



ПОЗМОД
ДЕП
N

VERLEIDEN, DREIGEN, SLAAN: Uitdagingen aan de oostflank van de NAVO

ERIK A. CLAESSEN

Luitenant-kolonel stafbrevethouder Erik A. Claessen, Ir is directeur van het Distributiecentrum Wisselstukken.

95



Dans son article, Erik A. Claessen explique que la combinaison d'une coercition militaire avec une subversion armée non-attribuable, mise en œuvre par la Russie dans la Crimée, constitue un nouveau type de menace contre l'Europe de l'Est. La défense collective contre cette menace nécessite une réponse légitime et innovatrice de la part de l'OTAN.

Gedurende meer dan veertig jaar leefde Europa met de permanente angst om overspoeld te worden door een vloedgolf van Sovjet tanks. Deze situatie eindigde met de val van de Berlijnse muur. De gevreesde veldslag in de Fulda Gap vond nooit plaats en de Europeanen raakten snel gewend aan de gedachte dat hun territoriale integriteit vanzelfsprekend was geworden. Deze gedachte blijkt nu een illusie te zijn. Een kwart eeuw na het einde van de Koude Oorlog concentreren zware tankformaties zich opnieuw aan de oostelijke rand van de centraal Europese vlakte.

In 2014 werd de NAVO opnieuw geconfronteerd met een oosterbuur die grenzen voor verandering vatbaar vindt en bereid is om zijn buitenlandse aspiraties met geweld kracht bij te zetten. De Russische annexatie van de Krim blaast het debat over de collectieve verdediging nieuw leven in. Maar wat betekent collectieve verdediging in de 21^{ste} eeuw? Het antwoord op die vraag hangt af van de aard van de aanval waaraan de collectieve verdediging het hoofd moet bieden. Het is daarom belangrijk om de recente Russische militaire operaties te begrijpen en deze niet aan te zien of tot iets te willen maken wat ze niet zijn.

VERSCHILLENDE VISIES OP DE DREIGING

96

De meningen hierover zijn verdeeld. Op 24 maart waarschuwde SACEUR, Generaal Breedlove, dat “*Russia had assembled a large force on Ukraine’s eastern border that could be planning to head for Moldova’s separatist Transnistria region, more than 300 miles away.*”¹ Volgens Breedlove beschikte President Putin over voldoende troepen en materieel voor zo’n plotse, diepe tankaanval.



Gen. Martin E. Dempsey, links, chairman of the Joint Chiefs of Staff, spreekt met Gen. Philip M. Breedlove, NATO’s supreme allied commander for Europe, tijdens de NATO Chiefs of Defense meetings in Brussel op 21 Mei 2014.

Enkele weken later presenteerde Generaal Dempsey – de *Chairman* van de Amerikaanse *Joint Chiefs of Staff* – een volledig verschillende lezing van de situatie. Hij beschreef de Russische operaties als “*proximate coercion and subversion*”² (dwingende afdreiging en subversie). In deze aanpak combineert het Kremlin de dreiging van een conventionele krijgsmacht met een subversieve campagne die gebaseerd is op de inzet van irreguliere milities. Deze milities worden gerecrueteerd uit de lokale Russische minderheid die vanuit Moskou opgezweept wordt door eenzijdige propaganda in de media.

De verschillen tussen beide lezingen zijn belangrijk. In Breedlove’s scenario bestaat het slagveld uit de rollende heuvels van zuidelijk Oekraïne. In Demp-

sey's scenario bevindt het slagveld zich tussen de oren van de inwoners in het betwiste gebied. De ene vorm van agressie vraagt een volledig verschillende collectieve verdediging dan de andere.

Om het plotse, diepe pantseroffensief dat Generaal Breedlove beschrijft te stoppen, heeft de NAVO capaciteiten nodig die gelijkaardig zijn aan die van de Koude Oorlog: technisch geavanceerde gevechtsvliegtuigen, aanvalshelikopters en zware pantservoertuigen. Collectieve defensie zou dan lijken op een geactualiseerde versie van de *AirLand Battle doctrine* van de jaren tachtig. Ook budgettair zou de defensie-inspanning in de buurt komen van wat gangbaar was in de Koude Oorlog en meerdere procenten van het bruto binnenlands product bedragen.

Om te weerstaan aan de dwingende afdreiging en subversie die Generaal Dempsey beschrijft, heeft men een andere waaier aan capaciteiten nodig. De verdediging zou de vorm aannemen van een geïntegreerde aanpak (*comprehensive approach*) die een belangrijke militaire component omvat, maar die daarnaast vooral coherente acties vereist op het vlak van ordehandhaving, socio-economische ontwikkeling, burgerlijk bestuur en strategische communicatie. De sterkte van de verdediging hangt dan niet zozeer af van het aantal procent van het BNP dat elke NAVO lidstaat aan defensie besteedt, maar wel van de bekwaamheid en de bereidheid van alle lidstaten om eensgezind diplomatieke, economische en militaire drukkingsmiddelen op een coherente wijze tegen de dreiging in te zetten.

De hamvraag is dus welk van de twee scenario's het juiste is. De recente militaire geschiedenis biedt een aantal belangrijke elementen van antwoord op die vraag.

EVOLUTIES IN DE AANWENDING VAN MILITAIR GEWELD

Het einde van de Koude Oorlog leverde een aantal lessen op betreffende het gebruik van militair geweld. Een eerste les was dat het inzetten van pantserformaties zonder luchtoverwicht een dure vorm van zelfmoord is. Dit werd in 1991 duidelijk nadat de coalitie het Iraakse leger vernietigde in nauwelijks honderd uur tijdens Desert Storm. De tweede les is dat een gewapende macht die de steun geniet van de bevolking niet kan worden ontworteld uit het gebied waar die bevolking woont. De validiteit van die stelling manifesteerde zich het duidelijkst op 24 mei 2000. Op die dag eindigden de Israëlische pogingen om *Al-Muqawama Al-Islamiyya* (het Islamitisch Verzet) te verslaan. De Israëli-

sche troepen trokken zich in 2000 na een achttienjarige militaire campagne roemloos terug uit Zuid-Libanon. *Al-Muqawama* is de gewapende vleugel van Hezbollah, de organisatie die in die regio op grote steun van de bevolking kan rekenen. Ondanks een indrukwekkende militaire overmacht was het voor Israël onmogelijk gebleken om de gewapende eenheden van Hezbollah te ontwortelen uit hun Sjiïtische voedingsbodem.

De Russische campagne in de Krim lijkt met beide lessen rekening te houden. Tijdens de militaire operaties stak geen enkele Russische tank de grens over. Maar het samentrekken van deze eenheden aan de grens dwong de Oekraïense troepen wel om zich in een defensieve opstelling te verspreiden. Intussen verzekerde Moskou zich van de steun van de lokale bevolking. Een niet-aflatende stroom van pro-Russische propaganda werd aangevuld met beloftes over economische en sociale voordelen. Het Kremlin stond de inwoners van de Krim zelfs toe om de Russische nationaliteit aan te nemen. Hierdoor gaf de Russische regering hen niet alleen de gelegenheid om hun loyaliteit aan Moskou ondubbelzinnig te bevestigen, maar werd tegelijkertijd een Russische minderheid op Oekraïens grondgebied gecreëerd. Het Kremlin kon vervolgens beweren legitiem op te treden vanuit de bezorgdheid om de eigen landgenoten te beschermen. Tenslotte vestigde een gewapende macht zich in de Krim. Naar verluid bestond deze macht uit gemaskerde Russische militairen die alle insignes van hun uniformen en voertuigen verwijderd hadden. Dit kon echter niet ontegensprekelijk bewezen worden, zodat Putin officieel kon blijven ontkennen dat er een directe Russische militaire interventie aan de gang was op het schiereiland. Vanuit militair oogpunt was de operatie kleinschalig en goedkoop. De campagne vereiste minder dan tienduizend gevechtstroepen en enkele honderden BTR-80s, lichte, achtwielige pantservoertuigen.³ De Russische aanpak kan samengevat worden in drie woorden: verleiden, dreigen, slaan. De strategie combineert het vooruitzicht van een welvarende toekomst binnen de Russische Federatie (verleiden) met een massale conventionele troepenconcentratie aan de grens (dreigen) en een gewelddadige, maar ontkenbare paramilitaire interventie in het betwiste gebied (slaan).

GEEN ALLEENSTAAND VOORVAL

Rusland heeft in het recente verleden al herhaaldelijk voordeel gehaald uit de synergie tussen militair geweld en populaire steun in conflictgebieden. Moskou creëerde zo pro-Russische enclaves in Transnistrië, Abchazië en Zuid-Ossetië ten nadele van Moldavië en Georgië. In 2008 verstevigde Putin zijn greep op Ab-

chazië en Zuid-Ossetië door de lokale milities na een Georgische aanval met een pantserdivisie te hulp te snellen. Op geen enkel moment waagden de Russen zich in die conflicten echter op terrein waar de bevolking hen vijandig gezind was.

De recente geschiedenis toont dus aan dat Breedlove's scenario hoogst onwaarschijnlijk is. Een plotse, diepe pantseraanval zou voor het Kremlin een onzekere en gevaarlijke onderneming zijn, terwijl het alternatief – dwingende afdreiging en subversie – risicoloos is en al meermaals zijn effectiviteit heeft bewezen. Het goede nieuws is dat dit betekent dat voor de NAVO de bedreiging van een militaire invasie geografisch beperkt is tot de gebieden waar de bevolking ontvankelijk is voor Russische nationalistische propaganda of pan-Slavische retoriek. Het slechte nieuws is dat deze strategie mogelijks onder de drempel blijft die overschreden moet worden om de collectieve verdediging te activeren. Een commissie van het Britse Lagerhuis kwam recent tot de conclusie dat *“these tactics are designed to test the lower limit of the Alliance’s response threshold, are likely to involve deniable actors, and work to exploit political division. They also bring in to question the operation of Article 5 of the Washington Treaty, NATO’s cornerstone.”*¹⁴ Dat artikel stipuleert inderdaad dat *“Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all. [Italics mine].”* Echter, in het geval van dwingende afdreiging en subversie vindt de gewapende aanval slechts plaats aan het einde van een langdurige subversieve campagne. Tijdens deze campagne wordt enkel geweld gebruikt door irreguliere groeperingen en niet-geïdentificeerde militairen. Dat geweld is ontkenbaar, wat betekent dat de Russische verantwoordelijkheid voor de agressie niet onomstotelijk vast staat. De dubbelzinnigheid die hierdoor ontstaat, geeft minder voluntaristische lidstaten de gelegenheid om de toepasbaarheid van Artikel 5 op de gegeven situatie in twijfel te trekken. Hierdoor kan de inzet van NAVO troepen verhinderd worden totdat Russische troepen het betwiste gebied daadwerkelijk bezetten.

De door de Alliantie geleverde militaire bijstand zal hierdoor echter te laat arriveren. De Russische bezettingsmacht zal zich namelijk in een gebied bevinden waar het Kremlin op de steun van de lokale bevolking kan rekenen. Een dergelijke krijgsmacht, eens gevestigd, kan niet meer worden ontworteld. Er bestaat geen verdediging-in-de-diepte tegen dit type agressie. In de strategie van dwingende afdreiging en subversie vormt de vestiging van een krijgsmacht in het betwiste gebied immers niet de openingszet van een gewapend conflict, maar wel het sluitstuk ervan.

PREVENTIE OP HET TERREIN

100

In de 21^{ste} eeuw moet collectieve verdediging daarom voluit inzetten op preventie. Het verhinderen van pogingen om gebieden waar Russische minderheden wonen te annexeren, vereist in de eerste plaats een aanpak om deze minderheden ervan te overtuigen die pogingen niet te steunen. Volgens Generaal Dempsey omvat deze aanpak niet enkel de aanwezigheid van robuuste troepen op de grond, maar ook een doorgedreven inzet van alle overheidsdiensten zodat de bevolking zich niet enkel beschermd, maar ook goed geadmistreerd voelt. *“If an Eastern European nation wanted to harden itself against such a threat it would require different instruments of deterrence. There is a military piece, but there is also a law enforcement portion, an informational aspect and some governance activities in order for these populations to feel safe within their own borders so they are not subject to being coerced. It’s a whole-of-government approach, you can’t just do this with military power [only].”*⁵

De *comprehensive approach* wordt nu vooral in verband gebracht met expeditionaire vredesondersteunende operaties. Echter, de oorsprong van het concept kan teruggevoerd worden op de Britse combinatie van bestuurlijk beleid en militair optreden in Noord-Ierland. De relevantie ervan is dus niet beperkt tot verafgelegen gebieden. Volgens Dempsey kan de ervaring van de NAVO troepen in Afghanistan nu dus ook gebruikt worden in de verdediging tegen de nieuwe Russische dreiging.⁶

HET VERSCHIL MET DE KOUDE OORLOG

Een *comprehensive approach* is toepasbaar in elk conflict dat plaats vindt in gebieden waar de steun van de bevolking afwezig, onzeker of veranderlijk is. Tijdens de Koude Oorlog kon men veilig veronderstellen dat de burgers van de NAVO lidstaten niet onder Sovjet heerschappij wensten te leven. Daarom was het toen niet nodig om de militaire verdediging van het verdragsgebied aan te vullen met een sociaal-economische en bestuurlijke component. Men kon er toen tijdens de planning ook van uitgaan dat het gebied in de diepte verdedigd kon worden omdat terreingedeeltes die tijdelijk prijsgegeven werden, later terug heroverd konden worden.

Deze aannames zijn niet langer geldig. De gebeurtenissen in de Krim tonen aan dat de bevolking in een betwist gebied een invasie en de daarop volgende annexatie kan verwelkomen en steunen. En de situatie in Oost-Oekraïne toont

aan dat de een verloren gebied waar paramilitaire groeperingen kunnen rekenen op de steun van de bevolking quasi onmogelijk te heroveren is met militaire middelen alleen. In die omstandigheden moet de collectieve verdediging van het grondgebied de vorm aannemen van een preventieve machtsontplooiing op het terrein die niet enkel de agressor duidelijk maakt dat verovering militair onmogelijk is, maar ook de bevolking overtuigt dat dit sociaal-economisch en politiek onwenselijk is.

In die *comprehensive approach* zorgt de militaire inspanning voor de veiligheid en de vrijheid van handelen die de burgerlijke inspanning nodig heeft om aan de bevolking in het bedreigde gebied te tonen dat de regering betere politieke en economische vooruitzichten kan bieden dan diegene die beloofd worden door de agressor. Dit vereist de ontplooiing van voldoende strijdkrachten in het gebied om een invasie te ontraden en subversie te bestrijden. Daarnaast moeten bestuurlijke, sociale en economische instanties hun activiteiten in het bedreigde gebied eerder opvoeren dan zich er uit terug te trekken. Om de collectieve verdediging sterker en geloofwaardiger te maken zou de NAVO in de eerste plaats capaciteiten in deze domeinen moeten ontwikkelen, eerder dan terug te grijpen naar recepten uit de Koude Oorlog.



Kernwoorden : Krim, afdreiging, subversie

¹ Carol Morello and Karen De Young, "NATO general warns of further Russian aggression," in *The Washington Post*, March 24, 2014.

² Jim Garamone, "Dempsey Discusses Russian Tactics in Ukraine," in *DoD News*, May 21, 2014 - <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=122300>

³ Janis Berzins, *Russia's New Generation Warfare in Ukraine: Implications for Latvian Defense Policy* (National Defence Academy of Latvia, Center for Security and Strategic Research, April 2014), P. 4.

⁴ House of Commons Defence Committee, *Towards the next Defence and Security Review: Part Two – NATO, Third Report of Session 2014-15, July 2014*, p. 34.

⁵ Jim Garamone, "Dempsey Discusses Russian Tactics in Ukraine," in *DoD News*, May 21, 2014.

⁶ Ibid.