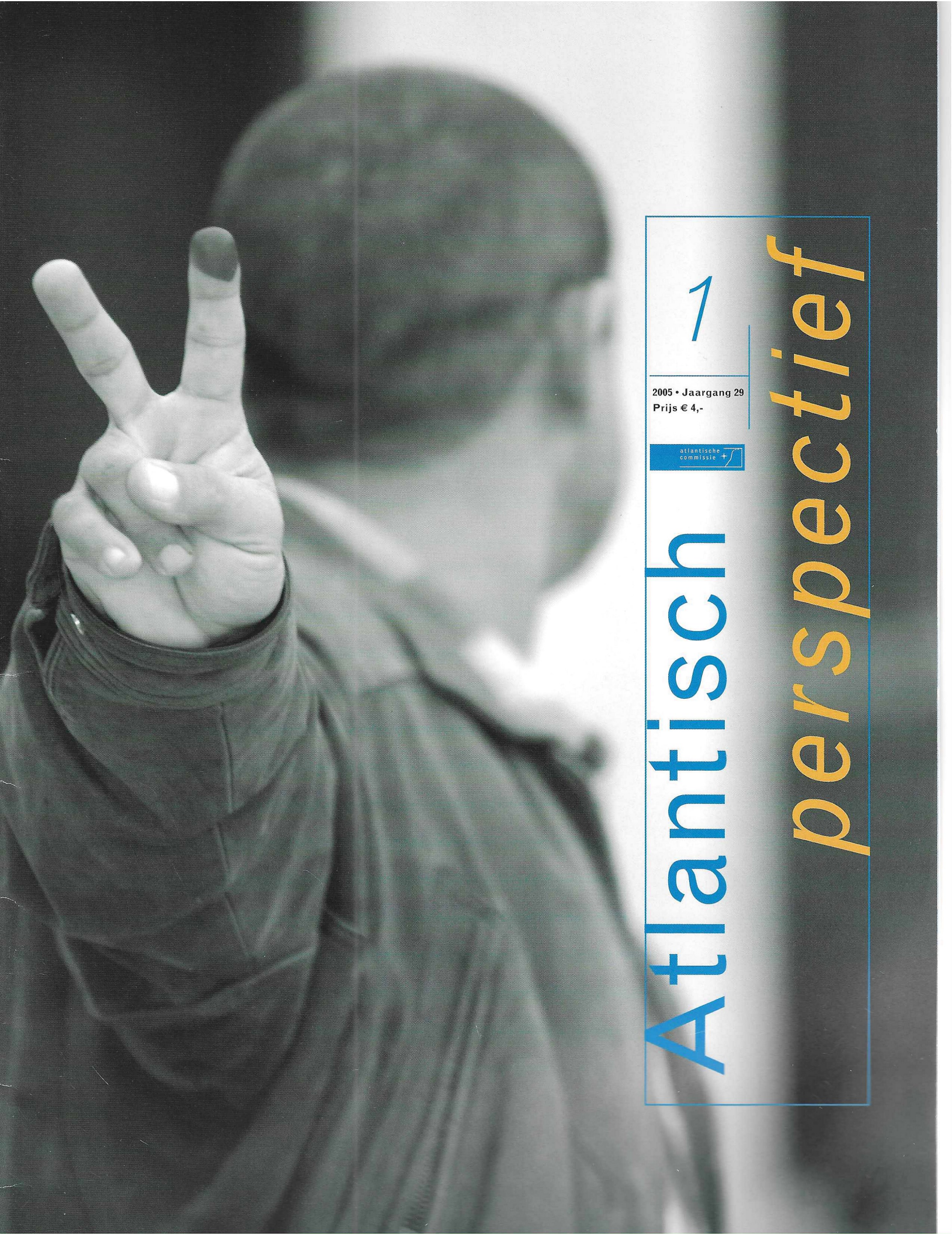




Atlantisch

perspectief

1

2005 • Jaargang 29
Prijs € 4,-



Plan voor nieuwe stabilisatiemacht NAVO

Hans de Vreij

Nederland doet dit halfjaar volop mee aan de nieuwe reactiemacht van de NAVO: de *NATO Reponse Force* (NRF). De bedenker van het NRF-concept, de Amerikaanse militair wetenschapper dr. Hans Binnendijk, werkt intussen al aan de verwezenlijking van een nieuw idee: een permanente stabilisatie- en wederopbouw-macht voor de NAVO. Die zou met zo'n 70.000 man het gat moeten opvullen dat er in de verdragsorganisatie bestaat: nu goed toegerust voor het winnen van oorlogen, maar veel minder goed voor het 'winnen' van de vrede.

Nederland en Duitsland leveren gedurende de eerste zes maanden van 2005 de hoofdmoot van de landcomponent van de nieuwe *NATO Response Force* (NRF), de snel inzetbare en zwaarbewapende reactiemacht van de NAVO. Met onder meer de 43^e gemechaniseerde brigade, een bataljon van de Luchtmobiele Brigade en verder onder andere een marinefregat, leren de Nederlanders hoe te opereren in deze nieuwe multinationale eenheid, na hiervoor overigens in 2004 al op grote schaal te hebben geoefend.

Het principe van de NRF: op zeer korte termijn (vanaf vijf dagen) en zwaarbewapend in actie kunnen komen, waar ook ter wereld. Voor operaties 'hoog in het geweldsspectrum, zoals dat eufemistisch heet. Operaties die in principe van korte duur zijn: de NRF moet, desnoods met grof geweld, kunnen interveniëren in gewapende conflicten en minimaal een maand geheel zelfstandig kunnen opereren, waarna andere eenheden de situatie kunnen stabiliseren. Andere beoogde operaties van de NRF zijn bijvoorbeeld 'vlagvertoon' om een dreigende aanval te voorkomen, of zelfstandig optreden op basis van Artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag.

Alle lidstaten van de NAVO draaien sinds oktober 2003 om de beurt mee in rotaties van de NRF. In oktober vorig jaar bereikte de NRF zijn 'initiële operationele capaciteit' en werd daarmee ook (deels) operationeel verklaard. Dat betekent dat de Noord-Atlantische

Raad nu op ieder gewenst moment kan besluiten tot een daadwerkelijke inzet van de NRF – en dan niet voor een oefening, maar 'echt'. Intussen gaan de rotaties door en zal de eenheid volgend jaar met een volledige sterkte van circa 21.000 man *fully operational* zijn. Overigens zijn kleine onderdelen van de NRF al in het 'echt' ingezet, hoewel daar geen ruchtbaarheid aan is gegeven. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij de beveiliging van de Olympische Zomerspelen van Athene, afgelopen jaar.

En terwijl momenteel dus grote aantallen Nederlandse militairen van landmacht, luchtmacht en marine leren werken in NRF-kader, zullen weinigen van hen weten dat de NRF bedacht is door een man met Nederlandse wortels: dr. Hans Binnendijk van de Amerikaanse *National Defense University* in Washington. Deze invloedrijke wetenschapper en directeur van het *Center for Technology and National Security Policy* van de NDU lanceerde in 2001 het idee van de NRF en daarna ging het allemaal heel snel – een jaar na het verschijnen van het artikel was het concept al formeel aanvaard; in juni 2003 gaven de ministers van Defensie van het bondgenootschap het groene licht en in oktober 2003 was de eerste NRF-eenheid een feit.

Het idee van Binnendijk was gestoeld op een simpele constatering na afloop van de Amerikaanse inval in Afghanistan in 2001. Washington stelde toen vast dat de NAVO geen enkele zinvolle militaire

bijdrage aan een dergelijke snelle actie *out of area* zou hebben kunnen leveren, zo er al politieke overeenstemming over zou zijn bereikt. Tien jaar na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en twaalf jaar na de val van de Berlijnse Muur hadden de meeste Europese lidstaten het vredesdividend ruimschoots te gelde gemaakt (middels forse defensiebezuinigingen), maar zagen verschillende krijgsmachten er nog uit alsof ieder moment de Russische tankdivisies door de Noord-Duitse laagvlakte of de *Fulda-gap* konden komen denderen. Log, op statische verdediging georiënteerd, en zeker niet in staat om op korte termijn in andere werelddelen offensieve acties uit te voeren.

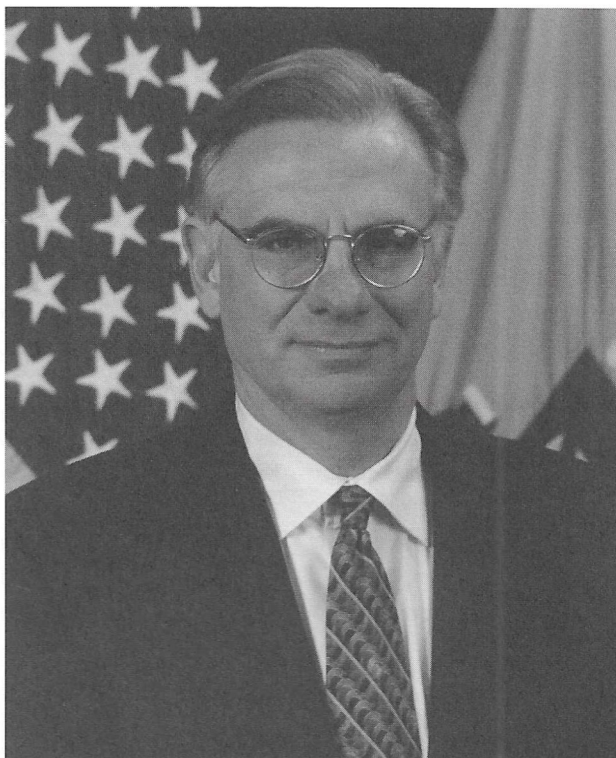
Gelet op het succes van het NRF-idee van Hans Binnendijk is het goed te weten dat hij inmiddels een nieuw geesteskind het licht heeft laten zien: de NSRF (*NATO Stabilization and Reconstruction Force*). En net zoals het NRF-concept gestoeld was op de praktijk (Afghanistan) is de NSRF dat ook. Aan de hand van de ervaringen in Irak kwam Binnendijk tot de voor de hand liggende constatering dat de verdragsorganisatie nu weliswaar over een snel inzetbare interventiemacht en andere zwaarbewapende eenheden beschikt, maar niet over een geïntegreerde eenheid die voor het stabiliseren en wederopbouwen na afloop van grootschalige gevechtshandelingen kan zorgen.

Binnendijk lanceerde het idee voor de NSRF afgelopen september in een artikel¹ van het NDU-blad *Defense Horizons* samen met co-auteur Richard Kugler. Het werd met belangstelling (en deels met open armen) ontvangen in de relevante politieke en militaire kringen in Washington en elders. Het lijkt nu een kwestie van tijd voordat een formeel voorstel voor het invoeren van een NSRF in Brussel zal worden ingediend.

Volgens Binnendijk en Kugler zou met het oprichten van een NAVO Stabilisatie- en Wederopbouwmacht een triade voltooid kunnen worden die een antwoord biedt voor alle strategische uitdagingen van de toekomst: a) De NRF voor snelle bliksemacties hoog in het geweldsspectrum; b) het *Allied Rapid Reaction Corps* (ARRC) en de *High Readiness Forces* (HRF) voor langdurigere en grotere gevechtshandelingen, en c) de voorgestelde nieuwe eenheid (NSRF) om na het behalen van een overwinning (maar in een nog steeds onrustige omgeving) voor rust en wederopbouw te zorgen.

Nu zijn stabilisatie- en wederopbouwactiviteiten natuurlijk niet echt nieuw voor de NAVO. Voorbeelden: IFOR en SFOR in Bosnië-Herzegovina (begonnen met 60.000 man, en de loop der jaren afgenomen tot 7.000, nu overgenomen door de EU), KFOR in Kosovo (50.000 in het begin, 20.000 eind 2004) en ISAF in Afghanistan (inclusief alles ruim 8.000 man). En men kan in dit verband ook denken aan de activiteiten van de Nederlandse krijgsmacht in de Iraakse provincie al-Muthannah tot maart 2005, die zowel stabilisatie- als wederopbouwelementen omvatten. Zo werden er ca. 3.400 Iraakse veiligheidsfunctionarissen opgeleid, een nieuw bestuur geïnstalleerd en civiel-militaire activiteiten ontplooid, dit alles met de nodige gevechtskracht op de achtergrond.

Maar in hun artikel onderstrepen Binnendijk en Kugler dat bij de



operaties in Bosnië, Kosovo en Afghanistan er geen echte haast bij de inzet was en er slechts een bescheiden beroep hoefde te worden gedaan op bestaande eenheden. In de toekomst zou dat volgens hen wel eens heel anders kunnen zijn, waarbij zij verwijzen naar situaties als die in Irak. Vandaar het pleidooi voor een zelfstandige stabilisatie- en wederopbouwmacht ter aanvulling van de NRF.

"We zijn goed in het behalen van militaire overwinningen, maar we moeten ook leren om vrede te bewerkstelligen. En daarvoor zijn andere soorten militairen én civiele medewerkers nodig", meent Binnendijk. Volgens hem moet de nieuwe NAVO-eenheid zowel de nodige gevechtseenheden omvatten om (desnoods gewapenderhand) de rust te handhaven, met daarnaast een

hele reeks eenheden die meer op wederopbouw gericht zijn. In het artikel in *Defense Horizons* zeggen Binnendijk en Kugler dat de Verenigde Staten zelf idealiter over twee stabilisatie- en wederopbouw (S&R) eenheden van divisieformaat zouden moeten beschikken. Elk zou een eigen centrale leiding plus bevelsstructuren op brigadeniveau moeten hebben en over de nodige middelen (inclusief een eigen inlichtingencapaciteit en andere C⁴ISR-elementen²) moeten beschikken om geheel zelfstandig operaties van zes tot twaalf maanden uit te voeren.

De 'R' van *Reconstruction* (wederopbouw) moet volgens het plan-Binnendijk wat de Verenigde Staten zelf betreft bestaan uit bataljons militaire politie, *civil affairs*, genie, geneeskundige troepen en



Psyops (psychologische oorlogvoering en public relations). In totaal zouden elk van de twee voorgestelde eenheden daarmee onder rustige omstandigheden uit 11.300 man bestaan, totaal dus 22.600. Indien de situatie dat vereist komt de 'S' van *Stabilization* in beeld. Daarbij wordt gedacht aan het toevoegen van een extra gevechtsbrigade per S&R-eenheid van een kleine 7.000 man. De complete Amerikaanse stabilisatie- en wederopbouwmacht zou dan 36.000 man tellen.

Voor wat betreft de bijdrage van de Europese NAVO-lidstaten denkt Binnendijk aan een soortgelijke samenstelling en omvang van circa twee divisies, met in totaal ook zo'n 36.000 man, maar dat is niet veel meer dan een indicatie. Volgens hem is dat voor de Europese landen zeker geen onoverkomelijke opgave. "Het komt neer op twee tot drie procent van de 1,6 miljoen manschappen die de Europese NAVO-lidstaten nu onder de wapenen hebben. Een dergelijke eenheid kan dus opgericht worden zonder daarmee afbreuk te doen aan de NRF, de *High Readiness Forces* of andere eenheden die in de eerste plaats voor grote gevechtsoperaties zijn bestemd." In totaal zou de nieuwe NAVO-vredesmacht dus ruim 72.000 man tellen. Binnendijk wijst er op dat sommige NAVO-lidstaten, met name Duitsland en Italië, net als de Verenigde Staten zelf al bezig zijn om specifieke stabiliserings- en wederopbouwcapaciteiten te ontwikkelen.

Binnendijk noemt overigens met zijn verwijzing naar de NRF een van valkuilen die hij op de weg naar realisatie van een NSRF ziet. Namelijk dat menig Europees land deze wederopbouwmacht als een aantrekkelijk (want lager in het geweldsspectrum) alternatief voor deelname aan de NRF zou zien. Wat hem betreft is het een kwestie van en én: NRF en NSRF moeten geen concurrenten worden maar wederzijds aanvullend werken. In een interview met de Wereldomroep, afgelopen januari, zei hij te willen voorkomen dat er een soort traditie zou ontstaan dat bij NAVO-operaties de Amerikanen het gevaarlijke werk opknappen, en de Europese lidstaten vervolgens in relatieve veiligheid de vrede komen handhaven. "Vergelijk het maar met het organiseren een etentje waarbij de Amerikanen steeds de maaltijd bereiden en de Europeanen vervolgens de afwas doen. Die situatie is onwenselijk en ongezond voor de NAVO. Amerikanen én Europeanen moeten zowel kunnen koken als de afwas doen."

Een mogelijke andere hindernis: de vrees van de Europese lidstaten dat de Verenigde Staten niet op volle sterkte aan een NAVO-stabilisatie- en wederopbouwmacht zullen deelnemen, naar analogie van de NRF die door sommige criticasters spottend als 'het Amerikaanse Vreemdelingenlegioen' wordt omschreven. Verder zouden sommige landen bevreesd zijn dat ze via een NAVO-stabilisatie- en wederopbouwmacht in situaties worden gezogen als die in Irak, waar ze liever ver weg van blijven. In hun artikel zeggen Binnendijk en Kugler

over deze kwesties het volgende: "De NAVO heeft de benodigde manschappen en het geld om zowel een (N)SRF als een NRF in te zetten en zou dat ook moeten doen. Als er geen (N)SRF komt kan er druk komen op de NRF om zelf stabilisatie- en wederopbouwactiviteiten te gaan doen, en daarmee van het oorspronkelijke doel van de NRF af te dwalen. De Verenigde Staten zal krachtig aan dit soort missies kunnen meedoen indien het over eigen S&R-eenheden beschikt. En voor wat betreft de vrees dat Europeanen in ongewenste acties worden gezogen: hun lidmaatschap van de Noord-Atlantische Raad betekent dat ze nog steeds een vetorecht bij een dergelijke inzet hebben."

Bij een belronde begin februari bij het Brusselse hoofdkwartier en bij verschillende relevante Nederlandse instanties bleek dat er nog niets officieels op tafel lag en ook dat het nieuwste geesteskind van Binnendijk en de zijnen nog niet erg bekend was. Maar daar wordt hard aan gewerkt. Binnendijk heeft al verscheidene gesprekken gevoerd met hoge NAVO-militairen en ook met leden van de Parlementaire Assemblee van de NAVO. Ook andere personen en instanties zouden bezig zijn met een lobby voor zijn ideeën.

Op de vraag hoe en wanneer een voorstel voor het oprichten van een NAVO Stabilisatie- en Wederopbouwmacht formeel zal worden ingediend antwoordt Binnendijk: "Ik weet niet of de Amerikaanse regering dit voorstel dit jaar zal indienen. Dat zou ook kunnen gebeuren door Europeanen. In het algemeen bestaat er overeenstemming dat een dergelijke capaciteit voor de NAVO zeer nuttig zou zijn." Maar Binnendijk noemt desgevraagd ook enige zorg: "In de Verenigde Staten bestaat de vrees dat dit plan Europese middelen en inzet zou weglukken van de NRF. Indien de Europeanen duidelijk zouden maken dat ze beide eenheden (NRF en NSRF, hdv) binnen de bestaande begrotingen zouden kunnen ondersteunen – en dat kan volgens mij door elders te bezuinigen – dan zouden daarmee de meest fundamentele bezwaren tegen dit concept in de Verenigde Staten zelf worden weggenomen."

Hans de Vreij is redacteur Vrede en Veiligheid van Radio Nederland Wereldomroep/Radio Netherlands.

Secretaris-Generaal Jaap de Hoop Scheffer heeft op 12 februari tegenover de Wereldomroep bevestigd dat hij momenteel de plannen van dr. Hans Binnendijk voor een eigen NAVO-'vredesmacht' bestudeert. Hij zei er persoonlijk met Binnendijk over te hebben gesproken en nu de voors en tegens van het plan voor het oprichten van een 'NATO Stabilization and Reconstruction Force' (NSRF) bestudeert. "Het impliceert nogal wat voor de NAVO, er zijn argumenten vóór en er zijn argumenten tegen. Ik zal op een bepaald moment een oordeel vellen", zei de Hoop Scheffer in München tijdens de jaarlijkse informele veiligheidstop, ook wel bekend als de Wehrkundetagung.

NOTEN

1. Hans Binnendijk and Richard Kugler, 'Needed: a NATO Stabilization and Reconstruction Force' in: *Defense Horizons*, No. 45, September 2004. Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, Washington D.C.
2. C'ISR: Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, Reconnaissance.

RELEVANTE WEBSITES

NATO Response Force: <http://www.nato.int/issues/nrf/index.html>

Artikel *Defense Horizons*:

http://www.ndu.edu/ctnsp/defense_horizons/DH_45.pdf

Biografie Hans Binnendijk:

http://www.ndu.edu/ctnsp/binnendijk_bio.htm

"Wellicht zou de oprichting van een NAVO-Stabilisatiemacht moeten worden overwogen, die bedoeld is om de NRF aan te vullen, gezien de problemen verbonden aan de overgang van gevechtsoperaties naar stabiliteitsoperaties. Stabilisatiemissies zijn zo langzamerhand een kerncompetentie van de NAVO geworden en dit zou ook tot uiting moeten komen in de strijdkrachtstructuur van het Bondgenootschap. De NAVO-troepen in Afghanistan en op de Balkan zullen ook in de toekomst met tal van terroristische dreigingen te maken krijgen. De lessen uit deze twee missies moeten verwerkt worden in de Bondgenootschappelijke planning en worden toegepast op toekomstige operaties onder leiding van de NAVO."

(NAVO Kroniek, najaar 2004)