De NAVO is echter met handen en voeten gebonden, aangezien de *Founding Act* geen

52 AIV (2015) 22.

53 J.E. Noll e.a., 'De Baltische staten, de Russische minderheid en de verdediging van de NAVO', *Militaire Spectator* 186 (2017) (4) 169-182.

54 E. Colby, J. Solomon., 'Facing Russia: Conventional Defence and Deterrence in Europe', *Survival*, 57 (2015) (6) 21-50.

55 S. Derix, 'Poetin blijft zich militair versterken tegen Europa', *NRC Handelsblad* 13-01-2016.

	Westen		Oosten		
	VS	Totaal NAVO	Totaal Oosten	Warschau Pact	Sovjet Unie
1986					
Bevolking	241 mln.	642 mln.	393 mln.	114 mln.	280 mln.
Strijdkrachten	2,1 mln.	5,5 mln.	6,4 mln.	1,2 mln.	5,1 mln.
Reserve	1,7 mln.	7,4 mln.	8,3 mln.	2 mln.	6,3 mln.
Tanks	14.300	32.700	69.000	14.500	54.500
Gevechtsvliegtuigen	7.200	11.100	11.300	2.300	11.400
Kernwapens	23.317	24.094*	45.000	0	45.000
2014					
	VS	Totaal NAVO	Totaal Rusland		
Bevolking	317 mln.	917 mln.	142,5 mln.		
Strijdkrachten	1,5 mln.	3,6 mln.	800.000		
Reserve	840.000	2,4 mln.	2 mln.		
Tanks	2.300	7.500	2.750		
Gevechtsvliegtuigen	3.500	5.900	1.571		
Kernwapens	5.000	5.325*	12.000		

Tabel 1 De conventionele militaire capaciteiten van de NAVO overstijgen die van Rusland ruimschoots.

* inclusief Britse en Franse kernwapens. Door geschatte cijfers Warschau Pact in 1986 afrondingsfouten

grootschalige verdedigingsmacht in de staten van het voormalige Oostblok toestaat.⁵⁶ Dit is ook de reden waarom het bondgenootschap niet aan de wens van Polen voldeed om permanent 10.000 manschappen in het oosten te stationeren. De VJTF is dan ook bedacht als een tussenoplossing: wel blijven investeren in de veiligheid van het bondgenootschap, maar niet provoceren. Bij een toenemende dreiging is de NAVO daarom gedwongen om snel deze versterkingen van 5000 troepen en bijbehorende voorraden in te vliegen.

Er bestaat echter een probleem: de Russische *Anti-Access/Area-Denial* capaciteiten (A2/AD) maken dat extra gecompliceerd. Vershbow stelt op 14 februari 2016 in een interview dat *‘the things that worry us the most are their anti-access/aread denial [A2/AD] capacity ... as potentially impeding and complicating NATO reinforcements and other NATO operations’*.⁵⁷ De *Founding Act*, in combinatie met een beperkt NAVO-lucht-overzicht, is daarmee een grote beperking en een dilemma voor de NAVO. Daarom heeft de NAVO besloten om uiterlijk in het voorjaar van 2017 in de Baltische staten en

Polen een versterkte voorwaartse aanwezigheid op te bouwen. Deze zogeheten *enhanced Forward Presence* zal met elk 1000 troepen niet zozeer als afschrikking dienen, maar veeleer duidelijk maken dat een aanval op de Baltische staten en Polen een aanval in de geest van artikel 5 betekent. In januari 2017 zijn de Amerikanen in het kader van operatie *Atlantic Resolve* begonnen met het verplaatsen van 1000 manschappen naar de oostelijke flank van het bondgenootschap.

56 De NAVO en Rusland sloten na de Koude Oorlog diverse verdragen. Het zogeheten ‘2+4 verdrag’ tussen de twee Duitslanden en vier geallieerden, leidde uiteindelijk in mei 1997 na moeizame onderhandelingen tot de *NATO-Russia Founding Act*. Dit verdrag blikte vooruit op de mogelijke toetreding van post-Sovjetstaten tot de NAVO en gaf binnen die context vorm aan de politiek-militaire samenwerking tussen Rusland en de NAVO. In datzelfde verdrag gaf de NAVO ook aan geen intenties, geen plan en geen reden te hebben om nucleaire wapens of grote militaire eenheden en infrastructuur binnen de nieuwe lidstaten te plaatsen. De samenwerking kreeg in 2002 aan de vooravond van een tweede uitbreiding verdere diepgang door de oprichting van de *NATO-Russia Council* (NRC).

57 Defence News, *NATO Deputy SecGen: Russia’s Anti-Access/Area-Denial Build-Up Is Biggest Worry*. 14 februari 2016. Zie: <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/leaders/interviews/2016/02/13/nato-deputy-secgen-russias-anti-access-area-denial-build-up-biggest-worry/80343130/>.

'Bedreigend'

Zoals eerder gesteld, beschouwt de NAVO de Russische vervanging van (het oude) conventionele militair materieel niet direct als offensief. Wel ziet de NAVO grote verplaatsingen van dergelijk materieel naar de grenzen als bedreigend en niet als defensief. In plaats van de dubbelzinnigheid van wapens te mitigeren, lijkt Rusland dit juist uit te buiten en verder uit te breiden naar niet-militaire middelen. Naast conventionele systemen hebben nu ook informatiesystemen volgens de Russen, in de Russische buurlanden een offensief karakter en kunnen etnische minderheden in deze landen aanleiding voor een aanval zijn.

De misleidende aard van hybride oorlogvoering en de sluimerende dreiging van destabilisatie die daarmee gepaard gaat, zijn een voedingsbodem voor angst en wantrouwen. Hoewel de Russische hybride oorlogvoering, al dan niet gebaseerd op het denken van de Russische generaal Gerasimov,⁵⁸ wellicht als defensief signaal bedoeld is tegen de NAVO-uitbreiding, kunnen de Russische buurlanden en de NAVO dit niet anders interpreteren dan als offensief, en als een bedreiging voor hun soevereiniteit.

Een realistisch antwoord van de NAVO?

Op het eerste gezicht lijkt de dreigingsperceptie van de NAVO zichzelf tegen te spreken. Enerzijds bestempelt de NAVO het Russische handelen als gevaarlijk. Volgens de plaatsvervangend secretaris-generaal van de NAVO Vershbow in september 2014 zijn: *'Russia's actions in Ukraine [...] a very real threat to the countries of the Alliance'*.⁵⁹ Bovendien bestempelt de NAVO een aantal Russische capaciteiten, zoals de troepenopbouw langs de NAVO-grenzen en A2/AD-capaciteiten, als een concreet gevaar en als zorgelijk voor de NAVO.

Terughoudend

Anderzijds is de NAVO zeer terughoudend om Rusland als bedreiging te classificeren. De huidige SG Stoltenberg stelt bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van de NAVO-Defensie-ministers op 11 februari 2016: *'We don't see any imminent threat against any NATO Ally'*.⁶⁰ Ook tijdens de verklaring van de top in Wales noemt de NAVO Rusland niet expliciet als een bedreiging. Daar waar Rusland in zijn beleidsdocumenten een onderscheid maakt tussen 'dreiging' en 'gevaar', maakt de NAVO in deze verklaring een onderscheid tussen 'dreiging' ('*threat*') en 'uitdaging' ('*challenge*').

In de loop van 2016 kwam er echter verandering in. De NAVO is sindsdien druk bezig met een duidelijk counter-narratief, waarin zij de beweringen van Rusland probeert te weerleggen, dan wel te nuanceren.⁶¹ Nog belangrijker waren echter de besluiten tijdens de top in Warschau in juli 2016.

Oprichting eFP

Als direct antwoord op Ruslands optreden rond de Baltische staten werd tot de eFP in Estland, Letland, Litouwen en Polen besloten. Onder leiding van het Verenigd Koninkrijk, Canada, Duitsland en de Verenigde Staten worden permanent 1000 militairen in elk van de staten geplaatst.

Samen met *NATO Force Integration Units* (NFIU), die tot taak hebben een snelle troepenopbouw van de NAVO te vergemakkelijken, moeten deze eenheden ervoor zorgen dat de Baltische staten verzekerd zijn van de steun van het bondgenootschap. Bovendien is dit een duidelijk signaal naar Moskou dat de NAVO de verdediging serieus neemt, maar dat Moskou dit juist niet als provocatie moet begrijpen.

Een eigen koers

Al met al zien wij dat de NAVO op vele fronten een eigen koers vaart. Dit past bij hetgeen Stoltenberg reeds in 2014 aangaf, namelijk dat hij erkent dat de NAVO-maatregelen kunnen leiden tot een negatieve spiraal,⁶² maar dat er volgens hem geen alternatieven zijn dan Rusland onder druk te zetten met een geloof-

58 Vergelijk A.J.C. Selhorst, 'Russia's Perception Warfare: The development of Gerasimov's doctrine in Estonia and Georgia and its application in Ukraine', *Militaire Spectator* 185 (2016) (4) 148-164.

59 A. Vershbow (2014a), later ook (2014b); (2015b).

60 J. Stoltenberg (2016b).

61 Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/115204.htm>.

62 J. Stoltenberg (2014a).



FOTO: US MARINE CORPS, K. MERRIMARAHARA

Letland, 2016. Verschillende landen staan klaar om hun vlag te hijsen bij aanvang van de multinationale oefening 'Silver Arrow'. Aan deze jaarlijkse oefening nemen Letland, Duitsland, Litouwen, Estland, Albanië, Nederland, Groot-Britannië, de VS en het 'Very High Readiness Joint Task Force Battalion' en het 'Baltic Battalion' van de NAVO deel

waardige afschrikking. En inderdaad heeft het bondgenootschap naast de reeds vermelde VJTF, NFIU en eFP in de afgelopen twee jaar oefeningen nabij de Russische grenzen gehouden.⁶³ Ook activeerde de NAVO op 18 december 2015 de *Aegis Ashore Missile Defense Facility* in Roemenië en continueert zij de ontwikkeling hiervan.

Tegelijkertijd houdt de NAVO zich aan de Founding Act, zij het dat de tekst van het verdrag opties voor heroverweging biedt. Zo maakt de zinsnede '... *and do not foresee any future need to do so*',⁶⁴ een impliciet voorbehoud op de afspraken bij wijzigende omstandigheden ten opzichte van de situatie in 1997. Vooral het gedrag van Rusland rechtvaardigt momenteel een heroverweging van de beperkingen die het verdrag de NAVO oplegt. Vandaar de verschillende militaire maatregelen in de Baltische staten en Polen.

Conclusie

De NAVO laat zien dat zij bereid is ook militair op te treden. Het bondgenootschap is al met al bezig een afschrikking in de richting van Rusland te formuleren. Als Poetin aan de Baltische staten komt en ook leden van het bondgenootschap worden aangevallen, dan is er sprake van een situatie die de inwerking-treding van artikel 5 rechtvaardigt.

Tegelijkertijd geeft de NAVO ook signalen af door niet te veel troepen naar de oostgrens te sturen en door bereid te zijn met Rusland te blijven communiceren, zoals de recente heropening van de NAVO-Rusland raad laat zien. Met andere woorden: het bondgenootschap toont aan gevoelig te zijn voor het veiligheidsdilemma.

Bij alle kritiek op het bondgenootschap mag men niet vergeten dat een antwoord dat kwantitatief evenredig aan Rusland is, of dat voldoet aan de door RAND voorgestelde zeven brigades, al gauw de veiligheidsparadox in de kaart speelt. Dat zou indruisen tegen de afspraken met Rusland, die juist werden gemaakt om Rusland gerust te stellen.

Wij kunnen dus concluderen dat het gedrag van de NAVO tussen het realistische en constructivistische scenario in zit. Een toenadering tussen de presidenten Trump en Poetin zou in dit scenario trouwens een verzachtend effect kunnen hebben op de relatie tussen Rusland en de NAVO, vergelijkbaar met de relatie tussen het Westen en het Oosten vanaf 1985. ■

63 Van de twaalf grootste en belangrijkste oefeningen waren er in 2015 negen dichtbij de Russische grens, NAVO, 2015d.

64 NAVO, *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*. 27 mei 1997. Zie: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm.