

Het *Chicago Defence Package*

DIDIER AUDENAERT

Kolonel stafbrevethouder Didier Audenaert is sinds 2009 de defensieraadgever bij de Permanente Vertegenwoordiger van België bij de NAVO (BELOTAN) en maakte zowel de onderhandelingen voor het Strategisch Concept en de Political Guidance als de NAVO-topontmoetingen van Lissabon en Chicago mee.

33

Les sommets de Lisbonne et de Chicago ont montré aux Alliés la voie pour la prochaine décennie. Entre-temps, l'Occident a observé l'émergence de nouvelles puissances et une modification de l'équilibre géostratégique. La situation financière de nombreux Alliés est difficile. Les opérations au-dessus de la Libye ont démontré la capacité de l'Alliance à réagir efficacement, néanmoins les Alliés européens ont dû constater certaines lacunes capacitaires critiques. L'ère post-ISAF s'annonce et avec elle, l'Alliance s'attend à un rythme opérationnel moins soutenu. Ce sont ces quatre facteurs qui ont déterminé le cadre qui a conduit au « paquet défense » entériné par les chefs d'État et de gouvernement à Chicago.

In 2010 keurde premier Letermé met de andere 27 Staatshoofden en Regeringsleiders (S&RL's) het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO goed. Dit was bijna 10 jaar na 9/11 en in een nieuwe context van oorlogen in Irak en Afghanistan. In Lissabon keurden ze eveneens een *critical capability package* goed, dat 11 capaciteiten aanduidt die prioritair moeten worden in collectieve en nationale planning. Het was een eerste initiatief opdat de beschikbare middelen naar de echte prioriteiten zouden gaan en dus beter besteed zouden worden. Het gaat hier om behoeften voor de huidige operaties (zoals de strijd tegen geïmproviseerde bembommen in Afghanistan (C-IED)), capaciteiten zoals *cyber defence* en *Ballistic Missile Defence* (BMD) en kritische *enablers* (zoals *Joint Intelligence Surveillance & Reconnaissance* (JISR), *Air Com-*



mand & Control System (ACCS) en *Alliance Ground Surveillance (AGS)*). De Top van Lissabon heeft met het Strategisch Concept en het *Lisbon Package* zonder enige twijfel de koers van de NAVO bepaald voor het huidige decennium.

HET TRAJECT VAN LISSABON (2010) NAAR CHICAGO (2012)

Onmiddellijk na de topontmoeting van Lissabon werd de *Political Guidance* onderhandeld. Dit is een belangrijk document voor de nationale en collectieve defensieplanning, aangezien de *Political Guidance* de politieke doelstellingen van het Strategisch Concept vertaalt in concretere ambities, die nadien op hun beurt aangewend worden in het NAVO Defensie-Planning Process (NDPP). Dit document omschrijft nauwkeurig tot wat de militaire capaciteiten van de lidstaten en van de NAVO in staat moeten zijn.

Voor de 11 capaciteiten van Lissabon hebben in de tijd tussen de twee topontmoetingen veel aandacht gekregen. Het duurde bijzonder lang eer het geladen dossier van *Alliance Ground Surveillance* (onbemande vliegtuigen) door de NAVO-Raad aanvaard kon worden. Aan andere dossiers werd gestaag gewerkt. Het is een publiek geheim dat BMD de meeste aandacht kreeg. Dit leidde overigens ertoe dat de S&RL's in Chicago (2012) de *interim capability* van BMD konden afkondigen.

Secretaris-generaal Rasmussen verraste tijdens de *Sicherheitskonferenz* in München (2011) met een oproep voor *Smart Defence*. Hij benadrukte de noodzaak om zo effectief mogelijk de beschikbare middelen aan te wenden. Volgens Rasmussen moeten landen de krachten bundelen in multinationale initiatieven, een strikte prioriteitenstelling hanteren en beter coördineren met elkaar. Hij stelde naderhand twee Speciale Gezanten aan die de hoofdsteden van de Alliantie aandeden om projecten en voorstellen voor multinationale

samenwerking los te weken bij CHOD's en Defensie ministers. Dit werk wordt vandaag nog steeds voortgezet en krijgt met het *Chicago Defence Package* een coherent kader en een nieuw elan.



Op de *Sicherheitskonferenz* 2012 lanceerde Rasmussen zijn tweede initiatief: het *Connected Forces Initiative*, waarop we later terugkomen.

Het *Chicago Defence Package* bevat in grote lijnen de twee ideeën die Rasmussen voordien in München gelanceerd had om de NAVO als relevante wereldspeler en bezorger van veiligheid te vrijwaren voor de toekomst. Niets nieuws dus? Dé belangrijke nuance is wel dat het allerhoogste politieke niveau van de 28 Lidstaten de ideeën van Rasmussen in Chicago onderschreven heeft. Premier Di Rupo en zijn 27 collega's hebben zich geëngageerd om het *Chicago Defence Package* te realiseren.

DOELSTELLING VAN HET *CHICAGO DEFENCE PACKAGE*: NATO FORCES 2020

S&RL's gaven een verklaring¹ uit om het *Package* te vulgariseren. Ze duiden the goal of *NATO Forces 2020: modern, tightly connected forces equipped, trained, exercised and commanded so that they can operate together and with partners in any environment*. Elk woord heeft zijn belang: de 28 Bondgenoten willen moderne (versta: het behoud van het technisch voordeel van het Westen, *the edge*) ontplooibare, ondersteunbare en interoperabele strijdkrachten hebben, die coherent met elkaar verbonden zijn, die beschikken over de allerbeste uitrusting, die samen getraind en geoefend hebben (lees: in NAVO-oefeningen) en die door de beste bevelvoerders geleid worden (lees: door de NAVO Commando Structuur (NCS)), die in staat moeten zijn met elkaar en met partners (versta: partners die in operaties echte complementariteit verzekeren zoals Australië, Finland, Zweden,...) te kunnen opereren in om het even welke omgeving. Deze initieel Britse insteek werd tijdens de onderhandelingen op geen enkel ogenblik in vraag gesteld of aangepast.



NATO

Staatshoofden en Regeringsleiders in Chicago

Waarom slechts een horizon van 2020, terwijl we voor defensieplanning toch verder kijken? Tijdens de besprekingen werd gedurende een tijdje 2020 *and beyond* gehanteerd. Het *Package* richt zich echter op de post-ISAF-periode. De NAVO is bezorgd dat de interoperabiliteit die daar in de praktijk gebracht wordt na 2014 zou kunnen verloren gaan. Dit heeft ertoe geleid dat het *Package* een doelstelling voor slechts de middellange termijn definieert en dat daarom 2020 volstaat.

SMART DEFENCE

Met het eerste luik van het *Chicago Defence Package* wil de NAVO de Bondgenoten aanzetten om 1) hun investeringen en hun nationale prioriteiten af te stemmen op die van de NAVO, 2) door meer consulteren te komen tot afspraken over specialisatie, en 3) een kader te creëren voor het gebruik door de NAVO van (nationale en) multinationale capaciteiten. Vooral het tweede onderdeel is belangrijk indien de Alliantie wenst te vermijden dat de lidstaten ongecoördineerd en wild blijven snoeien in hun nationale defensie. Beter is om afspraken te maken en zo te komen tot *specialisation by design*, waarbij de Naties steunen op hun nationale sterkte en waarbij ze elkaar en de NAVO in een vroeg stadium consulteren over wijzigingen aan hun defensieprogramma's.

Smart Defence bouwt verder op het werk van de beide Speciale Gezanten: vandaag hebben 24 multinationale projecten telkens een Natie, die zich engageert met betrekking tot hun realisatie, en bestaan er een paar honderd geïdentificeerde voorstellen. Voor ons land neemt onze Defensie deel aan 3 projecten: *pooling and sharing of multinational medical treatment facilities* (Role 2), *immersive training environments (virtual battlespace software)*, *remote controlled vehicles for route clearance operations*.

Ballistic Missile Defence is een tweede voorbeeld van samenwerking, waarbij naties op vrijwillige basis met hun capaciteiten bijdragen tot de bescherming van de Europese bevolkingen en hun territorium. BMD is van vitaal belang in het kader van collectieve verdediging.

De oorlog boven Libië heeft de hoge nood aan JISR bevestigd: AGS en AWACS² komen hieraan deels tegemoet, een ruimer multinationaal JISR-initiatief, dat in Chicago gelanceerd werd, zal de verzameling, de analyse en de verspreiding van informatie binnen NAVO direct verbeteren.

Een vierde as van multinationale samenwerking is de opdracht van *NATO Air Policing*, waarbij bijvoorbeeld onze luchtmacht de verdediging van het Luxemburgse luchtruim verzekert terwijl het Groothertogdom zijn middelen *smarter* kan investeren in capaciteiten die een reële aanvulling betekenen voor de collectieve NAVO-behoefte.

CONNECTED FORCES INITIATIVE (CFI)

Met het tweede luik van het *Chicago Defence Package* beoogt de NAVO de lidstaten aan te zetten om de interoperabiliteit van hun (steeds kleinere) strijdkrachten te blijven verzekeren, zeker in de post-ISAF-periode.

De Alliantie wil dit in de eerste plaats doen door voor individuen en kleinere groepen in meer NAVO-onderwijs en -training te voorzien. Een tweede element bestaat uit grootschalige en intensieve *exercices* om de strijdkrachten samen te laten oefenen, om training te valideren en om hoofdkwartieren of eenheden te certifiëren. Beter gebruik van technologie vormt het derde element van CFI (“*the edge*”).

De snelle interventiemacht van de NAVO (NRF) en *Special Operations Forces* spelen een sleutelrol en worden als kader aangezien waarin de drie elementen van CFI kunnen gerealiseerd worden. De Noorse vraag naar een beter gedefiniëerde band tussen sommige nationale (NFS) en NAVO-hoofdkwartieren (NCS) moet ook helpen om die connectiviteit te verbeteren in die regio.

Onnodig te vermelden dat procedures en mechanismen voor *cyber defence* veel aandacht krijgen in het *Package*.

ANDERE ELEMENTEN IN HET CHICAGO DEFENCE PACKAGE

Wat gaat dit kosten? A priori gaat dit niet meer kosten dan we zelf willen. Het *Package* bevordert het overleg tussen de Lidstaten zodat ze coherent investeren in de juiste vereiste capaciteiten (en niet meer uit gewoonte voor strikt nationale behoeften). Een belangrijk onderdeel van het *Package* is dat elke kostenimplicatie op het niveau van de NAVO de consensus moet krijgen van de 28 Bondgenoten. De NAVO moet bovendien haar hervormingsproces (NCS, agentschappen, het hoofdkwartier van Evere, procedures,...) intensifiëren om financiële ademruimte te creëren indien ze het *Chicago Defence Package* wil realiseren.

We vinden het zeer belangrijk om te benadrukken dat de opgesomde initiatieven en activiteiten geen losse ideeën of geïsoleerde initiatieven zijn. Integendeel, ze zijn alle in één coherent kader geplaatst, met name het NDPP, dat de bijbel is voor defensieplanning binnen de NAVO, maar dat overigens voor de meeste Lidstaten de hoeksteen voor hun nationale planning vormt. *Smart Defence* en *CFI* zullen volgende zomer via het NDPP ook ons land zeer waarschijnlijk om capaciteiten vragen.

EN WAT BETEKENT DIT *CHICAGO DEFENCE PACKAGE* VOOR ONZE DEFENSIE?

Het regeerakkoord van december 2011 vroeg o.a. dat “de regering *niches of excellence* zou bepalen, waarin ons leger zich zou specialiseren in overleg met onze Europese en NAVO-partners. Nog in deze context zal, waar mogelijk, een maximale *pooling en sharing* met onze Europese en NAVO-partners georganiseerd worden”. Dit is eigenlijk *Smart Defence* avant la lettre; de vorming van onze piloten met Frankrijk, de samenwerking met de Nederlandse marine, ons engagement in de AWACS-vliegtuigenvloot zijn enkele goede voorbeelden van nationale *Smart Defence*. In de geest van het *Defence Package* zou nog meer werk moeten gemaakt worden van verbreding en verdieping van de multinationale samenwerkingen.



Defensie ministers vergaderden in oktober

Het einde van de ISAF-operatie nadert snel, de NAVO bereidt vandaag al actief de operatie *International Training Advisory & Assisting Mission* (ITAAM) voor met betrekking tot de steun aan Afghanistan vanaf 2015. Als we onze opgedane operationele ervaring willen verankeren, als we willen dat onze strijdkrachten in de toekomst op hoog niveau kunnen blijven opereren met onze Bondgenoten en partners, kunnen we ook best in onze nationale planning de politieke orientaties opnemen die ook wij in Chicago onderschreven hebben. De Belgische Defensie is vandaag voor de NAVO een relevante en geloofwaardige partner, zoals vergelijkende outputindicatoren recent bevestigden. Het geheel van de *Package* kunnen we best zien als een welkome opportuniteit, een uitdaging, en niet zozeer als een last.

HET EINDE VAN HET VERHAAL IS NOG LANG NIET IN ZICHT...

Het is inderdaad raadzaam nationaal werk te maken van dit *Package* om onze transformatie blijvend te laten aansluiten bij die van de NAVO en van de belangrijkste Bondgenoten, maar ook de 28 Bondgenoten samen hebben nog heel wat werk om het *Package* mogelijk te maken.

De rol van partners ligt zeer delicaat bij één Bondgenoot, die o.a. vindt dat de Alliantie voor haar collectieve verdediging moet kunnen rekenen op de capaciteiten van de Bondgenoten, wat met de grotere inbreng van partners minder vanzelfsprekend is. Deze Bondgenoot wenst absoluut sluitende afspraken. Ook de complementariteit met *Pooling & Sharing* van de EU, *the unique and essential partner* voor de NAVO, moet hier uitgeklaard worden. Dit is echter niet evident met een verschillend lidmaatschap voor de beide organisaties, waarvan de bereidheid tot samenwerking niet altijd in gelijke mate wederkerig is.

Consultatie over nationale defensieplannen behoort tot de kern van *Smart Defence*. Wat dit in de praktijk zal betekenen, moet nog overlegd worden. Een enkele Bondgenoot vindt zeker coördinatie, maar in zekere zin zelfs consultatie een onaanvaardbare aantasting van de nationale soevereiniteit. Dit standpunt lijkt ons echter moeilijk vol te houden in de huidige economische omstandigheden: zeker voor Europese landen is er geen andere weg meer dan die van samenwerking en coördinatie/consultatie.

De rol die gemeenschappelijke financiering van de NAVO kan spelen om het *Chicago Defence Package* te ondersteunen, werd in oktober al uitvoerig aangekaart door Defensie ministers tijdens een zeer informeel werkdiner. De meeste



NATO

Minister De Crem begeleidt SecGen Rasmussen en SOD Panetta naar het diner in het Koninklijk Legermuseum

Bondgenoten bleken bereid om te willen nadenken over een alternatieve aanwending van de gemeenschappelijke financiering, zodat de beschikbare middelen beter besteed worden om het *Chicago Defence Package* in de praktijk te kunnen brengen. Dit sluit nauw aan bij het debat over *availability for use by NATO* van capaciteiten: kleinere strijdkrachten zijn meer afhankelijk van elkaar, zodat Bondgenoten in toenemende mate op elkaar moeten kunnen rekenen voor gespecialiseerde en kritische capaciteiten. Ook in dit debat ziet alvast één Bondgenoot dit fundamenteel anders dan de anderen.

Half oktober is de grote fusie van EADS³ en BAE⁴ afgesprongen, wat voor de Europese defensie-industrie geen goede zaak is. De NAVO wil nochtans meer samenwerken met de industrie, maar we zien in de praktijk dat belangrijke Europese landen, meer dan enkele jaren geleden, hun nationale defensiemarkt afschermen. Het wegwerken van exporthindernissen tussen Bondgenoten onderling en een Europese defensie-industrie blijven belangrijk. Een Bondgenoot zit ook hier op een andere golflengte, omdat het land niet kan aanvaarden dat de NAVO enige invloed op de nationale defensie-industrie zou krijgen.

De komende onderhandelingen zijn noodzakelijk in de huidige geopolitieke en budgettaire context, alhoewel we vrezen dat het zoeken naar een consensus onder de 28 Bondgenoten niet eenvoudig zal zijn. Uit ervaring weten we wel dat de NAVO voldoende dynamisch is om pragmatische oplossingen te vinden voor bijna onmogelijke uitdagingen. Ook ons land heeft zich ingeschreven in de dynamiek en de doelstellingen van het *Chicago Defence Package* en als “goede bruggenbouwer” zullen we ons constructief opstellen in de komende onderhandelingen.

Tegen hun volgende bijeenkomst in februari rekenen de NAVO-Defensie ministers op concrete resultaten voor elk van de aspecten van dit dossier, dat de Transformatie in het komende decennium zal bepalen.



Trefwoorden: Lissabon – Chicago – Transformatie

¹ http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87594.htm?mode=pressrelease

² NAEW&C: *NATO Airborne Early Warning & Control* / AWACS: *Airborne Warning And Control System*

³ EADS: *European Aeronautic Defence and Space Company N.V.*

⁴ BAE: Systems plc – Britse Multinationale op gebied defensie, veiligheid en luchtvaart

