

De invloed van Russische hybride oorlogsvoering op het westerse veiligheidsbeleid

107

Isabelle LAHAYE

Majoor van het vliegwezen stafbrevethoudster Isabelle LAHAYE is verantwoordelijk voor de Verdediging- en Steungroep van de 15de Wing in Melsbroek. Haar interesse op het gebied van veiligheid en wereldpolitiek groeide verder tijdens haar periode in het NATO Defense College te Rome (2005-2008). Met haar thesis¹ voor de hogere stafcursus behaalde ze in 2018 de prijs van vzw Contact.

Ces derniers mois, les médias ne cessent de pointer du doigt l'influence russe dans un grand nombre d'États européens, alors que le régime de Poutine nie catégoriquement toute ingérence. En 2008, convaincu que l'Occident trahit les attentes de son pays tout en le mettant économiquement et (géo)politiquement à mal, le président russe s'est fixé comme objectif de rendre à la Russie sa position de puissance mondiale. Ceci constitue pour l'Occident un défi sécuritaire majeur : il s'agit fondamentalement d'un conflit de valeurs entre l'Occident et le pouvoir autocratique en Russie.

Cet article décrit brièvement les fondements de la politique russe et analyse les réactions de deux institutions sécuritaires majeures, à savoir l'Union européenne et l'OTAN. L'auteure présente en conclusion des propositions d'amélioration dans des domaines stratégiques pour ces deux organisations, ainsi que pour la Belgique.

Kort na de val van de Berlijnse Muur oogde de toekomst voor Europese veiligheidssamenwerking goed met het Handvest van Parijs voor een nieuw Europa (1990), de Russische toetreding tot het programma

¹ Lahaye, I. (2018). De invloed van de Russische hybride oorlogsvoering op het huidige en toekomstige Westerse veiligheidsbeleid, verdiepingsprestatie voorgelegd tot het behalen van het diploma van master na master in de politieke en militaire wetenschappen, Defensiecollege, Brussel.

“Partnerschap voor de Vrede” van de NAVO (1994) en de ondertekening van de Stichtingsakte betreffende de wederzijdse betrekkingen, samenwerking en veiligheid (1997). Vandaag nog zinderen uiteenlopende historische interpretaties van de gebeurtenissen van het einde van vorige eeuw na in de retoriek: Moskou is gefrustreerd dat het toen niet het “gemeenschappelijke Europese huis” (Gorbatsjov) verkreeg, en iets genuanceerdere westerse stemmen stellen dat het misschien toch ook relatief fout was.

Na een gestage uitbreiding van de NAVO naar het oosten staat de militaire infrastructuur van het Westen aan de Russische grens. Met het Oostelijk Partnerschap van de EU dreigt de Russische bufferzone, het “ nabije buitenland” (near abroad), over te hellen naar de westerse waarden en markten, terwijl het Euraziatische integratieproject van Moskou niet van de grond geraakt en uiteenlopende resultaten boekt. Moskou heeft de aantrekkingskracht van de westerse waarden onderschat. Beide organisaties zijn volgens Poetin de oorzaak van de verslechtering van de betrekkingen.

Aan het begin van dit millennium hebben zich kleurenrevoluties voltrokken, die voor president Poetin ronduit onduelbaar zijn. Het lef van een bufferland zoals Oekraïne, maar ook Moldavië en Georgië, die een associatieovereenkomst met de EU durven te ondertekenen, was voor het Poetin-regime de spreekwoordelijke druppel die de emmer deed overlopen. Het risico dat de Krim niet langer onder Russische controle zou zijn na de vlucht van president Janoekovitsj uit Kiev heeft direct geleid tot de Russische invasie en annexatie van het schiereiland in maart 2014. Deze beide gebeurtenissen betekenen een enorme uitdaging voor de liberale en op normen gebaseerde Europese veiligheidsorde: voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog worden met de inzet van militaire macht Europese grenzen hertekend, wat onrustwekkend is voor de vele (kleine) Europese staten, die zich gezamenlijk opstellen binnen de EU en de NAVO. De huidige crisis in de Europese multilaterale veiligheidsorde is verder gegroeid uit de acties en reacties van de hoofdrolspelers. Vandaag leeft in Europa een onbehaaglijk gevoel, en vooral bij de Oost-Europese landen: Poetin voert een revisionistisch en onvoorspelbaar buitenlands beleid, waarbij hij actief conflicten creëert om het lot van zijn burens te controleren.

FUNDAMENTEN VAN HET RUSSISCHE VEILIGHEIDSBELEID

De chef van de generale staf van de Russische strijdkrachten, generaal Gerasimov, heeft al in 2013 “hybride oorlogsvoering” in een artikel omschreven, alsook hoe een toekomstig conflict eruit zal zien en hoe

de Russische strijdkrachten zich moeten ontwikkelen. Eind 2014 bevestigen een nieuwe militaire doctrine en, een jaar later, een nieuwe veiligheidsstrategie de ingeslagen richting; in 2016 worden ze vervolledigd met het buitenlandse veiligheidsconcept. De analyse van deze drie strategische documenten toont aan dat de elementen van asymmetrische oorlogsvoering verankerd zijn in en aangestuurd worden door het allerhoogste politieke beleidsniveau.

Concreet heeft Rusland zijn strategische beleid in de kleinste details tot uitvoering gebracht tijdens de gebeurtenissen in Oekraïne (voorjaar 2014). Wat we vandaag als hybride oorlogsvoering/bedreiging zien, mag eigenlijk helemaal geen verrassing meer zijn, maar we zien dat onze democratieën onvoldoende vertrouwd zijn met dit fenomeen en de combinatie van middelen niet bemerken (*comprehensive*). Rusland wil zijn veiligheidsbeleid realiseren met informatiedominantie, cyber, lokale protesten ...

Om historische redenen voert Moskou een gestructureerde top-downbenadering die de Russische Federatie opnieuw als een wereldmacht moet laten erkennen en die de brede Russische civilisatie moet beschermen. Eurazianisme² en de stichting Russkiy mir (letterlijk: Russische wereld) willen de Russische beschaving veiligstellen en in Europa en Azië verspreiden. Rusland heeft met deze mentaliteit een roeping en een leidinggevende rol. De Russisch-orthodoxe Kerk is zeer belangrijk binnen de Russische cultuur, waarbij we het aspect van cesaropapie³ onderstrepen.

² Het Eurazianisme stamt historisch uit de ultranationalistische Russische beweging, volgens dewelke Rusland thuishoort in Eurazië (en niet enkel in Europa of in Azië). Het neo-Eurazianisme wordt uitgedragen door de geopolitieke denker Alexander Dugin, die het afgelopen decennium met zijn ideologie het beleid van het Kremlin beïnvloed heeft. De door de regering gefinancierde organisatie “Russische Wereld” streeft, met de steun van de Russisch-orthodoxe Kerk, de bevordering na van waarden die de westerse culturele traditie bestrijden, en is Ruslands onvoorwaardelijke prioriteit voor het buitenlands beleid. Cultuur, religie en taal zijn krachtige instrumenten om ideologische, informatie en psychologische invloed te kunnen uitoefenen.

³ Cesaropapie (van het Latijnse caesar, titel voor “keizer”, en het Griekse pappas, “vader” of “paus”) is een staatsvorm waarbij in een orthodox staatsbestel de wereldlijke macht de kerkelijke macht domineert. Historisch wil men steeds vermijden dat een buitenlands staatshoofd via zijn Orthodoxe Kerk zeggingsmacht zou krijgen binnen de eigen wereldlijke jurisdictie: zo besliste president Porosjenko vroeg in de crisis met Rusland om de Oekraïense Orthodoxe Kerk te steunen en de invloed van Russische Orthodoxe Kerk fel in te perken; in beide landen draagt de eigen Orthodoxe Kerk fundamenteel bij tot de identiteit en de nationale waarden.

110 Op internationaal vlak wil Moskou een multipolaire orde in het leven roepen en het Europese veiligheidslandschap veranderen in zijn voordeel, waarin geen plaats is voor “vijandige blokken” zoals de EU en de NAVO. De GOS-landen zijn voor Moskou zeer belangrijk, waarmee Poetin zijn exclusieve veiligheidssfeer, het “nabije buitenland”, aangeeft. Moskou heeft als enige het recht om daar tussen te komen. Dominantie in deze invloedssfeer en de vaste wil om de westerse mogelijkheden tot collectieve actie en reactie te dwarsbomen sturen het Russische beleid.

In zijn buitenlandse veiligheidsconcept anno 2016 geeft president Poetin aan dat hij de Russische diaspora zal verdedigen. Poetin wil zijn beleid voorzien van de nodige middelen om het ook ten uitvoer te kunnen brengen: massamedia, communicatiemiddelen, technologie, het gebruik van de civiele maatschappij ...

DEFINITIE VAN HYBRIDE OORLOGSVOERING

Tijdens onze analyse hebben we gemerkt dat in een EU-kader over “*hybrid threats*” en in een NAVO-kader over “*hybrid warfare*” gesproken wordt. Deze nuance is vanuit het standpunt van deze beide organisaties voor de hand liggend.

Voor onze definitie vertrekken wij vanuit de notie van hybride strategie: de zeer geïntegreerde combinatie of het gelijktijdige gebruik van dwingende en subversieve activiteiten, van militaire, paramilitaire, reguliere en/of civiele/private spelers, van conventionele en/of onconventionele methoden in het volledige spectrum van de zeven machtselementen (DIMEFIL⁴), die bijzonder snel en op een gecoördineerde wijze door een staat of een niet-staatelijke actor aangewend worden om (geo)politieke en (geo)strategische doelstellingen te bereiken.

Hierbij worden kwetsbaarheden van het doelwit en gunstige omstandigheden (corruptie, ontgoocheld kiespubliek, armoede, onvolledige rechten, enz.) uitgebuit en wordt zorgvuldig onder de drempel van formele oorlog gebleven. Revolutionair zijn massieve desinformatiecampagnes in het cyberdomein, waarbij onder andere sociale media misbruikt worden om het politieke gelijk te verdedigen, om ambiguïteit wat betreft de intenties te scheppen, die, boven op de mogelijkheid tot algehele ontkenning door de dader, in het bijzonder de multilaterale en nationale democratische besluitvormingsprocessen bemoeilijkt.

⁴ Acroniem van “Diplomatie, Informatie, Militair, Economisch, Financieel, *Intelligence* en Legaal”

**"Wees uiterst subtiel, zelfs tot het punt van vormloosheid.
Wees uiterst mysterieus, zelfs tot het punt van geluidloosheid.
Daarmee word je de beschikker van het lot van de tegenstander."**

111

De kunst van het oorlogvoeren, Sun Tzu

De *grand strategy* wordt op het allerhoogste centrale niveau bepaald, beslist en gecontroleerd, waarbij het dan coherent op alle niveaus en eventueel in verschillende locaties/operatietonelen tot uiting komt om de (geo)strategische doelstellingen te halen. Hierbij vermijdt men a priori de daadwerkelijke inzet van militaire macht in operaties. De *grand strategy* viseert de "*centres of gravity*" van de tegenpartij waarop ingewerkt wordt en heeft een zeer lange uitwerkingstijd.

Bij "hybride oorlogsvoering" past de tegenstander een hybride strategie toe en dreigt hij het volledige spectrum van zijn militair apparaat in te zetten of doet hij dit ook effectief.

Ons onderzoek toont aan dat onze westerse democratieën gevaar lopen door de combinatie van desinformatiecampagnes, cyberaanvallen, het ontkennen van acties, die onder de drempel van reguliere oorlog blijven. Dit alles beïnvloedt nefast de westerse besluitvormingsprocessen (Art. 5 van het Verdrag van Washington en Art. 42.7 van het Verdrag van Lissabon); uit deze ambiguïteit dreigt veeleer besluiteloosheid te komen. Voor Rusland is het onderscheid tussen vrede en oorlog vaag, waardoor het recht van de gewapende conflicten niet geldt.

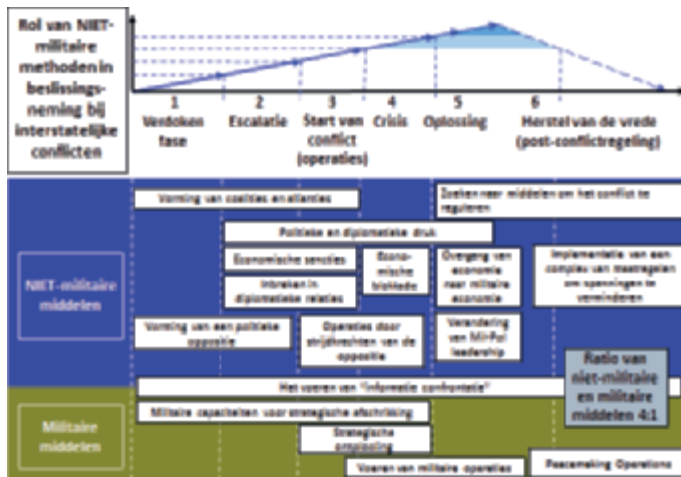
Bondig kunnen we hybride oorlogsvoering ook omschrijven als een constante staat van complexe conflictvoering.

Rusland is echter niet langer de militaire supermacht die de Sovjet-Unie pretendeerde te zijn. Volgens westerse waarnemers zijn de Russische ambities onverenigbaar met de kracht en de mogelijkheden van de Russische economie. We denken dat de kans op een open oorlog van Rusland tegen het Westen gering is. De Russische Federatie is vandaag gewoonweg niet in staat om het Westen aan te vallen en deze inspanning vol te houden. Moskou is echter wel in staat om kwetsbaarheden uit te buiten met een asymmetrische benadering en zijn militair apparaat effectief in te zetten en als afschrikking te gebruiken: de kans op conflicten is vandaag hoog.

BEVINDINGEN & AANBEVELINGEN VOOR HET VEILIGHEIDSBELEID VAN DE EU EN DE NAVO

Gerasimov heeft bij zijn artikel⁵ een schets (cf. figuur 1) gevoegd, maar in zijn tekst zelf niet toegelicht. De figuur geeft zes fasen in het verloop van een conflict, alsook een indicatie van het gebruik van (niet-)militaire “maatregelen”. Naarmate de fasen vorderen van 1 naar 6 neemt de mogelijkheid af om de inzet van de eigen middelen of de betrokkenheid te ontkenen (*deniability*).

Gerasimov ziet de volgende zes fasen: 1) een “verdoken” fase, waarbij het ontluiken van een conflict volledig ongemerkt blijft; 2) een periode van intensifiëring van de relaties en van de spanningen: de escalatie. Deze eerste twee fasen kunnen ongestoord verlopen in vreedstijd en kunnen we catalogeren als “voorbereidende fasen”. Fase 3 betekent de start van het conflict, van de operaties, waarbij ook militaire strategische ontplooiingen plaatsvinden; 4) in de crisis wordt de militaire capaciteit ingezet voor het voeren van militaire operaties; 5) de oplossing van de crisis komt overeen met het bereiken van de (geo)strategische doelstelling (vervanging door het gewenste leiderschap ...); en 6) herstel van de vrede, waarbij de spanningen afnemen en een normalisering van de situatie plaatsvindt. Tijdens deze vier fasen speelt de militaire capaciteit een rol en wordt het conflict dynamisch, vervolgens kinetisch en dooft het ten slotte uit.

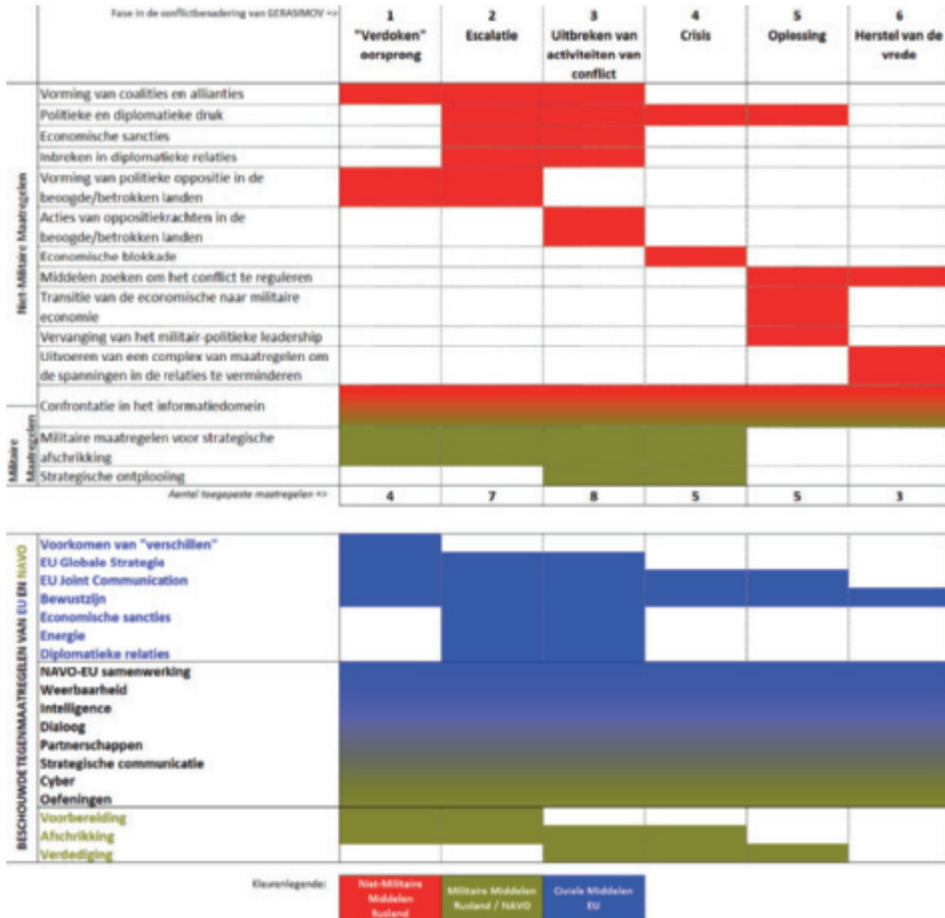


Figuur 1. De rol van niet-militaire methoden volgens generaal Gerasimov.

⁵ Gerasimov, V. (2013). Voенно-Промышленныи-Kurier, nr. 8, pagina’s 2 en 3; vertaling door Robert Coalson (21 juni 2014), beschikbaar op: Coalson, R., “Top Russian General Lays Bare Putin’s Plan for Ukraine”. Geraadpleegd op 25 november 2017 via https://www.huffingtonpost.com/robert-coalson/valery-gerasimov-putin-ukraine_b_5748480.html

Figuur 2 koppelt de zes fasen van het conflictmodel van Gerasimov aan de (tegen)maatregelen van de EU, van de EU en de NAVO samen, en van de NAVO alleen. We stellen vast dat de EU hoofdzakelijk in de eerste drie fasen actief is (preconflictsituatie) en de NAVO vooral afschrikking en verdediging verzekert (vijf fasen). De EU heeft tweeëntwintig actiepunten opgenomen in een “Gezamenlijk kader voor de bestrijding van hybride dreigingen”: de Europese *comprehensive approach* in actie. Eén van de actiepunten is zeer terecht een verminderde afhankelijkheid van de Europese lidstaten van Russisch gas. We hebben gemerkt dat verschillende organen binnen de Europese structuren met overlappende dossiers bezig zijn: rationalisatie is wenselijk. De EU, die zelf voor verkiezingen staat in 2019, vormt na de VS en de NAVO het derde doelwit van Russische desinformatie en propaganda. We raden aan om het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU te heroriënteren, waardoor ook binnen de Europese grenzen een interventie mogelijk is. Ook dient de EU meer aandacht te schenken aan Russische minderheden op het Europese territorium, aangezien deze omwille van hun identiteit een instrument én een doelstelling in het Russische veiligheidsbeleid zijn.

Samen bieden de EU en de NAVO een antwoord op de zes fasen van Gerasimovs conflictbenadering. Ze werken goed en gecoördineerd samen op die punten waar dit een meerwaarde oplevert: van duplicatie of concurrentie is geen sprake, integendeel. Vierenzeventig domeinen voor samenwerking werden door de ministers van Buitenlandse Zaken aanvaard, waaronder een vijftwintigtal voor de bestrijding van hybride dreigingen.



Figuur 2. Reactie van EU en NAVO op de ingezette capaciteiten in de zes fasen van generaal Gerasimov.

We zien nog ruimte voor een effectievere samenwerking om tot een hogere weerbaarheid te komen en een betere *awareness* te verkrijgen door multilaterale samenwerking op het vlak van *intelligence*. Na analyse van de Russische capaciteiten en de gebeurtenissen in Oekraïne zijn we ervan overtuigd dat het Westen bijkomende inspanningen in het cyberdomein dient te leveren (legale aspecten, weerbaarheid, enz.).

Desinformatie is verankerd in het Russische veiligheidsbeleid: onze westerse organisaties hebben nood aan een geloofwaardige en snelle strategische communicatie, waarbij ook de civiele maatschappij een belangrijke rol moet vervullen. Gezamenlijke oefeningen moeten de EU en de NAVO voorbereiden op een naadloze samenwerking in geval van crisis. We raden de westerse organisaties aan om een gezamenlijke

kijk/benadering te bepalen voor de kwetsbaarste partnerlanden in het Russische *nearabroad*: Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Georgië, Moldavië en Oekraïne. Meer vertrouwen dient in de Europese veiligheidsruimte opgebouwd te worden: de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa vormt hiertoe het uitgelezen forum.

De NAVO verzekert bedreigde bondgenoten van haar solidariteit en stelt een “schrikdraad” in werking (*forward presence*). De Alliantie wil dat de bondgenoten zwaarder materieel in hun defensieplanning inplannen. Wij raden aan dat het tweesporenbeleid van geloofwaardige afschrikking en politieke dialoog behouden blijft. Het is belangrijk dat de NAVO in haar discours kan blijven verkondigen dat ze het (internationaal) recht naleeft. Voor de toekomst pleiten we voor continue innovatie (ook Gerasimov verwacht dit van het Russische leger), blijvende aandacht voor *resilience* en flexibele structurele aanpassingen. De dialoog met Rusland (in de NAVO-Rusland-Raad) en ook met Oekraïne (in de NAVO-Oekraïne-Commissie) bevorderen onze eigen belangen.

BEVINDINGEN & AANBEVELINGEN VOOR HET VEILIGHEIDSBELEID VAN BELGIË

Ons onderzoeksdomein situeerde zich op het strategische niveau van EU en NAVO, maar toch vallen er voor België in het algemeen en Defensie in het bijzonder directe aanbevelingen af te leiden. Een doelgerichtere studie zal wellicht bijkomende lessen kunnen trekken.

Net zoals de EU de *comprehensive approach* inzet om zich beter te wapenen tegen hybride bedreigingen, dient ook ons land dit te doen. Vandaag stellen we vast dat (wellicht) links of rechts iemand met een aspect van hybride bedreigingen/oorlogvoering bezig is, maar dat op nationaal vlak er een gebrek is aan een globaal zicht. Voor ons lijkt de instelling van een nationale “*POC Hybrid*” in dit kader een zeer wenselijke eerste stap. De nationale *comprehensive approach* blijkt in de huidige Belgische context vooral een politiek probleem.

De nationale evaluatie die de EU van haar lidstaten verwacht, zal onze nationale tekortkomingen vastleggen. Het is noodzakelijk dat later met alle spelers in een doorgedreven civiele en militaire samenwerking hieraan gewerkt wordt. Dit is in onze ogen een belangrijke taak voor het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering.

Het bewustzijn in ons land inzake hybride oorlogsvoering is ondermaats, terwijl België toch geen eiland is in Europa. We pleiten voor één centraal operationeel punt waar de combinatie van hybride acties in de

DIMEFIL-elementen kunnen samengebracht worden om de nationale veiligheidssituatie te monitoren. De uitwerking van een nationale veiligheidsstrategie is volgens ons een belangrijke eerste stap die ons land kan zetten (in navolging van Finland, Denemarken, Nederland ...).

Ook raden we de Belgische deelname aan om toe te treden tot het Europees kenniscentrum voor de bestrijding van hybride dreigingen, beter bekend onder zijn Engelse naam “*Centre of Excellence for countering hybrid threats*”, in Helsinki, waar nuttige informatie beschikbaar is en waar lessen tussen de deelnemende landen uitgewisseld kunnen worden.

België leverde de afgelopen jaren inspanningen in het cyberdomein en bereikte een eenheid van visie, met onder andere het *Centre for Cybersecurity Belgium* (CCB) en de instelling van een “cyberdiplomaat”, maar de nationale middelen en capaciteiten blijven veruit onvoldoende in vergelijking met die van onze bondgenoten en partners, alsook in verhouding tot de uitdagingen.

Ons land heeft (net als de EU) op ruimere schaal nood aan een veiligheidscultuur. Dit is een noodzakelijke voorwaarde indien het Coördinatie- en Crisiscentrum zijn rol van interne (federale) coördinator moet verzekeren en versterken. Een beter nationaal bewustzijn kan tot stand komen door een regeringsbrede deelneming aan oefeningen.

Voor onze Defensie raden we aan nog actiever bij te dragen aan de cyberbescherming van nationale kritieke infrastructuur en van de eigen netwerken. Een actieve betrokkenheid in de crisisprocedures van het Coördinatie- en Crisiscentrum moet nationale crisisoefeningen in een hybride kader mogelijk maken. Defensie heeft inderdaad een belangrijke rol te spelen op het vlak van hybride oorlogsvoering. Onze Defensie moet verder bijdragen aan de *reassurance* van de *Enhanced Forward Presence*, de struikeldraad van de NAVO op het grondgebied van de Oost-Europese bondgenoten, en hiermee de Belgische solidariteit vorm geven. Uiteraard moeten de Russische activiteiten op het vlak van cyber, media, (des-) informatie, enz. nauwgezet gevolgd worden (*intelligence*). Tot slot raden we aan de strategische visie van Defensie af te lijnen op de behoeften aan veiligheidscapaciteiten die de NAVO-landen overeengekomen zijn om collectief het hoofd te kunnen bieden aan (vooral) de Russische dreiging; de ontwikkeling van een addendum is omwille van de gewijzigde Europese veiligheidssituatie volgens ons onvermijdelijk.

TREFWOORDEN: Rusland, hybride, veiligheidsbeleid