

## Het wankel evenwicht en de toekomstperspectieven in een wereld zonder het *Intermediate-Range Nuclear Forces*-verdrag (INF)

Wim KERSBERGEN

Majoor van het vliegwezen Wim KERSBERGEN heeft een zeer gevarieerde carrière achter de rug binnen de luchtcomponent. Hij heeft deelgenomen aan verscheidene buitenlandse opdrachten en naast twee staffuncties binnen de luchtcomponent heeft hij ook gewerkt bij Doctrine and Requirements (stafdepartement Operations and Training). Vandaag vervult hij de functie van Nuclear Policy and Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction binnen het stafdepartement Strategie.

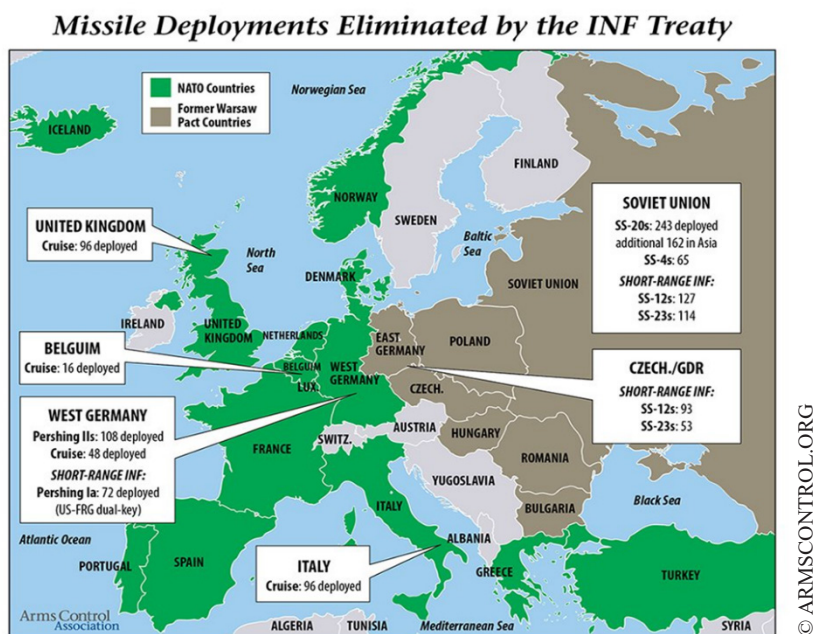
*Le traité INF (Intermediate-Range Nuclear Forces) entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1988 marquait la fin de ce qu'on a appelé la crise des euromissiles, déclenchée en 1976 à la suite du déploiement des missiles SS-20 par l'URSS. Premier traité à avoir totalement interdit une catégorie d'armes (les missiles lancés depuis le sol et d'une portée de 500 à 5500 kilomètres), il sera remis en cause plusieurs fois par la Fédération de Russie à partir de 2007, mais c'est finalement l'administration Trump qui annonce en 2018 son intention de se retirer de l'accord. Le président Poutine lui emboîte le pas et le traité INF prend fin le 2 août 2019. Dans le présent article, l'auteur se penche sur l'équilibre stratégique boiteux qui résulte de la fin de cet accord et analyse les perspectives d'avenir qui en découlent pour les relations stratégiques entre les États-Unis, la Fédération de Russie, la Chine et l'Europe.*

“NATO will remain a nuclear alliance as long as nuclear weapons exist” is een slagzin die u waarschijnlijk zeer bekend in de oren klinkt en die aan de basis ligt van de afschrikkingspolitiek van de NAVO. Een afschrikkingspolitiek is echter de voorlaatste maatregel in het domein van proliferatiebestrijding. Internationale

*Het wankende evenwicht en de toekomstperspectieven in een wereld  
zonder het Intermediate-Range Nuclear Forces-verdrag*

verdragen (zoals het INF er een was) vormen de basis, gevolgd door diplomatieke onderhandelingen, het eventueel opleggen van sancties aan naties die niet voldoen aan de verdragen, het in plaats stellen van een adequate exportcontrole en als ultieme maatregel, na de afschrikkingspolitiek (waaronder het zelf beschikken over een nucleaire capaciteit), de militaire interventie.

## **Het *Intermediate-Range Nuclear Forces*-verdrag**



Het INF was tot voor kort een van de basisverdragen op het gebied van kernwapenbeheersing, maar op 2 februari 2019 kondigden de Verenigde Staten aan zich terug te trekken uit het verdrag en dit na maandenlang diplomatiek overleg. Poetin verklaarde dezelfde dag nog tevens het verdrag te zullen verlaten. Het INF was een bilateraal verdrag afgesloten tussen de VS en de USSR (nu de Russische Federatie – RF). Het werd op 8 december 1987 ondertekend door president Reagan en Gorbatsjov en trad in voege op 1 juni 1988. Het voorzag in de vernietiging van alle kern- en kruisraketten met reikwijdtes tussen 500 en 5500 kilometer

*Het wankеле evenwicht en de toekomstperspectieven in een wereld  
zonder het Intermediate-Range Nuclear Forces-verdrag*

(korte- en middellangeafstandswapens) en kende geen einddatum. Bovendien verbood het, naast het bezit, ook de productie en (vlucht)testen van middellange- en korteafstandsraketsystemen. Van op zee gelanceerde raketten maakten echter geen deel uit van dit verdrag. Het verdrag vereiste de gehele vernietiging van de naar schatting 800 Amerikaanse en 1800 RF *ground-launched* raketten, de lanceersystemen en de bijbehorende uitrusting en infrastructuur.

Een belangrijke pijler van het verdrag was een rigoureuus verificatiesysteem, inclusief inspecties ter plaatse, wat beide partijen toeliet om elkaars betrokkenheid fysiek te controleren. Op 28 mei 1991 was de vernietiging van al deze raketten (2692 stuks) en systemen een feit. De laatste inspectie ter plaatse vond plaats in 2001.

Bovendien voorzag het verdrag in de oprichting van een *Special Verification Commission* (SVC) als toezichts- en klachtenmechanisme. Sinds 1987 kwam de commissie een dertigtal keer samen. De laatste bijeenkomsten vonden plaats in november 2016.

De VS verwijzen naar de vele schendingen van het verdrag door de RF – en meer in het bijzonder de ontwikkeling van het raketsysteem SSC-8 (een langeafstandskruisraket uitgerust met een nucleaire lading, beter bekend als de “Screwdriver”) – als voornaamste reden voor het uittreden.



Het Russische SSC-8 systeem

*Het wankende evenwicht en de toekomstperspectieven in een wereld  
zonder het Intermediate-Range Nuclear Forces-verdrag*

|                                                           |                   |
|-----------------------------------------------------------|-------------------|
| Country of origin                                         | Russia            |
| Entered service                                           | 2018              |
| Crew                                                      | 3 men             |
| <b><i>Dimensions and weight</i></b>                       |                   |
| Number of missiles                                        | 4                 |
| Weight                                                    | ~ 40 t            |
| Length                                                    | 13.25 m           |
| Width                                                     | 3.51 m            |
| Height                                                    | 3.94 m            |
| <b><i>Missile</i></b>                                     |                   |
| Missile length (including booster)                        | ~ 8 m             |
| Missile diameter                                          | 0.53 m            |
| Wing span                                                 | ~ 3 m             |
| Missile weight                                            | ~ 2 300 kg        |
| Warhead weight                                            | 400 ~ 500 kg      |
| Warhead type                                              | Nuclear           |
| Range                                                     | 2 000 ~ 2 500 (?) |
| CEP                                                       | ~ 5 m             |
| <b><i>Mobility</i></b>                                    |                   |
| Engine                                                    | YaMZ-846 diesel   |
| Engine power                                              | 500 hp            |
| Maximum road speed                                        | 70 km/h           |
| Range                                                     | 1 000 km          |
| <b><i>Manoeuvrability</i></b>                             |                   |
| Gradient                                                  | 45%               |
| Side slope                                                | 30%               |
| Vertical step                                             | ~ 0.6 m           |
| Trench                                                    | 2 m               |
| Fording                                                   | 1.4 m             |
| <b>Technical data SSC – 8 (source Military-Today.com)</b> |                   |

De RF, op haar beurt, verweet de VS dat ze de *Special Verification Commission* hadden moeten inschakelen bij twijfels over de naleving van het verdrag en viceminister van Buitenlandse Zaken Ryabkov beschuldigde de VS ervan dat zij pogingen ondernamen om, via chantage, toegevingen over internationale veiligheidskwesaties af te dwingen. Verder liet een Kremlin-woordvoerder verstaan dat, als gevolg van de terugtrekking, de RF zich genoodzaakt zou zien maatregelen te nemen om haar veiligheid te beschermen en dat de Amerikaanse ontwikkeling van middellangeafstandswapens de RF zou dwingen tot gelijkaardige acties “om de balans te herstellen”.

Op 24 oktober 2018 lichtte president Poetin tijdens een persconferentie zelf toe dat de eenzijdige opzegging van het INF tot een extreem gevaarlijke situatie zou leiden en dat de RF zich bijgevolg genoodzaakt zou voelen om haar wapenarsenaal uit te breiden. Poetin gaf aan verontrust te zijn dat na de opzegging van het *Anti Ballistic Missiles Treaty* (ABM) nu ook het INF-verdrag op de helling komt te staan. Verder plaatste hij ook een vraagteken bij de toekomst van het New START-verdrag (dat zou aflopen begin 2021 maar onder de Biden-administratie, die een gematigdere koers vaart, werd verlengd voor vijf jaar). Hij sloot zijn toespraak af met de waarschuwing dat een nieuwe wapenwedloop onvermijdelijk zou zijn indien alle wapenverdragen zouden wegvallen.

## **De gevolgen voor de verhouding VS-China**

Ondanks de sterke rivaliteit tussen de VS en de RF, mogen we de impact van de strategische rivaliteit met China – en meer bepaald de vrees voor diens sterk groeiende militaire capaciteiten en assertiviteit – niet onderschatten.

Naast de VS maakt ook de RF zich de laatste jaren grote zorgen over China's sterk groeiende militaire capaciteiten. Moskou zou in 2007 al aangedrongen hebben op een gezamenlijke beëindiging van het verdrag, omdat het dan middellangeafstandsraketten kon ontplooiën op zijn zuidelijke en oostelijke grenzen teneinde weerstand te bieden aan Iran, Pakistan en China. Washington weigerde toen echter dit voorstel. Ook militaire leiders van de VS hebben meermaals gewaarschuwd voor een *missile imbalance* in Azië. Zo drong *US Pacific Commander* admiraal Harris er in 2017 nog op aan om het INF met de RF te heronderhandelen, omdat het voor beide partijen

verlammend werkt op de mogelijkheid “to counter Chinese and other countries’ [lees: Noord-Korea, Iran, India en Pakistan] cruise missiles and *land-based* missiles”<sup>1</sup>. Hoge Russische militairen deelden deze mening.

De VS zien zich inderdaad verwikkeld in een competitie met grootmacht China, die steeds nadrukkelijker als bedreiging wordt aanzien voor Amerikaanse handels- en veiligheidsbelangen in Azië en de westelijke Stille Oceaan. China was in 2013 bijna ongehinderd in staat om eenzijdig een door zichzelf gecontroleerde luchtverdedigingszone (*Air Defense Identification Zone*) af te kondigen in de Oost-Chinese Zee. Later slaagde het land erin om nagenoeg het volledige betwiste gebied in de Zuid-Chinese Zee onder zijn controle te brengen, infrastructuur aan te leggen en zijn aanwezigheid te militariseren. Deze sluipende ontwikkeling kon plaatsvinden, omdat de VS en hun bondgenoten de zaak niet op de spits hebben willen drijven ten koste van handelsbelangen en samenwerking op andere terreinen.

De VS vrezen nu dat China erop vertrouwt dat, zolang weerstand uitblijft, het grotere geopolitieke ambities kan waarmaken. Onder het mom van economische ontwikkeling en handelsbevordering heeft het land zich strategische posities toegeëigend in Afrika, Latijns-Amerika en delen van Zuid-Azië. Ook is een dominante invloed van de Chinese overheid op voor Europa strategisch belangrijke productie- en toeleveringsketens merkbaar. De VS nemen evenwel beschermingsmaatregelen tegen ongewenste Chinese inmenging in de Indo-Pacifische regio door onder meer het opvoeren van de sinds 2015 gestarte *freedom of navigation operations* (FONOP) in de Zuid-Chinese Zee. Deze maritieme patrouilles dienen te voorkomen dat China de facto de vrije doorvaart controleert vanuit een zelfverklaard veiligheidsbelang en daarbij de militaire aanwezigheid van derde landen niet duldt. De recente alliantie tussen Australië, het Verenigd Koninkrijk en de VS (AUKUS) dient ook in dit kader te worden gezien.

China vormde tijdens de Koude Oorlog in nucleair opzicht geen factor van belang, maar beschikt vandaag wél over een indrukwekkend rakettenarsenaal. Het is nog volop bezig met de ontwikkeling en ontplooiing van een modern gesofisticeerd rakettenarsenaal (korteafstands-, middellangeafstands-, langeafstands- en intercontinentale raketten)

---

<sup>1</sup> Jo Inge Bekkevold, “Conclusion: Sino-Russian Relations in the 21st Century”, in *Sino-Russian Relations in the 21st Century*, eds. Jo Inge Bekkevold and Bobo Lo (Cham: Palgrave Macmillan), 299-320, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-92516-5\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-319-92516-5_13).



dat bestaat uit een combinatie van ballistische en kruisraketten, die vanop platformen zowel op land als in de lucht en op zee gelanceerd kunnen worden. Bovendien werden meer recent geslaagde testen uitgevoerd met hypersonische glijvoertuigen (*hypersonic glide vehicles*). Experts schatten dat China over een huidige nucleaire capaciteit beschikt van 260 kernkoppen, 150 *land-based* en 48 *sea-based* ballistische raketten, maar in de toekomst zal het zijn aantallen en capaciteit enkel opdrijven. Chinese militaire functionarissen hebben in 2016 namelijk aangekondigd dat het land ook een nieuwe strategische langeafstandsbommenwerper ontwikkelt, die vanaf midden jaren twintig zal worden ingevoerd. Deze mededeling, gepaard met de steeds toenemende rol van de Chinese luchtmacht, vormt volgens analisten een duidelijk signaal dat China de ambitie heeft om over een complete nucleaire triade (op land, op zee en in de lucht) te beschikken.

De huidige nucleaire en conventionele raketteninventaris bestaat voornamelijk uit ballistische raketten met hoge snelheid, ontworpen om varende schepen (*carrier killers*) en doelen op land uit te schakelen. De systemen hebben reikwijdtes die door het INF verboden werden (500 tot 5500 km) en zijn bijgevolg perfect in staat om Amerikaanse militaire doelwitten in de Stille Oceaan te raken. De afgelopen jaren heeft China een nieuwe versie van de Dong Feng 21A (DF-21A) middellangeafstandsraket (reikwijdte 2150 km) opgesteld ter versterking van de regionale afschrikking. Het gaat naar schatting om 40 (mobiele) lanceersystemen met een herlaadmogelijkheid. De nieuwste middellangeafstandsraket DF 26 heeft een reikwijdte van 3000-4000 km en kan zelfs de meeste VS-basisen (vb. Guam) in de westelijke Stille Oceaan treffen. Vlootverbanden, samengesteld rond vliegdekschepen, vormen voor de VS een zeer kostbaar maar, in toenemende mate, kwetsbaar middel om macht te projecteren in verafgelegen zeegebieden. Bij een gewelddadig treffen met China zou het steeds moeilijker zijn om door *anti-access/area denial* systemen (A2/AD) op het Chinese vasteland en op steunpunten in de Zuid-Chinese Zee te dringen. Het plaatsen van *Ground Based Intermediate Range Missile Systems* (GBIRs) in bv. Guam, Japan, Zuid Korea of Noord-Australië zou hieraan kunnen verhelpen.

## **De gevolgen voor Europa**

Maar wat zijn de gevolgen van de terugtrekking van beide partijen uit het INF voor Europa? Is de zorg over een nieuwe wapenwedloop gegrond nu beide landen raketten, die onder het INF verboden waren, testen en produceren? Het is duidelijk

*Het wankele evenwicht en de toekomstperspectieven in een wereld  
zonder het Intermediate-Range Nuclear Forces-verdrag*

dat de relatie tussen de VS en de RF op een dieptepunt zit, maar de gesprekken tussen de Biden-administratie en president Poetin (vóór het uitbreken van de crisis in Oekraïne) hebben geleid tot de verlenging van New START (dat het aantal inzetbare kernwapens voor beide grootmachten beperkt tot 1550).



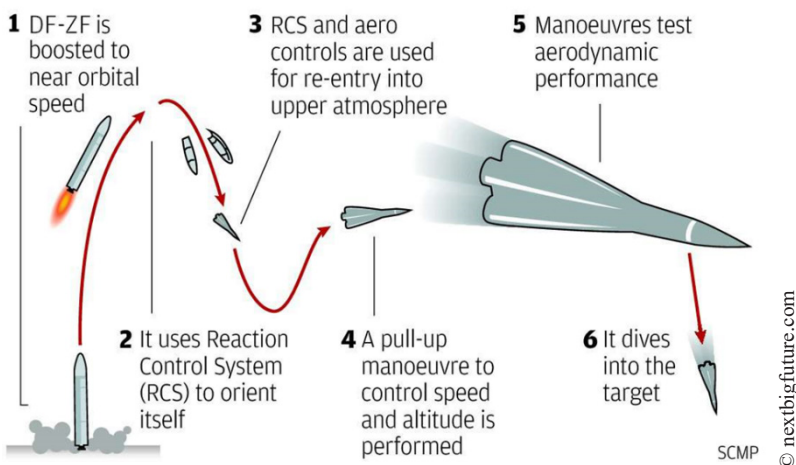
Lancering van een Russische Iskander-K kruisraket

Het New START-verdrag is momenteel het enige dat nog van kracht is na de terugtrekking van de VS uit het *Open Skies Treaty* (OST) in november 2020. Het lijkt er voorlopig op dat vooral de RF voordeel lijkt te halen uit het wegvallen van het INF, aangezien ze nu niet meer clandestien te werk hoeft te gaan om raketten te ontwikkelen en te ontplooiën. Bovendien is het geografische voordeel voor de RF niet te onderschatten, aangezien ze door het plaatsen van raketten langs haar grens, het hart van de NAVO (en Europa) met alle gemak zou kunnen uitschakelen. Dit risico is enkel toegenomen sinds Belarus recentelijk een grondwetswijziging heeft doorgevoerd en de plaatsing van Russische kernwapens op zijn grondgebied nu toelaat. De VS kunnen daartegen enkel *air-* of *sea-borne* raketten inzetten tenzij zij, zoals hierboven reeds vermeld, *land-based* systemen ontplooiën in partnerlanden. Dit ligt uiteraard politiek gevoelig en zou als provocatie kunnen aanzien worden.



Het valt dus niet te ontkennen dat het wegvallen van het INF verregaande gevolgen heeft voor de Europese veiligheid, en dit vooral voor de Baltische regio, de regio rond de Zwarte Zee en Oekraïne (een situatie die zeer pijnlijk duidelijk is geworden met de recente invasie van Oekraïne). Voor deze zones is de RF respectievelijk haar *anti-access/area denial* (A2/AD) aan het uitbreiden, haar vloot aan het moderniseren en produceert ze voorheen verboden raketten. Maar de Russische dreiging gaat verder dan dat. Met de ontwikkeling van de reeds veelbesproken hypersonische glijvoertuigen (*hypersonic glide vehicles*) zal de RF in staat zijn veel dieper en krachtiger toe te slaan. Een capaciteit die ook China ontwikkeld heeft.

### How it flies



Hypersonic Glide Vehicle (met succes getest door de RF en China)

In antwoord op de stijgende dreiging, maar ook naar aanleiding van de annexatie van de Krim had NAVO reeds haar militaire aanwezigheid in de Baltische regio versterkt (eFP) en de getalsterkte alsook de paraatheid van de *NATO Response Force* (NRF) bijgesteld. Bovendien werd beslist een door de VS gefinancierd *Aegis Ashore Missile Defense System* te plaatsen in Polen. Samen met het voordien reeds ontplooid systeem van hetzelfde type in Roemenië zal dit een belangrijk onderdeel van de verdedigingspolitiek van de NAVO vormen. Het is echter de vraag of dit afdoende zal zijn tegen de geavanceerde technologie die, naar de woorden van Poetin zelf, de huidige onderscheppingsmaatregelen zullen kunnen omzeilen. Aangezien het Poolse systeem pas operationeel zal zijn tegen 2023, kunnen we alleen maar hopen

*Het wankende evenwicht en de toekomstperspectieven in een wereld  
zonder het Intermediate-Range Nuclear Forces-verdrag*

dat dit niet te laat komt in het licht van de huidige crisis in de regio. Op het vlak van afschrikking (*deterrence*) had de NAVO nog heel wat denkwerk te verrichten teneinde te vermijden dat de RF er nog maar aan zou durven te denken om Europese lidstaten (lees vooral: de Baltische staten) aan te vallen. Het moge duidelijk zijn dat een aantal maatregelen in een stroomversnelling zijn gekomen en dat lidstaten versneld materiaal en eenheden naar de regio sturen om de positie van de NAVO te versterken.

Verder is het van het allergrootste belang dat de NAVO haar *Response Force* (NRF) blijft verbeteren op het vlak van paraatheid en mobiliteit.



Aegis Ashore Missile Complex in Romania

Daarenboven zou de organisatie haar capaciteit aan korte- en middellange conventionele raketten in de Baltische regio dienen op te voeren om de RF A2/AD-capaciteiten buiten spel te zetten. Zo zouden mobiele en verborgen *land-based* raketten (die moeilijker detecteerbaar zijn in vergelijking met schepen en vliegtuigen) niet aangevallen kunnen worden door het Russische S-400 Triumf (SA-21 Growler) systeem. Het plaatsen van raketten in de NAVO-grensstreek zou

de tijd tussen de inzet van de ter plaatse aanwezige multinationale strijdkrachten in combinatie met de verdedigingsraketten en de zwaardere capaciteiten (afkomstig uit de VS, het VK en Frankrijk) aanzienlijk kunnen verkorten. Op deze manier zou de NAVO mogelijk een klassieke oorlog kunnen vermijden, waar de RF duidelijk in het voordeel zou zijn. De aanwezigheid van boots on the ground (het actuele eFP dat sinds kort uitgebreid werd met verscheidene elementen van de NRF) blijft uiteraard een belangrijke garantie. Het is niet ondenkbaar dat de huidige versterking van het dispositief eFP in de regio een meer permanent karakter zal krijgen.

Het is dus van het allergrootste belang de strategische balans versneld terug in evenwicht te brengen en de positie van de NAVO continu te versterken, maar het blijft balanceren op een slappe koord om ervoor te zorgen dat de RF de genomen maatregelen niet als offensief beschouwt. Dat zou namelijk kunnen leiden tot een uitbreiding van het conflict in de regio of erger, de inzet van biologische, chemische of kernwapens door de RF. Dit laatste is helaas niet ondenkbaar, aangezien de RF tijdens het conflict in Oekraïne reeds herhaaldelijk het Westen ervan beschuldigde Oekraïne te hebben bijgestaan in de ontwikkeling van dergelijke capaciteiten. De huidige RF-politiek laat een dergelijke inzet (die ook geldig is voor kernwapens) immers toe in hun visie van ‘escalate to de-escalate’.

Een pessimistische visie is helaas vaak ook een realistische, maar laat ons hopen dat uiteindelijk de diplomatie zal zegevieren en er een langetermijnoplossing voor het huidige conflict kan gevonden worden. Laat ons bovendien niet vergeten dat Poetin, samen met vier andere kernmogendheden (de VS, het VK, Frankrijk en China), begin dit jaar een gezamenlijke verklaring uitbrachten waarin zij stellen dat een kernoorlog niet gewonnen kan worden en nooit mag worden uitgevochten. Deze verklaring werd uitgebracht ter voorbereiding van de toen nog in januari geplande herzieningsconferentie van het Non-Proliferation Treaty (NPT). Deze werd echter andermaal uitgesteld vanwege de coronapandemie en zal – laat ons hopen – uiteindelijk plaatsvinden deze zomer. Deze herzieningsconferentie is van het allergrootste belang om de wapenbeheersing op wereldwijd niveau niet alleen terug op gang te trekken, maar ook om landen die dit verdrag tot nu toe niet geratificeerd hadden over de streep te trekken om zich aan te sluiten. Bovendien dient niet alleen de potentiële nieuwe geografische spreiding van kernwapens (Belarus), maar ook de nieuwe wapensystemen en technologieën opgenomen te worden in de bestaande verdragen en/of het voorwerp uit te maken van nieuwe verdragen.

*Het wankende evenwicht en de toekomstperspectieven in een wereld  
zonder het Intermediate-Range Nuclear Forces-verdrag*

Er is momenteel duidelijk hoge nood aan een evenwichtsherstel, niet alleen tussen Europa, de VS, de NAVO en de RF – en dit vooral in het licht van de huidige crisis –, maar ook t.o.v. die nieuwe, opkomende militaire grootmacht, China. Want laat ons eerlijk zijn: waarom zouden grootmachten nieuwe technologieën en wapensystemen blijven ontwikkelen als zij het nut van een mogelijke inzet van dergelijke systemen niet zouden inzien? Laat ons hopen dat Poetin verstandig genoeg is en de diplomatie uiteindelijk zal laten zegevieren.

**Trefwoorden: INF, strategisch evenwicht, nucleaire afschrikking**