

## NATO @ Work

Luc VANBOCKRYCK

Kolonel Stafbrevethouder Luc Vanbockryck, ir., was Sectiechef Materieelbeheer Infrastructuur binnen het Directoraat Generaal *Material Resources*. Hij studeerde cum laude af aan de *Senior Course* van het *NATO Defense College* te Rome om aansluitend in september 2019 te worden aangesteld als Belgische *Deputy Military Representative to the NATO Military Committee*.

*En approuvant la « NATO Military Strategy » en mai 2019 le Comité Militaire a adopté des lignes directrices pour s'adapter aux défis sécuritaires d'aujourd'hui et de demain. Comment se poursuit l'opérationnalisation de cette stratégie ? Comment sont garanties la cohérence et la synchronisation avec des doctrines, procédures et plans déjà existants ? Et comment l'Alliance peut-elle se doter des moyens militaires appropriés et à temps ? N'oublions-pas non plus l'intégration de nouvelles technologies et l'exploitation de partenariats pour renforcer l'efficacité de l'OTAN. Comment gère-t-elle ces aspects ? Enfin, quelles actions sont-elles envisageables pour mieux expliquer la pertinence de l'Alliance, en dépit de divergences politiques entre ses Membres ?*

Als politiek-militaire organisatie beschikt NAVO over een toolbox aan machtsmiddelen om gepast op te treden in het kader van haar fundamentele en voortdurende bestaansreden om de vrijheid en de veiligheid van al haar leden te vrijwaren. Volgens de eigen beslissingsprocessen en in consensus wordt een keuze gemaakt uit diplomatieke, militaire, informatieve en economische middelen om vanaf vreedstijd, over crisis en tot in conflict een optimale combinatie te bepalen teneinde de geïdentificeerde dreigingen te bestrijden. De mogelijkheden tot optreden worden verder versterkt met partnerschappen en het gebruik van opkomende disruptieve technologieën.

Hoe nobel ook het streven van een defensieve verdragsorganisatie om militaire interventies te vermijden, het is intrinsiek aan het veiligheidslandschap dat het bezit van

een krachtig en slagvaardig militair machtsinstrument een vereiste is om tegenstanders voldoende af te schrikken en indien nodig te verslaan. In een eerder BMT-artikel<sup>1</sup> werden de beslissingen en maatregelen toegelicht om de afschrikking en de defensiepositie van NAVO te versterken, en bij te dragen aan het projecteren van stabiliteit en het versterken van de veiligheid buiten het NAVO-grondgebied. Focus hierbij ligt op de verhoging van de paraatheid van de strijdkrachten en op de facilitering en modellering van een effectieve troepenopbouw.

Het gebrek aan een accurate militair-strategische omkadering heeft de NAVO Militaire Autoriteiten<sup>2</sup> ertoe gebracht om een eigen “*NATO Military Strategy*” (NMS) te ontwikkelen. Het finale product zag in mei 2019 het levenslicht. In lijn met de politieke directieven sinds 2014 – dat als sleuteljaar wordt beschouwd wegens een onverwacht agressief Rusland aan de oostgrens van NAVO – en zonder geheimen prijs te geven, zijn de strategische objectieven van de NMS vierledig: de verzekering van een effectieve afschrikking, de verdediging van de integriteit van de Alliantie, de verhoging van de veiligheid buiten het territorium van NAVO, en ten slotte het behoud van een bepalende militaire voorsprong. Nu het kader is gedefinieerd, maakt NAVO werk van de operationalisering van de NMS en lijnt zij bestaande doctrines, procedures en plannen op om deze coherent en gesynchroniseerd te maken met deze Strategie.

## Nieuwe militaire concepten

Met het einde van de Koude Oorlog heeft de Alliantie haar aandacht verlegd naar crisisbeheersing buiten haar eigen territorium. Hiervoor waren mobiele, snel ontploerbare en relatief lichtbewapende troepen nodig die via hun tussenkomst een verdere escalatie van crisis naar conflict trachtten te voorkomen. Met de aanslagen van 9/11 kwam de strijd tegen terreur op het voorplan. Het politiek strategische concept van NAVO uit

---

<sup>1</sup> Michel Vandermeulen, “*Renforcement : saint-Graal de la crédibilité de l’Alliance?*”, Belgisch Militair Tijdschrift editie 18

<sup>2</sup> Onder NAVO Militaire Autoriteiten (*NATO Military Authorities – NMA*) wordt verstaan: het Militair Comité (overlegorgaan in *Chiefs of Defence sessies* en in *Military Representatives sessies*), het Strategisch Commando *Allied Command Operations* (ACO) in Mons, en het Strategisch Commando *Allied Command Transformation* (ACT) in Norfolk, US

2010 identificeerde naast collectieve defensie ook crisismanagement en coöperatieve veiligheid als bijkomende kerntaken. Dit concept is vandaag nog steeds van kracht, zij het dat een gemiddelde houdbaarheidsdatum van tien jaar ondertussen werd bereikt. Dit heeft de bij Verdrag gecreëerde Noord-Atlantische Raad (*North Atlantic Council* – NAC) er niet van weerhouden de nodige initiatieven te nemen om zich aan te passen aan een wijzigende veiligheidsomgeving, niet in het minst om rekening te houden met een agressiever Rusland. Om op militair vlak haar afschrikkings- en defensiepostuur bij te sturen, werd door NAVO de noodzaak ingezien om de NMS als fundamenteel militair referentiekader uit te brengen. Het accent ligt hierbij op de coherentie tussen de objectieven (*ends*), methodes (*ways*) en middelen (*means*) van het militaire machtsinstrument (*MIOp*)<sup>3</sup>, om op accurate wijze een antwoord te bieden aan de bij consensus gedefinieerde bedreigingen en uitdagingen. Binnen een 360 graden-aanpak wordt rekening gehouden met internationale terreurgroeperingen en met Rusland, maar ook met nieuwe al dan niet statelijke uitdagers, met wijdvertakte instabiliteit<sup>4</sup> en met strategische schokken zoals een pandemie.

Sinds de goedkeuring van de NMS werken de NAVO Militaire Autoriteiten aan de operationalisering van deze Strategie. Via twee nieuwe, complementaire en wederzijds ondersteunende concepten worden de militaire doelen en effecten, beoogde aanpak en vereiste middelen verder uitgewerkt. Zowel het geografische perspectief als de krachtenverhouding in de operationele domeinen vormen de inputs, terwijl gelijktijdigheid en variabiliteit in het scala van dreigingen en uitdagingen prominent aanwezig zijn.

Aan de ene kant hebben we het *Concept for Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area* (DDA). Dit concept beschrijft het algemeen kader voor het gebruik van de Strijdkrachten – en in bredere zin het MIOp - binnen een horizon van 10 jaar, en dit vanaf vreedstijd over crisis tot conflict. Aan de andere kant focust het *NATO Warfighting Capstone Concept* (NWCC) op het toekomstig strijdtoneel, de ontwikkeling van de

---

<sup>3</sup> Het (NAVO) militaire machtsinstrument (*Military Instrument of Power* – *MIOp*) omvat niet alleen de Strijdkrachten en hun Capaciteiten, maar tevens de Commandostructuur, de NAVO-Agentschappen, Partnerschappen, gemeenschappelijke waarden, cohesie, ...

<sup>4</sup> Ter duiding: impact op de veiligheid te wijten aan wijdverbreide en geconnecteerde gevolgen van etnische en religieuze twisten, humanitaire rampen, klimaatopwarming, strijd om controle over natuurlijke rijkdommen, georganiseerde misdaad, vluchtelingenstromen,...

Strijdkrachten, het gebruik van het MIOp en de manier van oorlogvoering binnen een horizon van 20 jaar. Met beide concepten zal NAVO weldra over het canvas beschikken om in de veiligheidsomgeving van nu en morgen aan de *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) de nodige middelen ter beschikking te stellen voor militair optreden, indien en van zodra door de NAC hiertoe aan hem mandaat wordt gegeven. Voor SACEUR als Chief Executive Officer is het overigens van essentieel belang te weten met welke kaarten hij speelt. Daarom wordt werk gemaakt van een duidelijke cartografie van de door de Naties ten behoeve van NAVO geïdentificeerde middelen in termen van beschikbaarheid (al dan niet exclusief voor NAVO), graad van training en paraatheid, inzettermijn, inzetduur, modaliteiten van bevoegdheidsoverdracht vanaf het nationaal niveau, eventuele beperkingen qua regionale inzet en mogelijke andere caveats.

## Coherentie en synchronisatie

Met de NMS-strategie en de onderliggende concepten DDA en NWCC wordt echter niet van een wit blad vertrokken. Deze top-down aansturing is een absolute meerwaarde om vanuit het algemene naar het bijzondere adequaat te kunnen prioriteren en te dimensioneren. Voor specifieke veiligheidsbepaalingen naar tegenstander, locatie of aard werkt NAVO daarnaast al jaar en dag aan gerichte concepten, doctrines en plannen om de situationele wat- en hoe-vragen te beantwoorden. Bovendien hanteert zij met het *NATO Defence Planning Process* (NDPP) een gestructureerd model waarbij in een 4-jarencyclus de middelenbehoeften voor de Alliantie worden bepaald en aan de 30 Naties voor implementatie worden toegewezen. Dit NDPP werd tot voor kort uitgevoerd onafhankelijk van de inzichten uit het drieluik NMS/DDA/NWCC. Op het hoogste militaire niveau hebben de *Chiefs of Defence* (CHODs) eind 2019 daarom de noodzaak ingezien om coherentie na te streven over alle heersende documenten en lopende initiatieven heen. Deze permanente overkoepelende aanpak werd *NATOLinkages Process* (NLP) gedoopt en kent als centraal element het *CHODs' Risk Assessment* (CRA). Via het NLP-proces worden alle relevante primaire beoordelingselementen, hun onderlinge afhankelijkheden en hun hernieuwfrequentie in kaart gebracht. Onder meer politieke richtlijnen vanuit Top- (*Summits*) en Ministeriële ontmoetingen, gevalideerde inlichtingen over tegenstanders en bedreigingen, en periodieke rapportages van de Strategische Commando's ACO en ACT voeden dit proces.

De CRA-beoordeling laat daarna aan de CHODs toe om zich via het Militair Comité te vergewissen van de vooruitgang, coherentie en synchronisatie in de tijd van alle lopende werkzaamheden. Na identificatie van eventuele tekortkomingen kunnen zij volgens orde van prioriteit correctieve acties opleggen of in voorkomend geval bepaalde risico's aanvaarden. Het primaat van de politiek blijft hierbij geldig; in de cruciale samenwerking tussen politieke en militaire autoriteiten zullen de CHODs beschikken over een gedocumenteerde onderbouw om bevoegde politici te informeren en hen aan te bevelen de gewenste sturing te geven.

In een ideale situatie beschikt de Alliantie over de middelen die vereist zijn volgens de behoeften. Van het NLP en het CRA wordt dan ook verwacht een geschikte tool te zijn om de NDPP-planningscyclus te voeden en dus de toekomstige strijdkrachten en hun capaciteiten vorm te geven. Daarnaast zullen zij helpen bij de beoordeling welke doctrines, plannen en tactische procedures dienen te worden bijgestuurd, herzien of nog uitgewerkt. Dit vraagt de aandacht van de Belgische Defensie. Om relevant en efficiënt te blijven binnen de NAVO, is het voor haar noodzakelijk om de eigen processen inzake verwerving en ingebruikname van toekomstige wapensystemen op de geschetste methodologie af te stemmen, en – nog belangrijker – om de paraatstelling en de inzet van het nationaal MIOp maximaal te laten stroken met de NAVO-strategie en haar ondersteunende concepten. Permanent een vinger aan de pols houden is dus aangewezen!

## **Technologische voorsprong**

In een artikel over NATO @ Work is het gepast om ook de lopende werkzaamheden over opkomende disruptieve technologieën (*Emerging and Disruptive Technologies* - EDT) en over Partnerschappen te belichten. Beide zijn immers Force Multipliers; elementen die de output en dus de waarde van de Forces positief beïnvloeden.

Het oordeelkundig gebruik van EDT wordt binnen de NAVO grondig onderzocht ter optimalisatie van de machtsmiddelen. De technische en de beleidsbenadering gaan hierbij hand in hand. Het is immers van belang om goed inzicht te verwerven in de stand van zaken, evolutie en militaire opportuniteiten van onderzoek en ontwikkeling (research and development), maar daarnaast dient ook de nodige aandacht te gaan naar de

creatie van een gunstig EDT-ecosysteem. Diverse geledingen van het “NAVO-bedrijf” werken daarom nauw samen om militaire toepassingen te identificeren en te evalueren met betrekking tot artificiële intelligentie en big data (beslissingsondersteunende toepassingen), quantumtechnologie (computerkracht, crypto), hypersonische systemen (missiles), *human enhancement* (*exoskeletons*, *augmented reality*), ... Daarnaast wenst NAVO via haar Geallieerden de academische en industriële actoren bij te staan met een adequaat aanmoedigings- en financieringsmodel, met de facilitering van een verminderde doorlooptijd van idee tot productie, met de uitwerking van een juridisch en ethisch kader met betrekking tot het verantwoord gebruik van nieuwe technologieën, ... Het globale streefdoel is de snelle en doelmatige integratie van EDT binnen het MIOp zodat een militaire voorsprong op de tegenstanders wordt bekomen en behouden blijft.

## Partnerschappen

Samenwerking met partners is voor NAVO een vaste *modus operandi* die toelaat veiligheid voor de internationale gemeenschap te verhogen. Zonder in te gaan op het specifiek karakter van elk partnerschap, willen we enkele recente tendensen schetsen. Vooreerst: om een veilige geografische band te bekomen buiten het eigen territorium zet NAVO waar nodig in op de ondersteuning van partnernaties bij de uitbouw van hun defensie- en veiligheidsinstellingen en hun strijdkrachten. Via dialoog, coaching en praktische begeleiding wordt gewerkt aan versterking van en democratische controle over staatsinstellingen, vervolledigd met actieplannen om het risico op corruptie aan te pakken. De uitbouw van defensiecapaciteiten kan als volgt verlopen: in een eerste fase begeleiding bij de opmaak van strategische beleidsdocumenten zoals een nationale Defensiestrategie, een Militaire Strategie en een Langetermijnplan voor de ontwikkeling van militaire capaciteiten, in een tweede stap advies bij de nieuwe structuur van de strijdkrachten, hun capaciteiten en connexe hervormingsinspanningen. In een verdere concrete fase kunnen bijvoorbeeld materiële steun en knowhow worden geleverd bij de uitrol van een ICT-architectuur zodat planningsactiviteiten op strategisch en operationeel niveau kunnen worden uitgevoerd. Het geheel van acties wordt vaak aangevuld met een programma voor militaire opleiding en training.

Een tweede tendens is de verhoogde samenwerking met non-NAVO partnernaties die bijdrages leveren aan missies en operaties onder NAVO-bevelvoering. Deze

partnerschappen willen verantwoordelijkheidszin tonen op het internationaal toneel en stellen zich op één lijn met NAVO voor een welbepaalde inzet. Zij worden actief betrokken bij de politieke consultaties die leiden tot de besluitvorming. De vergaring en verspreiding van inlichtingen met betrekking tot de opdracht gebeurt gecoördineerd en de troepensamenstelling verloopt geïntegreerd. Deze lonende aanpak vraagt van NAVO significante inspanningen om permanent voldoende connectiviteit te verzekeren met een brede groep van partners en om zich samen met hen voortdurend voor te bereiden op alle niveaus en voor elk potentieel scenario. Op militair vlak wordt dit vertaald naar versterking van de interoperabiliteit. Met fierheid kan de Belgische Militaire Delegatie bij NAVO zeggen dat zij hiervoor een vruchtbare bijdrage levert. Zeven non-NAVO landen<sup>5</sup> hebben zich immers verenigd in de *Partnership Interoperability Advocacy Group* (PIAG). Via dit informele platform maken zij hun gezamenlijke zienswijze op interoperabiliteit over aan NAVO en formuleren zij dienaangaande pragmatisch en transparant advies. België neemt sinds de start van dit initiatief in 2013 het permanente voorzitterschap van deze groep waar. Zij zorgt als NAVO-lid voor de vlotte wederzijdse doorstroming van informatie en faciliteert opportuniteiten voor PIAG om gehoor te krijgen bij de Internationale Militaire Staf van NAVO. Talrijke PIAG-aanbevelingen worden door het Bondgenootschap effectief omgezet in beleidsdocumenten, concepten en procedures. NAVO maakt zo dankbaar gebruik van niet alleen de troepen en capaciteiten, maar ook van de expertise van de partners.

Een derde tendens is de intensivering van de samenwerking tussen NAVO en de Europese Unie (EU). Er waren reeds talrijke toepassingen binnen de grote gelaagdheid van dit “partnerschap in de ruime betekenis”, maar de dynamiek en de coördinatie in de bijstand van NAVO en EU aan de landen in hun strijd tegen Covid-19 is een actueel en boeiend gegeven. Beide organisaties delen snel data en informatie met elkaar en houden frequent stafoverleg om over dezelfde situationele inzichten te beschikken. Ze stemmen de inzet van medisch personeel en de levering van medische uitrusting en hulpgoederen op elkaar af en gebruiken elkaars middelen voor het noodzakelijke transport en de logistieke ondersteuning. NAVO en EU streven ook naar synchronisatie van hun strategische communicatie, met een bijzondere aandacht voor de ontkrachting van desinformatie en vijandige propaganda. De pandemie legt voorts de noodzaak bloot voor

---

<sup>5</sup> De zeven PIAG-leden zijn Australië, Finland, Ierland, Nieuw-Zeeland, Oostenrijk, Zweden en Zwitserland

training en oefeningen ter bevordering van synergie inzake weerbaarheid<sup>6</sup>, als element van paraatheid voor reële crisissen. Ook de aanpak van cyberveiligheid wordt overlegd zowel wat betreft het verantwoord gebruik van informatie- en communicatienetwerken als de bestrijding van destabiliserende cyberacties. NAVO en EU synchroniseren ten slotte hun houding tegenover tegenstanders die de Covid-19 crisis misbruiken om democratische waarden te ondermijnen en een autoritaire overheid als superieur voor te stellen.

De bedreigingen zullen morgen nog meer dan vandaag gevarieerd en complex zijn. Voor beleidsmakers is het daarom essentieel om de objectieven en de machtsmiddelen van beide organisaties te doorgronden. Voor elk scenario met gemeenschappelijke belangen kan zo worden gezocht naar de meest efficiënte opname van verantwoordelijkheden en bijhorende taakverdeling waarbij NAVO en EU elkaar wederzijds versterken. Ook de discussie over een eigen Europese Defensie kan best in die context worden gevoerd. Competentie primeert op competitie. En blijvende inspanningen zijn nodig om de planningsprocessen voor EU- en NAVO-Defensie coherent te maken. De EU biedt via eigen Defensie-initiatieven trouwens de mogelijkheid aan Europese NAVO-landen om zich sterker als Europese pijler binnen de NAVO te organiseren. Naast het economisch schaalvoordeel en de return naar Europese industrie en overheden is deze evolutie ook gunstig voor de militaire interoperabiliteit. Niet alleen het gemeenschappelijke onderzoek en ontwikkeling en de latere productie van wapensystemen dragen hiertoe bij, maar ook de aan te bevelen onderlinge afstemming van gebruiksdoctrines, vorming van het personeel en onderhoud van het materieel.

Vanuit een NAVO-perspectief wordt een netwerk van partnerschappen beschouwd als een onontbeerlijke bron van opportuniteit. Zowel voor de ontwikkeling van capaciteiten en gebruikskoncepten als voor de effectieve inzet van de middelen is het voor de Alliantie duidelijk dat zij enkel samen met partners aan de som van bedreigingen en tegenstanders het hoofd kan bieden.

---

<sup>6</sup> Weerbaarheid (*resilience*) is in de eerste plaats een nationale bevoegdheid. Artikel III van het Verdrag van Washington legt naast de individuele ook de collectieve taak op: “*individual and collective capacity to resist armed attack*”, waarbij *armed attack* breed dient geïnterpreteerd. Naast de beschikking over troepen, capaciteiten en plannen betekent weerbaarheid ook de bescherming van kritische dienstverlening en infrastructuur, de vrijwaring van logistieke bevoorrading en transport, de weerstand tegen kwaadwillige activiteiten zoals desinformatie en propaganda, ...



## Credibiliteit

“Is NAVO goed bezig?” Het zou een overbodige vraag moeten zijn op basis van bovenstaande schets van lopende werven. Toch zijn enkele kritische bedenkingen hier op hun plaats. Vooreerst verloopt het politiek overleg moeizaam. In een Bondgenootschap met dertig Naties waar mondiale uitdagingen op de agenda staan, vraagt het empathie, diplomatie en energie om meningen en visies te laten convergeren. In de eindbeslissing verwacht eenieder binnen de gemeenschappelijk besloten aanpak ook voldoende verdediging van nationale belangen. Aandachtige nieuwsvolgers merken dat de politieke onenigheden tussen Lidstaten talrijk zijn. In een complex multi-actor veiligheidslandschap legt elkeen eigen accenten in zijn buitenlandbeleid, mee gericht op een sterke economische positionering. NAVO als veiligheidsorganisatie is onderhevig aan het politiek bedrijf van haar leden op nationaal vlak – niet zelden met fundamentele onderlinge verschillen – en bijgevolg ondervindt zij obstakels bij de consensuele verantwoording van haar collectief optreden. Zij beseft terdege dat de stroomlijning van het politiek consultatieproces essentieel is voor de eigen werking en dus de geloofwaardigheid van de Alliantie. Daadkracht en snelheid van handelen zijn hierbij de bepalende criteria. Samen met de strategische prioriteiten – de te varen koers – wordt dit proces op het hoogste niveau binnen NAVO behartigd.

Creëren van maatschappelijk draagvlak is een ander primair werkdomein. Defensie staat veraf voor de modale burger die de dreigingen waartegen de overheid zich wapent pas ernstig aanvoelt wanneer deze zich nabij manifesteren. Het vraagt bijgevolg inspanningen om de publieke opinie te beïnvloeden voor erkenning en dus voor financiering van het defensieapparaat. Over de rol en de bijdragen van landen tot een internationale veiligheidsorganisatie geraakt de kernboodschap, soms vertroebeld door politieke divergenties, vaak niet tot bij de brede laag van de bevolking. Het belang van performante strategische communicatie wordt door NAVO niet onderschat. Maar er is werk aan de winkel; de boodschap moet worden gediversifieerd per doelpubliek en tijdig en accuraat worden gebracht. De eigen beslissingen en acties dienen transparant te worden geduid, met realistische waarschuwing voor mogelijke ontwrichting van de Noord-Atlantische regio in geval van passiviteit. Daarnaast dient desinformatie te worden rechtgezet, weliswaar steeds met respect voor de vrije meningsvorming.

Laat mij als insider met deze positieve vaststelling eindigen: binnenshuis wordt steeds voldoende *common ground en unity* gevonden voor een noodzakelijk en verantwoordelijk optreden als *security provider* conform het bindend Verdrag van Washington. Niet zozeer de besprekingen in de talrijke NAVO-geledingen zijn hierbij de waardemeter, maar vooral het permanente aanpassingsvermogen dat als troef dient voor resultaten op het terrein. Het debat over de relevantie mag en moet blijvend worden gevoerd, maar het getuigt van pragmatisme en voorzichtigheid om ondertussen op te roepen tot “*NATO, may the Forces be with you!*”

**Trefwoorden: NATO Military Strategy (NMS), militaire concepten, CHODs’ Risk Assessment (CRA), Emerging Disruptive Technologies (EDT), partnerschappen**