

De NAVO-top in Wales “Readiness Action Plan” en “Defence Investment”

DIDIER AUDENAERT

Kolonel stafbrevethouder Didier Audenaert is sinds 2009 de Defensieadviseur bij de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de NAVO (BELOTAN) en maakte de onderhandelingen mee voor het Strategisch Concept (2010), evenals de NAVO-topontmoetingen van de staatshoofden en regeringsleiders in Straatsburg-Kehl, Lissabon, Chicago en Newport.



Lors du Sommet du Pays de Galles en septembre 2014, les chefs d'État et de gouvernement ont réitéré leur attachement à l'Alliance atlantique qui unit l'Amérique du Nord et l'Europe dans la défense de leur sécurité, de leur prospérité et de leurs valeurs communes. Alors que de graves crises portent atteinte à la sécurité et à la stabilité de la zone euro-atlantique, il est crucial de rappeler que l'Alliance garantit la défense collective de chaque État membre. Dans ce contexte, nos dirigeants ont adopté un plan de réactivité aux crises visant à améliorer l'état de préparation opérationnelle et la capacité de réponse de l'OTAN, y compris sa posture. Ce plan implique de renforcer les capacités des troupes de l'OTAN et incite les États membres à investir dans des forces armées modernes et déployables. Nos dirigeants ont aussi convenu d'inverser la tendance à la baisse des budgets de défense et exprimé leur détermination à accroître les dépenses militaires. Ils se sont engagés à démontrer la volonté politique de fournir les capacités et les forces requises lorsqu'elles seront nécessaires.



DE GEWIJZIGDE VEILIGHEIDSOMGEVING

Het was gedurende lange tijd de bedoeling dat “Afghanistan” het hoofdpunt op de agenda van de top in Wales zou zijn. De ISAF-opdracht loopt eind 2014 af en de *Resolute Support Mission* neemt dan over. En de NAVO kon inderdaad een mooi rapport voorleggen. Het aanslepende duel tussen de Afghaanse presidentskandidaten Abdullah Abdullah en Ashraf Ghani en de audit van de verkiezingsresultaten hebben er echter anders over beslist.

Deze “tegenvaller” werd echter ruimschoots gecompenseerd door de gewijzigde veiligheid in de directe omgeving van het grondgebied van de NAVO-leden, wat de NAVO-top in toenemende mate aan politieke relevantie deed winnen. Diverse recente ontwikkelingen tonen aan dat we sinds kort in een andere veiligheidsomgeving leven: de Russische onwettige zelfverklaarde annexatie van de Krim, de open oorlog in Oost-Oekraïne, de niet-nakoming door de Russische Federatie van internationale akkoorden en de schendingen van, onder andere, het INF-verdrag (1987) en het Verdrag van Wenen (1961), de toepassing van wat we hybride oorlogvoering (*hybrid warfare*) noemen, haar toegenomen militaire capaciteit, de modernisering van de Russische strijdkrachten, het neerschieten van de MH17 zonder concrete attributie, ... maar ook de explosieve toename van geweld en extremisme in het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MONA), met als

hoogtepunt de wandaden van de terroristische organisatie IS, enz.

Vanuit een militair oogpunt lijkt de vermelde hybride oorlogvoering veeleer nieuw, maar in feite komt die grotendeels neer op een perfecte uitvoering door Rusland van een alomvattende aanpak (*comprehensive approach*) weliswaar voor een ander doel. De Bondgenoten kwamen niet tot een consensus over een definitie, maar iedereen voelt aan waarover hybride oorlogvoering gaat. De dreigingen verbonden aan hybride oorlogvoering (*hybrid warfare threats*) worden omschreven als “een breed scala aan openlijke en gemaskeerde militaire, paramilitaire en civiele maatregelen genomen worden in een sterk geïntegreerd plan”. De “kleine groene mannetjes” in de Krim en de simultane troepenconcentratie aan de grenzen waren instrumenten voor de hybride oorlog die Rusland voert.

Vooraf de Russische houding en het autoritaire karakter van het regime veront-rusten een aantal oostelijke bondgenoten, die niet toevallig ooit onder het juk van de Sovjet-Unie geleefd hebben; een bemoeilijkende factor is de aanwezigheid van Russische minderheden op hun grondgebied. Zij zien in de Russische strategie een directe en vitale bedreiging. De visie van “een verenigd, een vrij en een vreedzaam Europa” staat vandaag voor vele uitdagingen en lijkt een onbereikbaar ideaal. Dat de Russische strijdkrachten in staat waren om bijzonder snel enorme troepenmachten over grote afstanden te verplaatsen en te concentreren heeft de NAVO de afgelopen maanden in hoge mate verrast. Daarenboven werden deze militaire middelen gecoördineerd ingezet om de politieke doelstellingen van Moskou te helpen realiseren.

Ook de zuidelijke bondgenoten worden geconfronteerd met problemen die zij onmogelijk alleen aankunnen: illegale immigratie, vluchtelingenstromen, (burger)oorlogen in de buurlanden, instabiliteit, onbetrouwbare regimes aan hun grenzen ... Hun bezorgdheden worden gedeeld door de andere leden.

In Wales herbevestigen de staatshoofden en regeringsleiders hun engagement om de waarden van *freedom, individual liberty*, mensenrechten, democratie en de rechtsstaat te zullen verdedigen. Hiermee refereren ze naar het Verdrag van Washington, waarin de bondgenoten zich reeds in 1949 ertoe verbonden om het Charter van de Verenigde Naties te eerbiedigen. Met dit directe citaat uit het stichtingsverdrag willen ze concreet aangeven wat onze gemeenschap van democratische landen beoogt en wat ons onderscheidt van het Russische optreden. Daarnaast heeft de NAVO sinds haar ontstaan tot doel de veiligheid van haar lidstaten te garanderen door de kerntaak van collectieve verdediging. In dit kader hebben de staatshoofden en regeringsleiders een duidelijk signaal

gegeven dat ze samen klaar zijn om de bevolking, het territorium, de soevereiniteit en de “gedeelde waarden van alle bondgenoten in Noord-Amerika en Europa” te verdedigen en elke bedreiging het hoofd te bieden, ongeacht haar herkomst: “we zullen gezamenlijk en vastberaden handelen, zoals bepaald in artikel 5 van het Verdrag van Washington” en, heel belangrijk, “de Atlantische Alliantie blijft het fundament van onze collectieve verdediging”. Ze geven tegelijkertijd aan dat hun bondgenootschap geen kwade bedoelingen heeft: “de Alliantie vormt geen gevaar voor eender welk ander land”. De geest van Pierre Harmel drukt nog zijn stempel op het Bondgenootschap en zijn nalatenschap blijft zeer actueel, dit komt duidelijk tot uiting in de uiteenlopende standpunten onder de 28 bondgenoten.

HET “*READINESS ACTION PLAN*” (RAP)

De Alliantie moet over de noodzakelijke instrumenten en procedures beschikken om haar taak van afschrikking te vervullen, om een effectief antwoord te bieden op hybride bedreigingen en om nationale strijdkrachten te versterken, indien deze bijvoorbeeld zelf niet in staat zijn om effectief op te treden. Preventie blijft in hogere mate een rol voor andere organisaties (o.a. VN, OVSE, EU) of de landen zelf. Het RAP wil “de paraatheid en alertheid van de NAVO, met inbegrip van haar positie” verbeteren, draagt bij tot de uitvoering van de collectieve verdediging van de Alliantie en bestaat uit twee delen, met zowel een reeks geruststellende als een reeks nieuwe en specifiek aangepaste maatregelen: *assurance and adaptation measures*.

De eerste reeks maatregelen beogen de Europese bondgenoten die dit nodig achten, gerust te stellen door een continue militaire aanwezigheid in de lucht, op het land en op zee en door in een betekenisvolle militaire “activiteit” in het oostelijke deel van de Alliantie te voorzien. Voorlopig hebben zes landen aangegeven van deze maatregelen te willen genieten en in ruil zijn ze bereid uitgebreide steun vanwege de gastlanden (*host nation support*) te geven aan de andere landen die op roterende basis troepen zullen aanleveren. Deze maatregelen vormen de nieuwe fundamentele basis voor de NAVO en zijn flexibel en aanpasbaar zowel naar boven als naar beneden in functie van de wijzigende veiligheidssituatie. In overeenstemming met de NAVO-top moeten ze leiden tot een “28 voor 28”, waarbij alle 28 bondgenoten op de een of andere manier bijdragen tot de veiligheid van alle 28 lidstaten. Ook onze Defensie is dus geroepen om bij te dragen aan de nieuwe fundamentele beginselen. De nationale inspanningen zullen openbaar gepubliceerd worden, waardoor ze ongetwijfeld onderling met elkaar

vergeleken zullen worden.

Het pakket met aangepaste maatregelen verandert de militaire strategische houding van de Alliantie ingrijpend en zal een volgehouden inspanning vergen op (middel)lange termijn. De bestaande *NATO Response Force* (NRF) zal bruikbaar en operationeler worden door de samenstelling van pakketten van strijdkrachten die sneller inzetbaar en verplaatsbaar zijn. Als onderdeel van de NRF zal specifiek een *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) een nieuwe geallieerde joint strijdkracht zijn die binnen enkele dagen ingezet kan worden en een antwoord kan bieden aan uitdagingen aan de buitengrenzen van de NAVO. De paraatheid van de VJTF zal regelmatig door SACEUR getest worden door short notice exercises, vergelijkbaar met het Russische procedé van *snap exercises*. De NAVO zal wellicht opteren voor kwaliteit boven kwantiteit of frequentie: lidstaten die in staat zijn om een (nationale) *battlegroup* te leveren, zullen kunnen bijdragen aan het landgedeelte van de VJTF. Het moet de aspiratie zijn van Defensie om, als geloofwaardige partner, frequent lucht- en maritieme capaciteiten ter beschikking te stellen van SACEUR, alsook een *battlegroup* op regelde tijdstippen. Zeer waarschijnlijk zullen de vier grote bondgenoten het kader voor de VJTF aanreiken waarin dergelijke *battlegroups* kunnen ingepast worden. Misschien ligt hier ook een mogelijkheid tot BENELUX-coöperatie en een opportuniteit voor nauwere operationele samenwerking tussen de NAVO en de EU.

De komst van de bijzonder snel inzetbare strijdmacht (VJTF, NRF) zal in het oosten direct voorbereid worden door “de aanwezigheid van commando en controle (C2) en sommige force enablers ter plaatse”. Ook hier moeten de bondgenoten op een roterende basis bijdragen aan de collectieve inspanningen. De C2-elementen zullen zich in de eerste plaats bezighouden met de planning en het oefenen van scenario’s voor collectieve verdediging. Daarnaast bereiden ze lokale infrastructuur, prepositionering van uitrusting en voorraden voor, alsook de aanduiding en verbetering van specifieke basissen. De Belgische Defensie zal rechtstreeks (o.a. militairen in de C2-elementen) en onrechtstreeks (o.a. via NAVO-financiering) gevraagd worden om te participeren in deze inspanningen.

De huidige maritieme eskaders van de NAVO zullen in de breedte en in de diepte aangepast worden om coherenter en slagvaardigere eskaders te vormen, die in staat zijn om het volledige spectrum van conventionele maritieme operaties uit te voeren.

Het hoofdkwartier van het Multinationale Corps Noordoost in het Poolse Szc-

zecin krijgt een nieuwe oriëntatie voor permanente collectieve verdediging. Tot vandaag was, in grote lijnen, enkel SHAPE onafgebroken bezig met deze kerntaak. Door de nieuwe veiligheidsomgeving krijgt nu ook een operationeel hoofdkwartier deze taak opgelegd. De drie deelnemende landen (Duitsland, Denemarken en Polen) zullen het hoofdkwartier van dit Corps openstellen voor stafpersoneel van de andere bondgenoten. Tijdens de besprekingen was het duidelijk dat vooral Duitsland hier zijn verantwoordelijkheid opneemt en collectieve verdediging zeer ernstig neemt.

Het is duidelijk dat het RAP invloed zal hebben op de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO, op de oefeningen (meer bepaald het *Connected Forces Initiative*), enz. Niet alleen de veiligheidsbehoeften van de oostelijke, maar ook van de zuidelijke flank moeten in ogenschouw genomen worden, wat een andere en eveneens immense uitdaging voor de Alliantie stelt. De vraag of de gekozen tactische benadering de meest aangewezen is op het strategische niveau, zal wellicht de komende maanden en jaren aanleiding blijven geven tot enig debat.

De ministers van Defensie zijn belast met het superviseren van de spoedige uitvoering van het RAP. Doordat tegen februari 2015 de politiek-militaire dossiers ter beslissing voorgelegd moeten worden, zijn het vooral de hoogste militaire autoriteiten van de NAVO die deze herfst heel wat voor de boeg hebben gehad. Het is de ambitie van Polen, dat in 2016 de volgende NAVO-top zal organiseren, om ervoor te zorgen dat de Alliantie kan aankondigen dat het RAP (VJTF) uitgevoerd is.

NATO DEFENCE PLANNING PACKAGE

Om een geloofwaardige strijdmacht op de been te brengen en te onderhouden zijn degelijke militaire capaciteiten nodig. De bondgenoten beschikken na twee decennia van intensieve operaties over ervaren en interoperabele strijdkrachten. In juni 2014, na afloop van de eerste cyclus van het nieuwe NAVO-defensieplanningsproces, hadden de ministers van Defensie een lijst met zestien prioriteiten voor de Alliantie goedgekeurd. Deze prioriteiten moeten de basis vormen voor de collectieve en nationale inspanningen en worden sinds de top in Wales verder opgevolgd onder de titel "*NATO Defence Planning Package*". De crisis in Oekraïne heeft aangetoond dat deze prioriteiten een terechte keuze blijven. Staatshoofden en regeringsleiders bevestigen deze lijst dan ook in Wales; ze bouwt uiteraard voort op de beslissingen van de NAVO-top in Chicago (2012). Bovenaan de lijst staan training en oefeningen en, in het bijzonder, deze voor

grootschalige operaties in het hogere intensiteitspectrum. Cyberdefensie, ontploerbare netwerken, *special forces*, medische steun, raketafweersystemen, precisiemunitie en onderdrukking van vijandelijke luchtverdediging (SEAD) zijn andere prioriteiten.

Het zou niet meer dan logisch zijn dat deze lijst ook onze nationale planning zou aansturen, aangezien ze beantwoordt aan de prioriteiten (lees “lacunes”) van vooral de Europese strijdkrachten. Als ons land op het gebied van defensie een plaats wil hebben op het internationale toneel, die overeenstemt met ons vermogen en onze aspiraties, kunnen we niet anders dan ons deze prioriteiten eigen te maken.



© NATO

Vergaderzaal Celtic Manor

DEFENCE INVESTMENT

Koken kost geld en een gratis verzekeringspolis bestaat niet of biedt zeker niet de nodige veiligheidsgarantie. Onder de meeste van de 28 bondgenoten leeft sinds geruime tijd de overtuiging dat we na het einde van de Koude Oorlog te veel vertrouwen hadden in de nieuwe veiligheidsomgeving en te weinig aandacht voor onze veiligheid en voor ons defensieapparaat hadden. In deze zin waren de Russische troepenbewegingen een kil weksignaal, dat nog eens versterkt werd door de gebeurtenissen in de MENA-zone.

De staatshoofden en regeringsleiders erkennen in Wales dat veiligheid en defensie een grotere inspanning en financiering noodzaken. Alle 28 beslissen om “de trend van afnemende defensiebudgetten te keren”, hetgeen een duidelijk engagement inhoudt. We geven voor de volledigheid nog mee dat deze zin in de loop van de besprekingen door geen enkele bondgenoot betwist is. Voorts uiten ze intenties en doelstellingen die voor alle 28 lidstaten gelden. Zo beogen ze hun uitgaven voor defensie te verhogen in reële termen “naarmate het bruto binnenlands product (bbp) toeneemt” en binnen de komende 10 jaar te evolveren overeenkomstig de bestaande NAVO-richtlijn waarbij 2% van hun bbp aan defensie besteed wordt om de prioritaire NAVO-capaciteiten in te vullen. Dit gaat inderdaad wel gepaard met een hele reeks kwalificerende en voorwaardelijke toevoegingen, maar de boodschap is duidelijk: indien we als gemeenschap van democratische landen op een geloofwaardige wijze onze veiligheid en defensie willen garanderen, moeten we met zijn allen inspanningen leveren. Ons land heeft evenwel tijdens de voorbereidende onderhandelingen geen toonaangevende stem in het debat willen hebben. In de onmiddellijke aanloop naar de top werd de Noord-Atlantische Raad (NAR) geïnformeerd dat onze regering in lopende zaken geen engagementen voor de komende tien jaar kon (of wilde) nemen. We merken trouwens op dat zeker nog twee andere regeringen op dat ogenblik in een gelijkaardige politieke situatie verkeerden maar geen soortgelijke bezwaren geuit hebben. Het was Duitsland dat zoals verwacht de uiteindelijke hoogte van de beslissingen bepaald heeft. Aangezien België ook in Wales geen voorbehoud gemaakt heeft, zullen de komende regeringen geconfronteerd worden met de beslissing van Wales. Hier kunnen we als loyale bondgenoot niet meer onderuit.

Daarnaast wordt beslist dat 20% van het defensiebudget moet besteed worden aan “belangrijke uitrusting, met inbegrip van de ermee verbonden R&D”. Landen die dit vandaag niet realiseren (ons land is op dit vlak in 2014 bijna rodelantaarndrager), engageren zich om binnen de tien jaar te streven naar een toename van hun jaarlijkse investeringen “to 20%” of meer. Voor landen die niet over een grote nationale defensie-industrie beschikken, wordt dit een aanzienlijke (en waarschijnlijk ook onmogelijke) uitdaging, aangezien er geen grote nationale R&D bestaat en de nationale industrie evenmin gefinancierd wordt via aankopen door de nationale strijdmacht. Daarom moet die “to 20%” dan ook verstaan worden als “towards 20%”. Het is in deze zin dat ons land het Deense tekstvoorstel steunde. We vermoeden dat voor ons land 15% realistisch haalbaar moet zijn.

Investeringen in capaciteiten volstaan echter niet. De aanpak van veiligheidsuitdagingen is niet gebaat bij het pronken met het halen van de 2%- en 20%-richt-

lijnen indien de landen de capaciteiten niet aanbieden wanneer de veiligheid en defensie dit vereisen. Ons land scoort op dit vlak zeer behoorlijk en toont zich hier wel (opnieuw) een loyale bondgenoot. Ook de paraatstelling van onze (relatief kleine) strijdkracht voldoet aan de NAVO-normen inzake ontplooibaarheid en inzetbaarheid (sustainability). In Wales hebben de staatshoofden en regeringsleiders ook aandacht getoond voor deze “output”: ze zijn overeengekomen de politieke wil aan de dag te leggen om de nodige capaciteiten aan te bieden en om, indien nodig, hun strijdkrachten te ontplooiën.

Opvallend is dat de Verklaring van de NAVO-top de beslissingen van de staatshoofden en regeringsleiders woordelijk en gedetailleerd weergeeft. Dit is belangrijk aangezien ons publiek en onze nationale politiek op deze manier duidelijk kunnen zien wat er in Wales goedgekeurd is door de leiders van de westerse democratieën. Jaarlijks zal de nationale vooruitgang geëvalueerd worden door de ministers van Defensie, maar ook de staatshoofden en regeringsleiders zullen de toestand bekijken op hun toekomstige topontmoetingen.

Het onderwerp van Defence Investment is op het allerhoogste politieke niveau ter sprake gekomen op aandringen van gastheer Cameron, maar vooral onder druk van de veiligheidssituatie ... en het zal voortaan actueel blijven.

CONCLUSIE

De beslissingen in Wales versterken de trans-Atlantische band, verbeteren de veiligheid van alle bondgenoten en willen “een eerlijkere en evenwichtigere verdeling van de kosten en verantwoordelijkheden” garanderen. Input en output zijn beide politiek zeer belangrijk.

Ons land kon zich de afgelopen jaren terecht erop beroepen dat het voldoende output aanbracht: onze ontplooibaarheid en inzetbaarheid van lucht-, land- en maritieme capaciteiten beantwoorden aan de NAVO-normen, onze invulling van de militaire structuur van het Bondgenootschap is bijna 100%, onze deelname aan NAVO- en andere operaties was proportioneel passend en werd zeer gewaardeerd, onze bijdrage aan de NRF is gemiddeld op peil ... Hierdoor kwam onze output regelmatig in de kijker te staan, waarbij wij uiteraard onze onvoldoende input (budget en investeringen) over het hoofd zagen. We beseften evenwel dat deze benadering op termijn niet vol te houden is.



© NATO

Staatshoofden & regeringsleiders bewonderen de luchtshow

In de toekomst zal men zich echter niet langer kunnen verschuilen achter deze argumenten om tekortkomingen op het vlak van “input” te vergoelijken. Ook ons land zal een rechtmatiger deel van de collectieve last moeten dragen en zijn “input” aanpassen in de richting van wat onze directe veiligheidspartners in het NAVO-bondgenootschap denken dat nodig is om een geloofwaardige defensie (“output”) te kunnen realiseren in de volatiele veiligheidsomgeving van vandaag en morgen: dit is de betekenis van de akkoorden van Wales. Bovendien zullen we boven op ons huidig outputniveau een belangrijke bijdrage moeten leveren aan de uitvoering van de reeks beslissingen van de NAVO-top in Wales die, tenzij onze politiek niet bijgesteld wordt, de huidige erosie van onze capaciteiten nog zal versnellen.

Het alternatief (enige vorm van free-riding) is eigenlijk politiek niet verantwoord voor het gastland van de twee belangrijkste NAVO-instellingen en voor onze status als betrouwbare lidstaat, waarvan de veiligheid en defensie sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog gebaseerd zijn op een multilaterale benadering. □

Trefwoorden: Wales, Readiness Action Plan, Investering

Bibliografie

1. Verdrag van Washington (1949)
2. Wales Summit Declaration (2014)
http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm
3. The Wales Declaration on the Transatlantic Bond (2014)
http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112985.htm?selectedLocale=en
4. Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020 (2014)
http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87594.htm?selectedLocale=en
5. Belgisch Militair Tijdschrift, nr. 5, Jaargang 2012, december, Het Chicago Defence Package, kolonel Audenaert
Belgisch Militair Tijdschrift, nr. 6, Jaargang 2013, juni, Connected Forces Initiative, kolonel Bijmens