

DEPUTY SECRETARY GENERAL

ASG DPP

# De veranderende Europese veiligheidsanalyse van de NAVO en de impact op de Belgische strategische visie

**Rik VAN HOECKE**

Majoor stafbrevethouder Rik VAN HOECKE, ir. is afkomstig van de gevechtsgenie.

Zijn internationale ervaring omvat ontplooiingen in Benin en in Libanon, en de cursus aan het *United States Command and General Staff College* in Fort Leavenworth (Kansas, USA). Tijdens de hogere stafopleiding schreef hij een *research paper*<sup>1</sup> met als onderzoeksvraag waarom en hoe de NAVO haar collectieve defensie moet heruitvinden, in het bijzonder in het landdomein, en welke de mogelijke gevolgen zijn voor België.

*Les menaces liées aux périmètres européens sud et est posent de multiples défis à l'OTAN auxquels l'Alliance ne semble guère préparée. Depuis 2014, l'OTAN mène donc un nouveau processus d'adaptation. D'une part l'Alliance requiert de ses membres une augmentation nette des capacités en high-end warfare, particulièrement dans le domaine terrestre. D'autre part, le concept modulaire plug-and-play d'éléments de commandement et d'unités de combat et d'appui semble inadéquat envers des opposants near peer. Pour la Défense belge, la vision stratégique de 2016, initiant un nouvel élan de réinvestissement, constitue bien un tournant dans la politique sécuritaire belge. Nonobstant, l'OTAN et l'évolution de l'environnement sécuritaire demandent aujourd'hui une réadaptation de cette vision stratégique pour que la contribution belge reste suffisamment intégrée dans l'effort général. Concrètement, la Belgique se voit pressée de réinvestir dans des capacités terrestres lourdes adaptées au XXI<sup>e</sup> siècle, de rétablir ses niveaux de brigade et d'en étudier les options d'intégration plus permanente dans des structures internationales de commandement .*

<sup>1</sup> VAN HOECKE Rik, De NAVO: sterke klauwen, slappe buik. Waarom en hoe de NAVO haar collectieve defensie moet heruitvinden, verdiepingsprestatie in het domein landoperaties voorgelegd tot het behalen van het diploma van master na master ès arts in de politieke en militaire wetenschappen, Brussel: Defensiecollege, april 2017.



## **OUDE, NIEUWE EN OUDE NIEUWE UITDAGINGEN**

De Europese veiligheidsomgeving is de jongste jaren grondig veranderd, in het bijzonder in het oosten, en krijgt daarom weleens het klinkende etiket van Koude Oorlog 2.0. Naast gelijkenissen zijn er echter ook en vooral opmerkelijke verschillen. Herrijzende mogelijkheden als Rusland en hun creatieve combinatie van irreguliere en conventionele methoden doorspekt met moderne technologieën vereisen immers een aangepaste aanpak waartegen de NAVO, na jaren van optimalisatie voor expeditionaire inzet en “crisismanagement”, allerm minst opgewassen lijkt. Tegelijk vermenigvuldigen ook de interne uitdagingen zich en blijft de Europese zuidflank dermate labiel dat een loutere shift van focus en middelen uitgesloten is.

De dreigingen in het zuiden, oosten en hun effecten binnen de Europese grenzen mogen dan wel fundamenteel verschillend lijken, vanuit een militair standpunt zijn het slechts variaties binnen het spectrum van reguliere en irreguliere conflicten en oorlogsvoering. Wil men daarop een effectief antwoord bieden, is een brede waaier aan zowel militaire als niet-militaire responsopties nodig. De afgelopen decennia heeft de NAVO, en in het bijzonder West-Europa, echter vanuit een luxepositie van quasi-hegemonie sterk ingezet op diplomatieke en economische drukkingsmiddelen, af en toe aangevuld met expeditionaire militaire capaciteiten indien dit absoluut noodzakelijk of economisch winstgevend bleek. De Europese defensiecapaciteiten werden daarom sterk afgebouwd en tegelijk omgevormd tot flexibele, modulaire blokkendozen die slechts onder strikte voorwaarden en dan nog enkel met minimale middelen en risicoaanvaarding mochten ontplooid worden.

In een wereldomgeving die vandaag steeds meer gekenmerkt wordt door diepe onzekerheid is voor de Alliantie en haar lidstaten de behoefte aan een bredere, sterker gestructureerde en coherente waaier aan responsopties opnieuw zeer actueel. Zo niet beperkt het Westen zijn eigen bewegingsvrijheid en slagkracht en ondergraaft het zelf de effectiviteit en geloofwaardigheid van zijn defensie- en ontradingsbeleid. Tegelijk lijkt met name Rusland steeds minder onder de indruk van de westerse diplomatieke, economische en militaire drukkingsmiddelen; getuige de vele recente operaties in en rond Europa, zij het steeds onder een waas van onduidelijkheid en zorgvuldig onder de westerse militaire beslissingsdrempels. Het Westen en de NAVO weten er moeilijk raad mee, maar beseffen intussen wel dat de bestaande responsopties niet langer volstaan.

Het *Readiness Action Plan* (RAP) van de NAVO van 2014 had daarom tot doel de gebreken in de collectieve defensie zo snel mogelijk te verhelpen. Een grondige analyse toont echter dat het plan de doelstellingen onvoldoende

garandeert en dat de NAVO wel heel veel risico's aanvaardt door haar deterrence hoofdzakelijk te blijven baseren op een flitsmachtconcept dat uitgaat van steeds minder gerechtvaardigde hypothesen omtrent eensgezindheid, overwicht, reactietijd en permissiviteit.

Zo kan de fameuze *spearhead force* of VJTF<sup>2</sup> tegenover een hybride *near peer* vijand bar weinig uitrichten door een gebrek aan voldoende tactische mobiliteit, bescherming en vuurkracht. De lichte, expeditieaire flitsmacht kan tegenover de gemechaniseerde, gepantserde en artillerie-eenheden langs de oostflank, behalve in geval van een eerste snelle reactie, verder immers weinig uithalen. Omwille van de sterke Russische luchtmiddelen en A2AD<sup>3</sup>-installaties in de regio volstaat het gewoonlijke NAVO-luchtoverwicht bovendien niet om het grondgevecht afdoende te beïnvloeden.

Daarenboven ontbreekt het Europa aan de nodige *high-end warfare*-capaciteiten en reserves met voldoende *readiness* om de eNRF<sup>4</sup> tijdig te versterken, aangenomen dat deze versterkingen überhaupt ter plaatse raken gezien de steeds sterker betwiste permissiviteit. Uit gedetailleerde *wargaming* blijkt dat het zeer waarschijnlijke resultaat dan ook een pijnlijke nederlaag en een *fait accompli* voor de Alliantie is die vervolgens tegenover een tegenstander met een defensief voordeel staat<sup>5</sup>. De acties in de Krim zijn een uiterst illustratieve demonstratie gebleken. De NAVO en in het bijzonder de Europese lidstaten moeten daarom dringend herinvesteren in *high-end warfare*-capaciteiten, in het bijzonder op het gebied van landcapaciteiten en de bijhorende *joint* ondersteuning.

Daarenboven blijkt het actuele modulaire *plug-and-play*-concept van multinationale commando- en strijdkrachtenstructuren eveneens onder druk te staan tegenover *near peer* vijanden in *high-end warfare*-omstandigheden. Vandaag gebeurt de samenstelling van NAVO-inzetmachten inderdaad op basis van een modulair, flexibel *plug-and-play*-concept waardoor men soepel kan inspelen op een zeer brede waaier aan dreigingen, terwijl het tegelijk zeer kostenefficiënt is in tijden van budgettaire beperkingen. Aangezien men de modulaire logica vandaag echter doorgetrokken heeft tot ver onder het brigadeniveau, staan de Europese, multinationale tactische en operationele staven buiten de *stand-by*rollen tot aan de TOA<sup>6</sup> quasi volledig los van de eenheden waarover ze het bevel zullen voeren.

<sup>2</sup> Acroniem van Very High Readiness Joint Task Force.

<sup>3</sup> Acroniem van Anti-Access and Area Denial.

<sup>4</sup> Acroniem van Enhanced NATO Reaction Force.

<sup>5</sup> David A. Shlapak and Michael W. Johnson, Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank – Wargaming the Defense of the Baltics, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2016.

<sup>6</sup> Acroniem van Transfer of Authority. De actie waarmee nationale eenheden onder het bevel van de desbetreffende NAVO-commandant komen te staan.



NATO strategy ... under construction?

Het is daarom weinig geloofwaardig te verwachten dat de grotere en coherenter troepenmachten die nodig zijn tegenover de oostelijke dreiging zomaar *on-call* kunnen worden bijeengesprokkeld vanuit de verschillende eenheden en landen om dan – ondanks de beste wil, kennis en ervaring – binnen slechts enkele uren het defensief te organiseren en winnen.

Bovendien verwacht Europa nog steeds dat de VS in een *high-end warfare*-situatie de in Europa ontbrekende, zware en strategische capaciteiten wel tijdig zal aanleveren en vervolgens zonder verpinken onder het bevel van de Europese, multinationale staven zal plaatsen. Vooral dit laatste lijkt zeer twijfelachtig en plaatst bijkomende vraagtekens bij de werkelijke validiteit van het huidige modulaire concept in situaties van dringende collectieve defensie tegen een *near peer*-tegenstander. Willen de Europese, multinationale bevelsstructuren relevant blijven, dient het concept aangepast te worden aan de nieuwe realiteit om zowel in expeditiecrisisituaties als in geval van collectieve defensie tijdig en krachtig te kunnen optreden. Wellicht betekent dit een op zijn minst gedeeltelijke terugkeer naar permanente, hogere strijdkracht- en commandostructuren op divisie- en korpsniveau. De Duits-Nederlandse samenwerking in de Eerste Duitse Pantserdivisie kan daarbij zeker als inspiratie dienen.

## REALITEITSZIN, RISICO EN STRATEGISCHE PARTNERSCHAPPEN

87

En dan volgt de onvermijdelijke vraag wie dat alles zal betalen? Zoals altijd de VS? De onlangs verkozen president Trump heeft al herhaaldelijk laten verstaan dat de NAVO ook voor de VS een meerwaarde moet blijven bieden en dat Amerika niet eeuwig zal opdraaien voor de Europese bondgenoten om nota bene Europa te beschermen. Bovendien impliceren concepten als de *pivot to Asia* en *America First* dat Amerika mogelijk elders in de wereld sterk geëngageerd is en bijgevolg slechts beperkt of laattijdig in Europa kan tussenkomen. Los van de duidelijke operationele gevolgen hebben de VS bovendien wel een punt wanneer zij Europa eraan herinneren dat solidariteit van twee kanten moet komen. Wil Europa de VS overtuigen van het blijvende nut van de samenwerking, moet elk lid inderdaad een “juiste” bijdrage leveren, zowel in lasten als in risico’s. Tegelijkertijd kan Europa zo eindelijk de gewenste, grotere strategische onafhankelijkheid realiseren.

België is wat dat betreft wel een enthousiaste voortrekker van samenwerking, maar tegelijk niet zelden minder solidair in de effectieve deelname aan alle risico’s en lasten. Vanuit een louter Belgisch standpunt mogen de budgettaire, capacitaire en operationele keuzes dan wel perfect te verantwoorden zijn, vanuit het perspectief van sommige van de Alliantieleden lopen we wellicht al te vaak de kantjes ervan af. Zo blijft het verschil tussen wat de NAVO vraagt via het NDPP<sup>7</sup> en de DIP<sup>8</sup>, enerzijds, en wat ons land aanbiedt in de strategische visie van juni 2016, anderzijds, ondanks alles opmerkelijk groot. Inderdaad, hoewel de lidstaten, inclusief België, zich in 2014 hebben geëngageerd om de defensie-uitgaven op te trekken tot 2% van het bbp, zien we dat België nu 1,3% vooropstelt tegen 2030. Bovendien vraagt de NAVO in het kader van de veranderende veiligheidsomgeving aan alle lidstaten en dus ook aan België om meer bij te dragen aan de broodnodige *high-end warfare*-landcapaciteiten. Het visiedocument verwerpt deze optie echter expliciet om louter budgettaire redenen en blijft daarentegen focussen op expeditieaire lichte en gemotoriseerde landcapaciteiten.

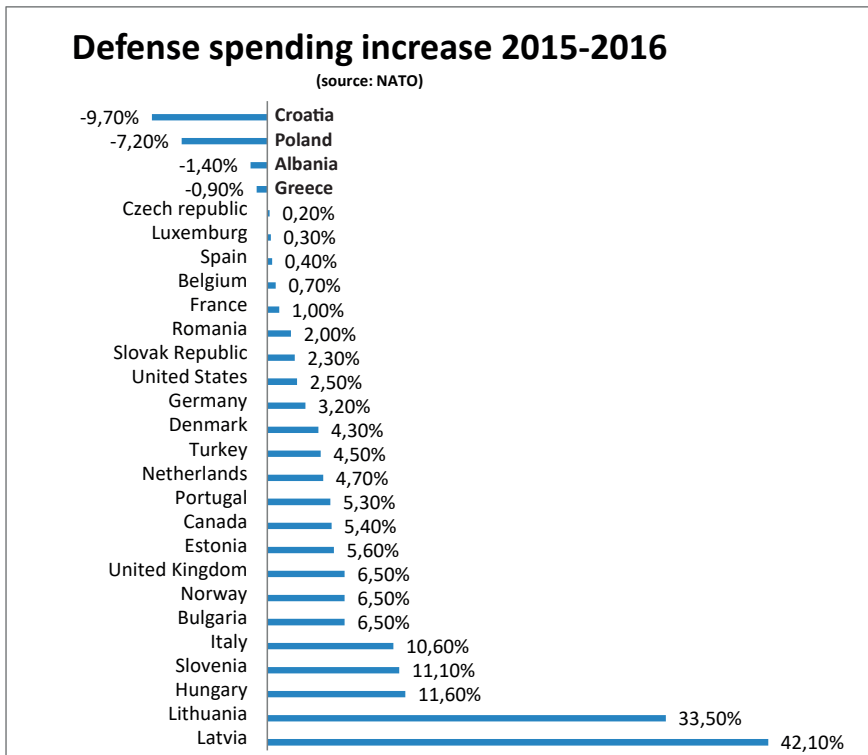
---

<sup>7</sup> Acroniem van NATO Defence Planning Process. Vierjaarlijkse cyclus waardoor de NAVO de nodige capaciteiten identificeert en de tijdelijke en coherente ontwikkeling en aankoop door de lidstaten bevordert. Zie: The NATO Defence Planning Process (Brussels: NATO, 2012), geraadpleegd op 29 december 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49202.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm).

<sup>8</sup> Acroniem van Defence Investment Pledge. Zie: Wales Summit Declaration (Wales: North Atlantic Council, september 2014).

**88** Onze bondgenoten stellen dus vast dat België tegen 2030 wel in grote investeringsinspanningen voorziet, maar qua capaciteiten blijft steken op het NAVO-concept van 2010 en daardoor ver blijft afwijken van de expliciet uitgedrukte, toekomstige noden van de Alliantie. Gezien de mentaliteitsverandering bij de bondgenoten is het dan maar de vraag of zij dit zullen blijven aanvaarden en of het lopende NDPP het Belgische visiedocument van juni 2016 niet dreigt te doorkruisen.

Diezelfde strategische visie heeft tegelijk echter wel een mentaliteitsverandering in de Belgische defensiepolitiek op gang gebracht die parallel loopt met een groeiend besef onder de bevolking van de veranderende veiligheidsomgeving. De nu voorgestelde defensie-investeringen waren tot voor enkele jaren inderdaad ondenkbaar. In plaats van de visie dus goedkoop te bekritisieren, dringt daarom langzaam het besef door dat de strategische omgeving intussen zodanig is geëvolueerd dat een actualisering onvermijdelijk is, wil Defensie de bal niet missen, maar daarentegen de geboden opportuniteiten volledig uitbaten.



Ten eerste lijkt dus ook voor België de tijd gekomen om naast de lichte, expeditieaire en gemotoriseerde inzetcapaciteiten opnieuw te investeren in

*high-end warfare*-capaciteiten aangepast aan de 21ste eeuw, in het bijzonder wat betreft de landstrijdkrachten. Zo zijn bij wijze van voorbeeld onbemande of gerobotiseerde oplossingen dankzij de technologische (r)evolutie van de afgelopen decennia niet langer pure sciencefiction en kunnen ze tegelijk een antwoord bieden op de westerse slachtoffergevoeligheid. Ten tweede zijn de beperkingen van het modulaire *command and force*-concept in *high-end warfare*-omstandigheden tegenover een *near peer* intussen duidelijk en dringt een op zijn minst gedeeltelijke terugkeer naar grotere, permanente en coherente paraatstelling- en inzetstructuren zich op.

Enige realiteitszin toont hierin onmiddellijk de meerwaarde van een verdere Europese defensiesamenwerking en -integratie, naar het voorbeeld van de lopende initiatieven met onder meer Nederland, Denemarken en Frankrijk. Enerzijds kan dit de Europese NAVO-lidstaten inderdaad stimuleren om de dringende doch dure investeringen in *high-end warfare*-landcapaciteiten en de bijhorende interwapen en *joint* ondersteuning gezamenlijk en binnen hogere, permanente structuren op divisie- en korpsniveau te organiseren. Anderzijds kan dit ook de interoperabiliteit en de gemeenschappelijke, maatschappelijke dreigingsperceptie onder de Europese lidstaten en bevolking verhogen. In het licht hiervan vormt de recente *letter of intent* voor een Frans-Belgische samenwerking op het niveau van de gemotoriseerde landcapaciteit zeker een beloftevolle aanzet. Onder de voorwaarde van het behoud van voldoende brigade-echelons en bijhorende capaciteiten



De Franse voertuigen GRIFFON en JAGUAR (foto THALES)

en competenties maakt een dergelijke samenwerking het voor België immers mogelijk om te blijven deelnemen aan multinationale divisie- en korps hoofdkwartieren en daarvoor vervolgens inderdaad ook eenheden aan te bieden op een meer permanente en gestructureerde basis.

Veel meer dan alleen maar interessante herinvesteringsopportuniteiten, bieden deze initiatieven tevens het vooruitzicht van een hernieuwde versterking van de interoperabiliteit en de interwapen en *joint* cultuur. Vanuit



**90** een louter Belgisch perspectief kan ons land dankzij dergelijke strategische partnerschappen en synergieën dan weer beter voldoen aan de gestelde NAVO-verzoeken zonder daarom het budgettaire en personeelsvraagstuk te verzwaren. Tot slot biedt de Belgische context vandaag een *window of opportunity* dat gevormd wordt door enerzijds het actuele personeelsbestand waarbinnen de *high-end warfare*-ervaring nog net aanwezig is en anderzijds de strategische visie en groeiende publieke erkenning die voor de broodnodige herinvesteringsruimte zorgen. Het moment lijkt dus gunstig.

West-Europa staat vandaag inderdaad op een kantelmoment en zoekt naar een nieuw evenwicht tussen de diverse oude en nieuwe uitdagingen, de collectieve en nationale belangen en de noodzaak voor budgettaire redelijkheid. Vanuit een Belgisch perspectief en economische realiteitszin lijkt het pad naar een sterkere collectieve defensie van de NAVO daarom onvermijdelijk langs een diepere Europese defensie-integratie te lopen. De strategische visie biedt Defensie daarbij een ongekende opportuniteit, op voorwaarde dat we bereid zijn deze mee te laten evolueren met de snel wijzigende omgeving. Inderdaad, alleen met een wervend, toekomstgericht en ambitieus project kan Defensie de interessante samenwerkingspartner, aantrekkelijke werkgever en effectieve veiligheidsprovider worden die ze wil zijn.

**SLEUTELWOORDEN:** NAVO, strategische visie, *high-end warfare*, *brigade level*.