

NAVO-Rusland samenwerking: van politieke hinderpalen tot militaire perspectieven

Marcel de Haas

De relaties tussen de NAVO en Rusland is er één van vooruitgang en teleurstelling tegelijk. Structurele samenwerking nam een aanvang in 1997, toen de Stichtingsakte voorzorg in frequente consultaties op een aantal terreinen van veiligheid. De luchtoperatie van de NAVO inzake Kosovo in 1999 was echter aanleiding voor de Russische Federatie om de samenwerking op te schorten. Rond de eeuwwisseling keerde Rusland al weer terug naar de onderhandelingstafel, hetgeen uiteenmondde in de oprichting van de NAVO-Rusland Raad (*NATO-Russia Council*, NRC) in 2002. Sinds de vorming van dit overlegorgaan zijn beide partijen een pad opgegaan van intensieve consultaties, wat zijn beslag heeft gekregen in een aanzienlijk aantal vormen van civiele en militaire samenwerking. Dat heeft niet verhinderd dat toch nog meningsverschillen opduiken. Dit artikel beschrijft de grondslagen voor die onenigheden door de politiek-strategische obstakels te analyseren, zoals activiteiten van de NAVO waaraan Rusland zich ergert en Russische uitspraken over de NAVO waaraan het Bondgenootschap zich stoort. Tegelijkertijd met die politieke struikelblokken doen zich militair-operationele samenwerkingskansen voor, zoals gezamenlijke oefeningen en operaties.¹

NAVO besluiten verworpen

In de jaren negentig van de vorige eeuw heeft de NAVO zich ontwikkeld van een organisatie voor collectieve verdediging tot één voor collectieve veiligheid. Voorts heeft het Bondgenootschap zijn 'gebied van verantwoordelijkheid' verbreed van het NAVO-verdragsgebied via Europa in zijn geheel naar de Euro-Atlantische regio, zoals verwoord in het Strategisch Concept van 1999. Tezamen met conceptuele en organisatorische veranderingen heeft de NAVO in de jaren negentig ook operaties uitgevoerd buiten het verdragsgebied en heeft het Bondgenootschap het aantal leden uitgebreid. Rusland heeft zich onder meer gestoord aan de navolgende ontwikkelingen:²

- **Betrokkenheid van NAVO bij conflicten in voormalig Joegoslavië.** In het bijzonder betrof dit de luchtaanvallen in Bosnië-Herzegovina (1995) en de luchtoperaties rond Kosovo (1999). Voorafgaande aan deze operaties was Rusland geïnformeerd noch geconsulteerd.
- **NAVO's Strategisch Concept van 1999.** Met deze politieke strategie wil het Bondgenootschap veiligheid en stabiliteit garanderen in de Euro-Atlantische regio. Dit document vermeldt echter niet wat de grenzen zijn van deze regio. Voorts heeft het Kosovo-conflict aangetoond dat de NAVO met dit concept zonodig ook gewapenderhand kan optreden zonder instemming van de Veiligheidsraad van de VN. Met deze passages heeft – gezien door Russische ogen – de alliantie zichzelf een *carte blanche* verstrekt om militair geweld toe te passen wanneer en waar het dit nodig acht.
- **De uitbreidingsrondes van de NAVO.** Russen gebruiken doorgaans de term 'expansie' dat een negatievere lading kent dan 'uitbreiding'. Uit de consequent afwijzende houding jegens uitbreiding blijkt dat de Stichtingsakte van 1997 – waarmee Rusland de meest intensieve vorm van samenwerking met de NAVO kreeg – voor de Russen niet voldoende was als ruilwaar voor de uitbreiding van de alliantie met voormalige Warschaupactstaten in 1999. Met de uitbreiding van 2004 was de Russische verontwaardiging echter nog veel groter vanwege de toetreding van drie voormalige sovjetrepublieken, de Baltische staten, tot de NAVO. Meer dan eens

- betitelden Russische autoriteiten het lidmaatschap van Estland, Letland en Litouwen als een directe bedreiging voor de nationale veiligheid van de Russische Federatie.³
- **Luchtverdedigingsoperaties van de NAVO boven de Baltische staten.** Vanaf de toetreding van de Estland, Letland en Litouwen heeft de NAVO voorzien in de bescherming tegen schending van hun luchtruim. Dit deed zij door personeel en luchtverdedigingsvliegtuigen ter beschikking te stellen die deze landen zelf ontbeerden. Deze zogenaamde *Quick Reaction Alert* was en is gebaseerd op de bijstandsclausules in het NAVO-verdrag. Rusland heeft een onbehagelijk gevoel bij de uitvoering van deze luchtoperatie aan zijn grenzen.⁴
 - **De stationering van Amerikaanse troepen in Bulgarije en Roemenië.** In het kader van de plannen van het Pentagon om de voorwaartse bases te verplaatsen in oostelijke richting heeft de Amerikaanse regering eind 2005 genoemde landen gevraagd daar troepen te mogen stationeren.⁵
 - **De optie van NAVO-lidmaatschap voor Oekraïne en Georgië.** Met deze uitbreiding zou het Bondgenootschap wederom voormalige sovjetrepublieken opnemen in zijn gelederen. Oekraïne kent echter een omvangrijke Russische (georiënteerde) bevolking. Maar van nog grotere betekenis voor Rusland zijn de vitale geo-strategische en geo-economische belangen – zoals de Krim en de oliepijpleidingen in de Transkaukasus – die in dit geval op het spel staan.⁶

Omdat Rusland niet geïnformeerd was over een aantal van deze beleidsbesluiten voelt het zich meer dan eens door de NAVO genegeerd als grote Europese mogendheid en zeker als (voormalige) supermacht. Traditioneel wijzen Russische veiligheidspercepties op een omcirkeling door tegenstanders en een mede daaruit voortvloeiende zucht naar veiligheid, die zich onder meer uit in het (willen) creëren van bufferzones, zoals het voormalige Warschaupact. Vanuit die visie heeft Rusland er grote moeite mee om het oostwaarts 'oprukken' van de NAVO – dat gestalte krijgt in uitbreidingen en operaties nabij de Russische grens – te begrijpen en te aanvaarden. De resultante van het Russische veiligheidsdenken en de ontwikkeling van de NAVO na de Koude Oorlog is tweeledig: teleurstelling en aversie.

Rusland kent de volgende teleurstellingen. Vanwege zijn internationale status wil Rusland invloed uit kunnen oefenen op de besluitvorming van de NAVO. Echter de Russische wens tot toetreding tot de Noord-Atlantische Raad – NAVO's hoogste politieke besluitvormingsorgaan – waarmee een vetorecht zou zijn verkregen op geweldstoepassing, bleef onvervuld bij de oprichting van de NRC in 2002. Voorts blijft de samenwerking in dat orgaan hoofdzakelijk beperkt tot 'soft security'. Een andere teleurstelling ligt in de meningsverschillen over de (internationale) strijd tegen het terrorisme, bijvoorbeeld over de Palestijnse organisatie Hamas en het verzet in Tsjetsjenië. Als gevolg van de teleurstellingen kijkt Rusland nog dikwijls sceptisch aan tegen de bedoelingen van de NAVO.

NAVO-beleid als dreiging voor Ruslands nationale veiligheid

Naast teleurstellingen kenmerkt de Russische houding ten opzichte van de NAVO zich ook door aversie. Die afkeer van het Bondgenootschap treedt in het bijzonder naar voren in standpunten in de belangrijkste veiligheidsdocumenten van de Russische Federatie. De hierna volgende posities over dreigingen voor Ruslands nationale veiligheid zijn ontleend aan het Nationaal Veiligheidsconcept, het Concept Buitenlands Beleid en de Militaire Doctrine – alledrie in 2000 door president Vladimir Poetin goedgekeurd en nog steeds van kracht – , aan het ook wel als Defensienota aangeduide document van minister van Defensie Sergei Ivanov van oktober 2003 ('De essentiële taken voor de ontwikkeling van de strijdkrachten') en aan een beleidsartikel in de legerkrant *Krasnaja Zvezda* van de Chef van de Generale Staf (CGS) Joeri Baloejevski van 25 januari 2006.⁷

- Het Strategisch Concept, dat de NAVO het recht toekent om buiten het verdragsgebied militair op te treden.

- NAVO's offensieve militaire doctrine.
- Politieke en militaire richtlijnen van het Bondgenootschap, die in strijd zijn met Russische veiligheidsbelangen.
- NAVO's plannen en politieke verklaringen, die anti-Russische gezichtspunten bevatten.
- De oostwaartse expansie van de NAVO.
- De stationering van NAVO-troepen op het grondgebied van nieuwe lidstaten.
- De versterking van militaire blokken.
- Het zonder instemming van de VN-veiligheidsraad toepassen van geweld tegen met Rusland bevriende staten.
- Het concept van 'humanitaire interventie' als grondslag voor militair optreden, dat een schending is van het VN-handvest.⁸

Militair-operationele kansen

Ondanks de politiek-strategische obstakels valt er een toenemend aantal activiteiten op het gebied van militair-operationele samenwerking waar te nemen. Bij voorbeeld de voor de derde maal door de NRC te organiseren *Theatre Missile Defence Command Post Exercise*, waarbij Rusland dit najaar als gastheer optreedt. Voorts stuurt Rusland marineschepen om deel te nemen aan NAVO's maritieme operatie *Active Endeavour*.⁹ De Russische deelname hieraan is opmerkelijk te noemen omdat het een zogenaamde Artikel 5 (van het NAVO-verdrag) activiteit betreft, waardoor Rusland participeert in een bondgenootschappelijke collectieve verdedigingsoperatie (anti-terrorisme). Vijftien jaar geleden zou dit ondenkbaar zijn geweest.

Daarnaast hebben politieke leiders van beide zijden opgeroepen tot militaire samenwerking ook op andere terreinen. Zo heeft de Russische minister van Buitenlandse Zaken, Sergei Lavrov, in december 2005 voorgesteld om samenwerking op te zetten tussen de NAVO en de Collective Security Treaty Organization (CSTO, een door de Russen geleid militair samenwerkingsverband binnen het GOS). Dit zou concreet kunnen in Afghanistan door een gezamenlijke aanpak van drugshandel door de CSTO en NAVO's vredesmacht ISAF.¹⁰ Eerder, in juni 2005, hadden NAVO-secretaris-generaal De Hoop Scheffer en de toenmalige Amerikaanse ambassadeur in Moskou, Vershbow, al militair-operationele samenwerking gesuggereerd met de speciale Russische eenheid voor vredesoperaties, de 15^e gemechaniseerde brigade.¹¹ Overigens zijn deze intenties sneller uitgesproken dan verwezenlijkt, want een jaar later konden desgevraagd De Hoop Scheffer noch NAVO-bevelhebber generaal Jones aangeven hoe het staat met dat voornemen.

Naast plannen voor gezamenlijke oefeningen en operaties zijn echter ook andere samenwerkingsvormen denkbaar die tot wederzijds voordeel kunnen zijn. Bijvoorbeeld de uitwisseling van operationele ervaringen met irreguliere oorlogvoering, zoals in Tsjetsjenië, Irak en Afghanistan. En uitwisseling van operationele doctrines en militair denken, zoals het Russische concept van mobiele strijdkrachten, NAVO's concept van expeditionaire inzet van strijdkrachten en de wederzijdse zienswijzen over de groeiende vervlechting van interne en externe veiligheid. Om wederzijds begrip aan te moedigen en derhalve gevoelens van wantrouwen weg te nemen zouden Rusland en de NAVO niet slechts bezoeken – zoals thans gebruikelijk is – maar langdurige uitwisselingen van (cadet-)officieren en docenten van militaire academies kunnen opzetten.

Conclusie en vooruitblik

Inmiddels werken Rusland en de NAVO al zo'n vijftien jaar samen. Meer dan eens heeft echter één van de partijen gefaald in het rekening houden met de gevoeligheden van de andere kant, waardoor de tegenpartij zich niet serieus voelde genomen.¹² Juist hierin liggen

punten ter verbetering die kunnen uitvloeien tot intensivering van de relaties. Enerzijds zou Rusland de anti-NAVO retoriek uit zijn doctrine, strategie en andere veiligheidsdocumenten moeten verwijderen en dergelijke uitingen ook niet meer in de media moeten gebruiken. Signalen dat Rusland zou afzien van negatieve stellingen jegens de NAVO in nieuwe versies van de veiligheidsdocumenten zijn echter (nog) niet zichtbaar. Zo toont het recente beleidsbepalende artikel van de eerdergenoemde generaal Baloejevski aan dat stereotypen van de Koude Oorlog niet volledig zijn verdwenen.

Voorts is er de intensivering van de banden van Rusland met onder andere China en Iran in de Shanghai Cooperation Organisation (SCO), hetgeen onder meer heeft geresulteerd in verklaringen tegen unipolaire (lees: Amerikaanse) dominantie in de internationale politiek en voor vertrek van de westerse troepen uit Centraal Azië.¹³ Uiteraard is Rusland als soevereine staat gerechtigd samenwerking aan te gaan met wie het wil, maar het zal dan ook de consequenties moeten aanvaarden, zoals een negatieve werking op de relaties met de NAVO.¹⁴

Anderzijds zou de NAVO ook meer rekening moeten houden met de gevoeligheden aan Russische zijde. Zo had het Bondgenootschap een negatief antwoord kunnen verwachten door operaties op de Balkan uit te voeren zonder Rusland daarbij te betrekken. Datzelfde geldt ook voor de bewaking van het Baltische luchtruim met NAVO-vliegtuigen en de stationering van Amerikaanse troepen in Roemenië en Bulgarije. Het ware beter geweest als de NAVO de Baltische staten voorzien had van vliegtuigen en training voor luchtmacht personeel, zodat deze nieuwe lidstaten die taak zelf hadden kunnen uitvoeren. Dit had Russische ergernis over de aanwezigheid van NAVO-vliegtuigen bij zijn grenzen kunnen voorkomen.

De realiteit gebiedt echter te vermelden dat politieke standpunten slechts moeizaam veranderen. Gelet op de eerder genoemde vigerende operationele samenwerkingsprojecten en de langdurige goede ervaring met wapenbeheersing tussen 'Oost en West', liggen de kansen voor verbetering van de NAVO-Rusland samenwerking toch vooral op militair-operationeel terrein. Het initiëren en implementeren van militair-operationele samenwerking gaat sneller en eenvoudiger dan politieke attitudes tot verandering aan te zetten. Indien Rusland en de NAVO prioriteit en inspanning aan deze vorm van samenwerking geven zullen deze 'vertrouwenwekkende maatregelen' – net als die bij wapenbeheersing – ongetwijfeld ook verbetering van de politiek-strategische verhoudingen tot gevolg hebben.

Intussen mag met voldoening worden vastgesteld dat – anders dan met 'Kosovo' in 1999 – de uiteenlopende visies op de oorlog in Irak noch andere controverses geen bedreiging meer vormen voor de stevig verankerde samenwerking in de NAVO-Rusland Raad. Versterking en verdieping van die relaties is echter geen zelfgenererend proces. Recentelijk vond in Rusland de zogenaamde 'NATO-Russia Rally' plaats, een pr-campagne over de NAVO in negen Russische steden van Vladivostok tot Kaliningrad.¹⁵ Daarbij lieten pittige discussies met studenten in de zalen en demonstraties van communisten en gepensioneerde militairen daarbuiten zien dat het Atlantisch Bondgenootschap en Rusland nog werk genoeg hebben om wederzijds begrip en vertrouwen te bevorderen.

Luitenant-kolonel dr. M. de Haas is Ruslandkundige en als krijgskundig onderzoeker verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

Noten

1. Dit artikel is de uitgeschreven tekst van lezingen die de auteur over dit onderwerp heeft verzorgd op de NAVO-Rusland conferentie 'Towards Effective Cooperation in the Changing World', St. Petersburg State University (17 februari 2006), en op de NATO-Russia Rally conferentie 'NATO-Russia historical perspective – from stereotypes to mutual trust', Volgograd

- Academy of Public Administration (17 mei 2006). Van (delen van) deze lezing zijn Engelstalige en Russische versies verschenen op respectievelijk http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=498&language_id=1 en http://nvo.ng.ru/wars/2006-06-09/2_haas.html.
2. Marcel de Haas, *Veiligheidsbeleid en airpower onder Jeltsin en Poetin: de ontwikkeling van het veiligheidsdenken in de Russische Federatie en de gevolgen ervan voor de inzet van het luchtwapen (1992-2000)* (Utrecht: uitgeverij De Banier, 2004) – zie index p. 422.
 3. 'And calls on others to subsidize Ukraine', *RFE/RL Newslines*, Vol. 10, No. 101, Part I, 5 juni 2006.
 4. 'Sergej Ivanov, 'Rusland zoekt samenwerking', *De Volkskrant*, 1 november 2005; 'Defense Minister says that Russia would view NATO bases in Baltics as threat', *Agentstvo Voyennykh Novostey*, 10 juni 2005.
 5. 'Foreign minister says Moscow closely watches repositioning of U.S. forces in Europe', *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, No. 227, Part I, 7 december 2005; 'Ex-foreign minister warns against NATO bases in Bulgaria and Romania', *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, No. 238, Part I, 22 december 2005.
 6. Igor Ploegatarjov, 'Moskva zovjot Groezijoe i Oekrainoe v "Sojoez sjtsjesterych"', *Nezavisimoye Voyennoye Obozreniye*, 13 januari 2006, p. 1; 'Russian general warns ex-Soviet republics', *RFE/RL Newslines*, Vol. 10, No. 87, Part I, 15 mei 2006; 'Russia warns Ukraine over possible NATO membership', *RFE/RL Newslines*, Vol. 10, No. 103, Part I, 7 juni 2006.
 7. Joeri Baloejevski, 'Generalnyy sjtab i zadatsji voennogo stroitelstva', *Krasnaja Zvezda*, 25 januari 2006, http://www.redstar.ru/2006/01/25_01/1_01.html.
 8. Marcel de Haas, *Putin's External & Internal Security Policy: Incorporating Analysis of the Defence White Paper of 2003 and the Terror Attacks of 'Nord-Ost' and 'Beslan'*, Russian Series 05 / 05, Camberley: Conflict Studies Research Centre, UK Defence Academy, February 2005, [http://www.da.mod.uk/CSRC/documents/Russian/05\(05\)-MDH-Comp.pdf](http://www.da.mod.uk/CSRC/documents/Russian/05(05)-MDH-Comp.pdf).
 9. 'Russia, NATO agree on military cooperation', *mosnews.com*, 16 november 2005.
 10. 'Foreign minister pushes NATO-CSTO cooperation', *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, No. 229, Part I, 9 december 2005.
 11. <http://www.nato.int/docu/speech/2005/s050609e.htm>;
http://moscow.usembassy.gov/links/statement.php?record_id=143.
 12. Ivanov, 'Rusland zoekt samenwerking'; 'Russian security chief accuses U.S. and NATO of creating instability in Central Asia', *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, No. 222, Part I, 30 november 2005.
 13. http://www.sectsc.org/news_detail.asp?id=500&LanguageID=2.
 14. 'While being vague on NATO...', *RFE/RL Newslines*, Vol. 10, No. 22, Part I, 6 februari 2006.
 15. <http://www.nato.int/docu/update/2006/05-may/e0526a.htm>.