

Afschrikking in tijden van confrontatie: een strategische agenda

Tim Sweijts

De oorlog tussen Rusland en Oekraïne is niet een lokaal conflict maar is de laatste manifestatie van een dieperliggende twist tussen Rusland en zijn voorganger en het Westen die nu al bijna tachtig jaar duurt. In vaktermen wordt zo'n twist ook wel aangeduid met de term 'Strategische Rivaliteit' die draait om macht over territoriale invloedsferen en zeggenschap over normen en regels die de internationale orde bepalen.¹

De rivaliteit tussen Rusland en het Westen is zeker niet uniek in de geschiedenis. Denk aan de Punische oorlogen tussen Rome en Carthago die plaatsvonden in de derde en tweede eeuw voor Christus, de honderdjarige oorlog tussen Engeland en Frankrijk in de veertiende eeuw of de twee wereldoorlogen tussen Duitsland en geallieerden over heerschappij over het Europees continent in de twintigste eeuw. Rivaliteiten tussen twee machtsblokken kennen in de regel meerdere 'aktes' – zo ook deze. Als de periode 1945-1989 de Eerste Akte representeerde voor de relatie tussen Rusland en het Westen, en de daaropvolgende periode de Tweede, dan markeert de huidige aanvalsoorlog ontegenzeggelijk het begin van de Derde Akte. In deze Derde Akte voert confrontatie in plaats van coöperatie de boventoon.

Confrontatie vereist een andere, minder naïeve basishouding van het Westen – één die in tegenstelling tot de recente decennia de Russische dreiging expliciet onderkent en actief adresseert. Tegelijkertijd moeten fundamentele inzichten uit de minder recente geschiedenis niet uit het oog worden verloren. Dit om het gevaar van de uitbraak van de Derde Wereldoorlog te beteugelen. Afschrikking, in de bredere zin van het woord, is een belangrijke pijler van een antwoord op deze dreiging, zij het zeker niet de enige.

Het is daarbij goed om te realiseren dat het einde van de oorlog nog niet in zicht is. Sterker nog, er is een aanzienlijke kans dat de oorlog tussen een Rusland en Oekraïne een

zogenaamd voortslepend conflict wordt, zo al niet is. Sinds de Tweede Wereldoorlog is slechts één op de vijf oorlogen beslecht door een afgetekende overwinning van één van de strijdende partijen. Veel vaker bleef een overwinning uit, en werd de oorlog al dan niet beëindigd met een staakt-het-vuren of een vredesakkoord. Het is verontrustend dat over de laatste vijftig jaar slechts zes van de tien afgesloten vredesakkoorden standhielden. Vrede na een oorlog is dus fragiel.²

Daarbij laten grote oorlogen diepe wonden achter die zich moeilijk laten helen, niet alleen bij het slachtoffer maar ook bij de agressor. Zelfs in het geval dat Rusland het onderspit delft, en de grenzen van Oekraïne worden hersteld naar de situatie van voor 24 februari 2022 of 27 februari 2014, dan is het onwaarschijnlijk dat Rusland ónder Poetin of ná Poetin dat klakkeloos zal aanvaarden. Een Russische versie van de *dolkstootlegende*, die welig tierde tijdens het interbellum in de Weimar Republiek en de Tweede Wereldoorlog inluide, is zeer goed denkbaar. Het is waarschijnlijk dat Russisch revanchisme dan opnieuw kan leiden tot revisionisme in de vorm van militair expansionisme en via andere instrumenten van invloed om de status quo te ondergraven.

Tegen deze achtergrond moeten NAVO-bondgenoten en partners van het bondgenootschap een duidelijke afschrikingsstrategie hebben én de daarbij passende capaciteiten om deze dreiging te weerstaan. Het bieden van een volle-



Sinds de Tweede Wereldoorlog is slechts één op de vijf oorlogen beslecht door een afgetekende overwinning van één van de strijdende partijen. Op de afbeelding staat de Duitse veldmaarschalk Wilhelm Keitel die op 8 mei 1945 in het hoofdkwartier van het Rode Leger in Berlijn de onvoorwaardelijke overgave van Nazi-Duitsland tekent, waarmee de Tweede Wereldoorlog in Europa ten einde komt (foto: Wikimedia Commons / Public Domain)

dig uitgewerkte *blueprint* voor afschrikking voert hier te ver, maar een robuuste afschrikingsstrategie kan gebruikmaken van gedachtengoed over afschrikking dat wij over het laatste decennium hebben ontwikkeld in publicaties die benoemd worden in de eindnoten.

PAS OP VOOR *FAIT ACCOMPLI*-STRATEGIEËN

De afgelopen vijftien jaar heeft Rusland succes gehad in oorlogen met beperkte oorlogsdoelen zoals in Georgië (2008), in Oekraïne (2014), en in Syrië (2015-2017). Het ging pas mis toen het Kremlin maximalistische oorlogsdoelen probeerde te realiseren met een inmiddels faliekant mislukt strijdplan. Dit leidt tot enorme humanitaire, economische en militaire verliezen zoals de Russische bevolking en het militaire apparaat aan den lijve ondervinden. Het brengt ook enorme risico's met zich mee voor de positie van

de politieke elite en de centrale figuur daarbinnen: Vladimir Poetin. Een eenvoudige les die hieruit te destilleren valt, is dat snelle, maar beperkte *land grabs* tegenstanders met voldongen feiten kunnen confronteren, zeker als die afgedwongen worden door een permanente Russische militaire aanwezigheid, een marionetten leider of formele annexatie gevolgd door uitrekking van de Russische nucleaire paraplu. Voor een verzwakt Kremlin is dit een minder risicovolle manier om Russische invloed in zijn directe regio te garanderen dan grootschalige militaire avonturen. Voor de NAVO vereist dit een afschrikingsstrategie die erop is gericht om *fait accomplis* van meet af aan te frustreren. Robuuste verdedigingscapaciteiten zijn daarin cruciaal. Het concept *deterrence-by-denial* verdient herwaardering en heruitvinding. Het NATO New Force Model dat voorziet in de versteviging van de militaire presentie van het bondgenootschap aan



De afgelopen vijftien jaar heeft Rusland succes gehad in oorlogen met beperkte oorlogsdoelen, zoals in Georgië (2008), Oekraïne (2014) en Syrië (2015-2017). Het ging pas mis toen het Kremlin maximalistische oorlogsdoelen probeerde te realiseren met een inmiddels faliekant mislukt strijdplan. Op de afbeelding loopt een Oekraïense militair langs een vernietigd Russisch pantservoertuig in 2022 (foto: Flickr / mannhai / CC BY 2.0)

zijn oostgrenzen is een stap in de goede richting.³ Maar de geringe strategische diepte van de Baltische bondgenoten blijft een probleem. De NAVO moet daarom nieuwe A2AD (anti-access/area denial) concepten ontwikkelen waarmee het Russische strijdkrachten actief, maar vanaf een afstand, de toegang tot het strijdtheater kan ontfangen.⁴

HYBRIDE BLIJFT

Een tweede mogelijke gevolgtrekking van het Kremlin - op basis van de enorme kosten van de tot nu toe dramatisch verlopen invasie - is dat hybride strategieën en tactieken die onder de drempel van grootschalig geweld blijven, verkiesbaar zijn boven risicovolle conventionele oorlogen. Zeker wanneer de NAVO haar spreekwoordelijke voordeur beter afsluit middels versterking van de *deterrence by denial*-capaciteiten, dan loont het om via de achterdeur naar binnen

te breken.⁵ Merk op dat het hier niet gaat om óf-óf, maar om én-én. De Russische hybride dreiging is, zoals elke dreiging immers, niet statisch maar dynamisch van aard. De Russen waren niet alleen éérder, maar ook innovatiever in het strategisch uitnuttigen van de gedigitaliseerde en geïnformaliseerde wereld. Of het nou gaat om de actieve beïnvloeding van verkiezingen (in de VS en Frankrijk), het hacken van zwaar beveiligde computersystemen met geclassificeerde informatie (SolarWinds) of het lamleggen van vitale infrastructuur (Not Petya): Rusland draaide er zijn hand niet voor om.⁶ Met het tot volle wasdom komen van 5G, de opkomst van nieuwe AI-applicaties met Chat-GPT als een zeer zichtbare toepassing, en virtual reality (VR) en augmented reality (AR), zullen westerse samenlevingen de komende jaren kwetsbaar zijn voor nieuwe vormen van manipulatie, list en bedrog, en sabotage.⁷ De NAVO en individuele bond-

genoten hebben de laatste jaren zeker stappen gezet om hybride dreigingen beter het hoofd te kunnen bieden. Er zijn counterhybride eenheden opgericht, er is geïnvesteerd in attributiecapaciteiten, consultatiemechanismen zijn in het leven geroepen, en beleidsmaatregelen afgekondigd.⁸ Tegelijkertijd blijven belangrijke vragen over welke overheidsdepartementen eerste verantwoordelijke zijn, onbeantwoord. Ook ontbreekt er een duidelijke cross-domeinstrategie om ook proactief hybride dreigingsactoren af te schrikken.⁹ Daarbij is maatschappelijke weerbaarheid zowel in fysieke zin, bijvoorbeeld waar het vitale infrastructures betreft, als in sociale zin, waarin het gaat om cohesie en redzaamheid, van groot belang. Het feit dat de NAVO in het Strategische Concept van 2022 - dat de koers voor het komende decennium aangeeft - weerbaarheid zeker noemt, maar niet hoger op het schild heft, is een gemiste kans.

NAVO-PARTNERSCHAPPEN EN EEN RING VAN WEERBARE STEKELVARKENS

Het *D'Artagnaniaanse* motto van de NAVO - 'één voor allen, allen voor één' - betreft in Artikel 5 met goede reden alleen leden van het bondgenootschap. De economische en veiligheidsconsequenties van de oorlog in Oekraïne, een land dat grenst aan NAVO-grondgebied maar geen NAVO-lid is, zijn echter enorm. De invulling van NAVO's derde hoofdtak 'cooperative security' dient daarom explicieter gericht te worden op versterking van de capaciteiten van partnerlanden in de directe periferie van het bondgenootschap om zich te verdedigen tegen militaire agressie en andere vormen van ongewenste externe invloedsuitoefening. Oekraïne laat zien dat kleine en middelgrote militaire mogelijkheden - mits voorzien van robuuste steun en training - een externe agressor heel veel pijn kunnen doen. Een ring van weerbare stekelvarkens kan een effectief afschrikkingsinstrument zijn voor het vroegtijdig in de kiem smoren van militair expansionisme. Binnen partnerschapsprogramma's van de NAVO met derde landen, kunnen opleidingen en professionele militaire educatie (PME) in dit licht nieuwe accenten krijgen. Trainingen en oefeningen kunnen zich direct daarop richten - gebruikmakend van de ervaringen die tijdens de huidige oorlog zijn opgedaan - en afspraken over de levering van militair materiaal kunnen op basis daarvan worden afgesloten.

NUCLEAIRE AFSCHRIKKING EN ESCALATIEMANAGEMENT

Ongeacht hoe de huidige oorlog eindigt, zal Rusland in militair-materiële zin een flinke knauw hebben opgelopen. De verliezen in gevechtstanks (met 40 procent - van 2.900 terug naar 1.800) en manschappen (200.000 gewond of gedood) zijn naar moderne maatstaven ongekend. Hoewel het Russische leger zeker relevante ervaring opdoet, en er straks een generatie officieren is die conventionele oorlog hebben gevochten, is het waarschijnlijk dat lange afstands-

raketten gecombineerd met het gevarieerde Russische kernwapenarsenaal een nog belangrijker rol in de Russische veiligheidsstrategie zullen innemen. Voor de NAVO betekent dit dat nucleaire afschrikking een fundamentele pijler van collectieve veiligheid blijft. Vooraanstaande nucleaire experts zijn van mening dat nucleaire afschrikking tussen het Westen en Rusland tot op heden in strikte zin werkt. Het Westen intervenueert niet en biedt Oekraïne alleen hulp, terwijl Rusland geen NAVO-bondgenoten aanvalt.¹⁰

Het Westen heeft onder leiderschap van de regering-Biden publiekelijk een consistente de-escalatiestrategie gevolgd om Poetins nucleaire dreigementen te adresseren, maar via besloten kanalen is het heel duidelijk geweest over de consequenties van de inzet van nucleaire wapens. Wanneer de conventionele militaire macht van Rusland verder is uitgehoud, en er verder druk komt te staan op de militaire en wellicht ook politieke top, dan is grotere nadruk op nucleaire dwangdiplomatie opnieuw te verwachten. Voor de collectieve veiligheid van het NAVO-grondgebied blijft de nucleaire component een essentieel onderdeel van de algehele afschrikking-*posture* van de alliantie.

Het risico van onbedoelde escalatie voor strategische stabiliteit is echter reëel. Zelfs als het MAD-principe (Mutual Assured Destruction) nog steeds van toepassing is en beide partijen terughoudend zijn om bewust te escaleren, blijft het risico van onbedoelde escalatie een factor waar de NAVO en individuele bondgenoten zeker rekening mee moeten houden. Bij het versterken van zowel de nucleaire als conventionele afschrikkingscapaciteit is het van belang om dit risico serieus te nemen en passende maatregelen te implementeren om het te verminderen.¹¹ In fundamentele zin begint dat bij een beter begrip van de impact van het eigen handelen op Rusland. Dat vraagt zeker om betere inlichtingen, maar met name ook een dieper inzicht in Russische strategie en doctrine.¹² Dit vereist de heropbouw van niet één, maar drie kennisgemeenschappen binnen en buiten de overheid die de laatste dertig jaar in Nederland en in grote delen van West-Europa volledig zijn afgebouwd: kennis van Rusland, kennis van nucleaire strategie, en kennis over crisismanagement.¹³

VAN AFSCHRIKKING NAAR BEÏNVLOEDING

Afschrikking gaat over beïnvloeding. Hierin is de perceptie van de tegenstander essentieel.¹⁴ Daarin draait het om de psychologische en emotionele mechanismen waarmee individuen en groepen tot besluiten komen.¹⁵ Afschrikking als *standalone*-strategie is daarom onvoldoende. Afschrikking dient aangevuld te worden met andere beïnvloedingsstrategieën zoals co-optatie en overtuiging van specifieke stakeholders in het regime en onder de bevolking, en waar gepast geruststelling ('assurance').¹⁶ Europa heeft straks een oosterbuur à la het fictieve Badense Rijk zoals geschetst



Het Westen biedt Oekraïne alleen hulp, terwijl Rusland geen NAVO-bondgenoten aanvalt. Onder leiderschap van de regering-Biden is publiekelijk een consistente de-es-calatiestrategie gevolgd om Poetins nucleaire dreigementen te adresseren, maar via besloten kanalen is heel duidelijk gewezen op de consequenties van het inzetten van nucleaire wapens. Op de afbeelding staan de Amerikaanse president Biden en secretaris-generaal Stoltenberg van de NAVO tijdens de Madrid-top in 2022 (foto: Flickr / NATO North Atlantic Treaty Organization / CC BY-NC-ND 2.0)

door Thea Beckman in de jaren tachtig: met een corrupte elite, een onderdrukte bevolking, een falend *business model* gebaseerd op export van fossiele brandstoffen, een uitgehold conventioneel militair apparaat, en een vervaarlijk kernwapenarsenaal. Wanneer het Westen niet oppast zal de Vierde Akte van de rivaliteit tussen Rusland en het Westen er nog lelijker uitzien dan de Derde. Het is in ieders belang om dat te voorkomen.

Dr. Tim Sweijts is onderzoeksdirecteur bij het Haagse Centrum voor Strategische Studies (HCSS) en Senior Research Fellow bij het War Studies Research Centre. Hij adviseert overheden en internationale organisaties op het gebied van (inter-) nationale veiligheid. Hij is auteur van vele publicaties over onder meer dwangdiplomatie, afschrikking, oorlogsvoering, *early warning*, strategie-ontwikkeling en defensieplanning. Zijn meest recente boek is *The Use and Utility of Ultimata in Coercive Diplomacy* (Palgrave MacMillan: 2023).

Wilt u reageren?

Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

- James Lacey, *Great Strategic Rivalries: From the Classical World to the Cold War* (New York: Oxford University Press, 2016)
- Tim Sweijts & Mattia Bertolini, *How Wars End – War Terminations: Insights for the Russia-Ukraine War*, HCSS: May 2022.
- Rob de Wijk, Frank Bekkers, Tim Sweijts, *Hoe Moet Rusland Worden Afgeschrikt*, HCSS: Januari 2023, <https://hcss.nl/news/nieuw-rapport-hoe-moet-rusland-worden-afgeschrikt/>
- Voor achtergrond, zie Paul Van Hooft, Nora Nijboer, Tim Sweijts, *Raising the Costs of Access Active Denial Strategies by Small and Middle Powers Against Revisionist Aggression*. HCSS: 2021, <https://hcss.nl/wp-content/uploads/2021/12/02-Raising-the-Costs-of-Access-HCSS-2021-V2.pdf>.
- Voor uitwerking van deze gedachtengang, zie Tim Sweijts, *Between War and Peace: Hybrid Threats*, HCSS: June 2022, <https://hcss.nl/report/war-peace-hybrid-threats-natos-strategic-concept/>
- Voor een eerdere analyse, zie Sijbren de Jong, Tim Sweijts, Katarina Kertysova, Roel Bos, *Inside the Kremlin House of Mirrors: How Liberal Democracies Can Counter Russian Disinformation and Societal Interference*, HCSS December 2017, <https://hcss.nl/news/new-report-inside-the-kremlin-house-of-mirrors-how-liberal-democracies-can-counter-russian-disinformation-and-societal-interference/>.
- Tim Sweijts, *The Realities of Algorithmic Warfare: Some Thoughts on the Impact of Military Artificial Intelligence Applications*, Remarks at The Summit on Responsible Artificial Intelligence in the Military Domain: REAIM, March 2023, <https://hcss.nl/report/the-realities-of-algorithmic-warfare-some-thoughts-on-the-impact-of-military-artificial-intelligence-applications/>.
- Tim Sweijts & Samuel Zilincik, *Cross Domain Deterrence and Hybrid Conflict*, HCSS: December 2019, <https://hcss.nl/news/new-report-cross-domain-deterrence-and-hybrid-conflict/>; Mattia Bertolini, Raffaele Minicozzi, Tim Sweijts, *Ten Guidelines for Dealing with Hybrid Threats: A Policy Response Framework*, HCSS: April 2023. [ten-guidelines-for-dealing-with-hybrid-threats/](https://hcss.nl/report/ten-guidelines-for-dealing-with-hybrid-threats/)
- Tim Sweijts, Samuel Zilincik, Frank Bekkers & Rick Meessen, *A Framework for Cross-Domain Strategies Against Hybrid Threats*, HCSS: January 2021, <https://hcss.nl/wp-content/uploads/2021/01/Framework-for-Cross-Domain-Strategies-against-Hybrid-Threats.pdf>.
- Lawrence Freedman, *Going Nuclear*, Sep 20, 2022, <https://samf.substack.com/p/going-nuclear>
- Voor een overzicht, zie Paul van Hooft, Davis Ellison, Tim Sweijts, *Pathways to Disaster: Russia's War against Ukraine and the Risks of Inadvertent Nuclear Escalation*, HCSS: May 2023, <https://hcss.nl/report/pathways-to-disaster-russias-war-against-ukraine-and-the-risks-of-inadvertent-nuclear-escalation/>
- Zie het lopende HCSS programma RUBase om een nieuwe kennisbasis over Rusland op te bouwen gebruikmakend van nieuwe analyse tools en methodologieën, <https://hcss.nl/rubase/>.
- Tim Sweijts, Artur Usanov, Rik Rutten, *Back to the Brink, Escalation and Interstate Crisis*, HCSS: March 2016 <https://hcss.nl/report/back-to-the-brink/>
- Mazarr, M.J. (2021). *Understanding Deterrence*. In: Osinga, F., Sweijts, T. (eds), *Deterrence in the 21st Century—Insights from Theory and Practice*, NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2020. NL ARMS. T.M.C. Asser Press, The Hague. https://doi.org/10.1007/978-94-6265-419-8_2
- Samuel Zilincik & Tim Sweijts (2023) *Beyond deterrence: Reconceptualizing denial strategies and rethinking their emotional effects*, *Contemporary Security Policy*, 44:2, 248-275, DOI: 10.1080/13523260.2023.2185970
- De Spiegeleire S., Holynska, K., Batoh, Y., Sweijts T., *Reimagining Deterrence: Towards Strategic (Dis)suasion Design*, HCSS: March 2020: https://hcss.nl/sites/default/files/files/reports/Reimagining%20deterrence_final.pdf.