

Het Readiness Action Plan van de NAVO is niet vrijblijvend voor naties

GIOVANNI DE WILDE

Luitenant-kolonel van het vliegwezen stafbrevethouder Giovanni De Wilde is als raadgever van de Belgische Vertegenwoordiger in het Militair Comité van de NAVO/EU (BEMILREP/BELEU) bevoegd voor de domeinen *Strategic Plans and Policy, Defence and Force Planning* en *Air and Missile Defence*.

Avec l'approbation du plan d'action « réactivité » (Readiness Action Plan – RAP) par les chefs d'État et de gouvernement, lors du Sommet au pays de Galles en septembre 2014, l'OTAN a ouvert un nouveau chapitre dans son existence en revenant à ses principes fondamentaux : une organisation défensive, orientée vers la défense collective et prête à intervenir rapidement sur son territoire en cas de nécessité. La mise en route du plan n'est néanmoins pas évidente et demande des adaptations et des investissements considérables de la part de l'Alliance et de ses États membres. Trouver un accord sur la stratégie et les concepts est encore relativement simple, mais dès que les moyens nécessaires (« humains, financiers, et matériels ») doivent être fournis, tout le monde semble se rétracter. Néanmoins, les pays doivent oser regarder plus loin que l'aspect « ressources » : le RAP (plan d'action « réactivité ») offre également des opportunités dans des domaines comme les opérations, les exercices, l'entraînement et la logistique. Même pendant des périodes budgétairement difficiles, les États membres doivent être disposés à participer financièrement à leur « assurance-vie » qui leur garantit la paix depuis presque sept décennies !



KADER

38

Na de goedkeuring van het *Readiness Action Plan* (RAP) door de staatshoofden en Regeringsleiders tijdens de Top van Wales in september 2014, slaat de NAVO een weg in die haar terug naar de basics van deze Alliantie zal brengen, namelijk een sterke defensieorganisatie waar de collectieve verdediging van haar leden centraal staat¹. Na de val van het IJzeren Gordijn had de NAVO, deels bij gebrek aan een directe bedreiging, zich de voorbije 25 jaar als *global security provider* meer toegelegd op het bezweren van conflicthaarden buiten het NAVO-verantwoordelijkheidsgebied, en dit in de vorm van crisisresponsoperaties, dan op collectieve verdedigingsoperaties (art. 5).

DE IMPLEMENTATIE VAN HET RAP

De invoering van het RAP heeft een diepe impact op de NAVO en de geallieerden. Het is niet zo maar een opsmukoperatie waarbij hier en daar een concept of een beleidspunt herschreven wordt ... Neen, de impact gaat dwars door het spierweefsel, soms tot op het bot: bijsturing van processen en procedures, aanpassing van organisatiestructuren (hoewel aan het maximale plafond van de NAVO-commandostructuur (NCS)² tot dusver niet wordt geraakt), doorgedreven multinationale trainingen en oefeningen met meer *High End* scenario's, verhoogde paraatheid en inzetbaarheid, alsook het voorzien in nieuwe en/of het heroriënteren van bestaande investeringen.

Met de goedkeuring van het politieke kader in Wales werd dus de aftrap gegeven voor een doorgedreven, grotendeels operationele “*make-over*” van de NAVO, waarbij het tijdslelement bovendien een belangrijke rol speelt: implementatie van de hoofdmoot van het RAP dient verwezenlijkt te zijn tegen de volgende NAVO-top die op 8 en 9 juli 2016 te Warschau plaatsvindt. De wereldwijd verslechterende veiligheidsomgeving, met voor de NAVO vooral de Russische houding in het conflict in Ukraine en de wijdere regio, bepaalde in eerste instantie de koerswijziging, waarbij de toenemende dreiging uit het zuiden echter steeds prominenter op de radar verschijnt. Voor de oostelijke bondgenoten, met Polen op kop, heeft de bekrachtiging door de politieke leiders van de Alliantie van een uitgevoerd en geoperationaliseerd RAP in hun regio/hoofdstad bovendien een belangrijke symbolische en geruststellende waarde. Dit werd recent nog bevestigd door de nieuwe conservatieve Poolse president, Andrzej Duda, tijdens zijn beëdiging op 6 augustus jongstleden met volgende uitspraak: “*We need a greater NATO in this part of Europe*”. Hij vindt het huidige plan ontoereikend!

Tijdens de bijeenkomst van de NAVO-ministers van Defensie in februari 2015, hun eerste ontmoeting na de Top van Wales, werd een actieplan met tien duidelijk omschreven *deliverables* voor de Top van Warschau goedgekeurd:

- een versterkte of *enhanced NATO Response Force* (eNRF) beschikbaar tegen de Top;
- binnen deze versterkte NRF, een operationele *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) die gevormd, getraind, geoefend en bruikbaar is tegen 2016;
- de oprichting van de eerste zes *NATO Force Integration Units* (NFIU's)³. Dit zijn een soort kleine voorwaartse coördinatie-eenheden elk bestaande uit een veertigtal militairen, deels van het gastland en deels door andere bondgenoten ter beschikking gesteld. Hun hoofdplicht is ervoor te zorgen dat NAVO-troepen, vooral voor de eNRF, in geval van oefeningen, training en indien nodig operaties, snel kunnen ontplooiën en, geïntegreerd met de nationale strijdkrachten⁴, ingezet worden;
- een significante verbetering van de infrastructuur om gepositioneerd materieel erin onder te brengen en zo de ontvangst en inzet van ontplooiende troepen te ondersteunen;
- een operationeel hoofdkwartier (*Headquarters Multinational Corps Northeast* – HQ MNC NE) dat de door de NAVO ontplooiende eenheden kan aansturen wanneer SACEUR hierom vraagt;
- versterkte *Standing Naval Forces* (SNF), klaar voor de uitvoering van het maritieme luik van de eNRF;
- een ambitieus programma van oefeningen, niet alleen voor de eNRF maar ook voor de ruimere troepen die de naties aan de NAVO toewijzen;
- versterkte advance planning, zodat uitvoerbare *contingency plans* (COP) zeer snel in werking kunnen treden na beslissing van de Noord-Atlantische Raad;
- een strategie die de rol van de NAVO om hybride oorlogsvoering tegen te gaan, vastlegt;
- tot slot, een beschikbaar politiek en militair kader, dat tegemoet komt aan de aanpassing van de NAVO om de dreiging vanuit de zuidelijke periferie op te vangen.

Algemeen kan gesteld worden dat, ondanks de zeer beperkte tijdslijnen, de NAVO goed op weg is om deze vooropgestelde doelstellingen tijdig te bereiken. Het spreekwoord “waar een wil is, is een weg” lijkt in dit geval zeker van toepassing, hoewel kan vastgesteld worden dat hoe dieper we in het implementatiemoeras vorderen, de NAVO-motor toch af en toe begint te sputteren! Immers, zoals

steeds vormt het aspect *resourcing* de grootste uitdaging, en dit voor alle drie de M's ("*men, money, material*").

DE IMPACT OP DE BELGISCHE DEFENSIE?

Het RAP moet de "nieuwe norm" vormen van de Alliantie. Wat de impact van de invoering ervan op het defensieapparaat van de bondgenoten zal zijn, valt nog niet echt te becijferen. De ontwikkelde concepten en plannen moeten voor het overgrote deel nog worden omgezet in concrete en permanente acties. Bovendien kan een bondgenoot, ondanks zijn principieel akkoord aan de koerswijziging van de NAVO, niet juridisch verplicht worden om ook effectief in alle elementen van de uitvoering in te stappen, op bepaalde aspecten na, zoals de gemeenschappelijke NAVO-financiering (*common funding* – CF). Er bestaat wel zoiets als de morele verplichting om solidair bij te dragen aan een allen-voor-één-en-één-voor-allen-NAVO en dit in een 360°-benadering. *Risk and burden-sharing* blijven hierbij belangrijke solidariteitsbegrippen waarop naties regelmatig beoordeeld en ook, al dan niet publiekelijk, worden afgerekend.

Om toch iets concreter te antwoorden op de vraag hierboven, zie ik een impact in volgende domeinen, wetende dat niet alles in negatieve termen van kosten en lasten mag omgerekend worden, maar eerder positief moet bekeken worden in de vorm van opportuniteiten:

- Oefeningen en training vormen een belangrijk onderdeel van het RAP-pakket. Er zal vaker en in een ruimer gamma multinationalaal en *joint* getraind worden. *High-end* intensieve oefeningen komen hierbij meer dan voorheen terug aan bod en zullen vaak plaatsvinden in de naties in en grenzend aan de periferie van de NAVO als onderdeel van de geruststellende maatregelen ten aanzien van de (oostelijke en op termijn ook zuidelijke) bondgenoten. Bovendien zal de VJTF regelmatig ontplooiën in de vorm van *snap exercises*. Ook kunnen nationale oefeningen via NAVO opengesteld worden aan andere bondgenoten en partners, waardoor dimensie en zichtbaarheid vergroot. Hoewel deelname aan multinationale oefeningen op afstand duidelijk *resources-intensive* is, mag men echter niet de operationele meerwaarde hiervan onderschatten en dit zowel voor het individu als de organisatie, in termen van interoperabiliteit, schaalverruiming en geografische realiteit.
- Er wordt een hogere paraatheid van de door de naties ter beschikking gestelde troepen door de NAVO verwacht. Vooral voor elementen behorende tot de VJTF, wordt de *notice to move* (NTM) duidelijk naar beneden gebracht.

Dit zal een impact hebben in geval van reële inzet (zowel voor oefeningen als operaties) op de ontplooiingstermijnen waarbij strategisch (lucht)transport sterk aan belang wint. Met onze logistieke expertise in dit domein, de aankoop van de A400M, en onze deelname aan het *European Air Transport Command* (EATC), beschikt België over een belangrijke troef. Binnen de NAVO wordt bovendien getracht om een deel van het strategische luchttransport in geval van ontplooiing van de VJTF via gemeenschappelijke NAVO-financiering te bekostigen. Dit kan een budgettaire opportuniteit voor België betekenen, aangezien onze luchttransportcapaciteit voldoende ruim gedimensioneerd is om andere bondgenoten te ondersteunen en zich bovendien kan beroepen op een belangrijke operationele knowhow.

- Een betere 360°-kijk op wat er om ons heen gebeurt, of het nu in de periferie van het NAVO-verantwoordelijkheidsgebied is of verderaf, neemt steeds aan belang toe. Niet alleen moeten bedreigende fenomenen, gebeurtenissen, tendensen ... opgemerkt worden, maar dienen deze vervolgens correct binnen de juiste, vaak hybride, context geanalyseerd en vervolgens zo ruim mogelijk gedeeld te worden. Het *NATO Intelligence Warning System* (NIWS), gesponsord door de naties, dient door de invoering van het RAP beter en efficiënter te werken en moet de nodige input krijgen van de naties, wil het zijn belangrijke rol in de eerste fase ("*indications and warnings*") van het *NATO Crisis Management Process* (NCMP) terdege kunnen vervullen. Hier ook zijn er mogelijk opportuniteiten voor de Belgische Defensie, zowel puur nationaal als met onze bondgenoten en partners.
- Deelname aan NAVO-structuren, zowel binnen de NAVO-commandostructuur (NCS) als binnen de NATO Force Structure (NFS), blijft een belangrijke waardemeter voor *burden-sharing*. Actueel hebben een aantal naties nog steeds geen of weinig zin om te raken aan het in 2011 afgesproken maximale plafond van 8.800 manschappen voor de NCS. Wel staan naties positiever tegenover de vraag van SACEUR en SACT om meer bevoegdheden te krijgen om interne verschuivingen door te voeren, teneinde flexibeler te kunnen optreden in functie van de gewijzigde behoefte. België hoort hier nog steeds bij de beste leerlingen van de klas doordat het een maximale invulling van 100% qua bezetting van de toegewezen NCS posten blijft nastreven. Naast de NCS, wordt ook steeds meer een beroep gedaan op de NFS en meer bepaald op de multinationale hoofdkwartieren. Ook hier wordt aan België gevraagd om een blijvende en zelfs verhoogde inspanning te leveren. De personeelsinvulling van de NFIU's in oprichting, bijvoorbeeld, gebeurt voor ongeveer de helft door het gastland en voor de andere helft via multinationale '*Memorandums of Understanding* (MOU)' tussen het gastland en de deelnemende bondgenoten. België heeft nu al toegezegd om voor de NFIU's

in Litouwen en Polen telkens één stafofficier te leveren. Deze inspanningen moet voortgezet worden, ondanks de druk van nationale besparingen en inkrimping van de strijdkrachten, omdat dankzij multinationale staffuncties ervaring opgedaan kan worden die anders nationaal onbestaande is.

- We zouden natuurlijk niet België zijn, mocht het financiële aspect niet onder de loep genomen worden. Qua gemeenschappelijke NAVO-financiering blijft het financiële door de naties voor de periode 2015-2019 vastgelegde maximumplafond voorlopig onveranderd. Dit plafond waarvan het investeringsbudget (NSIP⁵) en het militaire werkingsbudget (MB⁶) de voornaamste pijlers zijn, wordt door naties gevoed op basis van een afgesproken verdeelsleutel die in functie is van het bnp van de naties. Voor België ligt dit net onder de 2%. Ruimte vrijmaken voor financiering van het RAP binnen het ongewijzigde budgettaire plafond kan gebeuren door minder budget toe te wijzen dan voorheen nodig voor lopende operaties en door de prioritering/heroriëntering van lopende investeringsinitiatieven. Het wegwerken van de actuele en chronische onderbesteding in het NSIP kan ook enige ademruimte bieden voor RAP-gerelateerde investeringen, maar zorgt dan weer voor relatieve meerkosten voor de naties door de maximale benutting van de geplande budgettaire middelen.

BESLUIT

Tijdens de Top van Wales in september 2014 werd het RAP boven de doopvont gehouden. Nog geen twee jaar later, onder druk van onze oostelijke bondgenoten (met Polen op kop), wil de NAVO aan de naties tijdens de Top van Warschau in juli 2016 een vergevorderde implementatie voorleggen. De lat wordt hierbij hoog gelegd en de druk om *deliverables* te produceren, is belangrijk. Resultaten worden verwacht, ongeacht of deze kwalitatief voldoen aan de standaarden. Bovendien is het nog zeer de vraag of naties zullen volgen eens er boter bij de vis moet zijn. Het is relatief eenvoudig om tot consensus te komen over beleidspunten, strategieën en concepten, maar wat als er concreet ingevuld moet worden met materieel en personeel en de nodige financiële middelen dienen te worden gevonden? Zal er dan nog voldoende politieke wil van de bondgenoten zijn? Veel zal hierbij afhangen van de evolutie van de geostrategische veiligheidsomgeving. Welke de Belgische houding zal zijn qua effectieve deelname in de uitvoering van het RAP, is nog koffiedik kijken. Wellicht, en naar aloude gewoonte, zal de Belgische houding sterk budgettair georiënteerd zijn, maar misschien moeten we nationaal ook even durven vooruit te kijken naar nieuwe operationele, trainings-, logistieke en andere opportuniteiten die zich aanbieden binnen de RAP-context.

Graag zou ik willen eindigen met de woorden van onze aller bekende Belgische defensie-expert, Sven Biscop, in een artikel in de Knack van 5 augustus 2015: “We moeten durven in te zetten op de NAVO. Dat is nog steeds de beste manier om onze belangen te beschermen. Dat is onze levensverzekering. Niemand betaalt graag zijn verzekeringspremie, maar ja als er iets verkeerd loopt, ben je blij dat je een verzekering hebt.”

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: Readiness Action Plan – NAVO

¹ Het politieke kader van het RAP werd in een vorige editie van het BMT reeds uitgebreid toegelicht door kolonel stafbrevethouder Didier Audenaert, de voormalige defensieraadgever bij de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij NAVO (BELOTAN).

² NCS bestaat uit 5.750 posten voor *Allied Command Operations* (ACO) en 1.050 posten voor *Allied Command Transformation* (ACT). Hoewel niet rechtstreeks deel uitmakend van de NCS worden hier ook steeds de 2.000 posten voor *Alliance Ground Surveillance* (AGS) en *Airborne Warning and Control System* (AWACS) bij vermeld. Samen 8.800 posten.

³ Eerste zes NFIU's: Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Polen en Roemenië.

⁴ Het betreft hier de NHDF of de *National Home Defence Forces*.

⁵ *NATO Security Investment Programme*.

⁶ *Military Budget*.