

# Belgisch Militair Tijdschrift Revue Militaire Belge



## MILITAIR ZIJN

Kolonel Roger Housen

### **Afghanistan 2012 : un pays qui prend en main son destin...**

Général de corps d'armée Olivier de Bavinchove

### **De herontplooiing *Kabul International Airport* (KAIA)**

Kolonel van het vliegwezen Jan Meeusen

### **Cyberveiligheid: de NAVO en ons land**

Kolonel Didier Audenaert

### ***Air-to-air refuelling* (AAR): welke keuze voor Europa?**

Luitenant-kolonel vlieger Laurent Donnet

### **Defensie: een overheidsbedrijf zoals (g)een ander?**

Majoor van het vliegwezen Patrick van Hoerlande

### **Materieelbeheer Communicatie en Informatie Systemen**

Kolonel van het vliegwezen Jean Marie Nulmans

### ***Special Forces***

Luitenant-kolonel Tom Bilo – Luitenant Jan Weuts

### **Groupe aérien européen (*European Air Group* – EAG)**

Majoor d'aviation Eric Appeldoorn

### **Diplomatie aérienne : la puissance aérienne au profit de la diplomatie**

Lieutenant-colonel aviateur Vincent Maniet



# **Belgisch Militair Tijdschrift**

# **Revue Militaire Belge**

N°/N° 7 – Jaargang/Année 2013 – December/Décembre

Het *Belgisch Militair Tijdschrift* is een periodiek informatietijdschrift dat zich richt tot officieren en tot militaire en burgerlijke autoriteiten. De artikelen vallen inhoudelijk volledig onder de verantwoordelijkheid van de auteurs. Hun standpunt komt niet noodzakelijk overeen met dat van de militaire overheid. De artikelen worden in principe gepubliceerd in de moedertaal van de auteurs.

La *Revue Militaire Belge* est une revue périodique d'information qui s'adresse aux officiers et aux autorités militaires et civiles.

Les articles qu'elle présente n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs. Ils ne reflètent donc pas nécessairement le point de vue des autorités militaires.

En principe, ils sont écrits dans la langue maternelle de l'auteur.

*Redactiecomité – Comité de rédaction :*

- Hendrik Jennart, luitenant-generaal buiten dienst
- Jacques Rosiers, amiral de division en retraite
- Jo Coelmont, brigadegeneraal van het vliegwezen buiten dienst
- Corinne Faut, colonel d'aviation brevetée d'état-major

*BMT-RMB@mil.be*

*Vormgeving – Infographie : DG Com/DivCréa/Layout*

*Drukkerij – Imprimerie : PHD*

*Verantwoordelijke uitgever – Éditeur responsable :*

Corinne Faut, colonel d'aviation brevetée d'état-major



**Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie – Institut Royal Supérieur de Défense**

Campus Renaissance – Avenue de la Renaissancelaan 30

Brussel 1000 Bruxelles – België / Belgique

*www.irsd.be – www.khid.be – www.rhid.be*

# Voorwoord

*“Defence matters!”* Dit is de boodschap die de Europese staatshoofden en regeringsleiders centraal plaatsten op de agenda van hun laatste raadsvergadering van 2013. De vooropgezette kritische analyse van *“the state of defence in Europe”* en vervolgens de diverse acties die meer doeltreffendheid en meer efficiëntie op Europees vlak beogen, moeten tevens gezien worden in het licht van de NAVO-top van 2014. Recente evoluties inzake veiligheid en defensie vragen nu dat op het hoogste vlak beslissingen worden getroffen, die nadien het verschil kunnen maken wanneer operaties worden opgestart. Dit is een uitdaging van formaat, die ieder land – lid van de EU of de NAVO – op de eigen verantwoordelijkheid wijst.

Ons land neemt op dit ogenblik deel aan een reeks operaties in UN-, EU- en NAVO-verband. In Afghanistan werd dit najaar één opdracht afgerond: de opleiding van lokale legereenheden in Kunduz. Hierop terugblikkend kunnen wij vaststellen dat ook hier de Belgische militairen voorbeeldig hebben gepresteerd en dat in de gegeven omstandigheden werd bereikt wat enigszins kon worden bereikt op militair vlak. Hiermee wordt de reputatie die onze strijdkrachten hebben opgebouwd in internationaal verband eens te meer bevestigd.

De opdrachten in Afghanistan zijn evenwel nog niet afgelopen. Maar het is wel duidelijk dat in de westerse wereld zowat elk defensieapparaat zich voorbereidt voor een nieuw tijdperk, met nieuwe uitdagingen en nieuwe vereisten. Een tijdperk waarin preventief optreden en zelfs “onmiddellijke reactie” de sleutelwoorden zullen zijn, waarin operaties waarvan vlug resultaten worden verwacht. Hierdoor dienen we, ondanks besparingen, zowel de mobiliteit, de precisie als de interoperabiliteit (en dus ook de internationale solidariteit) op een hoger niveau te tillen. Dit betekent echter niet dat operaties die we nu bestempelen als “post-conflictbeheer” weldra op wonderbare wijze overbodig worden. Evenmin mogen we daarbij de nationale opdrachten en de steun aan de natie uit het oog verliezen.

Wel is duidelijk dat steeds meer zal geveerd worden van het individu, niet het minst beoordelingsvermogen. Meer en meer doen er zich omstandigheden voor waarbij tijdens een operatie – zelfs op de lagere echelons – quasi onmiddellijk beslissingen dienen getroffen die nadien verregaande gevolgen kunnen hebben, zelfs tot op een niveau dat de militaire aspecten van het crisisbeheer ver overstijgt. En hierbij zijn we beland bij “de eigenheid van het militair zijn”. Een thema dat in deze editie bijzondere aandacht krijgt.

Zijn onlosmakelijk verbonden: militaire specificiteit, deontologie, opleiding en training, alertheid om uit de lopende operaties de juiste lessen te trekken teneinde niet enkel de huidige maar ook de toekomstige conflicten het hoofd te bieden, alsook creativiteit voor de uitbouw van de daartoe vereiste capaciteiten, waarbij de schaarse budgettaire middelen zo doeltreffend en zo efficiënt mogelijke dienen te worden aangewend in zowel nationaal als internationaal verband. Om dit te verduidelijken komen in deze editie een reeks artikelen aan bod waarin telkens dieper wordt ingegaan op een van deze aspecten.

Wij danken de auteurs voor de inzichten die zij met ons willen delen.

*Het redactiecomité*

# Avant-propos

« *Defence matters!* » Tel est le thème que les chefs d'État et de gouvernement européens ont choisi de placer au centre de la dernière réunion du Conseil en 2013. L'analyse critique proposée de « l'état de la défense en Europe » et ensuite, les diverses actions développées pour aboutir à plus d'efficacité et d'efficience au niveau européen doivent également être considérées à la lumière du sommet de l'OTAN de 2014. Les évolutions récentes en matière de sécurité et de défense requièrent aujourd'hui des prises de décisions au plus haut niveau, afin de pouvoir faire la différence lorsque des opérations devront être lancées. C'est un défi de taille, qui met chaque pays – membre de l'UE ou de l'OTAN – devant ses propres responsabilités.

Notre pays participe actuellement à une série d'opérations dans le cadre de l'ONU, de l'UE et de l'OTAN. Une mission s'est achevée cet automne en Afghanistan : la formation d'unités de l'armée afghane à Kunduz. En jetant un regard rétrospectif sur cette mission, nous pouvons constater qu'à nouveau, les militaires belges ont effectué un travail exemplaire et que, compte tenu des circonstances, ils ont accompli tout ce qu'il leur était militairement possible d'accomplir. Ainsi, la réputation acquise par nos forces armées à l'étranger a une fois de plus été confirmée.

Les opérations en Afghanistan ne sont toutefois pas encore terminées. Il est cependant évident que tous les appareils de défense occidentaux se préparent à une nouvelle ère, avec ses nouveaux défis et ses nouvelles exigences. Une ère dans laquelle l'intervention préventive, voire la « réaction immédiate » occuperont une place centrale et dans laquelle les opérations devront produire des résultats rapides. Cela nécessitera une nette amélioration de la mobilité, de la précision ainsi que de l'interopérabilité (et donc également de la solidarité internationale), et ceci en dépit des coupes budgétaires. Cela ne signifie pas pour autant que les opérations relevant de la gestion postconflictuelle disparaîtront comme par magie. Ni que l'on pourra tirer un trait sur les missions nationales et l'aide à la nation.

Par contre, il est clair que l'on exigera toujours plus de l'individu, notamment en termes de facultés de jugement. Nous sommes de plus en plus confrontés à des circonstances nécessitant une prise de décisions quasi immédiate lors d'une opération, même à des échelons inférieurs. Cela peut entraîner de lourdes conséquences et atteindre un niveau dépassant de loin les aspects militaires

de la gestion de crise. Ce qui nous amène à « la spécificité du métier militaire », un thème mis à l'honneur dans cette édition.

La spécificité, la déontologie, la formation et l'entraînement militaires, la vigilance nécessaire pour tirer les bonnes leçons des opérations en cours afin de faire face aux conflits non seulement actuels, mais aussi futurs, ainsi que la créativité permettant de développer les capacités requises à cet effet, l'utilisation aussi efficace et efficiente que possible des maigres moyens budgétaires tant au niveau national que dans un cadre international : tout est indissolublement lié. Afin d'y voir plus clair, cette édition présentera une série d'articles qui se pencheront de plus près sur chacun de ces aspects.

Nous remercions les auteurs d'avoir accepté de partager leurs points de vue.

*Le Comité de rédaction*



# Inhoud – Sommaire

## **Militair zijn** **13**

KOLONEL ROGER HOUSEN

## **Operaties** **Opérations**

### **Afghanistan 2012 : un pays qui prend en main son destin...** **33**

GÉNÉRAL DE CORPS D'ARMÉE OLIVIER DE BAVINCHOVE

ANCIEN COMMANDANT DE L'EUROCORPS

### **De herontplooiing *Kabul International Airport* (KAIA)** **39**

KOLONEL VAN HET VLEGWEZEN JAN MEEUSEN

## **NAVO** **OTAN**

### **Cyberveiligheid: de NAVO en ons land** **51**

KOLONEL DIDIER AUDENAERT

## **EU** **UE**

### ***Air-to-air refuelling* (AAR): welke keuze voor Europa?** **61**

LUITENANT-KOLONEL VLEIEGER LAURENT DONNET

## **Aan u het woord** **À vous la parole**

<b>Defensie: een overheidsbedrijf zoals (g)een ander?</b>	<b>69</b>
MAJOR VAN HET Vliegwezen PATRICK VAN HOESERLANDE	
<b>Materieelbeheer Communicatie en Informatie Systemen</b>	<b>79</b>
KOLONEL VAN HET Vliegwezen JEAN MARIE NULMANS	
<b><i>Special Forces</i></b>	<b>91</b>
LUITENANT-KOLONEL TOM BILO	
LUITENANT JAN WEUTS	
<b>Groupe aérien européen (<i>European Air Group</i> – EAG)</b>	<b>101</b>
MAJOR D’AVIATION ERIC APPELDOORN	
<b>Diplomatie aérienne : la puissance aérienne au profit de la diplomatie</b>	<b>109</b>
LIEUTENANT-COLONEL AVIATEUR VINCENT MANIET	

## **Persoonlijke ervaringen Expériences personnelles**

<b>Le CIPS, le Comité interministériel pour la politique de siège</b>	<b>119</b>
COLONEL EN RETRAITE PIERRE VANDERVELDE	
<b>De EU: <i>Comprehensive Complexity</i></b>	<b>125</b>
BRIGADEGENERAAL HERMAN GEENS	
<b>CHENS et CHANCOM, forums stratégiques maritimes</b>	<b>131</b>
AMIRAL DE DIVISION MICHEL HOFMAN	
<b>Commandement militaire de province, anachronisme ou nécessité ?</b>	<b>143</b>
COLONEL D'AVIATION (RÉSERVE) GILBERT SULEAU	
<b>De special forces van de NAVO in Afghanistan</b>	<b>149</b>
MAJoor STEVEN VAN DEN BOGAERT	
<b>Het Europees gemeenschappelijk veiligheids en defensiebeleid (GVDB): “<i>Quo vadis?</i>”</b>	<b>155</b>
BRIGADEGENERAAL Vlieger JOHAN ANDRIES	
<b>In 't kort En bref</b>	<b>161</b>



# Militair zijn

ROGER HOUSEN

Na een gevarieerd traject met wisselende functies in het operationele, personeels- en politiek-militaire domein was kolonel stafbrevethouder Roger Houseen tussen 2009 en 2012 hoofd van de Task Force Structuren en Ambitionniveau (TFSA), belast met de uitwerking en implementatie van het plan *De Voltooiing van de Transformatie*. Sedert 2011 is hij hoofd van de divisie Defence Development binnen het stafdepartement Strategie.

13



*Le métier de militaire n'est pas toujours facile à comprendre pour un observateur extérieur. Néanmoins, au sein des forces armées aussi, des questions sont régulièrement posées quant à la nature de cette spécificité. Cet article apporte dès lors une réponse à la question de ce que signifie vraiment être militaire. À côté des caractéristiques essentielles du métier des armes – l'expertise unique, une responsabilité bien particulière et une légitimité intrinsèque –, les différents rôles que le militaire remplit sont explicités plus avant. L'auteur s'arrête également sur les obligations collectives des forces armées, qui sont de fait liées à la spécificité militaire. En outre, il revient aussi sur l'obligation pour l'État de veiller à la profession militaire.*

Wat betekent het om vandaag de dag militair<sup>1</sup> te zijn? Wat is de essentie van het militair zijn? Is het beroep van militair een job zoals talloze andere? Of zijn er aspecten die het een unieke plaats verlenen in de maatschappij en tussen alle andere jobs?

Het beroep van militair is voor buitenstaanders niet altijd gemakkelijk te begrijpen. Ook binnen het leger zelf wordt het militaire personeel, los van zijn graad of functie, regelmatig geconfronteerd met vragen van collega's die fundamenteel eveneens te maken hebben met de eigenheid van het militair zijn, zoals "Als je het uniform uittrekt, ben je dan nog militair?" of "Moet dat nog echt tegenwoordig, die gewoonten zoals het groeten, het in stand houden van tradities en die discipline?" Of nog: "Waarom hebben wij minder rechten – zoals slechts een beperkt passief kiesrecht en geen stakingsrecht – en meer plichten

dan de andere Belgen, bijvoorbeeld bijkomende gedragsregels ten gevolge van de tuchtwet en een grotere beschikbaarheid?”

14

In dit artikel beoog ik aan te tonen dat militair zijn geen job is als een andere, maar een beroep dat gekenmerkt wordt door drie unieke en specifieke elementen: de benodigde **expertise**, de **verantwoordelijkheid** die gepaard gaat met de uitoefening ervan en de **legitimiteit** die het beroep bezit, zowel binnen als buiten Defensie. Alhoewel de invulling van deze drie elementen evolueert met de tijd en wel degelijk onderhevig is aan uitwendige en inwendige invloeden, blijven zij onveranderd en prominent de militaire eigenheid bepalen.<sup>2</sup>

### DE ESSENTIËLE KENMERKEN VAN EEN BEROEP

Wat is nu het verschil tussen een job en een beroep en wat maakt de eigenheid uit van het militaire beroep? Het concept “beroep” of “professie” slaat, in zijn sociologische betekenis<sup>3</sup>, op een bepaalde groep personen die een gespecialiseerde activiteit uitoefenen ten dienste van de samenleving. Deze activiteit is bovendien noodzakelijk en belangrijk voor de werking van de maatschappij. De uitoefening van een beroep berust op een unieke expertise die toegepast wordt in specifieke omstandigheden. Deze expertise wordt verkregen door een formele<sup>4</sup> theoretische en praktische vorming en ervaring. De beoefenaars van een beroep krijgen voor de organisatie ervan een ruime autonomie van de maatschappij: zij mogen zelf hun performantiestandaarden en deontologische codes opstellen, zij hebben ruime inspraak in het bepalen van de inhoud van de opleiding en training en ze mogen meebepalen wie het beroep mag uitoefenen en onder welke voorwaarden. In ruil voor deze autonomie verlangt de maatschappij hogere technische en ethische standaarden. Ieder beroep bezit een of meerdere unieke (sub)culturen, waarmee de beoefenaars zichzelf identificeren en die hen onderscheiden van de maatschappij die zij dienen.

Typische voorbeelden van beroepen zijn: artsen, rechters, advocaten en politieagenten.

Deze beschrijving van het concept “professie” geeft haar drie essentiële kenmerken aan:

- De aanwezigheid van een **unieke expertise**.
- Het leveren van een essentiële dienst aan de samenleving, wat wijst op een bijzondere **verantwoordelijkheid** die de beoefenaars van een beroep hebben.

- Het bezitten van een eigen **legitimiteit**, die voortvloeit uit zowel de aanvaarding van de professionele expertise door buitenstaanders als uit de ontwikkeling van een eigen “(organisatie)cultuur” of *esprit de corps* binnen het beroep.

Het zijn deze drie wezenskenmerken die ook duidelijk aanwezig zijn in de militaire professie en van haar een “beroep” maken. Een beroep is dus fundamenteel verschillend van een job, waarin een of meerdere van deze elementen helemaal niet of slechts ten dele aanwezig zijn.

Het militaire beroep verschilt evenwel op drie vlakken van de andere beroepen. Het is, ten eerste, een collectief gebeuren. Deze collectiviteit onderscheidt het militaire beroep van de professionele ledengroeperingen, verenigingen, associaties of ordes. In deze laatste functioneren de individuen immers onafhankelijk en in direct contact met hun cliënten. Dit is bijvoorbeeld het geval voor artsen en advocaten. In een “collectief” beroep, daarentegen, kan geen enkel individu op zich de (gezamenlijke) doelstellingen verwezenlijken of de opdrachten (van heel de organisatie) uitvoeren. Het is het collectief dat als een geheel optreedt. Dit impliceert dat een grotere organisatie- en specialisatiegraad vereist is voor een “collectief” beroep dan voor een “associatief” beroep. Wat zich voor de krijgsmacht reflecteert in haar organisatiestructuren (zoals het bestaan van machten, componenten, wapens, vakrichtingen, specialiteiten, competentiepools,...) en in haar gradenstructuur, die toelaat specifieke verantwoordelijkheden toe te kennen aan de verschillende niveaus.

Ten tweede staat het militaire beroep uitsluitend ten dienste van de staat. Dit is niet, niet altijd of niet voor alle dimensies het geval voor de andere beroepen. In de westerse democratieën geldt het primaat van de politiek. Het functioneren van de krijgsmacht en de inzet van de militaire middelen is onderworpen aan de beslissingen en het toezicht van verkozen civiele autoriteiten. Militaire formaties kunnen niet ingezet worden buiten het kader dat door deze autoriteiten bepaald wordt. Westerse legers zijn een creatie van de staat en treden louter op als instrument van de staat. Daarom kan en mag de individuele militair zijn beroep niet uitoefenen buiten het kader en de organisatiestructuur van de krijgsmacht.

De strijdkrachten bezitten, ten derde, het monopolie op het collectieve gebruik van geweld met het oog op, onder meer, het onschadelijk maken van tegenstanders. Dit wezenskenmerk, dat hierna verder wordt toegelicht, is uniek voor de krijgsmacht en doet het militaire beroep verschillen van andere “gewapende” beroepen, zoals politieagenten.

## PROFESSIELE EXPERTISE

16

De professionele expertise verwijst naar zowel de kennis als de ervaring. Bij een beroep bezitten deze twee elementen een aantal kenmerkende eigenschappen. Zo zijn de benodigde kennis en ervaring om een beroep te kunnen uitoefenen niet “zo maar” of open beschikbaar in de maatschappij: ze zijn niet vrij te verwerven – toch niet wat de kerndeskundigheid betreft – door zij die zich buiten de professie bevinden. De professionele expertise voor een beroep vereist daarenboven een “voorgeschiedenis”: het volstaat niet om een aantal courante technieken aan te leren om een beroep op correcte wijze te kunnen uitoefenen. Het vergt continue vorming, ontwikkeling en bijscholing, evenals kennis van historische of vroegere technieken en ontwikkelingen om professioneel competent te kunnen zijn en blijven. De expertise voor een beroep is bovendien universeel: ze is bij alle leden aanwezig en haar toepassing kan onafhankelijk van een bepaalde plaats of tijdstip gebeuren.



© Daniel Orban - DG Com

Wat is nu deze gespecialiseerde expertise van een militair? Is er een of andere gemeenschappelijke deskundigheid of bekwaamheid die niet gedeeld wordt met om het even welk ander civiel beroep of job? Deze vraag lijkt op het eerste zicht niet zo eenduidig te beantwoorden. Het militaire beroep bevat immers zeer veel verschillende functies die ook bestaan in de maatschappij: mecaniciens, magazijniers, communicatie-experten, piloten, administratieve medewerkers,



chauffeurs, verplegers,... Sommige functies vereisen een specifieke expertise waarvoor geen civiele tegenhanger bestaat, bijvoorbeeld de kanonnier van een pantservoertuig, de piloot van een gevechtsvliegtuig of een wapentechnicus bij de marine. Ook de kennis en ervaring nodig voor deze functies zijn evenmin universeel aanwezig binnen het leger.

Nochtans bestaat er een welomschreven domein van militaire expertise dat gemeenschappelijk is aan alle militairen en dat kan onderscheiden worden van alle burgerfuncties, met name het legitieme en georganiseerde gebruik van geweld. Ondanks dat er, naargelang de functie die de militair bekleedt, verschillen kunnen zijn in de intensiteit, frequentie en duur waarin hij deze unieke deskundigheid moet kunnen toepassen, dient uiteindelijk iedere militair over een bepaalde graad van bekwaamheid te beschikken om binnen de vastgestelde limieten en in specifieke situaties met geweld om te gaan. Hier komt het per slot van rekening op neer. Dit “omgaan” met geweld gaat verder dan louter het aanwenden ervan. Een militair moet derhalve niet alleen in staat en bereid zijn om geweld te gebruiken, maar moet ook zelf lichamelijk en geestelijk bestand zijn tegen het ondergaan van geweld.

De waaier van condities waaronder met geweld omgegaan moet kunnen worden en de verschillende vormen waaronder het toegepast wordt, maken de basis uit van de subprofessionele specialisatie: binnen het militaire beroep zijn er specialisten in het gebruik van geweld in de lucht, op zee en te land en zijn er personeelsleden die het in de frontlinie of in het achtergebied in ondersteunende functies moeten kunnen toepassen. De parallel met andere beroepen is duidelijk: net zoals er hart-, oog- en maagspecialisten in de geneeskunde en zowel verplegers als administratief ondersteunend personeel in ziekenhuizen zijn, zijn er ook binnen het militaire beroep “specialisten” in het toepassen van deze unieke expertise en anderen die ze eerder in het kader van ondersteunende activiteiten dienen aan te wenden.

### **INDIVIDUELE VERANTWOORDELIJKHEID**

De verantwoordelijkheid staat in verband met het bevoegdheidsdomein waarin de beoefenaar van een beroep zijn expertise toepast – het betreft een dienstverlening al dan niet ten voordele van de samenleving – en de mate waarin deze dienstverlening essentieel is voor het voortbestaan of de goede werking van de maatschappij. Het essentiële en universele karakter van de dienstverlening en het monopolie van de deskundigheid leggen aan de beoefenaar van een beroep

een bijzondere individuele verantwoordelijkheid op: hij moet deze dienst verlenen telkens wanneer de samenleving dit vraagt. Het betreft hier het principe van de “onbepaalde aansprakelijkheid” (*unlimited liability*), in de zin van dat onbepaald een beroep op hem kan gedaan worden.

De redenen van bestaan van de krijgsmacht zijn (het bijdragen aan) het waarborgen van de territoriale integriteit van het nationale grondgebied en dat van de bondgenoten, het beschermen van de bevolking en het vrijwaren van 's lands belangen. De leden van de krijgsmacht zijn collectief aansprakelijk ten opzichte van de regering en de Belgische bevolking voor de succesvolle uitvoering van deze opdrachten. Gezien de gemeenschap haar veiligheid in de handen legt van een groep personen en hen hiertoe het monopolie van het georganiseerde gebruik van geweld – en de hiervoor benodigde middelen – toevertrouwt, is het een professionele verantwoordelijkheid van deze groep om in staat te zijn te allen tijde deze opdracht uit te voeren. Op individueel vlak betekent dit dat militairen om het even waar en op om het even welk ogenblik, met gevaar voor eigen leven, opdrachten moeten kunnen uitvoeren. Dit houdt een buitengewone verantwoordelijkheid én verplichting in ten opzichte van de maatschappij. Deze verantwoordelijkheid en verplichtingen brengen op hun beurt een bijzondere individuele aansprakelijkheid van iedere militair voor zijn prestaties met zich mee: hij dient steeds in overeenstemming met de wettelijke en reglementaire voorschriften en met inachtneming van alle deontologische en ethische waarden



© Jürgen Brachewell – DG Com

te handelen. Het betekent ook dat iedere militair de verplichtingen die samenhangen met zijn functie volgens de vereiste professionele standaarden dient uit te voeren en hiervoor eveneens ter verantwoording kan worden geroepen. Dergelijke verplichtingen kunnen variëren van het onderhoud en het bedienen van een specifieke uitrusting tot het verschaffen van advies aan de regering over de operationele inzet van formaties en wapensystemen.

Deze individuele verantwoordelijkheid impliceert eveneens de zorg voor ondergeschikten en collega's. Ze vormt een vitaal element om doeltreffende eenheden met een goede cohesie te vormen. Het gaat hier, onder andere, over de bekommernis voor de professionele ontwikkeling van medewerkers, maar ook over het zorgvuldige beheer van de toegewezen middelen, de administratieve competenties en het bewaren van de integriteit en reputatie van het militaire beroep.

### LEGITIMITEIT

De legitimiteit van een beroep heeft twee dimensies. Enerzijds betreft het de aanvaarding van de professionele expertise door buitenstaanders. Het gaat hier over de rechtmatigheid van de aanwending van de unieke expertise in specifieke omstandigheden en over het maatschappelijke draagvlak hiervoor. Anderzijds heeft de legitimiteit betrekking op de eigen opvattingen van de beoefenaars over hun functie, manier van werken en de bijhorende risico's. Deze opvattingen berusten op lange tradities en eigen interpretaties. Het handelt hier over de **identiteit** van het beroep. De beoefenaars worden ermee geconfronteerd zodra ze opgenomen worden in de rangen van de professie. Er wordt van hen verwacht dat ze zich de "cultuur" van het beroep en de organisatie eigen maken, in stand houden en op hun beurt overdragen aan nieuwe generaties.

De eerste dimensie van legitimiteit heeft voor het militaire beroep betrekking op de wettelijk toegelaten aanspraak op de georganiseerde aanwending van levensbedreigend geweld tijdens de operationele inzet. Het gebruik van geweld is in een democratische rechtsstaat nauwkeurig juridisch verankerd, zowel op nationaal vlak als middels een internationaalrechtelijk kader. De wijze van inzet en de besluitvorming daarover is een politieke beslissing. Met de door de politieke autoriteiten goedgekeurde *rules of engagement* wordt aangegeven op welke momenten welke vormen van geweld kunnen, mogen of moeten gebruikt worden. Daarnaast is de rechtspositie van de militair en het militaire straf- en tuchtrecht apart en nauwkeurig geregeld. Het kader waarin levensbedreigend geweld toegepast mag worden en de manier waarop de militair zijn professionele

expertise mag aanwenden, zijn bijgevolg rechtmatig en kunnen dus als legitiem beschouwd worden. Deze legale basis wordt bovendien nog versterkt door de maatschappelijke aanvaarding van het gegeven dat een militaire inzet gepaard kan gaan met gebruik van dodelijk geweld.

Naast de externe is er de interne legitimatie van het beroep. Dit is de tweede dimensie. Het gaat hier over de eigen identiteit van het beroep. In de krijgsmacht wordt deze ook wel eens aangeduid met het begrip *esprit de corps*. Het is het geheel van waarden, opvattingen, formele en informele gedragsregels en tradities die het functioneren in garnizoen, op terrein, op kantoor en tijdens de operaties regelt, vorm geeft en kenmerkt. Het betreft het militaire ethos<sup>5</sup> en de organisatiecultuur<sup>6</sup>. Ze vormen de immateriële dimensie die betekenis geeft aan het militaire beroep. Militairen ontleen hun identiteit eraan: wat het betekent om matroos, infanterist of piloot te zijn. Daarnaast geven het militaire ethos en de militaire cultuur structuur en richting: structuur omdat ze de verhoudingen tussen de militairen onderling en de wijze waarop militairen met elkaar omgaan gestalte geven, richting omdat ze ervoor zorgen dat alle “neuzen in dezelfde richting staan” en de militairen hetzelfde doel nastreven. In het bijzonder bij een operationele inzet is dit gezamenlijke streven naar missiesucces sterk aanwezig. De immateriële dimensie draagt daarenboven ook ertoe bij dat de groep onder levensbedreigende omstandigheden verder kan blijven functioneren.



Organisaties met een uitgesproken identiteit, zoals Defensie, creëren onder hun leden een grotere samenhang en beroepsgehechtheid. Bovendien oefenen ze hierdoor op mogelijke leden een grotere aantrekkingskracht uit.

### COLLECTIEVE VERPLICHTINGEN

De rechtmatigheid van de aanwending van levensbedreigend geweld en de instandhouding van het maatschappelijke draagvlak hiervoor brengen twee collectieve verplichtingen mee voor de krijgsmacht: **een functionele en een toezichtverplichting**. Het zijn collectieve verplichtingen die evenwel ook hun gevolgen hebben voor de individuele militairen.

De eerste verplichting heeft betrekking op de noodzaak om professioneel effectief te zijn bij de uitvoering van de toebedeelde opdrachten. Deze verplichting impliceert de aanwezigheid van een doeltreffend opleidings- en trainingssysteem, de gepaste organisatiestructuren, de juiste doctrine, aangepaste personeelsstatuten, de noodzakelijke legitieme beslissingsbevoegdheid inzake militair-technische en tactische aangelegenheden, een goede discipline en een correct deontologisch kader. De krijgsmacht beschikt over een verregaande autonomie om een dergelijk systeem te organiseren. Wanneer dit systeem correct functioneert en aan de samenleving de “diensten” levert die deze verwacht, ontvangt de krijgsmacht als “tegenprestatie” hiervoor dan ook de maatschappelijke legitimatie.

In ruil voor de maatschappelijke aanvaarding en autonomie bij het organiseren van het beroep, dient de professe maatregelen uit te vaardigen om haar beoefenaars te controleren en extern toezicht mogelijk te maken. Het betreft hier de tweede verplichting: het toezicht en de controle op het functioneren van de krijgsmacht. Laatstgenoemde beschikt over verregaande bevoegdheden en omvangrijke middelen. In een goed functionerende democratische rechtsstaat is het dan ook zaak dat de organisatie en het functioneren van de krijgsmacht intern en extern voldoende gecontroleerd worden. Daartoe bestaan verschillende controlemechanismen: de militaire hiërarchie, kwaliteitscontrole, de interne budgettaire controle, de algemene inspectie van Defensie, de interne auditdienst, de Inspectie van Financiën, het Rekenhof, de media, internationale controle (NAVO), enz.

Het hart van het toezicht op Defensie wordt evenwel gevormd door het Parlement. Het besteedt intensief aandacht aan de krijgsmacht via de commissie voor

de Landsverdediging, de commissie Legeraankopen, de commissie Opvolging buitenlandse missies en de gemengde commissie Buitenlandse Zaken en Defensie. Daarnaast kan het Parlement ook commissies en werkgroepen ad hoc in het leven roepen om het functioneren van Defensie te controleren.

### **ROLLEN VAN DE MILITAIR**

Op basis van de drie essentiële kenmerken van het militaire beroep en van de collectieve verplichtingen kunnen de verschillende rollen voor de militair bepaald worden. Iedere militair moet in staat zijn om deze rollen te vervullen, ongeacht de aard van zijn functie, graad of kleur van het uniform. Elk van deze rollen houdt tegelijk een aantal individuele verplichtingen en vermogens in.

- De militair als “**technisch expert**”

De expertise van de militair varieert in functie van het niveau waarop hij in Defensie tewerkgesteld wordt. Op het hoogste, strategische niveau moeten militairen in staat zijn om politieke doelstellingen te analyseren en na te gaan op welke wijze de krijgsmacht tot de realisatie ervan kan bijdragen. Vervolgens dienen politiek beleid en militaire strategie en noodwendigheden op elkaar afgestemd en militaire en organisatie-doelstellingen vastgelegd te worden. Dan moeten middelen vrijgemaakt en toegewezen worden en dienen prioriteiten vastgelegd te worden. Militaire operaties moeten uitgevoerd en opgevolgd worden op het operationele en tactische niveau. Kortom: technische expertise is nodig om eenheden en militaire capaciteiten paraat te stellen en, indien nodig, in te zetten. De expertise die hiervoor nodig is, verschilt van aard en oogmerk: zij kan conceptueel zijn (ontwikkeling van plannen, processen, doctrines,...), maar ook zeer praktisch (bediening van wapensystemen, het ontplooiën en inzetten van deze wapensystemen op het terrein, het onderhoud van de uitrusting,...). Wat de militaire expertise zo bijzonder maakt, is dat ze enerzijds een combinatie is van kennis en kunde en anderzijds – zoals hierboven reeds aangehaald – slechts ten dele “op de vrije markt” (in scholen en universiteiten) beschikbaar is. De vorming in “militaire zaken” is voorbehouden aan militaire vormingsinstellingen. Bovendien is deze expertise continu in evolutie, wat permanente bijscholing noodzakelijk maakt. Het aanhouden van een hoog niveau van technische expertise is zowel een verantwoordelijkheid van de organisatie als van het individu.



© Ritchier-Steijn - DG Com

- De militair als “**professioneel integer persoon**”.

Mentale en lichamelijke eisen worden gesteld door de context waarin militairen tijdens operaties ingezet worden. Om te garanderen dat hij in moeilijke omstandigheden doeltreffend zijn taak blijft uitoefenen, moet hij karakterieel en fysiek hiermee overweg kunnen. Het feit dat de militair geweld mag aanwenden, geeft daarenboven aan het militaire beroep een bijzondere morele dimensie. Het gebruik van geweld is immers in onze maatschappij verweven met tal van morele overwegingen, onder andere aangaande de noodzaak maar eveneens over de proportionaliteit ervan. De militair moet daarom blijk geven van zelfbeheersing en beredenering bij de aanwending van het geweldsinstrument.

Militairen moeten bij de uitoefening van hun beroep – en zeker bij het uitvoeren van operaties – dikwijls beslissingen nemen waarbij waarden tegenover elkaar afgewogen dienen te worden. Dit vereist een bijzondere morele competentie, met name de bereidheid en de bekwaamheid om taken goed en zorgvuldig uit te oefenen, rekening houdend met alle in het geding zijnde belangen en vertrekkende van een redelijke beoordeling van de relevante feiten. Een dergelijke competentie vereist het vermogen om een moreel vraagstuk te herkennen en te benoemen, de vaardigheid om op een gepaste wijze om te gaan met de emoties die gepaard gaan

met morele dilemma's, evenals de bereidheid en de wil om te handelen in overeenstemming met de maatschappelijke en professionele waarden en normen.

24

- De militair als “**dienaar van de overheid**”.

De militair treedt op in naam van een nationale en eventueel van een supranationale overheid, hetgeen tijdens operaties gematerialiseerd wordt in de vorm van een mandaat en inzetregels. Dit heeft verstrekkende gevolgen: omdat het voor de politieke en militaire overheid onmogelijk is om bij elke actie of beslissing a priori een controle uit te voeren – dit zou trouwens verlamdend werken tijdens militaire operaties – wordt aan de militair een zekere delegatie gegeven om de beslissingen te nemen die zich opdringen. De controle achteraf kan niet altijd de genomen beslissing corrigeren. De overheid moet dus ervan kunnen uitgaan dat de militair of de militaire organisatie haar belangen te allen tijde behartigt. De militair, ongeacht de graad die hij bekleedt of de functie die hij uitoefent, verpersoonlijkt als het ware de overheid en moet in die hoedanigheid zijn persoonlijke belangen ondergeschikt maken aan het algemeen belang.

Dit impliceert dat de militair aanvaardt dat de beslissingen van de politieke autoriteiten uitgevoerd moeten worden en dat hij hieraan loyaal gevolg



© Ritchier Sedaym - DG Com



geeft, ongeacht zijn persoonlijke mening. Verder betekent dit dat hij de beslissingen volbrengt met inachtneming van de hoogste standaarden van professionele doeltreffendheid en van het militaire ethos.

De uitdaging waarmee de militair geconfronteerd wordt, is dat hij deze drie rollen tegelijkertijd moet kunnen uitoefenen. In geval van operationele inzet gebeurt dit bovendien dikwijls in zeer moeilijke omstandigheden, die gekenmerkt worden door onzekerheid over de situatie, chaos, gevaar voor de eigen veiligheid, een hoge graad van stress en grote vermoeidheid. Bovendien moet de ontplooiing in het operatietheater meestal over een lange periode aangehouden kunnen worden. Ook hierin verschilt het militaire beroep dus duidelijk van andere beroepen en van andere jobs.

### **ZORGPLICHT**

De condities waarin het militaire beroep uitgeoefend dient te worden en de collectieve en individuele verplichtingen die ermee samenhangen, geven aanleiding tot verwachtingen van hun beoefenaars ten opzichte van de staat. Steeds bereid en in staat zijn om in moeilijke omstandigheden, met mogelijk risico voor fysiek gevaar en met aanvaarding van beperkingen op rechten en vrijheden, de overheid te dienen op een professioneel integere wijze, is niet vanzelfsprekend. De staat kan niet alleen maar verplichtingen opleggen aan de krijgsmacht en haar leden. Ook in de hiërarchische relatie die bestaat tussen de regering en het Parlement enerzijds en Defensie anderzijds, moet er sprake zijn van een zekere wederkerigheid.

De staat vraagt offers van de krijgsmacht en haar medewerkers: uiteindelijk vraagt ze van militairen dat ze bereid zijn te sterven bij de uitoefening van hun beroep. Er zijn binnen het openbaar ambt niet of nauwelijks organisaties of functies die dat van hun medewerkers vragen. Dat maakt militairen anders dan reguliere ambtenaren. Het maakt ook dat de staat een verder gaande zorgplicht heeft ten aanzien van de krijgsmacht. Deze zorgplicht heeft in de eerste plaats te maken met arbeidsvoorwaardelijke elementen: een billijke verloning voor de “diensten” die geleverd worden en voor de expertise die ter beschikking gesteld wordt in soms extreme omstandigheden, de toegang tot een gepaste medische zorgverlening en mentale bijstand, adequate steun voor de families tijdens de operationele inzet, correcte levensomstandigheden bij een tewerkstelling in het buitenland, het vooruitzicht op voldoening gevende loopbaanmogelijkheden en een respectvolle en waardige werkomgeving.



© Jürgen Brachewell – DG Com

Naast de zorg voor professionele en sociale omstandigheden, heeft deze plicht ook te maken met de zorg voor de staat van de krijgsmacht. Militairen moeten de overtuiging hebben dat zij met voldoende middelen en materieel en geleid door goede chefs in staat zijn om de door de politieke autoriteiten opgelegde missies uit te voeren, zonder dat daarbij onverantwoorde risico's genomen worden.

De staat van de krijgsmacht moet dus kwalitatief en kwantitatief voldoende zijn opdat de vanzelfsprekende individuele verantwoordelijkheid en loyale dienst van de militairen aan de overheid ook op lange termijn kunnen blijven bestaan.

### **TJDLOOS?**

In de inleiding werd het tijdloze karakter van de drie wezenskenmerken van het militaire beroep aangehaald. Er werd evenwel gewezen op het feit dat de invulling van deze kenmerken wel degelijk onderhevig is aan uit- en inwendige invloeden.

Zo komt een van de pijlers van de legitimiteit van het beroep, het maatschappelijke draagvlak, meer en meer onder druk te staan. Sinds het verdwijnen van

de existentiële dreiging van de Koude Oorlog en het verdampen van de directe band tussen Defensie en de verdediging van het nationale grondgebied, is dit draagvlak minder evident. De voorbije twee decennia is het accent komen te liggen op de expeditionaire inzet en, mede door het opschorten van de dienstplicht, zijn velen in onze samenleving minder bekend met de bijdragen die Defensie dagelijks levert aan de natie en ten voordele van de bevolking. Dat de ontplooiing van militaire formaties in het buitenland ter bevordering van de internationale rechtsorde ook bekeken moet worden in het perspectief van de belangen van ons land, wordt niet altijd onderkend. Evenmin als het gegeven dat de veiligheid van ons eigen land niet kan losgekoppeld worden van de omstandigheden en gebeurtenissen die buiten Europa plaatsvinden. De bevinding dat het daarom dikwijls doeltreffender is om de problemen aan de bron aan te pakken, dringt soms maar moeilijk door bij de publieke opinie.

Er ligt hier een nieuwe taak voor de militair, ongeacht zijn graad, plaats of functie binnen de krijgsmacht. Veel meer en veel beter dan in het verleden zal hij het belang en de toegevoegde waarde voor de samenleving van Defensie in het algemeen en zijn beroep in het bijzonder moeten uitleggen en aanschouwelijk maken. Deze taak impliceert een nieuwe, bijkomende dimensie aan een van de wezenskenmerken van het militaire beroep, de individuele verantwoordelijkheid. Tegelijk vormt een brede en volgehouden communicatie rond het belang van de defensie-inspanning en de *return on investment* die de krijgsmacht biedt een bijkomende functionele verplichting voor de defensieorganisatie zelf.

Ondanks de toegenomen moeilijkheid om het maatschappelijke draagvlak voor Defensie intact te houden, is er de vaststelling dat de publieke opinie onverminderd de rol van de militair als professioneel-technisch expert blijft erkennen. Daarnaast wordt de wettelijk toegelaten aanspraak op het georganiseerd aanwenden van geweld op geen enkele wijze in vraag gesteld. Dit aspect van de legitimiteit van het militaire beroep blijft geheel onaangetast. Zelfs de gedeeltelijke uitholling van het monopolie op het gebruik van geweld door de tewerkstelling van private militaire bedrijven en het uitbesteden van bepaalde activiteiten aan *corporate warriors*, heeft hieraan tot op heden niets gewijzigd.

Een tweede recente evolutie met betrekking tot de essentiële kenmerken van het militaire beroep is de steeds grotere overdracht van verantwoordelijkheid van de hogere echelons naar het niveau van de jongere kaders, de junior-officieren en -onderofficieren. Deze ontwikkeling is in hoofdzaak het gevolg van

de gewijzigde aard van de hedendaagse conflicten en het militaire optreden. Het sleutelgegeven hier is “complexiteit”. De militaire operaties van vandaag en – zoals alle analyses laten uitschijnen – ook deze in de voorzienbare toekomst, vinden plaats in een zeer complexe omgeving. Er is niet langer die ene opponent die door de kleur van zijn uniform of materieel of door zijn modus operandi snel gedetecteerd en herkend kan worden. Het is steeds moeilijker geworden om een onderscheid te maken tussen een gewone burger en een tegenstander die zich verschuilt onder de bevolking. Een tegenstander die bovendien gebruik maakt van zowel klassieke gewelddsmiddelen, met inbegrip van vuurkracht en manoeuvre, als andere technieken en instrumenten, zoals zelfmoordaanslagen, criminele activiteiten en geweld tegen de burgerbevolking. Een tegenstander die evenwel ook propaganda voert, bevolkingsgroepen tracht te mobiliseren, protesten en betogingen organiseert en zelfs parallelle administraties opzet die instaan voor sociale voorzieningen, medische hulp en het verschaffen van werk en onderwijs teneinde zich van de steun van deze bevolkingsgroepen te verzekeren. Een tegenstander die daarenboven het effect van zijn activiteiten versterkt door het gebruik van de modernste technologieën en communicatiemiddelen.

De piloot van het jachtvliegtuig die opdrachten uitvoert boven een dergelijk complex terrein, dient permanent erop toe te zien dat hij burgerslachtoffers vermijdt en collaterale schade voorkomt. De commandant van het fregat wordt geconfronteerd met het probleem of die burgers op dat bootje wel degelijk piraten en geen gewone vissers zijn en, bijgevolg, met het dilemma om al dan niet te enteren. De pelotonscommandant die met zijn 40 soldaten patrouilleert in een dorpje, niet zelden op een grote afstand van de basis en verwijderd van andere eenheden, vraagt zich continu af wie van die burgers strijders zijn en waar ze mogelijk bembommen geplaatst hebben of aanslagen kunnen plegen.

Deze jonge commandanten dragen een zware verantwoordelijkheid, zowel voor het succesvol uitvoeren van de missie – en dus het aanwenden van hun professionele deskundigheid – als voor de veiligheid van hun soldaten, hun collega’s en de burgers die geen onschuldige slachtoffers mogen worden. Jonge commandanten, die autonoom en regelmatig ver verwijderd van hun chefs moeten werken in een dergelijke complexe omgeving, dragen een veel grotere verantwoordelijkheid dan hun voorgangers.

Het optreden in een complexe context stelt ook hoge psychische en morele eisen. De morele component van het beroep wint daardoor aan belang, in het bijzonder



© Daniel Orban - DG Com

voor de jonge militairen. Van hen wordt verwacht dat ze een gezond ethisch besef hebben dat zichtbaar is in hun gedrag en handelen, zowel op het vlak van de aanwending van geweld, het omgaan met hun medewerkers en collega's, als in hun optreden met de bevolking en de diverse actoren in het operatiegebied. De continue aanwezigheid en alomtegenwoordigheid van de media, waardoor de legitimiteit van de militaire acties 24 op 7 onderworpen is aan de publieke toetsing, verhoogt nog het belang van de morele dimensie van het beroep.

Diverse maatschappelijke ontwikkelingen vormen een derde belangrijke invloedfactor voor de eigenheid van het militaire beroep. De behoeften en verwachtingen van de jonge militairen aangaande het beroep zijn anders dan deze van hun voorgangers. Voor de huidige – en wellicht ook de aanstaande – generatie werknemers zijn niet langer geld en een baan voor het leven de voornaamste drijfveren, maar juist de individuele ontwikkeling, de mate van afwisseling en de maatschappelijke relevantie. Een grote uitstroom past bij de hedendaagse mobiliteit. De nadruk wordt gelegd op andere waarden, waarbij typische militaire idealen zoals discipline en het aanvaarden van autoriteit een minder evident gegeven zijn geworden. De individuele verantwoordelijkheid tegenover de samenleving heeft bij de generatie die na het jaar 2000 op de arbeidsmarkt is aangetreden een gedeeltelijk andere inhoud gekregen. De verder voortschrijdende diversifiëring van de actieve bevolking, onder meer gekenmerkt door een steeds grotere aanwezigheid van vrouwen op de werkvloer, heeft ook haar

impact op de cultuur van de defensieorganisatie. Al deze fenomenen hebben voor gevolg dat het aspect “identiteit” van het militaire beroep ten dele een andere invulling heeft gekregen. De militair in 2013 heeft doorgaans een enigszins andere motivatie en een verschillende betrokkenheid met de krijgsmacht dan het personeelslid van zo'n 30 jaar geleden.

Ondanks al deze ontwikkelingen is de eigenheid van het militair zijn ten gronde evenwel niet gewijzigd. Ze blijft zich verder kristalliseren rond de drie unieke elementen: de specifieke expertise, de bijzondere individuele verantwoordelijkheid en de eigen legitimiteit van het militaire beroep. In essentie zijn deze drie wezenskenmerken nu al decennialang onveranderd gebleven en hebben zij wel degelijk een tijdloos karakter.

Kennis en vakmanschap zullen echter vernieuwd en aangepast moeten worden aan deze evoluties. Permanent leren is essentieel. Speerpunten hierbij zijn afstandsonderwijs, gezamenlijke en internationale samenwerking, uitwisseling en eigen initiatief.

De met voorsprong belangrijkste factor om die unieke professionele expertise op peil en geschikt te houden, is evenwel de aanwezigheid van specifieke, eerste-klasvormingsinstellingen, in het bijzonder omdat dergelijke instellingen ook de nodige en gepaste competenties kunnen aanreiken op het vlak van karakteriële



vaardigheden en moreel gedrag, waardoor jonge militairen als verantwoordelijke beoefenaars van het militaire beroep kunnen optreden. De militaire vormingsinstellingen vervullen bovendien een sleutelrol in het overdragen van de militaire cultuur. Het is de plaats waar jonge kandidaat-militairen voor het eerst in contact komen met het geheel van waarden, opvattingen, regels en tradities die het militaire ethos en de organisatiecultuur vormen. Het is met andere woorden de eerste stap in het aannemen en ontwikkelen van de militaire identiteit, die een onontbeerlijke dimensie vormt van de legitimiteit van het beroep.



Trefwoorden: militair beroep – rechten en plichten – rollen van de militair

---

<sup>1</sup> Wanneer in de tekst over “de militair” wordt gesproken, wordt zowel het mannelijke als het vrouwelijke personeelslid bedoeld. De voornaamwoorden “hij” of “hem” verwijzen dus zowel naar vrouwen als naar mannen.

<sup>2</sup> De wettelijke en reglementaire aspecten van de specificiteit van het militaire beroep, met name deze die inherent zijn aan het aparte statuut van het militaire personeel, komen hier niet aan bod. Alhoewel zij een bijkomende dimensie verschaffen aan de militaire eigenheid, beperkt deze tekst zich tot een beschrijving en analyse van de wezenskenmerken die het militair zijn een unieke status verlenen.

<sup>3</sup> Ontleend aan: HUNTINGTON, Samuel, P., *The Soldier and the State*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1957 en ABBOTT, Andrew, *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, IL: University of Chicago Press, 1988.

<sup>4</sup> “Formeel” in de zin van “sterk geregeld en gereglementeerd” en “volgens specifieke voorschriften”.

<sup>5</sup> Het militaire ethos is het geheel van waarden die het militair functioneren, zowel tijdens operaties als in garnizoen, en de omgang tussen personeelsleden boetseren en karakteriseren. Deze waarden omvatten de waarden van een democratische rechtsstaat, de universele ethische waarden van de westerse samenlevingen en de traditionele militaire waarden.

<sup>6</sup> De organisatiecultuur omvat het geheel van gedragsregels, normen, tradities, symbolen en opvattingen en eigen interpretaties aangaande de organisatie, in het bijzonder over wat als (niet) goed en (niet) belangrijk beschouwd wordt voor haar werking. De militaire (organisatie)cultuur is het geheel van de geïnstitutionaliseerde ervaringen en denkwijzen die vorm krijgen door de opleiding, de kennismaking met het “echte” werk tijdens de operaties en vooral door de informele contacten met collega’s. Het doorgeven van deze militaire cultuur gebeurt reeds bij de basisopleiding, die dus de facto de start vormt van de verwerving van de (militaire) identiteit.





Salang Pass Tunnel

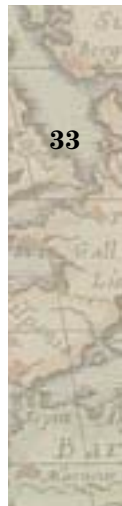


# Afghanistan 2012 : un pays qui prend en main son destin...

**OLIVIER DE BAVINCHOVE**

Officier français, Olivier de Bavinchove a commandé l'Eurocorps (2011-2013) et est actuellement conseiller défense pour le gouvernement français. Il a été déployé en Afghanistan, d'octobre 2011 au 24 janvier 2013, en tant que chef d'état-major de la FIAS (Force internationale d'assistance à la sécurité, ISAF en anglais) et commandant des forces françaises en Afghanistan. Auparavant, il a également occupé le poste de chef d'état-major de la FINUL (Force intérimaire des Nations unies au Liban) et de commandant des forces françaises au Liban d'août 2008 à août 2009.

33



*Door zijn geografische ligging en zijn geschiedenis is Afghanistan een bijzonder complex land dat het toneel is van een niet minder complexe missie, waar de actoren voortdurend interageren met een aanzienlijke coalitie van 50 landen onder Amerikaanse leiding. Na meer dan een decennium werd concrete vooruitgang geboekt; maar de situatie is nog verre van ideaal en de resultaten moeten bestendigd worden. Het overgangsproces is ingezet en voor het eerst sinds lange tijd nemen de Afghanen hun lot in eigen handen. De campagne van 2012 toonde bovendien de belangrijke en beslissende rol van de speciale eenheden aan. Na een sprong naar de moderniteit is dit land vandaag aan de betere hand.*

## LA COMPLEXITÉ AFGHANE

Comment décrire le milieu dans lequel la FIAS mène sa délicate mission, sans le simplifier à l'excès ? L'Afghanistan est d'abord un pays frontière, carrefour d'influences asiatiques, indiennes et persanes, pour ne citer que les principales. Les frontières sont très instables et difficiles à contrôler, d'autant que le milieu est naturellement impénétrable. C'est un pays d'une insolente beauté, fragmenté et cloisonné, où les coutumes tribales sont profondément ancrées dans la vie de la population et auxquelles se rattache un islam très archaïque, omniprésent.



Carrefour historique de civilisations, sa géographie a façonné une culture ambivalente, à la fois raffinée et fruste, toujours rude. C'est encore un pays de coutumes tribales – dès qu'on s'éloigne de Kaboul – où la conscience d'appartenir à une Nation, même si elle progresse, est faible. Enfin, c'est un pays de résistance, prin-

cipelement du fait de la communauté pachtoune majoritaire, très hostile à toute présence étrangère, les autres communautés étant plus accommodantes de ce point de vue. S'il fallait résumer d'un trait, je serais tenté de le définir par deux termes, obscurantisme et fatalisme.

La société afghane sort profondément traumatisée de plus de 30 années de conflits internes, d'une guerre souvent meurtrière, aveugle, et dont les finalités sont foncièrement incompréhensibles pour l'immense majorité de la population. Les séquelles de ces combats incessants en sont une absence quasi totale de classe moyenne, handicap considérable qui ne pourra être corrigé, au mieux, qu'à l'échelle d'une génération.

C'est finalement une société encore foncièrement tribale où cet écran joue son rôle tutélaire et s'oppose hardiment à la modernisation du pays. Cela contribue à maintenir l'Afghanistan parmi les pays les plus pauvres qui soient, même s'il dispose de ressources potentielles, hélas encore difficilement exploitables. La géographie physique y est aussi pour quelque chose : il ne faut pas sous-estimer les lourds investissements requis, notamment dans le domaine du génie civil, investissements que les amplitudes thermiques entre l'hiver et l'été rendent hautement aléatoires. Les infrastructures de transport sont encore sommaires et notoirement insuffisantes ; elles ne satisfont pas au besoin de développement du pays.

### **DES PROGRÈS INDÉNIABLES**

Aujourd'hui, cette société afghane est bouleversée par les progrès accomplis à marche forcée, au cours de la dernière décennie. Elle doit s'approprier cette irruption soudaine de la modernité et ce n'est pas un maigre défi. En 2001, il n'y avait qu'environ 50 000 garçons allant à l'école ou à l'université. En 2012, ce sont

près de 9 millions d'élèves, dont plus de 3 millions de filles et de jeunes filles, qui fréquentent les établissements scolaires et universitaires. Le développement de la téléphonie mobile a été lui aussi particulièrement spectaculaire : de rien il y a 10 ans, à près de 20 millions de détenteurs – dont 18% de femmes, ce qui peut apparaître insuffisant, alors que cela paraît incroyable aux Afghans eux-mêmes – se couplant à une couverture quasi complète des zones habitées, la 3G étant effective à Kaboul depuis l'été 2012. Cette modernité est un vrai choc culturel qui doit maintenant être accepté. On ne peut d'ailleurs exclure, à moyen terme, un clash de génération entre les « anciens » encore illettrés pour nombre d'entre eux, exerçant une vraie autorité notamment dans les zones rurales et cette jeune génération éduquée et moderne qui, inéluctablement, prendra un jour le pouvoir ; cela ne se fera pas sans douleur. Cette société est donc sous forte tension et on ne peut la secouer continûment en lui demandant de se moderniser à un rythme qui n'est pas le sien. Le temps est venu de marquer une pause, avant que ce pays ne puisse reprendre sa marche en avant, à une allure plus respectueuse des traits dominants de la société afghane.

L'Afghanistan est encore un pays convalescent souffrant de multiples maux – la corruption généralisée et le trafic de drogue n'en étant pas les moindres –, mais c'est aussi un État en devenir avec une démographie puissante. C'est un pays dynamique et inventif, fier de son identité, conscient d'appartenir à une civilisation ancienne et prestigieuse, fort d'une jeunesse qui s'avère courageuse et capable.

Au plan politique, les institutions sont fragiles, mais guère plus que celles des pays limitrophes... On observe d'ailleurs une impulsion démocratique réelle – servie par cette tradition ancienne des « *shuras* » et des « *Loya Jirga* » où un consensus se dégage lentement par le dialogue et l'échange – qui se traduit par l'interpellation fréquente des membres du gouvernement, voire leur mise en minorité. Les parlementaires ont pris conscience du pouvoir que leur confèrent les institutions et entendent clairement les exercer. Il faudra bien apprécier ces nouvelles dispositions lors de la préparation des élections présidentielles de 2014 et leur contrôle.

Au plan sécuritaire, les progrès réalisés par les forces de sécurité nationales afghanes (ANSF) sont indéniables. Si les insurgés sont résilients et réussissent à se régénérer partiellement, année après année, en puisant dans une jeunesse endoctrinée au sein des *madrasas* au Pakistan, les pertes subies en 2012 les ont fortement affaiblis. L'insurrection est de plus en plus repoussée à l'écart des grands centres urbains – où elle est traquée sans répit – et isolée dans des



© Eurocops

poches de résistance. Par ailleurs, l'action menée contre les réseaux financiers, ainsi que contre les réseaux issus de la drogue, porte graduellement ses effets. On estime que l'insurrection a perdu en 2012 environ 50 % de ses revenus et qu'elle éprouve de réelles difficultés à reconstituer ses ressources. Il est clair, en outre, que la cloison est très poreuse entre réseaux criminels, mafieux et insurrectionnels, ce qui demandera un effort politique soutenu dans la durée pour en venir à bout. Les ANSF sont en progrès, je le mentionnais, et leurs progrès sont réels. Les chiffres ne suffisent pas à en témoigner, mais il faut les rappeler : quelque 350 000 membres des ANSF recrutés, formés et équipés d'ici l'été 2013, auxquels s'ajouteront à cette date près de 25 000 membres de la police locale afghane (ALP) (qui atteindra 30 000 hommes fin 2014 avec une perspective de 45 000 à plus long terme), sans oublier le personnel des compagnies privées de sécurité (les APPF), au total plus de 400 000 hommes en armes. Rien ne permet de penser que ces forces ne seront pas capables de faire face à l'insurrection ; c'est l'enseignement principal de la campagne 2012 où, partout, les ANSF ont affronté l'adversaire avec courage et succès.

### **LES AFGHANS PRENNENT LEUR DESTIN EN MAIN**

La transition et le transfert des tâches sont maintenant au cœur des préoccupations de la FIAS et forment ensemble, avec le redéploiement des forces, le grand

défi de la Coalition pour 2013 et 2014. La transition sécuritaire est bien lancée. Elle sera accélérée par la décision politique commune afghane et américaine au mois de mai/juin 2013, coïncidant avec l'annonce du « Milestone 2013 ». Le développement et la gouvernance restent quant à eux des objectifs du long terme qui ne progressent que très lentement et pas du tout au même rythme que la situation sécuritaire. La transition politique sera, quant à elle, beaucoup plus délicate et complexe. Les élections de 2014, qui verront une nouvelle administration succéder à l'actuelle administration Karzaï, seront décisives en la matière et permettront ou non de bâtir un meilleur futur. L'unité du pays est cruciale et trouver un candidat qui rassemble ne sera pas une tâche aisée. Il faut s'attendre à des soubresauts imprévisibles. Aussi imparfait que soit le processus électoral, il ne sera bienvenu que s'il permet de garantir la stabilité.

Il n'y pas d'alternative au processus de réintégration et, surtout, de réconciliation. Ce processus doit être relancé et il doit l'être maintenant et par les Afghans eux-mêmes, avant que la perspective des élections ne gèle toute ouverture. L'Afghanistan a été fortement soutenu durant ces onze dernières années ; il le sera encore pour les deux ans qui viennent. Ensuite ce pays, comme beaucoup d'autres dans cette partie du monde, devra prendre à bras le corps les problèmes endémiques qui l'affectent : insurrection, corruption, criminalité et faible gouvernance. C'est bien à l'échelle d'une génération qu'il faudra en mesurer les progrès.

### **DES FORCES SPÉCIALES DÉCISIVES**

Côté FIAS, la nécessité de disposer d'une structure de commandement souple et réactive, d'un dispositif de renseignement très performant et d'une capacité d'appréciation fiable constitue plus que jamais le fondement de la réussite d'une telle opération rendue complexe par sa durée, le nombre d'acteurs et l'environnement décrit supra. Le théâtre afghan aura par ailleurs démontré le virage stratégique pris par les forces spéciales dans un combat de type contre-insurrectionnel, en disposant de moyens d'acquisition et d'action en propre, couplés à un processus de ciblage précisément hiérarchisé, agissant sur l'ensemble du théâtre, avec un tempo très élevé. Les outils et les procédures sont bien rodés ; le travail de planification est intégré au niveau du théâtre ; le contrôle se fait en temps réel ; l'efficacité est au rendez-vous. La FIAS a optimisé l'emploi des forces spéciales, en en démultipliant les effets, ce qui a permis d'inverser le cours de la campagne et d'acculer l'insurrection dans ses retranchements. Les succès de la campagne 2012 – surtout à partir de la fin du printemps – leur sont grandement redevables.

## **UNE CONVALESCENCE FRAGILE ET SOUS SURVEILLANCE**

**38**

Au moment de conclure, je souhaite porter hommage aux soldats et civils de la Coalition qui ont œuvré avec une rare intelligence de situation et une énergie constante, afin d'aider l'un des pays les plus pauvres au monde à sortir de la période la plus noire de son histoire. Je n'imagine pas une seconde que les talibans puissent, d'une façon ou d'une autre, reprendre le contrôle de ce pays. Je n'imagine pas non plus que ce pays se divise selon les lignes de fracture habituelles entre ex-Alliance du Nord et Pachtouns. Cette période-là est révolue. L'Afghanistan aborde une phase de convalescence ; elle sera longue et demandera encore une grande attention. Se dessine devant nous une période de plusieurs décennies au cours de laquelle il faut mettre l'accent sur la gouvernance et réduire progressivement la dépendance à la communauté internationale, en conditionnant l'aide à des progrès effectivement réalisés.

□

Mots clés : Afghanistan – FIAS – COMEC

# De herontplooiing KAIA

JAN MEEUSEN

Als technisch officier van de luchtmacht heeft Jan Meeusen 25 jaar ervaring met de paraatstelling van het materieel en informatie- en communicatietechnologie (ICT) en was van juli 2011 tot juli 2013 als divisiechef support bij het departement Operaties en Training verantwoordelijk voor de ondersteuning aan de operaties. Sindsdien is hij inspecteur voor de kandidaat-hoofdofficieren op de personeelsdienst.

39



*Dans son article, l'auteur dépeint l'organisation du rapatriement de matériel et de personnel de Kaboul en Belgique. Au vu non seulement des conditions opérationnelles, mais aussi de la position au sein de la coalition internationale et de facteurs géographiques, il fut rapidement clair que la planification du rapatriement relèverait de l'exploit, d'autant plus que l'on ne pouvait s'appuyer sur l'expérience d'opérations précédentes. Dans le dossier du retrait d'Afghanistan, l'accent est mis, au niveau de l'OTAN, sur l'horizon 2013/2014 et sur la coordination internationale, afin que les moyens de transport stratégiques soient utilisés de façon optimale. Du personnel compétent, l'analyse de tous les facteurs, l'unité de commandement de l'équipe et la coopération entre diverses équipes ont toutefois contribué au succès de l'opération. Cependant, nous devons admettre que nombre de réunions furent conclues par un « Inch'Allah », tant le caractère imprévisible de certaines circonstances fortement aléatoires nous valut plus d'une fois une poussée d'adrénaline.*

## KADER VAN DE OPERATIE EN REGERINGSBESLISSING

Op 20 december 2001 werd met VN-resolutie 1386 de unanieme goedkeuring gegeven om van start te gaan met de multinationale ISAF-operatie (*International Security Assistance Force*) onder NAVO-leiding, teneinde een vrede af te dwingen in Afghanistan.

In 2001 besliste de Belgische regering om tegemoet te komen aan de internationale vraag om een bijdrage te leveren aan deze operatie in Afghanistan. België engageerde zich aanvankelijk voor de uitbating van de *Kabul International Airport* (KAIA).

### VOORGESCHIEDENIS

Oorspronkelijk werden de Belgen ingezet, samen met de internationale partners, in een zone in het zuiden van het vliegveld. Deze Belgische compagnie bestond uit zowat 280 personen.

Nadat een akkoord was afgesloten tussen de ISAF en Afghanistan teneinde KAIA verder te kunnen uitbouwen als burgerluchthaven, werden de NAVO-troepen genoodzaakt te verhuizen naar het noorden. Daartoe werden een aantal logementsblokken en administratieve gebouwen opgetrokken. Het spreekt voor zich dat deze gebouwd werden vanuit een *rocket-proof* benadering. Bovenop het personeel stonden ook nog een 70-tal voertuigen (pantser- en steunvoertuigen) en 120 containers (werkruimte, opslag, enz.) ter beschikking. Uiteindelijk evolueerde de Belgische aanwezigheid, als gevolg van de groei van KAIA, tot een strikte rol in *Force Protection* van de luchthaven.

In 2011 opteerde de regering om na tien jaar deelname aan de ISAF-operatie, de Belgen terug te trekken. Het terugvliegen van het personeel op zich stelt natuurlijk geen problemen. Met twee A330-vluchten is iedereen weer thuis. Maar wat met al het materieel?

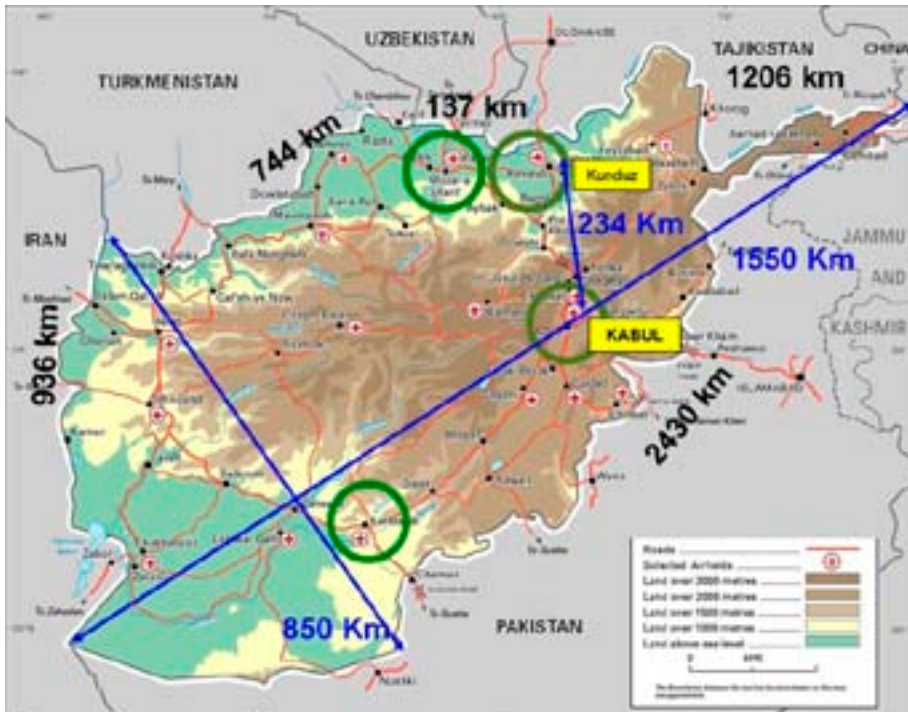
Voor het zover was, diende echter nog een eerste kaap gerond te worden: wie was bereid de force protection-rol van de Belgen over te nemen? Zomaar vertrekken kon immers niet! Met enkele maanden vertraging werden de Hongaren en Portugezen bereid gevonden om zich hiervoor te engageren, wat het startschot gaf voor de werkelijke herontplooiing.

### HINDERNISSEN VOOR EEN HERONTPLOOIING VANUIT AFGHANISTAN

Geografisch is het niet evident om transport vanuit Afghanistan te organiseren. Vooreerst is er het zeer ruwe landschap en beperkte wegennet, dat bovendien in slechte staat is. Een bruikbare hoofdweg is de zogenaamde *Ringroad*, die grosso modo rond de bergen loopt. Kabul zelf ligt op vrij



grote hoogte (1.800 m) en is bovendien nog eens omgeven door bergen. Een bruikbare weg naar het noorden loopt via de Salang-pas/-tunnel, maar deze is door intensief gebruik en barre weersomstandigheden in de loop der jaren niet meer bruikbaar voor grote kolonnes. Thans wordt er gewerkt om deze terug in orde te krijgen.



Geografie en afstanden binnen Afghanistan.  
De cirkels duiden de aanwezigheid van de Belgen aan.

De grote hoogte vormt voor het vliegverkeer een bijkomende beperking: hoe hoger, hoe minder stuwkracht en dus ook hoe minder lading. De nuttige lading wordt bovendien nog beperkter door veiligheidsmarges die genomen dienen te worden wegens de omliggende bergen. En in laatste instantie neemt het motorvermogen ook nog eens af in functie van de temperatuur. Hoe warmer, hoe minder stuwkracht. Een rechtstreekse verbinding tot de zee is er niet.

Alsof de geografische elementen nog niet voldoende uitdagingen zijn, komt daar bovenop nog het politiek-diplomatieke plaatje met de buurlanden. In het oosten is de grensovergang met Iran sowieso uitgesloten. In het zuiden

en westen vinden we Pakistan, met de haven van Karachi, maar door de incidenten met de VS in de loop van 2012 zijn die grensovergangen lange tijd dicht geweest voor NAVO-transporten. Momenteel bestaat er slechts een zeer beperkte capaciteit om er met containers te passeren. In het noorden vinden we de grensovergangen met Turkmenistan en Oezbekistan. Ondanks dat deze landen transport via vrachtwagen en trein toelaten “naar” Afghanistan, blijft de omgekeerde weg tot op heden niet gespaard van enorme administratieve zorgen. En als laatste grenslanden vinden we nog Tadzjikistan en China terug, maar daar geraak je geblokkeerd in respectievelijk het Hindoekoesjgebergte en de Himalaya.

Het is duidelijk dat de omringende landen momenteel hoog diplomatiek pokerspel spelen om maximaal munt te slaan uit te heffen van tolgelden voor het transport over de weg. Tot hierover overeenkomsten zijn afgesloten met de NAVO, blijven de grenzen en transitmogelijkheden zo goed als onbestaande. Dit maakt dat momenteel luchttransport, ondanks de nog veel hogere kostprijs, momenteel als enige flexibele alternatief overblijft.

De veiligheid van de transporten vormt nog een bijkomende beperking. Voor het transport van waardevolle goederen over de grond is er absoluut extra beveiliging nodig, wat nogmaals de prijs omhoog drijft. Voor wat betreft de luchttransporten dient telkens rekening gehouden te worden met de variërende *threat levels* op de Afghaanse vliegvelden, zoals geadviseerd door het stafdepartement Inlichtingen en Veiligheid.

De timing (transittijden) blijft als parameter natuurlijk ook een belangrijke factor. Gezien de huidige beschikbare *GLOC's* (*ground lines of communication*) en politieke-administratieve beperkingen, is een planning in de tijd via grondtransport ontzettend moeilijk te maken.



## AFWEGING MOGELIJKE OPTIES / KOSTEN-BATEN / BEPERKINGEN

Bovenstaande schetst in het kort de beperkingen waarmee een herontplooiing, gezien vanuit het operatietheater, geconfronteerd wordt. Laat ons nu ook even de uitdagingen bekijken vanuit het *homeland*, dus voor de stafofficieren in Evere.

43

Heel de herontplooiingsoperatie kan gezien worden als een “opdracht” die zowel organiek als op bestelling uitgevoerd kan worden.

Indien we voor een “bestelde service” gaan, is het aangewezen om te ijveren voor een integrale opdracht, ook wel *door-to-door* genoemd. In dat geval dienen we onvermijdelijk te passeren via het mechanisme van de overheidsopdrachten, om (al minstens) met de Europese mededingingsregels rekening te kunnen houden. Deze procedure confronteert de stafofficier onmiddellijk met een realisatieschema van minstens een half jaar, gezien goedkeuring verkregen dient te worden door de aankoopdienst, het stafdepartement Operaties en Training, de chef Defensie, de inspecteur der financiën, de controle der vastleggingen en het kabinet Defensie en/of de ministerraad met tussenin nog publicatie- en gunningstermijnen. Uitgaande van de in de vorige paragrafen geschetste randvoorwaarden wordt het snel duidelijk dat het schrijven van een sluitend lastenboek met zo veel onzekerheden een uiterst moeilijke uitdaging is. Daarom werd al snel ervoor geopteerd om toch eerder de piste te onderzoeken van uitvoering via organiek beschikbare middelen en services.

Indien we een uitvoering met organieke middelen nastreven, dienen we ons eerst ervan te vergewissen dat alle middelen organiek beschikbaar zijn, zowel op stafniveau als lokaal in het terrein in Afghanistan, en dit kan gaan over personeel, kennis, middelen, dienstencontracten en het eraan gekoppelde overeenkomstige noodzakelijke budget.



De eerste stafoefening bestond erin om een inventaris van beschikbare werkmiddelen en contractuele vectoren te maken met het oog op de herontplooiing vanuit KAIA. Vervolgens werden een aantal multimodale (gecombineerd land-lucht-zee) routes geanalyseerd, en dit zowel via de noordelijke (over Turkmenistan/Oezbekistan over Rusland) als de zuidelijke route (via de Verenigde Arabische Emiraten over Afrika). Bovendien werden eveneens alle aangeboden *empty legs* – lees internationaal beschikbare lege vrachtruimtes – in ogenschouw genomen. Hier komen nog twee bijkomende belangrijke beperkingen naar boven: enerzijds de beperkte tot onbestaande flexibiliteit van bepaalde landen tussen Afghanistan en België om diplomatieke toelatingen (*clearances*) voor doorreis aan te bieden binnen redelijke termijnen en anderzijds de bereidheid en de mogelijkheden van deze landen om *host nation support* (HNS) te leveren in geval van noodzaak bij doorreis. Deze brainstorming leverde een veelheid aan mogelijkheden op, maar door eliminatie uit ervaring en bij consensus door een groep van *subject matter experts* (SME's) kwamen al snel volgende groepen van leidraden naar voor:

- Indien mogelijk vertrek vanuit Kabul via de lucht,
- Bij voorkeur onze partnerschappen aanspreken in het domein van *pooling & sharing* van transportmiddelen (*European Air Transport Command* (EATC), *Movement Coordination Centre Europe* (MCCE)),
- Indien mogelijk door het beschikbare contract voor het gebruik van Antonov-124-toestellen aan te spreken,
- Indien rendabel mits hergroepering of maximalisatie van ladingen in Mazar-i-Sharif (indien herontplooiing via de lucht), waar wel met volle lading opgestegen kan worden (lage hoogte en geen geografische beperkingen door omringende bergen),
- Indien mogelijk door tevens A330 te laten vliegen rechtstreeks vanuit Kabul,
- Minimaliseren van gebruik C-130 voor langeafstandstransporten (6.000 km),
- Indien mogelijk via een transitland buiten de onstabiele regio rond Afghanistan en waar hulp ingeroepen kan worden van lokale defensieattachés,
- Indien mogelijk via een transitland dat een NAVO-partner is,
- Indien mogelijk de beschikbare contractuele mogelijkheden exploiteren op het gebied van trein- en/of schipovereenkomsten (LoA: *letter of assistance*) die kunnen afgesloten worden tussen defensie en een partnerschap binnen het kader van het MCCE) (*Movement Coordination Centre Europe in Eindhoven*),
- Dit alles mits aanwending van operationele budgetten,
- Er wordt gezorgd voor eenheid van commando van het ganse redeployment team in het operatietheater,



- Alle communicatie blijft steeds via het operatiecentrum van Evere verlopen, maar het globale beheer is toegewezen aan de J4, de verantwoordelijke sectie voor logistiek specifiek ten dienste van de operaties.

Dit alles leidde tot een gedetailleerde risicoanalyse (veiligheid, stabiliteit van de oplossing, naleving van de timing, beschikbaarheid van de middelen) en kostprijsberekening. Tevens werd rekening gehouden met de bestaande ISAF *redeployment lessons learned*, zoals die ons stelselmatig bereikten via NAVO-partners en het JALLC (*Joint Allied Lessons Learned Centre*). Uiteindelijk kwam de multimodale oplossing uit de bus om via de lucht na optimalisatie van de vliegtuigladingsen in Mazar-i-Sharif alles over te brengen naar Trabzon in Turkije om van daaruit alles te verschepen naar Zeebrugge. Volgende figuur geeft een globaal beeld van de geplande Afghanistan-Turkije-België-bewegingen.



Overzicht van de langeafstandherontplooiingsroutes.

Nu was het nog kwestie van zo snel mogelijk alle transportvectoren vast te leggen en mogelijke alternatieven, al dan niet onder voorbehoud, vermits dit vele maanden op voorhand dient te gebeuren. Strategische transportmiddelen, vooral via de lucht, blijven immers op wereldniveau schaars.

## INTERNATIONALE POLITIEKE EN DIPLOMATIEKE CONTACTEN

Eens deze modus naar voor geschoven, diende de laatste klip nog genomen te worden: toelating van de Turkse autoriteiten om Trabzon als transithaven te gebruiken en een beroep te kunnen doen op de noodzakelijke *host nation support*. Het voorbereidende werk werd gedaan door de Belgische defensieattaché



© D6 Com

in Ankara. De Turkse beslissing liet echter op zich wachten, zodat in extremis nog de hulp werd ingeroepen van de minister van Buitenlandse Zaken Reynders, die deze dringende bekommernis ter sprake bracht tijdens de economische missie in Turkije van 15 tot en met 19 oktober. De finale go liet nog wel even op zich wachten, aangezien Turkije eerst intern een globaal standpunt wenste te bepalen, rekening houdend met mogelijke aanvragen in de toekomst. Het verlossende positieve antwoord kwam net op tijd, vermits kort daarop de Antonov-124 vluchten reeds gepland waren.

## UITVOERING

Op uitvoeringsniveau dient dan nog een *material en equipment management* uitgewerkt te worden: de procesflux van het materieel, de uitrustingen en stocks is een complex en lang proces. Alles start met een inventaris van het aanwezige materiaal. Klopt de boekhoudkundige situatie met de reële situatie? Zonder de voertuigen en infrastructuur mee te rekenen moesten meer dan 1 miljoen artikelen met een totale waarde van 60 miljoen euro een nieuwe bestemming krijgen. Nadien moet een opdeling gemaakt worden van de artikelen die intern verdeeld kunnen worden onder andere detachementen in Afghanistan, welke

artikelen ter plaatse kunnen blijven (schenking, verkoop, vernietiging) en wat moet terugkeren naar België. Deze beoordeling is het resultaat van een coördinatie tussen de materiaalbeheerders (eigenaars), de componenten (gebruikers) en het departement Operaties en Training. Alvorens dit alles te verzenden naar de verschillende eindbestemmingen, moeten de verschillende items op een correcte manier geconditioneerd en verpakt worden voor een verzending via intermodaal transport (land, zee, lucht). Daarbij hoort onder meer ook het aspect desinfectering ter voorkoming van mond- en klauwzeer. Dit gehele proces van identificatie over verzending tot ontvangst op de eindbestemming wordt ondersteund door het geïntegreerde logistieke beheerprogramma ILIAS.

Een ander probleem dat nog opgelost diende te worden is dat van de lokaal verworven infrastructuur. In 2009 had België met de verhuis naar het noorden van het Belgische detachement vaste infrastructuur verworven voor logement (128 kamers), administratie voor het *National Support Element* (NSE – 25 bureaus) en werkruimte (20 containers). Dit alles kwam dus ter beschikking en verschillende mogelijkheden dienden geanalyseerd te worden: afbraak, schenking, verkoop of verhuur.

De eerste maanden was niemand geïnteresseerd in overname. Zodra de Hongaren en Portugezen hadden toegezegd de rol van de Belgische *Force Protection* over te nemen, was het snel duidelijk dat zij prioritaire klanten waren en werd een afweging gemaakt tussen maximale herwinning van de initiële gemaakte kosten en faciliterend optreden voor die naties. Portugal was onmiddellijk bereid 38 logementseenheden over te nemen. Hongarije wenste echter niet te kopen. Dit leidde ons tot een internationale primeur in samenwerking met het *NATO Support Agency* (NSPA, ex-NAMSA): waarom geen syndicus overeenkomst aangaan, waarbij wij eigenaar bleven, NSPA beheerder werd en de inkomsten gebruikt werden voor onderhoud en recuperatie van gemaakte infrastructuurkosten? NSPA was aangenaam verrast met deze ook voor hen nieuwe benadering en slechts enkele vergaderingen later was alles in kannen en kruiken. Gelijklopend met de onderhandelingen werden ook nog negen bureaueenheden geschonken aan de Fransen ter compensatie van de gratis verkregen logementsinfrastructuur in Kandahar. De resterende capaciteit aan logement en bureaueenheden werd verhuurd aan de Hongaren en hen werd ook de technische zone geschonken, vermits verscheping naar België van deze verouderde doch nog steeds zeer leefbare containers niet rendabel bleek.

Tijdens de periode van de herontplooiing heeft de airbus van Defensie rechtstreeks naar de luchthaven van Kabul gevlogen in het kader van de repatriëring



van materieel (capaciteit van 40 ton of 160 m<sup>3</sup> vracht). Dit is niet standaard gezien dit toestel, in tegenstelling tot onze C-130, niet beschikt over zelfbeschermingsapparatuur (*radar & missile warning receiver, flares*, kevlar cockpit-beveiliging,...). Zowel tijdens de planning als de uitvoering van deze vluchten werd permanent de evolutie van de luchtdreiging gevolgd, onder andere met de inzet van Belgische vertegenwoordigers op het ISAF-hoofdkwartier. In geval van een incident op de luchthaven van Kabul was het operatiecentrum steeds bij machte om via een afgesproken procedure de bemanning te contacteren om alsnog te kunnen uitwijken naar Dushanbe (Tadzjikistan). Deze rechtstreekse vluchten hebben bijkomende shuttlevluchten met C-130 tussen Dushanbe en Kabul kunnen vermijden.

Alvorens de eigenlijke herontplooiing aan te vatten, werden we nog aangenaam verrast door de Noren, die wensten in te haken op ons manoeuvre: een Noors detachement verliet tegelijkertijd Masar-i-Sharif. Hierdoor werd de kostprijs van het schip gedrukt, wat het noodzakelijke budget ten goede kwam. Dit was tevens de locatie waar de Belgen geopteerd hadden om de ladingen voor de Antonov-124 te maximaliseren alvorens de vlucht naar Trabzon aan te vatten. De tien vluchten verliepen vlekkeloos.

In Trabzon kwamen ook nog andere specialisten hun steentje bijdragen: de mensen van de *Movement Control Group* (MCG) zorgden ervoor dat alles vlekkeloos verplaatst werd van de luchthaven naar de haven, na voorafgaande



coördinatie met de Turkse *host nation support* (HNS) via de Belgische defensieattaché in Ankara. Na afhandeling van de nodige administratie werd samen met de Noren het laden van schip deskundig begeleid. De verdere tocht naar Zeebrugge, ontlading en verplaatsing van het materiaal naar de diverse eenheden in België verliepen eveneens vlekkeloos.

### OVERWEGINGEN / OPGEDANE ERVARINGEN

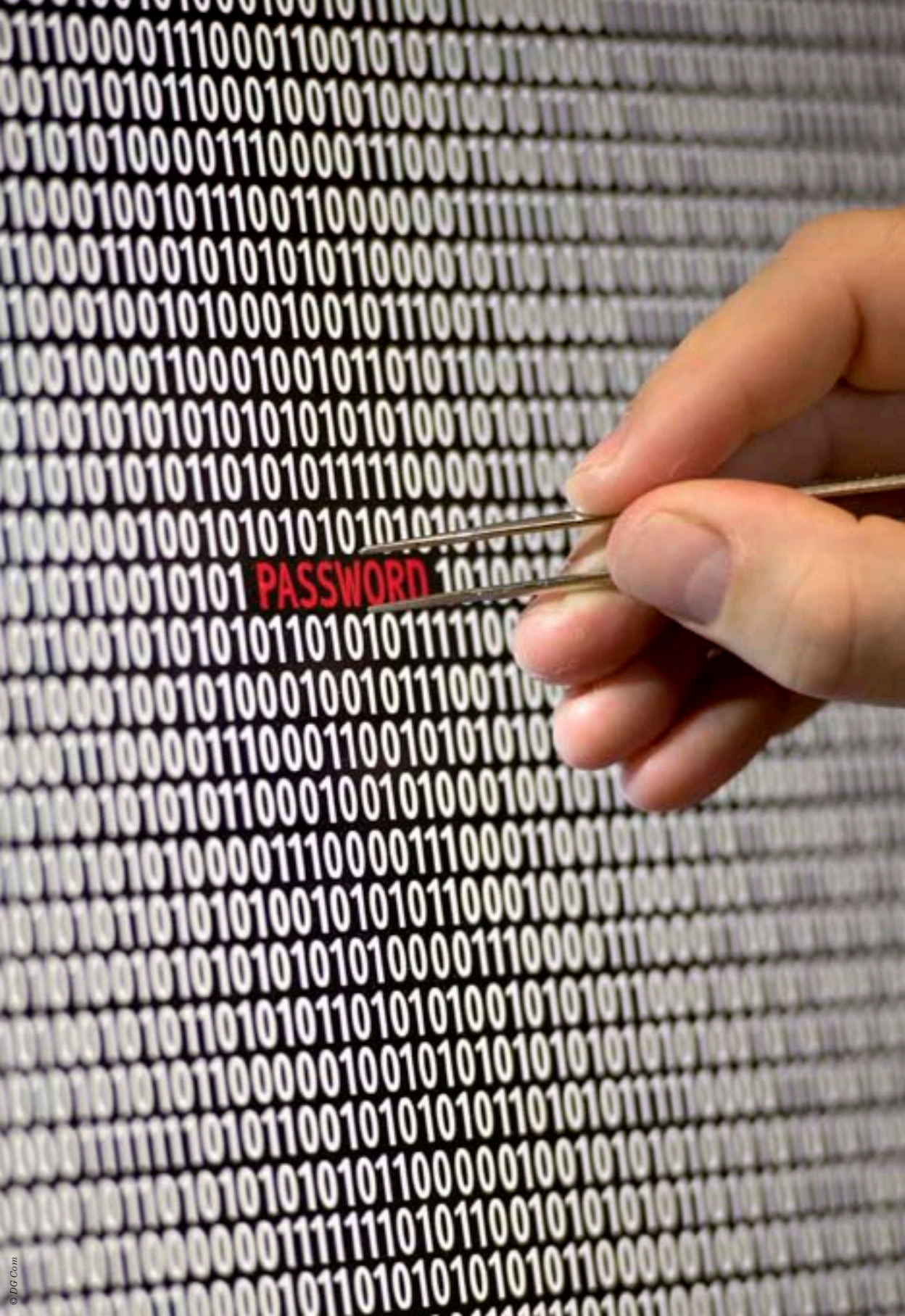
Een herontplooiing is een operatie binnen een operatie die een aangepaste *command and control* vraagt en een specifieke samenstelling en geleiding. Om een dergelijke logistiek complexe operatie met succes te kunnen uitvoeren, moet de gehele structuur *tailored to the mission* zijn.

De herontplooiing vanuit Kabul kan onomwonden een succes genoemd worden. Natuurlijk was de voorbereiding van cruciaal belang. Een combinatie van de langzaam groeiende *lessons learned* op NAVO-niveau en het samenbrengen van de Belgische specialisten in de diverse domeinen waren de sleutel tot het globale plan, steeds afgetoetst met een risicoanalyse van de mogelijke scenario's en opties. Allen die bijgedragen hebben tot dit succes mogen trots zijn. De ervaringen zullen bovendien van onschatbare waarde zijn voor de verdere nakende herontplooiingsactiviteiten.



Trefwoorden: *Afghanistan, herontplooiing, ISAF redeploy*





PASSWORD

# Cyberveiligheid: de NAVO en ons land

**DIDIER AUDENAERT**

Kolonel stafbrevethouder Didier Audenaert was van 2006 tot 2009 de Belgische *Faculty Adviser* aan het NAVO-Defensiecollege en is sinds 2009 de Defensieraadgever van de permanente vertegenwoordiger van België bij de NAVO (BELOTAN).

51



*Il n'est nullement notre intention de décrire en un seul article la problématique complexe de la cybersécurité (CD). L'OTAN forme une communauté de valeurs unique en son genre, attachée aux principes de la liberté individuelle, de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit. Nous connaissons tous la mission de défense collective de l'Alliance, ainsi que son principe de prise de décision par consensus et l'importance des consultations entre les alliés. Cet article se focalise surtout sur son rôle dans le domaine de la cybersécurité. Nous tirons de l'approche collective les mesures qui s'imposent au niveau national.*

## **WELKE CYBERBEDREIGING?**

Open bronnen bevestigen dat vooral de Russische Federatie en de Chinese Volksrepubliek de grootste cyberbedreiging vormen voor de westerse landen, terwijl Iran en ook Noord-Korea in toenemende mate over offensieve cybercapaciteiten beschikken. Aartsmoeilijk blijft ook in de toekomst de attributie van een cyberaanval (m.a.w. de vragen beantwoorden “welke Staat of wie exact valt mij aan, van waar komt de aanval?”): toen in juni 2013 in Zuid-Korea websites van het presidentiële kabinet en van overheidsorganisaties verlamd werden, kon Seoel enkel maar Pyongyang verdenken. Bronnen bevestigen dat de computersystemen van de NAVO dagelijks geconfronteerd worden met acht tot tien gesofistikeerde aanvallen. In augustus werd ook bij onze Defensie een complex computervirus ontdekt, waarvoor Amerikaanse steun ingeroepen werd bij de analyse. In september kwamen onder andere Belgacom, FOD Buitenlandse



Zaken en het Kabinet Premier prominent in het cyberdaglicht te staan. Cyberbedreiging is een dagelijkse realiteit geworden.

52

Pakketten circuleren vrij en stellen relatief eenvoudig malware ter beschikking van individuen of organisaties met kwade bedoelingen. Deze pakketten vormen op zich niet altijd een grote bedreiging, maar vergroten in aanzienlijke mate het actieterrein en maken het daardoor voor een creatieve cyberaanvaller gemakkelijker om zich te verschuilen. Op dit vlak zien we cybercriminelen, hackers en (h)activisten aan het werk.

Cyberterrorisme heeft zich tot nu toe niet gemanifesteerd, maar het zou al te naïef zijn als we deze vorm van bedreiging voor de toekomst uitsluiten. Terroristische organisaties kunnen op termijn inderdaad kritische infrastructuur<sup>1</sup> viseren om terreur te bewerkstelligen. Net zoals de terroristische actie van 9/11 ongezien was, zo leeft de vrees dat terroristen de cyberruimte kunnen misbruiken om terreur te zaaien. Cybersabotage is alvast niet nieuw meer: de Stuxnet-worm berokkende schade aan de kritische infrastructuur van het Iraanse nucleaire programma. Op zijn beurt sloeg Iran in 2012 terug met een aanval op Aramco, de Saudische oliemaatschappij. Dichter bij ons: in februari 2013 gebruikte MiniDuke een “achterdeurtje” om onder andere in ons land overheidsinstellingen en instituten aan te vallen en in april van dit jaar moest ING Nederland online bankieren of winkelen zelfs een volle dag stilleggen wegens cyberaanvallen op het betalingsverkeer.

### **NAVO EN CYBERDEFENSIE (CD): EEN NOG JONGE RELATIE MET PIT**

In 1999, tijdens operatie *Allied Force*, werd de NAVO voor het eerst geconfronteerd met massale cyberaanvallen door pro-Servische hackers, die gedurende dagen erin slaagden om de verslagen over de oorlog in Kosovo op de website van de NAVO onbereikbaar te maken. Sindsdien is gestaag een lange weg afgelegd. Met hun goedkeuring van het Strategisch Concept (Lissabon, 2010) van de NAVO breiden de staatshoofden en regeringsleiders van de 28 NAVO-lidstaten het engagement van artikel 5 van het Verdrag van Washington uit naar de cyberruimte: de Alliantie zal elke vorm van bedreiging ontraden en zich verdedigen tegen de nieuwe veiligheidsbedreigingen als deze de fundamentele veiligheid van de individuele bondgenoten<sup>2</sup> of van de Alliantie zouden aantasten. Een cyberaanval kan dus in aanmerking komen voor de toepassing van artikel 5, maar een politieke afweging door de Noord-Atlantische Raad (NAR) zal steeds uitsluitend moeten brengen: er is (terecht) geen automatisme ingesteld. De

staatshoofden en regeringsleiders erkennen dat cyberaanvallen enorme schade kunnen berokkenen en een drempel overschrijden waarbij ze de nationale en Euro-Atlantische welvaart, veiligheid en stabiliteit in gevaar brengen. Belangrijk is dat in hun Strategisch Concept de staatshoofden en regeringsleiders middelen willen ontwikkelen om cyberaanvallen te voorkomen en te detecteren, maar ook om zich ervan te herstellen. Ze zien hiertoe een rol voor het *NATO Defence Planning Process* (NDPP) dat de nationale CD-capaciteiten moet helpen verbeteren en coördineren.

NAVO verkiest vooreerst preventie boven reactie en wil daarom cyberincidenten kunnen weerstaan en de continuïteit van haar eigen communicatie- en informatiediensten verzekerd zien voor het volledige spectrum van de opdrachten van de Alliantie. De vereisten hiertoe worden vastgelegd in een serie richtlijnen, waaraan zowel NAVO-entiteiten als individuele lidstaten moeten voldoen als ze zich willen verbinden met de NAVO. Verder wil de NAVO elke vorm van duplicatie vermijden met lopende inspanningen van andere internationale organisaties of op het nationale niveau. De NAVO wil geenszins de concurrentie aangaan met bijvoorbeeld de Europese Unie, die actief samenwerkingsverbanden creëert, technische normen uitwerkt, instrumenten en organisatie verstrekt en, sinds 2006, vooral ook middelen aanreikt via de Commissie. Voorts beloven de bondgenoten dat ze informatie zullen uitwisselen in een geest van vertrouwen, wat als kritisch beschouwd wordt in het kader van CD-bewustzijn en van tijdige waarschuwing bij cyberincidenten. Topprioriteit voor NAVO is de gecentraliseerde cyberbescherming van de eigen netwerken (het hoofdkwartier in Evere, de geïntegreerde militaire structuur, operaties, agentschappen): de *NATO Computer Incident Response Capability* (NCIRC) staat in voor de gecentraliseerde cyberbescherming van de netwerken van de NAVO. Dit NCIRC werkt in Mons nauw samen met de diensten van SHAPE. De bondgenoten richten ook een *Cyber Defence Management Board* (CDMB) op, die autonoom kan handelen bij crisissen en die de NAVO-Raad informeert van zijn acties. Deze CDMB kan zich beroepen op de gemeenschap van *Civil Emergency Planning* met haar vooraf geselecteerde en getrainde nationale experts.

In het NDPP werden cyberdoelstellingen geformuleerd en opgenomen in de individuele nationale dossiers van de lidstaten, die zich bij monde van hun Defensie-ministers in juni geëngageerd hebben om die doelstellingen te realiseren tegen ten laatste 2019. Deze doelstellingen gaan onder andere over de instelling en de uitvoering van een nationaal cyberbeleid en cyberprocedures, en over een nationale *Computer Incident Response Capability*. Het NDPP verzekert de coherentie van wat de NAVO als organisatie en van wat de individuele lidstaten

doen. Het NDPP kan in een later stadium een nuttig instrument worden om de verschillende nationale capaciteiten te standaardiseren: zo kan op termijn gedacht worden aan de definiëring van wat een “cyber unit” kan zijn voor de verdediging tegen of het antwoord op een cyberaanval.

### WAAR WRINGT HET SCHOENTJE BIJ DE NAVO?

Ogenschijnlijk lijkt alles rozengeur en maneschijn binnen de NAVO. Reeds tijdens de besprekingen voorafgaandelijk aan de Top van Lissabon verschilden de bondgenoten grondig van mening over onder meer de benadering van cyber, en deze uiteenlopende visies werden achteraf nog meer geaccentueerd. De grootste breuklijnen situeren zich rond de relatie van de NAVO met partners, en over de vraag hoe de NAVO moet omgaan met een aanval op een lidstaat.

Eén bondgenoot blijft het politiek moeilijk hebben als de NAVO samenwerkt met derden, zogenaamd omdat dit indirect een invloed kan hebben op de capaciteit van de Alliantie om zelfstandig haar collectieve verdediging te kunnen uitvoeren. De gevoeligheden situeren zich echter vooral rond de Europese Unie en haar lidstaten. Deze gevoeligheden worden in de praktijk doorgaans handig diplomatiek omzeild door effectieve informele besprekingen tussen de staven van NAVO en van EU. De partnerlanden worden individueel geselecteerd, maar al te vaak vormt deze coöperatie nog steeds een spelbreker. Een andere gevoelige samenwerkingsvorm is deze met de industrie. NAVO erkent het belang van een dergelijk partnerschap voor uitwisseling van informatie, oefeningen, training van experts, enz. Alleen moeten de bondgenoten het over de parameters voor een dergelijke relatie met de industrie eens kunnen worden en hier verschillen doorgaans de voornaamste Europese bondgenoten om eng nationale economische redenen fundamenteel van visie.

Alle bondgenoten zijn het erover eens dat de hoofdverantwoordelijkheid van de NAVO de bescherming van de eigen netwerken moet zijn. De bescherming van de nationale kritische infrastructuur blijft dan weer strikt een nationale verantwoordelijkheid, wat tot gevolg heeft dat de individuele Naties voor hun nationale cyberveiligheid moeten investeren in eigen capaciteiten. Echt grondig verschillen de bondgenoten van mening over de steun die de Alliantie zou moeten geven aan bondgenoten die blootgesteld zijn aan een cyberaanval (*assistance to Allies*). Als onderdeel van NCIRC werden twee *Rapid Reaction Teams* opgericht die de bescherming van de NAVO-netwerken moeten verzekeren. Het is duidelijk dat deze twee teams slechts een beperkte (initiële?) capaciteit

betekenen en dus geen brandweerman kunnen zijn voor de hele Alliantie en haar 28 bondgenoten. Vooral Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk voelen zich gesterkt in hun overtuiging dat op niveau van de NAVO geen bijkomende capaciteit nodig is, terwijl de meerderheid van de (kleinere) lidstaten wel steun en solidariteit verwachten van de NAVO en van de andere bondgenoten. Parijs en Londen beschikken zelf over structuren, organisatie, personeel, defensieve (en al dan niet bevestigde offensieve) middelen, knowhow, enz. om hun nationale cyberveiligheid te garanderen. Ze willen deze gevoelige investeringen in de eerste plaats voor hun eigen cyberveiligheid aanwenden, terwijl de kleinere Europese landen voor een gigantische uitdaging staan en doorgaans hiermee nog moeten starten. Parijs en Londen vinden dat andere (kleinere) bondgenoten individueel naar hen moeten komen voor bilaterale bijstand, terwijl bijvoorbeeld ons land doorgaans een multilaterale benadering verkiest. Duidelijk is dat de teneur binnen NAVO is dat elke lidstaat eerst grondig orde op zaken moet stellen in de nationale organisatie.

Het debat binnen NAVO draait dus rond de toepassingswijze van solidariteit en rond de keuze van nationale versus collectieve middelen.

Modaliteiten voor CD-bijstand, consultaties en coördinaties tussen de NAVO en de bondgenoten worden bepaald door *Memoranda of Understanding* (MoU), die tussen de CDMB en de nationale autoriteiten afgesloten worden. Ook onze Defensie heeft sinds 2011 zo'n MoU met de NAVO, waarin de NAVO belooft ons te zullen bijspringen in geval van cybernood. Uit de technische realiteit en uit de lopende harde discussies blijkt dat deze bijstand vandaag niet gegarandeerd is.

In de traditionele NAVO-oefeningen voor crisismanagement wordt ook het cyberdomein opgenomen in de scenario's. Dit heeft reeds tot nuttige lessen geleid voor de interne procedures. Zo zal in de crisismanagementoefening van 2014 een cyberincident plaatsvinden op een Belgisch stuk van de NAVO-pijpleiding. Met dergelijke oefeningen kunnen de nationale procedures getest worden.

Een omgeving van *trust and security* is nodig als bondgenoten en NAVO informatie over cyber willen uitwisselen. Op technisch vlak is er wel sprake van goede samenwerking of van enige transparantie, maar op het hogere politieke vlak bestaat ongetwijfeld nog veel ruimte voor verbetering.

Het is ook nuttig te melden dat de technische aspecten van cyber binnen NAVO (o.a. NCIRC, de *Rapid Reaction Teams*,...) uitgevoerd worden door het nieuwe

*NATO Communications & Information Agency* (NCI Agency) met hoofdzetel in Evere. Sinds zijn start in 2012 en voor de komende vijf jaar is dit Agentschap in volle hervorming; we kunnen ons niet volledig van de indruk ontdoen dat NCIRC niet de hoogste prioriteit geniet die het vereist. De invoering van NCIRC blijft gedurig aanzienlijke vertraging oplopen, vooral omwille van de technische complexiteit, maar moet tegen deze winter volledig operationeel geraken.

Tot slot melden we nog dat Estland zich als klein land consequent sterk profileert op het gebied van cyberveiligheid. Estland is in elk forum de actieve woordvoerder voor cyber: de pijnlijke ervaringen van 2007 liggen aan de basis van deze proactieve houding. In Tallinn bevindt zich het *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*.

### **HOE KAN CD NATIONAAL BETER GEORGANISEERD WORDEN (VANUIT EEN NAVO-PERSPECTIEF)?**

We beperken ons tot enkele kenmerken die nuttig kunnen zijn voor onze nationale organisatie en refereren vooral aan wat onze directe burens opbouwen.

We moeten volledigheidshalve melden dat in 2005 het Ministerieel Comité voor Inlichtingen en Veiligheid een overlegplatform *Belgian Network Information Security* (BelNIS) opgericht heeft, dat regelmatig de belangrijkste federale spelers rond de tafel brengt, en dat de *Federal Computer Crime Unit* van de politie het nationale en internationale invalspunt voor cybercriminaliteit is met een 24 urenpermanentie. Deze nationale structuur werkt vandaag over het algemeen suboptimaal.

In december 2012 keurde de ministerraad de nationale cyberstrategie goed, waarin onze regering de cyberdreiging erkent. De regering heeft echter spijtig genoeg geen middelen toegekend voor de uitvoering. Zo blijven waardevolle ideeën in de koelkast, zoals de oprichting van een Centrum voor Cyber Security in België (CCSB) onder het gezag van de eerste minister. Het CCSB, dat slechts een beperkt jaarlijks budget van 3 miljoen euro nodig heeft, zou in de eerste plaats zichtbaarheid kunnen geven aan ons cyberbeleid en het centrale coördinatieorgaan worden tussen verschillende overheidsdiensten die samen instaan voor de cyberveiligheid in België.

De meest gevorderde landen hebben een nationale cyberautoriteit aangeduid, die als “Mr. Cyber” zichtbaarheid geeft en een aanspreekpunt is, maar die ook



de verantwoordelijkheid draagt voor de nationale cyberveiligheid. De VS zijn duidelijk het meest gevorderd, zoals recent gebleken is. Frankrijk heeft een dienst voor de veiligheid van informatiesystemen, die rechtstreeks van de premier afhangt. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hebben voor hun cybercentralisatie aanzienlijke middelen geïnvesteerd: budget, hardware, software en personeel. De nationale cyberautoriteit bepaalt het nationale beleid en de nationale kritische afhankelijkheden: we denken hierbij aan regelgeving voor de administraties en voor de privésector, centralisatie van de veiligheid van de kritische netwerken, vorming, enz. De erkenning van de behoefte aan een nationale cyberautoriteit is zeker niet nieuw<sup>3</sup> meer, maar de concrete invulling van de positie laat al te lang op zich wachten. In ons land moet het nationale CERT.be de centrale coördinator zijn bij het behandelen van belangrijke nationale cyberaanvallen.

Bij onze buurlanden blijkt vandaag veeleer een gezonde concurrentie te bestaan tussen veiligheidsdiensten, die actief zijn in de cyberruimte, om middelen naar zich te trekken en hun verantwoordelijkheidsdomein uit te breiden. We stellen regelmatig vast dat in België een andere tendens zich aftekent: diensten willen al te dikwijls verantwoordelijkheid afschuiven omdat de noodzakelijke middelen niet toegekend worden voor de uitvoering van de taak.

Het Nederlandse ministerie van Veiligheid en Justitie heeft in 2011 een Nationale Cyber Security Strategie uitgebracht. Nederland heeft sinds 2012 een operationeel Nationaal Cyber Security Centrum. De Nederlandse Defensie werkt tegen 2016 aan een Defensie Cyber Expertise Centrum, dat over 200 medewerkers zal beschikken. Den Haag trekt 50 miljoen euro uit voor de oprichting van dit Centrum, dat coherent past in de Defensie Cyber Strategie, die richting geeft “aan de integrale aanpak voor de ontwikkeling van het militaire vermogen in het digitale domein. Zij is daardoor van wezenlijk belang voor de toekomstige effectiviteit en relevantie van onze krijgsmacht”. Een derde actiedomein van onze noorderburen is het bevorderen van de samenwerking tussen cyberinlichtingendiensten, die hierdoor met hun 400 personeelsleden sneller en effectiever moeten kunnen optreden.

In een aantal landen wordt werk gemaakt van een moreel bindende gedragscode voor alle nationale organisaties. De meeste landen beschikken over een wettelijk kader voor de organisatie van hun cyberveiligheid. In Frankrijk wordt een wettelijk kader uitgewerkt met verplichtingen die gelden voor zowel de openbare als voor de privésector, zo worden organismen verplicht om cyberaanvallen te melden en om zich aan cyberaudits te onderwerpen.

De meest geavanceerde landen kennen een intense en eerder transparante samenwerking tussen de “IT-industrie”, de nationale administratieve overheden en het bedrijfsleven. Een zorgvuldige afweging tussen cyberveiligheid en andere factoren, zoals de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dient ongetwijfeld gemaakt te worden. We moeten toegeven dat de vermelde “IT-industrie” in deze landen vaak een grondige nationale verankering heeft.

Een puur nationale benadering is in de globale cyberruimte noch efficiënt, noch effectief, zodat een land als het onze zijn cyberveiligheid best in een multilaterale context vastlegt. Zowel de EU als de NAVO maken op een aanvullende wijze werk van normen, criteria, enz. Vooral hier voelen we de behoefte aan duidelijke nationale sturing, vandaag manifesteert zich veeleer onduidelijkheid over onze nationale vertegenwoordiging binnen deze internationale fora.

Bij de buurlanden vervaagt de artificiële grens tussen cyberdefensieve en cyberoffensieve middelen. Louter over cyberdefensieve middelen beschikken biedt duidelijk een ontoereikende bescherming. De vraag waar de grens ligt, is inderdaad zeer relevant: ons land en zijn Defensie moeten hierop een passend nationaal antwoord formuleren.

EU en NAVO erkennen het belang van cyberoefeningen. Langs NAVO-zijde worden tijdens crisismanagementoefeningen ook nationale reacties getest op cyberincidenten op kritische infrastructuur (bv. energievoorziening, havens,...) om de gevolgen hiervan te beperken. De meeste landen zijn bereid om hieraan mee te doen en maken gretig gebruik van de NAVO-oefeningen om hun nationale procedures en organisatie te optimaliseren. België neemt dus in 2014 voor het eerst deel aan een NAVO-oefening met een cyberincidentscenario. Het is volgens ons nog onvoldoende duidelijk hoe ons land zijn crisiscentrum effectief zal inzetten om aan dergelijke EU- en NAVO-cyberoefeningen deel te nemen. Dit is deels te wijten aan het relatief jonge en virtuele karakter van het cyberdomein, terwijl de andere domeinen veel traditioneler, beter gekend en dus reëler zijn.

In de verschillende landen evolueert de rol van Defensie in CD, maar niet overal met dezelfde intensiteit. In de vermelde landen neemt Defensie gestaag een belangrijker rol binnen de nationale organisatie. De Franse algemene bewapendingsdirectie telt vandaag voor CD nabij Rennes 1.200 mensen en voert tegen 2015 dit aantal op tot 1.400.

## CONCLUSIE

De focus van de NAVO ligt dus op de eigen cyberorganisatie. Vanuit een strikt NAVO-perspectief kunnen we daarom enkel de uitwerking van een effectieve nationale cyberveiligheid sterk bepleiten. Het is inderdaad op het niveau van de naties dat aan cyberveiligheid zal gewerkt moeten worden. Onder de NAVO-lidstaten zien we zich een (nieuwe) tweedeling aftekenen: een groep landen (de *haves*) die wel kunnen instaan voor hun effectieve nationale cyberveiligheid met de passende nationale middelen en een andere groep met beperkt of onvoldoend vermogen (de *have nots*). Gezien onze nationale afhankelijkheid van informatie en de kwetsbaarheid van onder meer onze economie moet ons land tot de eerste groep behoren. Slechts zo kunnen we een betrouwbare partner zijn die in aanmerking komt voor bilaterale of multilaterale samenwerking, die op zijn beurt onze nationale inspanningen kan versterken. België mag niet achterblijven ten opzichte van zijn buurlanden en moet een even sterke schakel in de ketting vormen. Ons land draagt bijkomend een verantwoordelijkheid door de aanwezigheid van de grootste hoofdkwartieren van EU en NAVO op ons grondgebied.

Een functionele cybercultuur wordt niet van vandaag op morgen in het leven geroepen. Zoiets vergt tijd voor ruime informatie, bewustwording, organisatie en vooral voor een breed gerichte vorming.



Trefwoorden: Cyber Defence, NAVO, Organisatie

---

<sup>1</sup> In 2008 werd beslist dat voor ons land “kritische informatie-infrastructuur” bestaat uit telecommunicatie, energievoorziening, de financiële wereld, lucht- en treinverkeer. Dit werd bevestigd in de wet van 1 juli 2011. Onder de definitie valt vandaag dus niet vitale infrastructuur zoals onze economie, de basisvoorziening van water of voedsel,...

<sup>2</sup> Met de term “bondgenoten” verwijzen we in dit artikel naar de 28 lidstaten van de NAVO.

<sup>3</sup> Zie artikel *Cyber Defence* door luitenant-kolonel Miguel De Bruycker in het Belgisch Militair Tijdschrift Nr. 1, jaargang 2010.



# Air-to-air refuelling (AAR): welke keuze voor Europa?

**LAURENT DONNET**

Na een welgevulde vijftienjarige carrière op F-16 gedurende dewelke luitenant-kolonel vlieger stafbrevethouder Laurent Donnet onder andere detachementscommandant was voor het eerste F 16-detachement in Kaboel in 2005, volgde hij de hogere stafcursus in Parijs, waarna hij zich bij het stafdepartement strategie vervoegde. In april 2009 werd hij als projectofficier naar het Europees Defensie-agentschap afgevaardigd, waar hij sinds eind 2010 assistant capability manager is.

61



*Le ravitaillement en vol est une capacité indispensable aux opérations aériennes modernes. Cependant, les opérations en Libye en 2011 ont démontré que, même pour un conflit de faible intensité, l'Europe ne dispose pas des moyens nécessaires pour être autosuffisante. Sans l'apport massif de moyens de ravitaillement en vol de la part des États-Unis, le conflit libyen aurait été nettement plus difficile à mener. Récemment, l'intervention de la France au Mali a elle aussi nécessité l'aide américaine pour le ravitaillement en vol, alors qu'aucune menace aérienne ne guettait. Les États-Unis, se tournant résolument vers l'Asie et le Pacifique, placent les Européens devant l'obligation de faire les bons choix capacitaires pour pérenniser la défense européenne, y compris en ce qui concerne le ravitaillement en vol.*

De beschikbaarheid van tankvliegtuigen voor het bijtanken in de lucht van andere vliegtuigen (*air-to-air refuelling* of kortweg AAR) is sinds de operatie *Allied Force* boven Kosovo in 1999 een steeds terugkerend knelpunt in multinationale militaire luchtoperaties waaraan Europese luchtmachten deelnemen. Enkel dankzij een massale bijdrage van Amerikaanse tankvliegtuigen zijn er steeds voldoende AAR-middelen in de operatietonelen, maar dit nijpende tekort wordt steeds overschaduwed en het probleem telkens op de achtergrond geschoven. Door de verschuiving van de Amerikaanse stra-

tegische oriëntatie van Europa naar Azië en de Stille Oceaan is dit echter zorgwekkend. De Europese defensie ministers hebben in april 2012, tijdens hun *Steering Board* van het Europees Defensieagentschap (EDA), unaniem erkend dat AAR achterlag en dat verdere AAR-capaciteiten prioritair moesten worden ontwikkeld. Bovendien zijn de EU en de NAVO overeengekomen dat binnen hun respectieve *pooling & sharing*- en *Smart Defense*-initiatieven AAR een *pooling & sharing*-initiatief is en dat dus de EU, meer bepaald het EDA, hierover de leiding heeft.

Tankvliegtuigen zijn *force multipliers*, waardoor gevechtsvliegtuigen naar of binnen het inzetgebied efficiënter in actie komen. Ook andere types vliegtuigen zoals de AWACS-vliegtuigen (Airborne Warning And Control System) of strategische transportvliegtuigen maken gretig gebruik van AAR. De rol van strategische tankvliegtuigen groeit terwijl de Europese vloten verouderen. Overigens zijn de EU-lidstaten niet in staat om voldoende tankvliegtuigen te leveren om aan de Europese militaire vereiste te voldoen. Europa beschikt vandaag over 42 tankvliegtuigen van 12 verschillende types die enkel door 7 lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) geleverd worden, wat neerkomt op slechts een bijdrage van ongeveer 35% van de nodige AAR capaciteit voor Europa. Tevens brengt de hoge fragmentatie aan vliegtuigtypes een lage efficiëntie met zich mee. Het resultaat van dit alles is een torenhoge afhankelijkheid van Amerikaanse tankvliegtuigen die bijvoorbeeld voor de operaties boven Libië in 2011 bijna 80% bedroeg.

### ***AIR-TO-AIR REFUELLING-PROJECTEN*** **BINNEN HET EUROPEES DEFENSIEAGENTSCHAP**

Begin 2011 heeft het EDA een zowel kwantitatieve als kwalitatieve AAR-analyse gerealiseerd voor zijn lidstaten. Voor de aanschaf van nieuwe capaciteiten werden een aantal aanbevelingen uitgevaardigd met het oog op coherentie in de verschillende toekomstige projecten: zowel tactische als strategische tankvliegtuigen voorzien van zowel systemen met *probe & drogue* (flexibele koppeling) als *boom-refuelling* (rigide arm) moeten beschikbaar zijn om aan de verschillende vereisten tegemoet te komen, de aanschaf van *Multi Role Tanker Transport* (MRTT) wordt aanbevolen om de flexibiliteit van de AAR-middelen te verhogen, de huidige fragmentatie aan vloottypes moet verminderen en ten slotte moet de potentiële AAR-capaciteit van vliegtuigen maximaal benut worden door het aanschaffen van *plug & fly*-AAR-uitrustingen<sup>1</sup>.



Probe and Drogue



Boom

© Vrador

© Vrador

Na deze analyse werd in mei 2011 een *Request For Information* (RFI) naar de wereldwijde AAR-industrie gestuurd om mogelijke oplossingen voor het tekort te identificeren. Het RFI-rapport werd in oktober van hetzelfde jaar aan de landen overhandigd zodat ze een volledig overzicht hadden van de aanschafmogelijkheden van AAR-capaciteiten. Om de verschillende initiatieven die hieruit konden voortvloeien te leiden of te coördineren, werd binnen het EDA in september 2012 een projectteam AAR (PT AAR) opgericht dat een pakket aan projecten in vier pijlers heeft opgesplitst: kortetermijnoplossingen, de optimalisatie van huidige middelen en organisaties, de optimalisatie van het gebruik van de A400M in de AAR-rol en ten slotte de aanschaf van een strategische tankcapaciteit. Om de twee à drie maanden komt deze PT AAR in het EDA samen om de stand van zaken in de verschillende pijlers te geven en eventuele nieuwe oplossingen of ontwikkelingen te bespreken.

Oplossingen op korte termijn zijn niet talrijk. Slechts twee werden door het EDA als krachtadig genoeg geëvalueerd: het leasen van bestaande tankvliegtuigen of het aanschaffen van AAR-diensten van een commercieel bedrijf. Geen enkel land heeft interesse getoond voor de eerste oplossing en voor de tweede werd een voorstel van een bedrijf – inclusief een demonstratieperiode – aan de landen voorgesteld, maar tot nu toe is ook hiervoor geen belangstelling geuit. Voor het EDA blijft dit commerciële voorstel echter een uitstekende manier om in geval van nood over een latente AAR-capaciteit te beschikken. Immers, eens men op een bepaald type vliegtuig AAR mag uitvoeren, blijft dit duren zolang geen technische veranderingen aan de vliegtuigen (tankvliegtuig en ontvanger) worden aangebracht.

De tweede pijler betreft de optimalisatie van huidige middelen en organisaties en is de meest exhaustieve. In een eerste subpijler leidt het Europees luchttransportcommando een groep, open voor alle bondgenoten, die zich vooral ontfermt



De vier AAR-pijlers van het EDA

over hoe de huidige en toekomstige MRTT's zo efficiënt mogelijk aangewend worden. Zoals eerder vermeld werd de aanschaf van deze vliegtuigen door het EDA aangewezen, maar de vraag is hoe men met de twee hoofdtaken (tanken en luchttransport) van deze platformen het beste zal omgaan en op welke basis men tijdens crisissen de ene dan wel de andere taak zal bevoordelen. Een andere subpijler buigt zich over de nodige toestemmingen die alle vliegtuigen nodig hebben voor het uitvoeren van zowel technische als operationele AAR-operaties. In technische termen spreekt men hier over AAR-klaringen (*AAR clearances*). Het ontbreken hiervan was één van de belangrijkste lessen op gebied van AAR die in 2011 na *Operation Unified Protector* boven Libië getrokken werd. Italië, het EDA en het Movement Coordination Centre Europe (MCCE) hebben hun krachten gebundeld om van 2 tot 13 september 2013 een collectieve klaringsperiode voor het Italiaanse tankvliegtuig (KC-767) te organiseren. Hierdoor konden op een zeer korte periode een groot aantal AAR klaringen verzameld worden. Dergelijke oefeningen zullen in de toekomst herhaald worden met andere tankvliegtuigen. Een derde onderdeel van deze tweede pijler kijkt naar de mogelijke extra capaciteiten waarover de Britten vanaf 2015 met hun Voyager-tankvliegtuigprogramma zouden kunnen beschikken. Hier spreekt men niet enkel over AAR-vliegreuen, maar ook over gebruik van vluchtsimulators,



onderhoudsinfrastructuur en opleidingscentra in Brize Norton. Een eerste stap zou al in 2014 kunnen plaatsvinden door een collectieve klaringsperiode te organiseren voor het Voyager-tankvliegtuig zoals dit met het Italiaanse gebeurd is. Ten slotte zal de laatste pijler zich met de diplomatieke toelatingen voor AAR-operaties boven het Europese luchtruim bezighouden. Vandaag duren de aanvraagstermijnen om toestemmingen voor AAR-operaties te verkrijgen te lang om flexibel te zijn en verschillen daarenboven in de meeste landen. De bedoeling is de condities voor het verkrijgen van de diplomatieke toelatingen tussen de Europese bondgenoten te vereenvoudigen en te harmoniseren.

Het A400M-transportvliegtuig dat zes Europese lidstaten (België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Spanje en het Verenigd Koninkrijk) aangekocht hebben, zal in de komende tien jaar aan de respectieve luchtmachten geleverd worden. In totaal werden 160 vliegtuigen besteld, waarvan 7 voor België en 1 voor Luxemburg dat door de Belgische Defensie gerund zal worden. Op gebied van AAR is de A400M een *plug & fly*-vliegtuig, dat wil zeggen dat men de aangekochte AAR-uitrusting simpelweg aan het ruwe vliegtuig kan aanhechten om het dan op technisch gebied om te vormen tot een tankvliegtuig. Alle nodige leidingen worden in het basispakket van de A400M ingebouwd, wat een latere AAR-rol steeds mogelijk maakt. Voor een bestelling van 160 A400M's zijn er door de landen slechts 29 AAR-kits aangeworven, waardoor een groot potentieel ontstaat om meer vliegtuigen van die AAR-uitrusting te voorzien. Dit is een manier om aan mindere kosten een AAR-capaciteit te kunnen aanwerven. Naargelang het type tankvliegtuig is de prijs voor een A400M-AAR-kit 10 tot 20 keer goedkoper dan een tankvliegtuig zelf.

De laatste maar tevens ook ambitieuste pijler betreft de aanschaf van een strategische tankcapaciteit voor Europa. In november 2012 hebben de ministers van Landsverdediging van België, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Polen, Portugal en Spanje een *Letter of Intent* voor een *European Strategic Multirole Tanker Transport Initiative* getekend. Onder sterk Nederlands voorzitterschap worden sinds begin 2013 de nodige stappen gezet om tegen 2020 over een *pool* van strategische tankvliegtuigen van hetzelfde type te beschikken. De landen zijn druk bezig de verschillende concepten en technische documenten te schrijven en in de zomer van 2013 werd de onderhandelingsprocedure voor de keuze tussen de Airbus A330 en Boeing B767 (KC-46-versie) aan de Gezamenlijke Organisatie voor Samenwerking op Defensiematerieelgebied (OCCAR) toevertrouwd. Het eerste bindende document van deze pijler zal het gezamenlijke *Memorandum of Understanding* (MoU) zijn dat de financiële en operationele details zal bepalen. Deze MoU wordt tegen eind 2014 of begin 2015 verwacht.

### **AIR-TO-AIR REFUELLING VOOR BELGIË?**

66

Zoals eerder vermeld vertoont de EU een nijpend tekort aan tankvliegtuigen en dat zal zo blijven indien geen drastische maatregelen getroffen worden. In april 2013 gaf de NAVO tevens nog duidelijke AAR-vereisten aan verschillende bondgenoten, waaronder België, wat de druk op deze landen nog zal verhogen om een eigen (multinationale?) AAR-capaciteit aan te schaffen. Voor eigen gebruik heeft België nood aan vooral *boom AAR* voor de F-16's en eventueel een kleine hoeveelheid *probe & drogue* voor de A400M. Met dit in het achterhoofd zou men dus kunnen nagaan of België geen baat erbij heeft om een rol te spelen in de verschillende oplossingen die door EDA's PT AAR gecoördineerd worden.

Dat de Belgische Defensie met investeringsbudgetten worstelt, is een publiek geheim. Het zal in de komende jaren dus moeilijk zijn om aan alle EU- en NAVO-eisen te voldoen, maar ook om de eigen gewenste middelen aan te schaffen. Toch zijn bepaalde capaciteiten onmisbaar en indien men onze huidige trend met betrekking tot het luchtwapen zou willen behouden, zou AAR daarvan deel moeten uitmaken. Vandaag worden de AAR-diensten door België op drie verschillende manieren betaald: 1) door het mechanisme van de Foreign Military Sales (FMS) dat een globaal pakket van Amerikaanse diensten en materieel omvat, 2) door het mechanisme van *Air Transport, AAR and other Exchange of Services* (ATARES) dat erop neerkomt een dienst door een dienst te betalen, in dit geval C-130-uren voor AAR en ten slotte 3) door rechtstreekse betaling met werkingsbudgetten. Voor de toekomst zou het aangeraden zijn om de twee laatste manieren te behouden en AAR door middel van andere diensten of werkingsbudgetten te betalen.

In het kader van EDA's eerste pijler (commerciële AAR) is het redelijk te stellen dat deze diensten op dezelfde wijze aangeschaft zouden kunnen worden zoals België dat doet voor zijn strategische luchttransport met de AN-124 onder het contract *Strategic Airlift Interim Solution* (SALIS). Voor de pijlers 2B en 2C (AAR-klaring) zou België een kleine inspanning kunnen leveren om een duidelijke procedure (zowel technisch als operationeel) te bepalen die dan gebruikt zou kunnen worden voor de klaring van de vliegtuigen van Defensie op huidige en toekomstige tankvliegtuigen waarvoor klaringen nog niet bestaan. Men weet nooit wat de toekomst zal brengen en al kan men in geval van nood eventueel een *urgent request*-klaring aanvragen, de bemachtiging hiervan blijft in de handen van de tankvliegtuignatie en is dus onzeker voor de aanvrager. Op dit niveau is zekerheid echter aan te raden. Voor wat onze A400M betreft zou het niet ondenkbaar zijn om voordeel te halen uit het aanwerven van AAR-kits die

door een ander land of consortium van landen zou worden aangekocht. België zou dan het gebruik van zijn A400M kunnen verhuren voor baar geld of via het ATARES-mechanisme. Ten slotte, voor de laatste pijler die de strategische tankvliegtuigcapaciteit voor Europa bekijkt, zou België, alweer omwille van het probleem van investeringsbudgetten, eventueel voor een mechanisme van *pay-by-the-hour* kunnen gaan. Ter herinnering, België betaalt vandaag AAR-diensten via FMS of met werkingsbudgetten. Dit zou zo moeten blijven maar in plaats van dit aan de Verenigde Staten te betalen, zou in de toekomst voor een Europese oplossing geopteerd kunnen worden. Dit zou logisch zijn doordat ten eerste Amerikaanse middelen in Europa minder aanwezig zullen zijn en ten tweede de Verenigde Staten zelf gevraagd hebben dat Europa voor Defensie meer op eigen benen zou staan.

## CONCLUSIES

*Air-to-air refuelling* (AAR) is een absolute noodzaak voor de Europese Defensie en zal tenminste nog de volgende vijftien jaar met een nijpend tekort kampen waaraan gewerkt zal moeten worden. AAR is een dure aangelegenheid en in deze financieel moeilijke tijden is het uiterst ingewikkeld om de juiste keuzes te maken. Niettemin zijn er alternatieven om aan AAR-diensten te geraken zonder zware investeringen. Commerciële AAR-diensten zijn een mogelijke oplossing maar ook de potentiële A400M-AAR-capaciteit op de Belgische vliegtuigen zou in de toekomst nuttig gebruikt kunnen worden. Een deelname aan het Europese multinationale initiatief om een strategische tankvliegtuigcapaciteit tegen 2020 aan te schaffen is misschien de optie die het best aan de Belgische vereiste zou voldoen. Cruciaal is echter om op dit moment alle opties open te laten. Voor Europa – en zeker België – is en blijft AAR een noodzaak om onze gevechtsvliegtuigen de mogelijkheid en de flexibiliteit te geven die ze nodig hebben om hun taken optimaal te vervullen.



Trefwoorden: *Air-to-air refuelling – Europese defensie – Pooling and sharing*

---

<sup>1</sup> Geldt voor de A400M en C130J.



# Defensie: een overheidsbedrijf zoals (g)een ander?

**PATRICK VAN HOESERLANDE**

Majoor van het vliegwezen stafbrevethouder

Sinds zijn kennismaking met kwaliteit loopt “beter beheer” als een rode draad door zijn loopbaan, ook toen hij verantwoordelijk was voor de begeleiding van Internal Control op het kabinet van de Chef Defensie. Momenteel werkt hij aan het opleidings- en trainingsbeleid binnen het hoofdkwartier van de *Allied Command Transformation* in Norfolk (USA).

*La Défense, entreprise publique, entreprise commerciale ou service public : ressemblances et différences ?*

*Partant de sa définition, l'auteur montre que les éléments d'une entreprise publique se retrouvent en tout ou en partie à la Défense.*

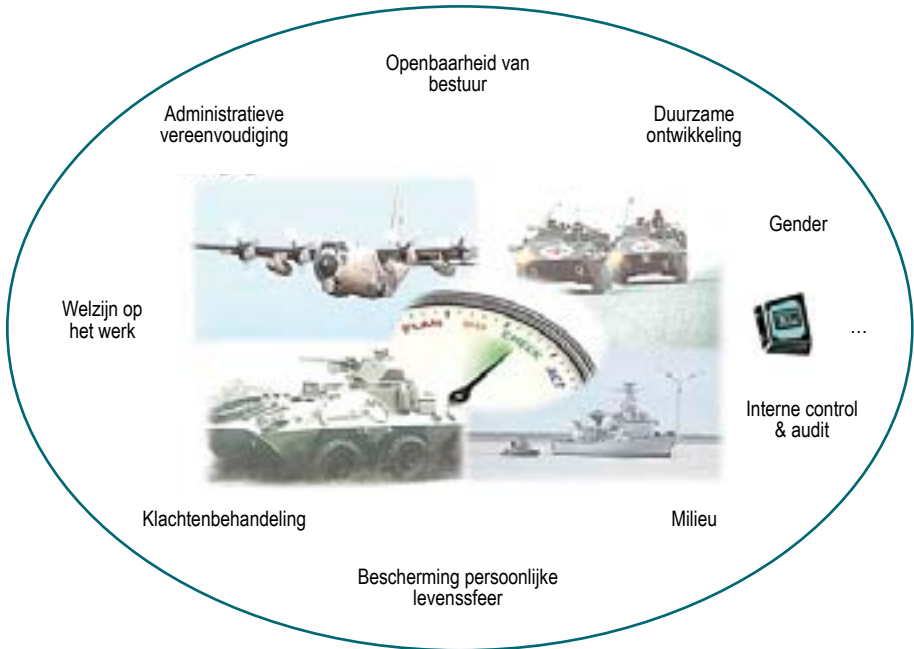
*Suivant une même approche, il conclut que la Défense, dans son rôle de protecteur de nos concitoyens, ne peut se permettre de fonctionner comme une entreprise commerciale.*

*L'abandon de l'élément « profit » permet de passer du concept d'entreprise publique à celui de service public, au service des citoyens. Une relation directe entre l'organisation et le citoyen existe donc. L'auteur montre les raisons, souvent liées à la spécificité des activités de la Défense, pour lesquelles cette proximité avec les citoyens est peu présente.*

*Il conclut enfin sur la recherche à réaliser au sein de l'« entreprise Défense » de l'équilibre nécessaire entre efficacité et efficience, tenant compte de la spécificité des activités réalisées.*

Dit artikel zou de lezer ertoe moeten aanzetten om na te denken over de mate waarin doeltreffendheid en efficiëntie bij Defensie met elkaar verzoenbaar zijn en wat men onder de noemer militaire specificiteit kan verstaan.

Defensie moet in de uitvoering van haar opdracht ontegensprekelijk doeltreffend zijn, anders ondergraaft ze haar bestaansredenen. Bovendien is er een



groeïende maatschappelijke druk opdat de dienstverlening van de overheden zo efficiënt, zelfs zo economisch mogelijk georganiseerd zou worden. Zoals de andere federale overheidsdiensten dient Defensie zich aan te passen aan een steeds sneller veranderende Belgische maatschappij. Soms gebeurt dit niet op identieke wijze, omdat Defensie binnen België een unieke “corebusiness” heeft: het voorbereiden en voeren van operaties (voornamelijk) in het buitenland.

Total quality management, project management, internal control,... zijn geen loze woorden maar wel allemaal aanpakwijzen van het beheer die de laatste decennia als golven door Defensie gerold zijn. Hoewel de meeste van deze toepassingen hun oorsprong of inspiratie vinden in het militaire milieu, zijn ze allemaal gemodelleerd naar de commerciële wereld. Daarna kwamen ze vaak onder het mom van een nieuwe, verbeterde benadering als een boemerang terug. Sommige ervan veroorzaakten een kleine rimpel doorheen de organisatie, anderen hadden het effect van een tsunami. Sommige bleken een meerwaarde te bezitten, andere waren vaak oude wijn in nieuwe zakken.

Managementtechnieken en efficiëntie gaan hand in hand, maar maakt het streven naar meer efficiëntie van Defensie een bedrijf?

## **WE ZIJN EEN OVERHEIDSBEDRIJF!**

Wanneer onze noorderburen spreken over het Defensiebedrijf, hebben ze het waarschijnlijk niet volledig mis. Maar wat verstaan we onder een bedrijf? Hoewel het begrip algemeen gebruikt wordt, is het niet gemakkelijk een eenduidige definitie te vinden. Voor dit artikel stellen we dat een bedrijf een organisatie van mensen en middelen is, met als doel het leveren van producten of het verlenen van diensten aan andere organisaties of particulieren. Hierbij aanvaardt deze organisatie de onzekerheid ten aanzien van de uitkomsten van het productieproces en streeft het naar de maximalisatie van haar doelstellingen. Toetsen we nu deze criteria aan onze Defensie.

We mogen Defensie gerust als een organisatie van mensen en middelen beschouwen, omdat de drie basispijlers van iedere organisatie, namelijk competentie, structuur en beheersing van het geheel, vervuld zijn. Zoals elke organisatie zetten we in zowel op gezamenlijke competenties als op specifieke voor personen of groepen. Dat specifieke competenties vaak binnenshuis opgebouwd worden, is uniek en onderlijnt de belangrijkheid ervan voor Defensie. De structuur wordt gevormd door de hiërarchische lagen van de organisatie en de niveaus waar beslissingen worden genomen en opdrachten gegeven. Ook deze pijler is goed uitgebouwd, hoewel de duidelijkheid van de militaire hiërarchie enigszins opgegeven is ten behoeve van de flexibelere, in principe efficiëntere maar moeilijker beheersbare, matrixorganisatie. De beheersing, tegenwoordig beter bekend onder de term “internal control”, zorgt ervoor dat een organisatie binnen bepaalde grenzen bereikt wat ze wenst te bereiken of moet bereiken.

Als overheidsbedrijf zijn we voornamelijk een dienstverlenend bedrijf. Op de procesplaat van Defensie leiden alle hoofdprocessen naar twee diensten: het voeren van operaties en het paraat stellen van de juiste capaciteitenset. De tweede dienst zorgt ervoor dat we de eerste in alle omstandigheden kunnen blijven garanderen.

De klant van de eerste dienst is in eerste instantie de regering, gevolgd door de bevolking. Deze dienst wordt mogelijk gemaakt met het resultaat van de capacitaire opbouw, terwijl de operaties de proef op de som zijn. Er dient wel erop gewezen te worden dat onze actuele operaties in het buitenland maar een deel vormen van onze opdracht<sup>1</sup>.

Deze situatie lijkt sterk op die van de brandweer. Branden blussen is zeer zichtbaar en de “klanten” weten zeer goed wat ze van brandweerlui kunnen verwach-

ten. En natuurlijk kunnen branden maar geblust worden met het aanwezige materiaal in combinatie met de verworven competentie van het uitgerukte brandweerkorps. De brandweer doet en kan natuurlijk veel meer en ook al rukt de grootste ladderwagen uiterst zelden uit, toch zou de onmogelijkheid om een brand in een flatgebouw te bestrijden een onaanvaardbaar risico zijn!

Het aanvaarden van risico's, zelfs levensgevaarlijke, vormt een wezenlijk onderdeel van het militaire beroep. Tijdens operaties aanvaarden we een zeker risiconiveau. Deze is meestal ingegeven door het altijd aanwezige tekort aan middelen tegenover de omvang van de opdracht of een gebrek aan informatie. Het is deze houding ten opzichte van risico's waarvoor we gekend zijn en waardoor we vooraan in het peloton met onder andere politie en brandweer zitten. Defensie onderscheidt zich van politie en brandweer doordat ze enerzijds ingezet kan worden in omstandigheden waar veel hogere geweldniveaus gehaald worden en anderzijds ook overal ter wereld, wat voor extra onzekerheid en risico zorgt.

Op het vlak van organisatorische risico's hebben we echter nog maar weinig structurele ervaring. Ja, het hogere kader heeft zeker een idee van de onzekerheden binnen zijn bevoegdheidsdomein, maar we missen een organisatiebreed beeld. Met de systemische aanpak onder impuls van "internal control" lijkt deze tekortkoming beetje bij beetje weggewerkt te worden. In ieder geval mogen we stellen dat Defensie, al dan niet collectief, met risico's kan omgaan en ze aanvaardt.

Het laatste criterium om een bedrijf te zijn, en dus onze noorderburen gelijk te geven, is het streven naar de maximalisatie van de doelstellingen. Hier ook zijn we in dit domein voorbeeldig in operaties, maar scoren minder sterk op het vlak van organisatiebeheer.

Met twee volwaardige ja's en twee twijfelgevallen kunnen we besluiten dat Defensie een bedrijf is: een bedrijf binnen de overheid, een overheidsbedrijf dus. Betekent dit nu ook de onmiddellijke toepassing op alle niveaus van allerlei managementtechnieken?

### **MAAR ZIJN WE EEN ONDERNEMING?**

Als we over bedrijven spreken, denken we niet spontaan aan de politie, de brandweer, de belastingen,... Als we over overheidsbedrijven spreken, denken we eerder aan organisaties zoals Belgacom, de NMBS, enz. De analogie met het "bedrijf Defensie" ligt niet voor de hand. We denken bij een bedrijf vaak aan



een grote of kleine onderneming. We gebruiken dus bedrijf en onderneming als synoniemen, maar dat zijn ze niet. Binnen het economische bestel is een (commerciële) onderneming een bedrijf dat gericht is op het maken van winst. Een kleine nuance die een groot verschil maakt.

Gaan we even terug naar het blussen van branden en de directe interesse van de “klant”. Stel dat de brandweer een nieuwe grote ladderlift voor het grootste appartementsgebouw in de stad wil aanschaffen omdat het 30 jaar oude, maar weinig gebruikte voertuig nog maar moeilijk te onderhouden valt. De “klant” denkt dan vaak: is die vervanging wel nodig en waarom nu? Of kan het anders door bijvoorbeeld die van de burens te lenen?

Het schoentje wringt dus hevig als onze tweede dienst, de capacitaire opbouw, onvoldoende of niet actief genoeg gesteund wordt door onze klant. Het opbouwen van een nieuwe capaciteit neemt jaren in beslag en als ze onvoldoende volwassen is, kan ze ook niet ingezet worden. Het alternatief is het sturen van een minder of niet geschikte capaciteit met het nemen van grotere, operationele of zelfs strategische risico's tot gevolg.

Een onderneming met winstoogmerk zou deze situatie compleet anders bekijken. Kleinere ploegen met beperkt materieel zouden zorgen voor maximale winst, desnoods ten koste van de eigenaar van het brandende huis. De bewoners van het appartementsgebouw zullen ofwel een speciale premie betalen, ofwel zelf voor de evacuatie instaan. Dienstverlening wordt ondergeschikt aan winstmaximalisatie. We zijn dus een overheidsbedrijf, maar geen onderneming en dat is maar goed ook, anders vervult de staat zijn meest fundamentele bestaansredenen niet meer, de bescherming van zijn burgers.

### **OF EEN OVERHEIDSDIENST?**

Het weglaten van het winstelement wijzigt het begrip overheidsbedrijf in overheidsdienst. Het woorddeel “dienst” is hier van bijzondere betekenis, want dit type organisatie staat ten dienste van de burger. Een nobele missie die ons als militairen zeker moet behagen, want dienstbaarheid is geen onbekende waarde voor ons.

Maar het is niet omdat je ten dienste van de bevolking staat, dat je in dezelfde groep zit. Immers, een overheidsdienst moet ervoor zorgen, wars van alle beschouwingen van efficiëntie en effectiviteit, dat iedere burger op een gelijkwaardige manier behandeld wordt. Er is dus een directe relatie tussen de dienst en de

burger. Een relatie die, op een aantal uitzonderingen na, bij Defensie ontbreekt. Wij werken immers ver van onze burger voor het zogenaamde hogere nationale belang. Deze relationele afstand is een eerste specificiteit van onze krijgsmacht. Deze afstand maakt het voor Defensie vaak ook niet gemakkelijk om met een “instant en sociale media georiënteerde” politiek, de nodige middelen te verkrijgen voor de noodzakelijke aanpassingen aan haar capaciteitsset.

De diversiteit en het niet permanent zijn van de te vervullen opdrachten in (meestal) buitenlandse inzetgebieden door een strijdkracht die, onder bepaalde omstandigheden en voorwaarden, legitiem dodelijk geweld moet aanwenden in de uitvoering van zijn taken vormt een tweede aspect van de militaire specificiteit.

Een ander, belangrijk kenmerk is dat we steeds klaar moeten zijn om bevolen opdrachten uit te voeren, wat die binnen het legale kader ook zijn. Operationele inzet impliceert snelheid in de besluitvorming en in de uitvoering. Dit vergt een duidelijke *chain of command* die het nodige gezag draagt zodat bevelen snel en precies opgevolgd worden, maar die ook gehouden is aan de verplichting om rekenschap af te leggen. Dit alles vereist een paraatstelling op permanente basis.

Een laatst belangrijk element van de militaire specificiteit is de aard van en het risico verbonden aan de uit te voeren opdrachten, waarbij het leven van de militair in gevaar kan zijn. Het vertrouwen op je buddy en op de groep speelt daarbij een cruciale rol. Groepscohesie gebaseerd op een sterke discipline is van levensbelang in gevechtssituaties. Ook “veilige” opdrachten zoals deelname aan vredesoperaties of aan humanitaire hulp houden bepaalde risico's in. De impliciete, onvoorwaardelijke aanvaarding hiervan is één van de hoekstenen waarop de specificiteit van de militair als individu gevestigd is.

Het is waar dat al deze elementen te vinden zijn in de andere overheidsdiensten – denken we daarbij aan het gebruik van wapens door de politie, de buitenlandse inzet van onze diplomaten, de grote diversiteit bij de brandweer, enz. – maar geen enkele combineert deze diversiteit in zijn kernactiviteiten<sup>2</sup>. Een overheidsdienst ja, maar niet zoals de andere.

### **WAARIN VERSCHILLEN WE NOG?**

Een heleboel managementtermen en -concepten hebben een militaire oorsprong en toch slagen we met moeite erin om deze begrippen in onze organisatie toe te passen. Eén aspect van de moeilijkheid is de vertaalslag die nodig is om de

commerciële begrippen om te zetten in militaire. Vaak zorgt de omzetting voor meer in plaats van minder verwarring. Maar dat is niet alles.

De vraag die we hierbij moeten stellen slaat niet op de parallellen met de commerciële bedrijven, maar op de verschillen. Wat is het effect van de militaire specificiteit op onze bedrijfscultuur en in welke mate willen of mogen we ze aanpassen? Indien volgens de chaostheorie een vlinder een storm kan veroorzaken, kan een kleine culturele aanpassing een groot effect op de uitvoering van operaties hebben. Kennen we deze gevolgen?

Materieel is belangrijk en nodig, maar mensen zijn de essentie van een militaire capaciteit<sup>3</sup> en de zwakste schakel is bepalend voor de doeltreffende waarde van een (militaire) capaciteit. Een slecht opgeleide eenheid met weinig gemotiveerd personeel dat ingezet wordt onder gebrekkig leiderschap zal steeds slechter presteren, zelfs indien de eenheid numeriek in de meerderheid en goed uitgerust is, dan een gemotiveerde, goed getrainde en vakkundig geleide eenheid. De militaire geschiedenis staat bol van dergelijke voorbeelden. De juiste (bedrijfs) cultuur heeft dus een enorme impact op de uitkomst van een operatie.

Ondanks alle gelijkenissen zijn oorlogsvoering en marketing fundamenteel verschillend. Een operatiezone is geen markt. Een bedrijf kan bij verlies beslissen om uit de markt te stappen. Een detachement heeft deze keuze niet. Von Clausewitz wees ons al erop dat militairen ingezet worden als alle andere middelen falen. We worden nog steeds in deze rol gebruikt en dus is niet uitvoeren of uitstappen geen echte optie, want na ons is er niemand meer. Dit is de reden waarom we, als het moet, de toestemming hebben om geweld te gebruiken. Als laatste oplossing om een goede afloop af te dwingen zijn we actief in de “bedrijfstaking” van vernietiging van mensen en materiaal.

Deze laatste toevlucht tot georganiseerd wapengebruik met vernietigend effect verplicht ons tot het snel en op aangepaste wijze winnen van de geweldsfase van ieder conflict, ongeacht de kostprijs. Effectiviteit gaat voor efficiëntie! Daarbij wordt de waarde van de doelstelling niet in vraag gesteld. Pas nadat effectiviteit gegarandeerd is, vindt efficiëntie een plaats. Deze onwrikbare focus op effectiviteit in operaties speelt een sleutelrol in onze specificiteit. Er dient dus over gewaakt te worden dat bedrijfsgericht denken en de toenemende technologische complexiteit onze doeltreffendheid niet aantasten.

Efficiëntie maakt management belangrijk in een bedrijf, vaak belangrijker dan leiderschap. Opvallend: crisismanagers zijn meestal leiders in plaats van ma-

nagers omdat ze in een korte tijd zeer doeltreffend moeten zijn. Leiderschap is voor een militaire groep, wat ook haar grootte is, het belangrijkste element, maar tevens ook de meest complexe. Daarbij kunnen onze commandanten, onze leiders, risico's niet delegeren. Ze nemen die zelf. Leren het bevel te voeren om de opdracht tot een goed – “goed” en niet “efficiënt” – einde te brengen is hierdoor de kern van een militaire opleiding.

Oorlogsvoering is nog steeds een combinatie van wetenschap en kunst. De titel *De kunst van het oorlogvoeren* heeft nog altijd niet aan waarheid ingeboet. Oefenen, oefenen en nogmaals oefenen zorgt ervoor dat de muzikanten in een orkest samen een kunstwerk afleveren, zo ook militaire detachementen. Voeg daarbij nog de onvermijdelijke *fog of war* en het woord “vertrouwen” komt op de voorgrond. Vertrouwen dat de “collega's” zullen doen wat ze beloofd hebben, ongeacht de kostprijs. Vertrouwen dat de andere een expert is in wat hij doet, dat hij alle kansen heeft op succes ondanks het onvoorziene. Joint denken vergroot de globale effectiviteit, zolang we ieders specificiteit maar behouden. Een Gentse waterzooi smaakt beter dan een stoemp. Hoewel de laatste gemakkelijker te maken is.

De onzekerheid die gepaard gaat met oorlogsvoering of *conflict handling* en het humane karakter van een conflict zorgen ook ervoor dat netwerken nooit de *boots on the ground* zullen vervangen. Onze sensoren mogen dan nog zo performant zijn, de (infanterie)soldaat zal steeds de interface met de bevolking zijn. Want op het einde van de rit gaat het altijd om de lokale bevolking en het oplossen van conflicten. Een conflict ontspint zich steeds tussen mensen en hun belangen, wat ook het voorwendsel is.

Hoe graag we het ook willen geloven – al is het maar omdat het onze taak veel gemakkelijker zou maken – de kenmerken van oorlogsvoering veranderen met de mens, en niet met de technologie of de economie. Technologische vooruitgang levert in de interactie van geweld, hoe interessant ook, slechts een tijdelijk voordeel op. Onze vijand of tegenstander zal zijn gedrag veranderen zodat het voordeel wegsmelt. De basishypothese van de economie is dat de mens een rationeel wezen is. Oorlogsvoering is doorspekt van emoties. Het is dus beter lessen te trekken uit psychologie en sociologie dan uit economie.

Een doorsnee bedrijfscultuur is dus niet zo maar compatibel met een militaire cultuur. Indien we onze cultuur willen aanpassen, moeten we goed weten wat we willen veranderen, want wie wil er nu in een levensbedreigende situatie gesteund worden door een collega-militair die winstmaximalisatie op de eerste plaats zet?

## **EN NU?**

Paraatstelling en inzet in operaties vormen de twee centrale assen waarrond Defensie en haar processen zijn opgebouwd en het is het voeren van operaties dat onze bedrijfscultuur moet sturen. Zoals de andere federale overheidsdiensten moet Defensie zich aanpassen aan een veranderende omgeving, bijvoorbeeld in termen van interne beheersing, verantwoording en goed bestuur. De nadruk dient echter gelegd te worden binnen Defensie op het essentiële belang ervan in functie van het steeds kunnen uitvoeren van onze opdracht. Net zoals voor de andere overheidsdiensten is er nood aan een stroomlijning van het bestuur, aan administratieve vereenvoudiging, aan een indijking van bureaucratie die gepaard gaat met een gestaag groeiende papierberg, en aan een optimalisatie van de processen met als doel de performantie te verbeteren. Wij zijn vandaag kleiner, maar op een aantal vlakken zeker ook performanter dan vroeger, getuige de vele succesvolle operaties in het buitenland van de afgelopen decennia. We moeten nu, meer dan twee decennia na de val van de Berlijnse Muur, de tijd nemen om te kijken wat goed gaat, wat minder goed gaat en welke uitdagingen en opportuniteiten voor de deur staan om de continuïteit van de opdracht van Defensie te verzekeren. Die kenmerken van onze werkwijze, onze bedrijfscultuur en onze specificiteit, die hiervoor garant staan, zijn een waarborg voor de toekomst.

We moeten hiervoor de goede golf kiezen om onze paraatstelling op de meest efficiënte manier te organiseren. Onze stafmedewerkers moeten dus kennis hebben van managementbenaderingen en deze op een actieve, intelligente manier aangepast gebruiken. Op hun bureau mag dus een bord “Efficiëntiel!” kleven. De staf vormt als het ware een beschermend efficiëntiedeken over de eenheden. Want in een eenheid moet “doeltreffendheid” de slogan zijn.

Hierbij moeten we erover waken dat onze militairen doordrongen blijven van doeltreffendheid als de sluitsteen van de militaire cultuur. Een hedendaagse, militaire chef moet operationele leiding combineren met een goed beheer van de hem toegewezen middelen. In het aanleren van technieken en vaardigheden, het opdoen van ervaring dient de meeste aandacht te gaan naar de vorming van leiders, maar leiders met het besef dat zonder degelijk beheer zij hun doelstelling ook niet zullen halen of blijven halen.

Deze uitdaging is aan ons, om bij de voorbereiding en de uitvoering van het defensiebeleid de militaire specificiteit en haar gevolgen te begrijpen en te vertalen in goed bestuur, zodat een evenwicht tussen doeltreffendheid en ef-

ficiëntie verzekerd wordt. Het gaat niet op om de militaire specificiteit te pas en te onpas in te roepen. Het is aan ons om deze specificiteit aan politici en burgers duidelijk te communiceren.

Defensie is een bedrijf, maar niet zoals een ander: Defensie is een krijgsmacht die zich aanpast aan de wijzigende omgeving zonder hierbij noch de essentie van haar bestaan uit het oog te verliezen, noch het belang van goed beheer.



Trefwoorden: specificiteit, efficiëntie en doeltreffendheid

---

<sup>1</sup> Defensie draagt bij tot het bewaren van de vrede in de wereld en het verdedigen van de belangen van onze natie door militaire capaciteiten in stand te houden en in te zetten, indien nodig met het gebruik van legitiem geweld, om de veiligheid van onze natie en haar geallieerden te garanderen en om de waarden waarop onze samenleving gefundeerd is te vrijwaren en uit te dragen, zowel op het thuisfront als in het buitenland.

<sup>2</sup> De aspecten die de militaire specificiteit benadrukken, zijn vastgelegd in de Grondwet. Als gevolg hiervan is de krijgsmacht onderworpen aan de bijzondere wetten die de organisatie van de strijdkrachten en het statuut van militair bepalen.

<sup>3</sup> Een capaciteit wordt vaak beschreven door middel van het acroniem DOTMLPFI (doctrine, organisatie, training, materieel, leiderschap, personeel, infrastructuur en interoperabiliteit). Het is niet toevallig dat vier van de zeven DOTMLPFI ontwikkelingslijnen voor een capaciteit rechtstreeks in verband met mensen staan.

# Materieelbeheer Communicatie en Informatie Systemen

**JEAN MARIE NULMANS**

De kolonel van het vliegwezen stafbrevethouder Jean Marie Nulmans is sinds 2009 de chef van de sectie materieelbeheer Communicatie en Informatie Systemen van het directoraat-generaal *Material Resources*.

*La gestion du matériel des systèmes de télécommunication et d'information (CIS) vise à offrir un environnement CIS de qualité, aussi bien en opérations à l'étranger que sur le territoire national. En particulier, cet environnement exige de porter une attention particulière à la continuité, à l'amélioration des performances, au suivi des évolutions technologiques, à la sécurité et l'autonomie opérationnelle, ce qui constitue le fil rouge des plans du gestionnaire du matériel. Pour la réalisation de ces plans, ce dernier cherche différentes solutions permettant d'acquérir ces systèmes de la manière la plus efficace possible. La gestion du matériel ne se limite pas à l'acquisition et la gestion technique : la qualité des systèmes ne peut être assurée de façon durable que si une structure de support adaptée est également prévue.*

*Là où, jusqu'à présent, l'aspect financier jouait un rôle important dans les choix du gestionnaire de matériel CIS, la disponibilité des ressources humaines revêtira une importance croissante à l'avenir. L'outsourcing est souvent présenté comme la solution standard. Cependant, l'externalisation des activités engendre non seulement des frais supplémentaires, mais également la nécessité d'accorder une importance accrue à une gestion correcte de la connaissance et des compétences du personnel concerné. L'impact sur la future facture en personnel occupe donc une place de plus en plus centrale dans les actions prises aujourd'hui par le gestionnaire de matériel. Quand on regarde encore plus loin dans*

*l'avenir, une répartition interne judicieuse du personnel CIS de la Défense entre les différentes fonctions sera déterminante pour la qualité globale des systèmes de télécommunication et d'information.*

## DE COMMUNICATIE EN INFORMATIE SYSTEMEN EN HUN VEREISTEN

Elke organisatie is voor haar werking meer en meer afhankelijk van performante Communicatie en Informatiesystemen (CIS), zo ook Defensie.

Het materieel CIS van Defensie kan ingedeeld worden in twee grote families: de corporate CIS en de operationele C3-systemen (*Command, Control en Communication*). De corporate CIS betreft de middelen waarmee de organisatie dagelijks kan functioneren. Dit omvat onder andere de ganse bureauticaomgeving en de grote beheerstoepassingen die draaien op ongeveer 20.000 pc's. De operationele C3-Systemen zijn de specifiek militaire systemen en toepassingen die ingezet worden in operaties en training voor het uitvoeren van de opdrachten van Defensie. Hier vindt men onder andere de militaire communicatiemiddelen met de klassieke radioverbindingen en de satellietcommunicaties alsook de ontplooibare netwerken en hun militaire toepassingen. De systemen voor luchtverkeersleiding en luchtverdediging zijn ook een deel van de operationele C3-Systemen.



Fig. 1: het militaire grondstation in Marche-en-Famenne verzekert de permanente verbindingen met de operatietheaters en de schepen.



Het is evident dat voor de operationele C3-systemen continuïteit primordiaal is. Gezien het grote aantal gebruikers van de corporate CIS, is het ook daar noodzakelijk dat de goede werking van de systemen bestendig wordt. Wanneer bijvoorbeeld het logistieke beheerssysteem (ILIAS) onbeschikbaar is, betekent dit onmiddellijk dat de magazijniers geen stockbewegingen meer kunnen uitvoeren, dat onderhoudsactiviteiten niet meer kunnen geregistreerd worden en dat bestellingen en aankopen stilvallen. Deze continuïteit wordt verzekerd door robuuste systemen met voldoende redundantie en de invoering van de nodige procedures om tussentijd te komen wanneer dit nodig is.

De gebruikers verwachten ook optimale performanties van de verschillende systemen. Gezien de snelle technologische evoluties vergt dit een permanente opvolging van de werking en een continue streven naar verbetering. Vele systemen hebben een typische levensduur van vijf tot tien jaar en dienen in die periode nog de nodige updates te krijgen.

De toegang tot gegevens is ook niet meer beperkt tot de data in het eigen netwerk. Meer en meer wordt gebruik gemaakt van informatie die op het internet beschikbaar is en van toepassingen van partners zoals de toepassing voor het beheer van de transportvliegtuigen van het *European Air Transport Center*. Deze noodzaak tot interconnectie maakt de systemen kwetsbaar voor cyberincidenten. De beveiliging van de informatie en het vrijwaren van de werking van Defensie in deze context vergen dan ook de nodige inspanningen van de materieelbeheerders.

Voor de operationele systemen moeten de ingezette eenheden in staat zijn om autonoom hun opdracht uit te voeren en incidenten het hoofd te bieden. Dit maakt dat een aantal systemen in het theater beschikbaar moeten zijn zodat de ontplooiende eenheid haar opdracht kan voortzetten, ook wanneer bijvoorbeeld de verbinding met België niet functioneert.

### **DE ACTIES VAN DE MATERIEELBEHEERDER OM AAN DE VEREISTEN TEGEMOET TE KOMEN**

De verschillende vereisten van continuïteit, performantie en technologische evoluties, gecombineerd met een gepaste bescherming en de nodige operationele autonomie van onze CIS, worden concreet gerealiseerd op basis van een reeks projecten tegen een betaalbare prijs. Enkele voorbeelden:

Met het oog op de continuïteit, ook in het extreme geval van een calamiteit, werd het rekencentrum van Defensie ont dubbeld over twee gescheiden locaties en werd een *Disaster Recovery Plan* uitgewerkt waarbij de gegevens op beide locaties synchroon bijgehouden worden. Een volledige procedure voor het omschakelen tussen de locaties werd uitgewerkt en gevalideerd.

Om de performanties van het netwerk te verbeteren gaat Defensie over van het verouderde BEMILCOM gebaseerd op straalzenders naar een glasvezelnetwerk. Deze overgang heeft tot doel de capaciteit van de verbindingen te verhogen zodat de toepassingen van Defensie performant aangeboden worden aan alle eenheden. Daarnaast zullen de stabiliteit en beschikbaarheid aanzienlijk verbeteren en wordt het mogelijk om een aantal toepassingen verder te centraliseren waardoor de ondersteuning kan geoptimaliseerd worden.

Globale technologische evoluties dwingen de materieelbeheerders ook om bepaalde systemen te vervangen. Een algemeen gekend voorbeeld zijn de evoluties van de verschillende softwares, waarbij de ondersteuning voor oudere versies op een zeker ogenblik stopgezet wordt door de fabrikant. Dit probleem stelt zich ook voor bepaalde technologieën. Zo eindigt binnen afzienbare tijd de ondersteuning voor de klassieke telefoniesystemen en zal Defensie verplicht zijn om de overgang naar VoIP (*Voice over Internet Protocol*) te maken. Dit is dan ook gepland voor 2014-2015.

Om de veiligheid te verbeteren worden er acties genomen op het niveau van de werkstations en de netwerken. Alle lokale systemen in de kwartieren zullen gestandaardiseerd en onder centraal beheer gebracht worden, zodat een strikter toegangsbeheer tot het netwerk kan verzekerd worden. Dit zal in parallel met de overgang naar VoIP gebeuren.

Door deze toenemende cyberdreiging heeft ook de uitbouw van de geclassificeerde netwerken van Defensie aan belang gewonnen. Steeds meer groeit het bewustzijn dat het gebruiksgemak van bepaalde oplossingen niet opweegt tegen de risico's op informatielekken of onbeschikbaarheden. Territoriaal wordt het *Secure Defence Network* (SDN) uitgerold teneinde hiermee de nodige bescherming te bieden aan geclassificeerde gegevens. Dit SDN is eveneens gebaseerd op een centrale en ont dubbeldde infrastructuur.

Alleen kan het SDN echter niet voldoen aan de specifieke vereisten van autonomie en continuïteit in operaties. Daarom wordt hiervoor een specifieke

ontplooibare oplossing uitgewerkt met lokale servers. Dit systeem heeft de naam *Mission Defence Network* (MDN) gekregen.



Fig. 2: de ontplooibare netwerken met hun servers, geïntegreerd in een shelter.

Links staat de kern van het geclassificeerde ontplooiende netwerk (MDN)  
en rechts de niet-geclassificeerde systemen.

Ook in het domein van de operationele communicatiesystemen worden de prestaties verbeterd, onder andere door de aankoop in 2013 van drieëntwintig bijkomende satellietterminals. De redundantie van de satellietssystemen zal bijkomend verbeterd worden in 2014 door het koppelen van het Belgische en het Luxemburgse grondstation.

### **DE TOTALE KOSTEN DRUKKEN DOOR SAMENWERKING**

Naast de technologische uitdagingen blijft het ook noodzakelijk om binnen CIS de budgetten onder controle te houden. Iedereen wordt geconfronteerd met de beperkingen op bepaalde communicatiediensten en de dagelijkse

controles op het gebruik ervan. Dit is echter maar één aspect van de kostenbeheersing. Het is vooral door het zoeken naar schaalvergrotingen en samenwerkingsverbanden dat er geprobeerd wordt om de kosten van de systemen te beheersen. In het operationele domein zijn deze samenwerkingen in hoofdzaak internationaal, hetzij binationaal hetzij via de NAVO terwijl in het corporate domein zowel publiek-publieke als publiek-private samenwerkingen aan bod komen. Ook wordt de kost van de ondersteuning mee opgenomen in de bepaling van de totale kosten waardoor oplossingen zoals leasing wel interessant zijn.

In de operationele wereld zijn een aantal samenwerkingsverbanden uitgewerkt. Zo gebeurt de verwerving van het nieuwe luchtverdedigingsysteem in het globale NAVO-programma van *Air Command and Control System* (ACCS) en wordt de oplossing van EUROCONTROL bestudeerd als opvolger van ons nationaal SEROS II-luchtverkeersleidingssysteem.



Fig. 3: Het testen van de software van het *Air Command and Control System* (ACCS) is gestart.

Bilateraal onderhoudt CIS nauwe banden met Nederland en Luxemburg. Hierdoor beschikt Defensie over het gebruiksrecht van de Nederlandse *Land Command* en *Control-software* in ruil voor de inzet van vier Belgische

fulltime equivalenten aan de ontwikkeling hiervan. De samenwerking met Luxemburg in het domein van de satellietcommunicaties levert aanzienlijke besparingen op voor de Belgische Defensie doordat ons buurland de nodige bandbreedte ter beschikking stelt in ruil voor het delen van de nodige kennis en steun op dat vlak. Binnenkort zal het uitgebreide Belgische grondstation ook gekoppeld worden aan het nieuwe Luxemburgse grondstation om zo elkaars back-up te kunnen zijn.

Op nationaal vlak wordt in 2013 een akkoord geformaliseerd voor het gezamenlijke gebruik van één radar voor het leveren van de vereiste radardekking boven het militaire vliegveld van Florennes en het burgervliegveld van Charleroi. Hierbij vermijdt Defensie te moeten investeren in een nieuwe radar en worden de werkingskosten gedeeld met Belgocontrol.

Door het zoeken naar vernieuwende samenwerkingen wordt gestreefd naar kostenbesparingen. Een voorbeeld hiervan zijn de ruilovereenkomsten in het kader van het glasvezelnetwerk. Door de overcapaciteit op bepaalde trajecten te ruilen met publieke (gewesten) en private partners op basis van concessies worden grote investeringen vermeden en moeten de betrokken partijen instaan voor het onderhoud van kleinere trajecten zoals beschreven in artikel Publiek-publieke en publiek-private samenwerkingen in het kader van de upgrade van het *Wide Area Network* van Defensie in editie 5 van december 2012.

De eindapparatuur waarmee de gebruiker dagelijks werkt dient ook continu mee te evolueren. Om de problemen van verouderde toestellen te vermijden en om de ondersteuning te optimaliseren werden leasingcontracten afgesloten voor de computers en printers. Voor de printers laat dat bovendien ook toe om telkens de nieuwste technologie in huis te halen, de herbevoorrading van de inkt ter plaatse te automatiseren en overtollige stocks te vermijden. De herstelcapaciteit van Defensie voor commerciële pc's werd gesloten (20 personen) en het contractuele *Service Level Agreement* (SLA) voor herstelling voorziet nu in een herstelling ter plaatse op de volgende werkdag. Dergelijke termijnen waren met een interne hersteldienst onmogelijk te realiseren.

## DE ORGANISATIE VAN DE STEUN

De kwaliteit van de verschillende systemen wordt in grote mate bepaald door de steunstructuur die hiervoor in plaats gesteld wordt. Voor de corporate

systemen gebeurt de ondersteuning via de Territoriale Steun Structuur (TSS) met een organisatie in drie lagen. Bovenaan bevindt zich het Competentiecentrum waar 250 experts de centrale systemen onderhouden en de standaarden uitwerken voor de decentrale systemen. De tien *Regional System Support Centra* (RSSC's) zorgen in hun plateau voor de ondersteuning van de CIS-systemen. Een gemiddeld RSSC beschikt over vijftien personen voor het uitvoeren van opdrachten. Daarnaast heeft iedere eenheid een CIS Cel (CISC) voor de hulp aan de eindgebruikers. Hiervoor is één persoon per honderd gebruikers aangeduid.

De nationale Coordinator CIS TSS zorgt vanop de Defensiestaf voor de aansturing en begeleiding van deze structuur. De verbetering van de steun is gebaseerd op duidelijke instructies en procedures, een communicatie via de RSSC's tot bij de CISC's, een nauwgezette opvolging van alle incidenten en aanvragen en het geven van de nodige vormingen aan de betrokkenen. Door zowel systemen als werkmethodes te standaardiseren en maximaal te centraliseren wordt de TSS-structuur zo beperkt mogelijk gehouden. Dat deze werkwijze haar vruchten afwerpt, bewijst de zeer sterke verbetering van de tevredenheid van de eindgebruikers over de verkregen CIS-steun en het werk van hun CISC.

Voor de ondersteuning van de operationele systemen bestaat een gelijkaardige organisatie. De eenheden van de Landcomponent beschikken over NEC-teams (*Network Enabled Capabilities*) in iedere eenheid voor de autonome ondersteuning van de eindgebruikers. Daarnaast hebben de vliegbasissen en de CIS-groepen de capaciteit om de operationele C3-systemen te ontplooiën (satellietterminals, netwerken, servers,...). De ontplooiëde systemen worden in een gevalideerde standaardconfiguratie ingezet. Deze worden gebouwd door het competentiecentrum. In totaal betreft de Ops CIS ondersteuning ongeveer 1400 functies.

#### **DE UITDAGING VAN DE TOEKOMST VOOR DE MATERIEELBEHEERDER: DE BESCHIKBAARHEID VAN HET TECHNISCHE PERSONEEL**

De algemene vermindering van technisch geschoold personeel laat zich ook steeds meer voelen binnen Defensie. De instroom van nieuw technisch personeel is niet meer in staat om de vertrekkende op te vangen en er wordt dan ook verwacht dat de helft van de huidige CIS-functies tegen 2020 niet meer kunnen ingevuld worden. De hoofduitdaging wordt dan ook om, met de

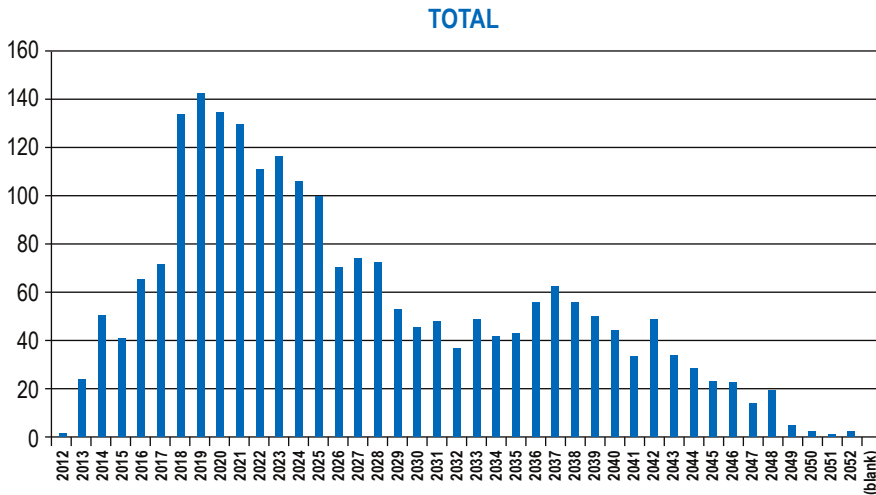


Fig. 4: De verdeling van het personeel op CIS-functies volgens het jaar van pensioen. De linkerkant toont de verwachte uitstroom terwijl rechts de beperkte instroom van de laatste 15 jaar te zien is.

bepaalde budgettaire middelen, oplossingen te vinden waarbij met aanzienlijk minder personeel toch nog een degelijke dienstverlening kan geleverd worden.

Deze vermindering van het beschikbare CIS-personeel laat zich vandaag al voelen in de materieelbeheersplannen. Contracten die vroeger enkel gebruikt werden voor het verwerven van materieel worden nu uitgebreid teneinde ook designtaken en installaties te laten uitvoeren omdat het personeel ontbreekt om deze taken in-house uit te voeren. Zo worden bijvoorbeeld grote aanpassingen aan het centrale rekencentrum uitgevoerd door experts van burgerfirma's en werd een contract opgesteld voor het uitvoeren van beka-belingswerken.

Het is dan ook niet één enkele grote maatregel die een antwoord kan bieden aan deze evolutie, maar het zal een combinatie van allerlei maatregelen zijn waarmee ook in de toekomst kwaliteitsvolle CIS kan geleverd worden aan Defensie.

Vooreerst zal er moeten geïnvesteerd worden in de kennis van de mensen. De eerstelijns hulp aan de gebruiker die geleverd wordt door de CISC's en NEC-teams moet zodanig georganiseerd worden dat dit geen grote technische expertise vergt. Hierdoor kan een rekruteringsbasis binnen onze

organisatie ontstaan voor het invullen van deze doorstroomfuncties door ouder, niet-CIS-personeel met interesse in IT. Voor de experts moeten de nodige plannen en acties ontwikkeld worden om, ondanks het outsourcen van bepaalde taken, zich te verzekeren van het kennisbehoud binnen de organisatie. Dit is onontbeerlijk om de kosten en het niveau van outsourcing te kunnen beheersen.

Op technisch vlak moet een deel van de oplossing gezocht worden bij een doorgedreven standaardisatie en een maximale centralisatie om het rendement van de steun te kunnen verbeteren. Ook zal de steun van steeds meer systemen moeten uitbesteed worden. Door deze optie permanent mee te bekijken en open te staan voor allerlei samenwerkingsvormen moet er geprobeerd worden om dit zo economisch mogelijk te doen zonder de goede werking van de organisatie in het gedrang te brengen of de budgetten te doen exploderen.

Op organisatorisch vlak is het noodzakelijk om de verschillende systemen en configuraties in een globaal kader te beheren. In eerste instantie moeten de configuraties van alle systemen duidelijk vastgelegd en gedocumenteerd worden en daarna de toekomstige evoluties in een globaal plan passen. Sinds 2012 werd een specifieke functie netwerkarchitect gecreëerd om dit uit te werken.

Ook de veiligheidsaanpak kan niet overgelaten worden aan de individuele materieelbeheerders of experts die elk een fragment van het globale systeem behandelen. Teneinde tot een evenwichtige aanpak te komen werd één veiligheidsarchitect aangesteld die ervoor moet zorgen dat er een passend antwoord komt op de toenemende dreiging. Door een dergelijke globale aanpak vermijdt men de verspilling van resources aan niet-prioritaire maatregelen.

Desondanks zullen er ook een aantal fundamentele keuzes moeten gemaakt worden in verband met de omvang van de operationele steun en de verdeling van de human resources over de verschillende CIS-subcapaciteiten. Samen met de personeelsbeheerders is een studie gedaan die een realistische inschatting geeft van het beschikbare technische CIS-personeel in de toekomst. Deze studie moet leiden tot een meerjarenplan met de toewijzing van dit technisch CIS-personeel aan de verschillende CIS-subcapaciteiten. Pas wanneer een dergelijke toewijzing globaal aanvaard is, kunnen coherente materieel- en personeelsplannen opgesteld worden om een evenwichtige en kosteneffectieve CIS-dienstverlening te kunnen blijven leveren.



## **CONCLUSIE**

Het materieelbeheer CIS is dus niet alleen op technisch vlak een uitdagende functie om in een continu evoluerende omgeving op het juiste ogenblik de juiste technische keuzes te maken en zo aan de kernvereisten te blijven voldoen. Ook het zoeken naar creatieve oplossingen of nationale en internationale samenwerking maakt deel uit van de acties van de materieelbeheerder. Daarnaast vergt een goed materieelbeheer, naast een goede beheersing van de financiële kosten, ook een permanente bezorgdheid voor de kwaliteit en de beschikbaarheid van het personeel voor de ondersteuning van de verschillende systemen.



Trefwoorden: CIS, materieelbeheer, technisch personeel



Vrije val zeer grote hoogte (VHA) 25000Ft (2013)

# Special Forces

## TOM BILO

Luitenant-kolonel Tom Bilo is commandant van de *Special Forces Group* sinds juli 2011. Voordien bekleedde hij verschillende functies bij de paracommando's en in de militaire vorming. Hij was onder andere hoofdonderrichter aan de Koninklijke Militaire School.

## JAN WEUTS

Luitenant Jan Weuts, ex-operator bij de gespecialiseerde verkenningsploegen, gewezen onderrichter in het *International Special Training Center* te Pfullendorf, is tegenwoordig officier *Research & Development* bij de *Special Forces Group*.

*Globalisation, terrorisme, cybermenace, réchauffement de la planète, Printemps arabe... La plupart des analystes s'accordent sur le fait que l'avenir sera caractérisé par une grande volatilité, par plus d'incertitude, d'ambiguïté et de complexité. Pour pouvoir agir dans ce contexte, les forces spéciales seront de plus en plus un instrument de choix. Par un engagement effectif et précis, elles permettent une économie des forces qui garantit aux États la liberté d'action. En préparation aux défis à venir, la plupart des pays investissent dans leurs forces spéciales. La Belgique doit s'engager dans la même voie.*

Een eensluitende analyse van de *future operating environment* bestaat niet, maar de meeste analisten zijn het erover eens dat de toekomstige operationele omgeving gekarakteriseerd zal worden door onzekerheid, complexiteit, ambiguïteit en volatiliteit. *Special Operations Forces* (SOF) bieden een aangepast instrument om in dergelijke omgevingen op te treden. Door SOF in te zetten bespaart men mankrachten en materiaal en behoudt men zijn vrijheid van handelen. De capaciteit in België beperkt zich tot de *Special Forces Group* (SF Gp) en enkele ad-hoc-*enablers*. Idealiter verwerft België een volwaardige nationale SOF-capaciteit. Het merendeel van de NATO- en EU-landen hebben reeds een SOF-commando opgericht op een niveau dat rekening houdt met de SOF-tewerkstellingsprincipes.





© SFG

Patrouille tijdens operatie EUFOR In Tchad (2008-2009)

Sinds de oproep van Churchill in 1940 voor “*specially trained troops of the hunter class, who can develop a reign of terror down the enemy coast*” en de daaropvolgende oprichting van eenheden als de Commandos, de Special Air Service en de Long Range Desert Group hebben de zogenaamde SOF een enorme evolutie meegemaakt. Tijdens de Olympische Spelen van 1972 te München ont-aardde een bevrijdingsoperatie van gijzelaars in een bloedbad, wat leidde tot de oprichting van de GSG9. De operatie *Eagle Claw* in 1980 ter bevrijding van de gijzelaars in Teheran mislukte en gaf uiteindelijk aanleiding tot de oprichting van de *US Special Operations Command*. Met vallen en opstaan werd er onop-houdelijk gewerkt aan het verbeteren van deze capaciteiten. De gebeurtenissen van 11 september 2001 brachten de evolutie van *Special Operation Forces* nog in een stroomversnelling en in 2011 werd Osama Bin Laden in het Pakistaanse Abbottabad door SOF uitgeschakeld.

Alles wijst erop dat deze trend zich zal voortzetten.

De wereld van morgen, gekenmerkt door globalisering, klimaatverandering, terrorisme, geopolitieke verschuivingen, cyberfactoren en ontploffende demo-grafie lijkt slechts één belangrijke constante op te leveren en dat is onzekerheid. De nieuwe, snel evoluerende veiligheidsomgeving vraagt om creatieve oplossingen. Massaal geconcentreerde troepeninzet, zoals recent nog in Irak en Afghanistan, zal meer en meer plaatsmaken voor *small-footprint*-operaties van

het type *military assistance*. Inzet van grondstrijdkrachten bij het oplossen van conflicten is delicaat. SOF ter versterking van lokale strijders is een piste die meer wordt bewandeld. De klemtoon zal verschuiven van het oplossen van conflicten naar het trachten te voorkomen van conflictsituaties. Voorkomen is beter (en goedkoper) dan genezen! Deze trend zal mede in de hand gewerkt worden door de economische crisis en haar gevolgen op alle EU- en NATO-defensiebudgetten.

### ***SPECIAL OPERATIONS FORCES***

De NAVO definieert speciale operaties als “militaire activiteiten uitgevoerd door speciaal daarvoor aangeduide, georganiseerde, getrainde en uitgeruste eenheden die operationele technieken en inzetwijzen gebruiken die niet standaard zijn aan deze van conventionele troepen”. Deze activiteiten kunnen plaatsvinden in het volledige spectrum van militaire operaties. Ze worden onafhankelijk of in coördinatie met conventionele troepen uitgevoerd. De objectieven kunnen militair, psychologisch of economisch zijn. Politiek-militaire overwegingen kunnen leiden tot het gebruik van covert, clandestiene of discrete technieken en een aanvaarding van een hoger politiek of fysiek risico dan bij conventionele operaties.

SOF onderscheiden zich in vele aspecten van conventionele eenheden: een strenge selectie, een aangepaste opleiding, verschillende inzetwijzen en taken en, bovendien, een andere organisatie.

De opleiding van het SOF-personeel, operatoren genoemd, is erop gericht hen net deze *mindset* bij te brengen die hen toelaat, zonder veel externe sturing en in een onzekere of chaotische toestand, de optimale effecten te bereiken (*mission command*).

De belangrijkste taken waarmee SOF belast worden zijn *special reconnaissance* (SR), *direct action* (DA) en *military assistance* (MA). Deze vertonen verschillen met de gelijkaardige taken die aan conventionele eenheden toegewezen worden (verkenningsspatrouille, raid, enz). SOF, als schaars middel, zullen doctrinair voornamelijk gebruikt worden om strategische of operationele objectieven aan te vallen. Een meer doorgedreven aandacht zal eveneens uitgaan naar de aspecten operationele veiligheid en inlichtingen. Geheimhouding en het beschikken over de meest accurate inlichtingen zijn de noodzakelijke randvoorwaarden voor de succesvolle uitvoering van de opdracht.

In tegenstelling tot conventionele strijdkrachten waar het principe van actie in massa wordt gehandhaafd, worden SOF-missies uitgevoerd door zeer kleine gevechtsformaties. Om het numerieke onevenwicht te compenseren wordt gestreefd naar relatieve superioriteit. Dit wordt tot stand gebracht door initiatief, verrassing, snelheid en focus. De risico's zullen dikwijls hoger zijn, zowel fysiek voor de operatoren als politiek voor de opdrachtgevers, maar worden gemitigeerd door het professionalisme van de operatoren en doordat de individuele operatoren de operationele omgeving goed begrijpen en de mogelijke politieke implicaties van hun daden onderkennen.

Gezien hun kleine getalsterkte hebben SOF economisch bekeken een lage kostprijs en lenen zich in het bijzonder voor operaties in onzekere en complexe situaties. Enerzijds geldt de overtuiging van SOF als een duidelijk politiek signaal, anderzijds hebben SOF een kleine voetafdruk waardoor ze ook erg snel, discreet, covert of clandestien kunnen worden ingezet. SOF-inzet betekent op deze manier een volwaardig alternatief voor militaire en politieke leiders. Door haar veelzijdigheid is SOF de uitgelezen brug tussen diplomatieke actie en een *full-blown* militaire operatie.

### **SOF IN BELGIË**

Binnen de Belgische Defensie is de SF Gp de enige SOF-eenheid. Het is een kleine eenheid die ondanks haar beperkte grootte over de capaciteiten beschikt om alle SOF-taken (SR, DA en MA) in verschillende klimatologische omgevingen uit te voeren. Er kan hierbij zowel overt, covert als discreet in permissieve, semi-permissieve en niet-permissieve milieus gewerkt worden. De operatoren kunnen over land, via het water en door de lucht ingezet worden. Ze hangt voor haar paraatstelling af van de Lichte Brigade, maar wordt voor operaties rechtstreeks aangestuurd door de Chef Defensie via het stafdepartement Operaties en Training. Aangezien de operatoren ook opgeleid zijn in het beveiligen van ambassadepersoneel, wordt er eveneens dikwijls op de eenheid een beroep gedaan voor het beschermen van autoriteiten tijdens dienstverplaatsingen in het buitenland.

Ook in België is het selectieproces van de operatoren zeer rigoureus. Na een eerste screening op medisch en psychologisch vlak dienen de kandidaten een zes maand durende opleidingsstage te doorstaan. Tijdens de stage worden kandidaat-operatoren uitvoerig psychotechnisch, fysiek, mentaal en intellectueel getest. De opleiding gebeurt progressief maar de leercurve is steil. De

kandidaten moeten blijk geven van individuele motivatie, doorzettingsvermogen, vakkennis, individueel initiatief en beoordelingsvermogen in de moeilijkste omstandigheden. In tegenstelling tot andere cursussen moet de kandidaat-operator het volledig zélf klaren. Vele oefeningen gebeuren individueel. De meeste kandidaten komen uit de paracommando-eenheden, die blijkbaar de beste recruteringsbasis zijn. Dit is echter geenszins een voorwaarde: de rekrutering verloopt defensiebreed. Deze mix van verschillende militaire achtergronden werkt vooral verrijkend voor een eenheid die in een zeer breed spectrum van opdrachten en omstandigheden kan ingezet worden.

Na de stage volgt een gespecialiseerde vorming met functie- en insertiegerelateerde cursussen. Afhankelijk van de specialisatie bedraagt de totale duur van de opleiding twee tot drie jaar, waarna de operator opgenomen wordt in een team.



© Jürgen Brackevelt - DG Com

Arctic training in Zweden (2013)

Bij de SF Gp bestaat een team uit vier tot acht operatoren, onafhankelijk van de insertiecapaciteit. De specialiteiten zijn: team leader, assistant team leader, communicatiespecialist, sniper, specialist explosieven en medic.

De *teams of Special Operations Task Units* (SOTU) worden gewoonlijk afzonderlijk ingezet als onderdeel van een *Special Operations Task Group* (SOTG), zelf bestaande uit verschillende SOTU's, een staf en de nodige ondersteuning. Het huidige ambitieniveau van de Belgische SF Gp is een dergelijke SOTG op zeer korte inzettermijn ter beschikking te stellen in het kader van nationale, NAVO- of EU-operaties.

### EEN UITDAGENDE TOEKOMST

De permanente bezorgdheid voor de *Special Operations Forces* is zich zodanig te ontwikkelen dat ze zo effectief mogelijk blijven in de *current & future operating environment*. De groeiende complexiteit van de operationele omgeving vereist dat ze zich voorbereiden op de meest uiteenlopende scenario's. Tegelijkertijd dienen ze erop toe te zien dat ze zich niet voorbereiden op het reeds gestreden conflict. Zelfgenoegzaamheid is SOF onbekend, de zoektocht naar flexibele antwoorden gevolgd door nieuwe vragen voedt de toekomstvisie. De uitdaging is juist zich snel genoeg aan te passen om nog beter aan de behoeften van morgen te voldoen.

Wil België ook beschikken over een relevante, onmiddellijk beschikbare, polyvalente en flexibele SOF-capaciteit, lijkt het aangewezen deze capaciteit zowel kwantitatief als kwalitatief uit te breiden.

Niet alleen zou de eigenlijke Special Forces Group versterkt kunnen worden met een prioritaire rekrutering, maar zou de SOF-capaciteit in de brede zin van het woord vervolledigd kunnen worden met tal van ondersteunende capaciteiten (*enablers*).

Het concept *Special Forces Support Group* (SFSG), waarbij één of meerdere gevechtseenheden getraind en specifiek uitgerust worden om SOF-operaties doeltreffend te ondersteunen, verdient verder uitgewerkt te worden. Bestaande paracommandocompagnieën zouden omgevormd kunnen worden tot SFSG's met specialisaties als luchtvervoerde operaties, amfibische operaties of nog terrorismebestrijding. Voor een optimale ondersteuning van de SOF zouden ze ook een milieugebonden specialisatie kunnen verwerven zoals het optreden



in bergachtig gebied, in subtropisch klimaat of in woestijnomgeving. Idealiter maken de SFSG's organiek deel uit van de SOF-capaciteit.

Bijkomend zouden alle *enablers* die doorgaans systematisch ingezet worden in het kader van speciale operaties structureel geïntegreerd kunnen worden in een nationale SOF-capaciteit. We denken hier onder meer aan EOD (ontmijners), K9 (speur- en aanvalshonden), ISR (*intelligence, surveillance and reconnaissance*) en InfoOps (*information operations*).

Zoals nog recent bewezen tijdens operatie *Serval* (Mali) is het beschikken over een SOF-luchtcapaciteit (SOFAIR) een enorme *force multiplier*. Hieronder wordt verstaan het beschikken over aangepaste luchtmiddelen met getrainde bemanningen. SOFAIR-opdrachten behelzen onder andere de insertie en extractie van SOF, de herbevoorrading van afgelegen teams, ISR en het leveren van luchtsteun. Bestaande en toekomstige middelen als helikopters (A109, NH90), transportvliegtuigen (C130, A400M) en gevechtsvliegtuigen (F-16) kunnen perfect in dit kader aangewend worden. Bijkomend zouden lichte één- of tweemotorige STOL-vliegtuigen (*short take-off and landing*) ook grote diensten kunnen bewijzen aan een zeer aanvaardbare prijs.

Hiernaast is de medische ondersteuning voor SOF in België wel reeds in volle ontwikkeling. We spreken onder andere over de opleiding van de SOF-medics, over het aanstellen van een *SOF Medical Adviser* (MEDAD) en over het oprichten van een snel ontploibaar *Special Operations Surgical Team* (SOST).

Ook de (statutaire) vorming van het SOF-personeel zou geoptimaliseerd kunnen worden. Specifieke vormingstrajecten voor de officieren en onderofficieren zouden het kaderpersoneel beter voorbereiden op hun zeer specifieke taken. Tijdens de vorming moet onder andere meer aandacht uitgaan naar wat in de Angelsaksische wereld bestempeld wordt met CCL (*colour, culture and language*), aspecten die in de toekomstige operationele omgeving steeds belangrijker worden. Kennis van de lokale taal en cultuur zijn immers *conditio sine qua non* om effectief te zijn in opdrachten van het type *military assistance*.

Om het internationale terrorisme, dat in netwerkvorm georganiseerd is, te kunnen aanpakken, is het bovendien belangrijk om zelf internationaal geconnecteerd te zijn. Onder meer via de initiatieven van het *NATO Special Operations Headquarters* (NSHQ) maakt de SF Gp nu reeds deel uit van het wereldwijd SOF-netwerk (*Global SOF Network*). Talrijke bilaterale akkoorden versterken nog deze samenwerking. Om operationeel effectiever te zijn is het goed dat deze

opportunities ten volle uitgebuit worden. Het in 2012 opgestarte BENESOF-project tussen de Belgische en Nederlandse special forces is reeds een mooie illustratie hiervan.

98

Op nationaal vlak kan dezelfde redenering gevolgd worden. Om beter voorbereid te zijn op de veiligheidsproblemen van morgen, zou nog meer samengewerkt kunnen worden over de departementen heen. Staatsveiligheid, Federale Politie en Defensie zouden een structurelere en coherenter aanpak kunnen nastreven. Een diepgaandere samenwerking tussen de SF Gp en de speciale interventie-eenheid van de Federale Politie (CGSU) wordt momenteel bestudeerd.

Last but not least is het ook zeer wenselijk een *command-and-control*-capaciteit op te richten om al deze ondercapaciteiten paraat te stellen en aan te sturen. Vele landen hebben recent een SOF-commando opgericht om de inzet van hun special forces te optimaliseren (USA en Groot-Brittannië (1987), Frankrijk (1991), Italië (2003), Canada (2006), Polen (2007),...). Zo besluit ook de NATO SOF Study van december 2012: *“the critical ingredient to optimize SOF is a dedicated national special operations organization to provide coherent, long-term stewardship, authority, and direction over all aspects of special operations”*. Een structureel SOF-commando verzekert immers de synchronisatie en de integratie van alle *enablers*, waardoor frictie tot een minimum

© SFG

Duiktraining met rebreather Dräger LAR VI



herleid wordt. Het oprichten van een Belgisch SOF-commando lijkt bijgevolg zeer aangewezen om een gestroomlijnde ontwikkeling van een volwaardige SOF-capaciteit mogelijk te maken.

## CONCLUSIE

Om in de onzekere toekomst onze nationale belangen op een doeltreffende manier te kunnen blijven vrijwaren en rekening houdende met de beperkingen op vlak van personeel, budget en middelen, zal Defensie moeten evolueren/herstructureren. In deze context lijkt het aangewezen om in een nationale SOF-capaciteit te blijven investeren. SOF biedt immers een kosteneffectief instrument, in staat om te anticiperen en zich snel aan te passen aan de evolutie van de veiligheidsuitdagingen. Wil men morgen, net als onze partnerlanden, over een effectieve SOF-capaciteit beschikken, is het nu tijd om in de diverse voornoemde domeinen tot concrete initiatieven over te gaan. *Special Forces* worden nu eenmaal noch op bestelling, noch in massa geproduceerd...



Trefwoorden: *Special forces*, SOF commando, organisatie, evolutie

---

**Overt operation:** een operatie waarbij er geen specifieke maatregelen genomen worden naar geheimhouding toe.

**Covert operation:** een operatie die op een zodanige wijze gepland en uitgevoerd wordt, dat de identiteit van de opdrachtgever verborgen blijft of dat tenminste de ruimte gecreëerd wordt voor een plausibele ontkenning.

**Discreet operation:** een operatie die op een zodanige wijze uitgevoerd wordt, dat haar geheimhouding verzekerd blijft. Een discreet operation legt de nadruk op het geheimhouden van de operatie zelf, terwijl een covert operation het verbergen van de identiteit van de opdrachtgever nastreeft.





# Groupe aérien européen (*European Air Group – EAG*)

**ERIC APPELDOORN**

Le major d'aviation breveté d'état-major Eric Appeldoorn, Ir est le chef de la section CIS (systèmes d'information et de communication) à l'EAG. Auparavant, il a occupé différentes fonctions en unités, à la Composante Air et à la direction générale *Material Resources*.

101

*Na de Eerste Golfoorlog en de operaties in het voormalige Joegoslavië hebben Frankrijk en Groot-Brittannië besloten een gemeenschappelijke staf (Franco-British European Air Group) op te richten om de interoperabiliteit van hun luchtmachten te verbeteren. Al gauw werden ook België, Duitsland, Italië, Nederland en Spanje lid van de European Air Group (EAG), waarvan Noorwegen en Zweden ondertussen partnerlanden zijn geworden. Het doel van de EAG is aan projecten te werken om de praktische interoperabiliteit van de zeven luchtmachten te verbeteren. De EAG werkt aan projecten in verschillende domeinen (CIS, LOG, Force Protection, UAS, Air Operation). Net als met het concept van pooling and sharing gaat dit echter gepaard met nog vele uitdagingen. Staten willen immers nog steeds te veel zelf doen. Wil men deze trend keren, moet de interoperabiliteit op voorhand worden gepland, getest en voorbereid bij het implementeren van een nieuwe capaciteit. Dit is de rol van de EAG.*



*“Improved capability  
through interoperability”*

Lors de la première guerre du Golfe et des opérations en ex-Yougoslavie, l'armée de l'air française et la RAF (*Royal Air Force*) travaillèrent en proche collaboration. Cependant, de nombreux problèmes d'interopérabilité surgirent et le besoin se fit sentir d'une meilleure collaboration entre les deux armées de l'air. En conséquence, au sommet de Chartres en novembre 1994, il fut décidé de créer le Groupe aérien européen franco-britannique (*Franco-British European Air Group* – FBEAG). Déjà à ce stade, l'idée de l'élargissement à d'autres pays européens avait été retenue. Le FBEAG fut formellement constitué le 27 juin 1995. En 1998, la force aérienne italienne se joignit au FBEAG. L'année suivante, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et les Pays-Bas devinrent également membres du FBEAG qui changea de nom pour devenir l'EAG<sup>1</sup>. Entre-temps, la Norvège et la Suède, sans être membres, sont devenues des États partenaires de l'EAG.

### **MISSION DE L'EAG**

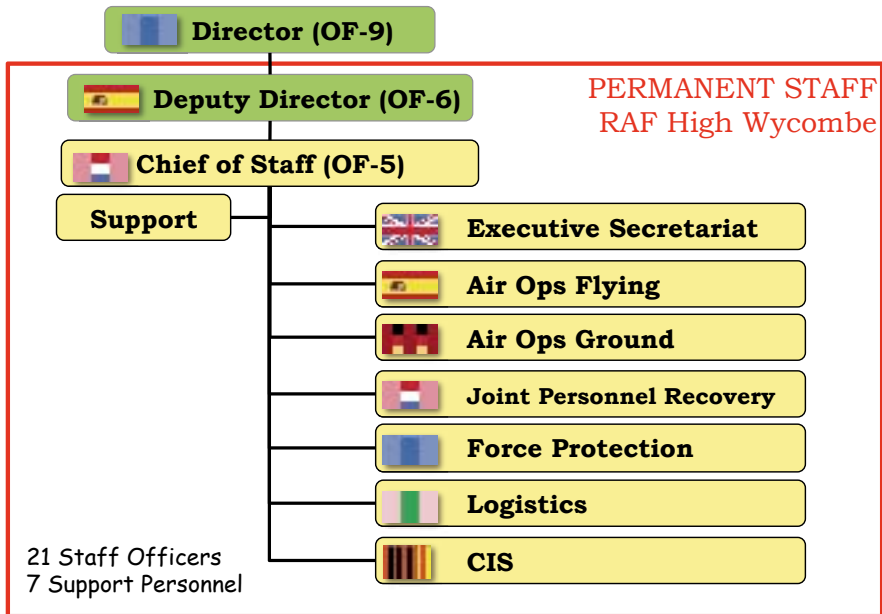
L'EAG développe des idées et des initiatives appropriées pour en faire des projets visant à proposer des produits finaux utilisables qui promeuvent l'interopérabilité entre les armées de l'air de l'EAG et des pays partenaires. Il peut aussi assister d'autres organisations dans leurs efforts.<sup>2</sup>

### **FONCTIONNEMENT DE L'EAG**

L'EAG ne dépend ni de l'OTAN, ni de l'UE. Il appartient aux sept armées de l'air et est dirigé par le comité directeur (*steering group* – SG) composé des chefs d'état-major des sept armées de l'air, qui se réunissent une fois par an. En dessous du SG, le groupe de travail (*working group* – WG), qui est constitué d'officiers supérieurs des sept nations, attribue les tâches, approuve les projets, coordonne et supervise les activités de l'EAG. Le travail quotidien est effectué par un état-major de 28 personnes qui est établi dans les installations du RAF *Air Command* à *High Wycombe* (Royaume-Uni).

Les postes de directeur, de directeur adjoint et de chef d'état-major sont des positions tournantes parmi les sept nations de l'EAG. De plus, le directeur est le chef d'état-major de l'armée de l'air du pays à qui revient la fonction à ce moment-là.

Les autres positions sont attribuées de façon permanente aux sept nations qui ont chacune un poste de chef de section.



Sous réserve d'approbation par ses autorités de tutelle, l'EAG peut s'occuper de projets et d'études permettant d'améliorer l'interopérabilité entre nations de l'EAG. Bien évidemment, pour parler de coopération, il faut au moins deux pays. De plus, s'ils sont intéressés, des États non membres peuvent aussi participer à ces activités. Comme la répartition des responsabilités entre armée de l'air, armée de terre et marine n'est pas toujours la même dans les différents pays et que de nombreux organismes sont de plus en plus souvent « *joint* », la participation aux travaux de l'EAG n'est pas exclusivement réservée aux armées de l'air. De même, les échanges entre l'EAG et d'autres organismes internationaux comme l'Agence européenne de défense (AED), le Commandement du transport aérien européen (EATC), le *Joint Air Power Competence Centre* (JAPCC) et l'État-major de l'Union européenne (*European Union Military Staff – EUMS*) permettent d'améliorer les synergies et d'éviter les doublons.

## RÉALISATIONS

L'idée qui sous-tend les projets de l'EAG est de développer les éléments constitutifs d'un wing aérien multinational déployable (*deployable multinational air wing – DMAW*). Ce DMAW serait constitué d'éléments (avions, logistique, systèmes d'information et de communication, défense de la base, services mé-

dicaux) fournis par les différents pays de l'EAG. De plus, ces éléments seraient eux-mêmes multinationaux et composés de personnel et d'équipements des différents pays intégrés dans un tout cohérent. Pour parvenir à cette fin, il est nécessaire d'effectuer des études préparatoires et des tests afin de s'assurer que les différences (procédures, techniques, tactiques, équipements) ont été clairement identifiées et que les mesures nécessaires pour les surmonter sont connues et validées. Finalement, certaines de ces mesures peuvent avoir des impacts financiers, réglementaires ou légaux et nécessitent dès lors une signature officielle pour les entériner.

Malgré sa petite taille, l'EAG a lancé, depuis sa création, de nombreux projets dans des domaines très variés. Certains de ces projets ont permis d'améliorer l'interopérabilité entre les différentes armées de l'air par de simples adaptations et harmonisations de procédures existantes. D'autres projets ont mené ou vont mener à la création d'organisations internationales indépendantes de l'EAG comme l'*European Air Transport Command* (EATC). Les paragraphes suivants vont tenter de donner un aperçu de l'étendue des activités de l'EAG.

Les communications sont et ont toujours été un aspect essentiel des exercices et des opérations, que ce soit pendant la phase de planification ou d'exécution. Le fait d'avoir à communiquer par téléphone entre les différents pays de l'EAG peut entraîner des frais importants. Afin d'éviter cela, le projet Eurovox fut lancé en 2002. L'idée était d'utiliser les passerelles existantes entre les différents réseaux téléphoniques militaires des nations de l'EAG pour permettre d'établir des communications téléphoniques internationales sans frais. Pour rendre les appels plus simples, il fut décidé d'adopter les mêmes préfixes internationaux que dans le civil (32 pour la Belgique). Les centraux téléphoniques militaires dans les différents pays ont dû être reprogrammés afin de reconnaître les nouveaux préfixes et de gérer les communications en conséquence. Cela fonctionne entre la plupart des pays de l'EAG mais aussi pour les exercices ou opérations hors pays EAG. Pour ce faire, il suffit d'avoir un lien satellitaire avec une station d'ancrage dans un des pays EAG raccordé au réseau téléphonique militaire de ce pays pour pouvoir alors transférer l'appel téléphonique vers un autre pays EAG.

Lors des exercices Volcanex de 2002 à 2006, le besoin se fit sentir d'avoir un cours sur la récupération de personnel (*personnel recovery* – PR) car rien n'existait à ce moment en Europe dans ce domaine. À partir de 2007, l'EAG prit en main l'organisation d'une formation *combat search and rescue* (CSAR) qui devint le *combined joint personnel recovery standardisation course* (CJPRSC) par après. Cette formation, qui dure 15 jours, mêle la théorie à la pratique avec une



alternance de cours au sol et d'entraînements au sol et en vol. Elle connaît un succès qui va croissant. En 2012, à Holzdorf (Allemagne), on comptait jusque 320 participants de 12 nations différentes. Cette réussite grandissante a rendu nécessaire la création d'une structure permanente pour planifier et gérer le CJPRSC et les autres activités connexes. Le comité directeur de l'EAG réuni en juillet 2013 a décidé à l'unanimité de créer un *European personnel recovery centre* (EPRC). C'est là l'un des avantages à être une organisation de petite taille dépendant directement des chefs d'état-major des armées de l'air : le cycle de décision peut être très court. Pour commencer, l'*interim implementation team* composé du personnel JPR de l'EAG et basé à High Wycombe aura pour tâche de développer le concept. Il devra aussi examiner les différents emplacements possibles avec comme objectifs d'y emménager endéans les deux ans. Les autres nations européennes seront aussi invitées à participer activement en fournissant du personnel à l'EPRC.<sup>3</sup>

Le transport de marchandises dangereuses par air entraîne toute une série de contraintes comme, dans certains cas, l'interdiction d'acheminer toute autre cargaison ou tout passager. À cela s'ajoutent des exigences nationales parfois divergentes et surtout encore plus contraignantes. Afin d'améliorer l'interopérabilité dans le domaine du fret aérien et de permettre des économies, il fut décidé de lancer un groupe de travail sur le transport de marchandises dangereuses par air. Le projet a abouti à un accord technique sur l'acheminement de produits dangereux non conformes avec les règlements de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Cet accord permet le transport de marchandises dangereuses d'un pays de l'EAG dans un avion d'un autre pays signataire. Actuellement, l'arrangement concerne 30 articles, mais il va être étendu à d'autres articles. Le travail réalisé par l'EAG est aussi utilisé par l'OTAN comme base de travail pour la Publication interalliée sur le stockage et transport des munitions 2 (AASTP 2)<sup>4</sup>. La relative petite taille de l'EAG est ici aussi un avantage. Cela permet d'avancer plus vite qu'à 28. Malgré tout, il a fallu aplanir de nombreux différends et contourner les obstacles principaux. Comme l'EAG compte aussi quelques-uns des principaux pays européens, l'accord conclu représente une excellente base de départ pour un futur document au niveau de l'UE ou de l'OTAN.

D'autres projets de l'EAG concernent le domaine médical lié à l'aéronautique. Parmi ceux-ci, il y a l'évacuation médicale par air (*aeromedical evacuation*). La finalité de ce projet est de permettre une collaboration internationale dans le traitement et l'évacuation de blessés. L'idée est de rendre possible le traitement d'un blessé d'un pays par des ambulanciers d'un autre pays qui le transporteront

dans un hôpital de campagne d'un troisième État, après quoi un rapatriement dans un avion médicalisé d'un quatrième pays avec une équipe médicale d'un cinquième État pourrait avoir lieu. Cela nécessite des accords sur des procédures communes à chacun des niveaux ainsi que les entraînements, certifications et autorisations nécessaires pour être acceptés comme équipages dans des avions d'autres pays et pour pouvoir utiliser le matériel médical embarqué d'une autre nation.

La rédaction d'accords ou de manuels est une chose. Cependant, le chemin est long entre la théorie et la pratique. Il faut donc que ces documents soient validés. Pour ce faire, depuis plusieurs années, l'EAG organise, en coopération avec une nation hôte, des exercices appelés Volcanex. Suite à ces exercices, les documents sont revus, améliorés et mis à jour. Les exercices Volcanex offrent aussi une opportunité d'entraînement dans un milieu multinational pour les soldats, les techniciens et les pilotes. C'est particulièrement important pour les forces de protection (*force protection* – FP) qui n'ont pas d'autre exercice multinational.

Dans un rapport du Conseil de l'Europe en 1999, il est fait mention de l'intérêt pour les nations d'avoir une meilleure collaboration dans le transport aérien afin d'éviter autant que possible les vols à vide. L'EAG se chargea de l'étude et remit ses conclusions en 2000. Cette étude démontrait qu'une plus étroite collaboration devait permettre de meilleures synergies. Pour ce faire, il fallait créer un organe central de coordination des demandes et des moyens disponibles. L'idée fit son chemin et aboutit après plusieurs étapes intermédiaires à la création de l'EATC en 2010 à Eindhoven (Pays-Bas). L'EAG fut aussi chargé de comparer les différentes localisations proposées et de faire des recommandations.<sup>5</sup>

## PROJETS FUTURS

En 2011, le SG a décidé d'attribuer à l'EAG de nouveaux projets. Ceux-ci dépassent le niveau purement tactique des études dont était chargé l'EAG jusqu'alors. Un de ces projets concerne l'identification des principaux obstacles à une meilleure intégration des *remotely piloted air systems* (RPAS) entre les pays de l'EAG et la formulation de propositions pour surmonter ces obstacles. Il est rapidement apparu que de nombreuses organisations internationales (UE, OTAN, EASA, Eurocontrol) en traitaient déjà certains aspects. Il était donc essentiel d'éviter toute duplication des efforts. Les nations ont donc souhaité que l'EAG se concentre sur la partie entraînement qui n'était que peu ou pas couverte. Un groupe de travail a été mis en place et a décidé lors de sa première

réunion de se concentrer sur une certification commune des équipages basée sur la réglementation internationale et les formations déjà données dans les différents pays. Par ailleurs, il va aussi aborder le sujet des facteurs humains comme les traumatismes psychologiques spécifiquement liés à l'utilisation en opération des RPAS.

### COMMENTAIRES

Travailler dans un milieu international est humainement et professionnellement enrichissant. Mais cela peut aussi être extrêmement frustrant, car il faut convaincre les différents pays de l'intérêt de participer à un projet ou, à tout le moins, de ne pas s'opposer à ce que les autres pays avancent dans ce domaine. Ainsi, si le concept de pooling and sharing est très en vogue, de nombreuses difficultés demeurent. Les pays restent encore très attachés à leur indépendance et veulent encore tout pouvoir faire par eux-mêmes. Du fait d'une méconnaissance mutuelle, ils ne se font pas encore suffisamment confiance pour accepter de dépendre de l'un ou de plusieurs d'entre eux pour certaines missions ou tâches de support. Certes, de nombreuses missions multinationales ont déjà eu lieu, mais rarement avec des modules entièrement intégrés. Les délais de préparation pour les missions devenant de plus en plus courts (comme dans le cas du Mali), cette intégration doit être planifiée, testée et préparée à l'avance, et non décidée au dernier moment. Tel est le rôle de l'EAG.

□

Mots-clés : interopérabilité, air, Europe

---

<sup>1</sup> *European Air Group*, Historique, <http://www.euroairgroup.org/eag/history>, consulté le 16 juillet 2013

<sup>2</sup> *European Air Group, Annual Review 2012*, p. 4

<sup>3</sup> *European Air Group, Minutes of a meeting of the EAG Steering Group held at ESP AF HQ on 3 July 13, dated 29 Jul 2013*, p 4

<sup>4</sup> *European Air Group, Yearbook 2010*, p. 14 - 15

<sup>5</sup> Wikipedia, *European Air Transport Command*, [http://en.wikipedia.org/wiki/European\\_Air\\_Transport\\_Command](http://en.wikipedia.org/wiki/European_Air_Transport_Command), consulté le 12 août 2013



F16 en Afghanistan

# Diplomatie aérienne : la puissance aérienne au profit de la diplomatie

VINCENT MANIET

Le lieutenant-colonel aviateur breveté d'état-major Vincent Maniet dispose d'un master en relations internationales de l'université Panthéon-Assas de Paris. Dans sa carrière sur F-16 qui l'a mené entre autres dans les Balkans, en Afghanistan ainsi qu'en Libye, il a notamment commandé la 1<sup>re</sup> escadrille de Florennes. Il est actuellement chef de la section *Crisis Response Planning* (CRP) à ACOS Ops&Trg.

*Het luchtwapen is een vrij recent wapen dat pas tijdens de Eerste Wereldoorlog op het toneel verscheen. Nochtans kan men een snelle evolutie ervan vaststellen, die daarenboven tijdens de jaren 90 in een stroomversnelling raakte door de opkomst van verschillende innovaties op het gebied van aerodynamica, elektronica, bewapening en voortstuwing. In de jaren 90 kon men tevens de opkomst van de militaire diplomatie vaststellen, waarbij het luchtwapen zich steeds meer opwierp als belangrijk instrument van de buitenlandse politiek van een land en dat bovendien zeer aantrekkelijke eigenschappen op politiek vlak vertoont.*

Le changement du contexte géostratégique de l'après-guerre froide a entraîné un certain nombre de bouleversements qui ont provoqué une résurgence de nombreuses crises dans lesquelles les contributions militaires en général et de l'arme aérienne en particulier se sont multipliées au profit de la politique extérieure afin de prévenir, d'endiguer, voire de gérer les crises auxquelles nous sommes confrontés.

Le terme de « diplomatie aérienne » apparaît pour la première fois en 1927 par le biais du diplomate français Paul Claudel qui commentait la première traversée en avion de l'océan Atlantique par Charles Lindbergh. L'existence de la diplomatie

aérienne est incontestable mais reste néanmoins peu théorisée et n'a par ailleurs fait l'objet que d'un nombre réduit de travaux récents. La majeure partie des premières théories traitant de la puissance aérienne ne s'intéressent cependant qu'à la contribution aérienne à la politique de diplomatie coercitive d'un pays.

L'ambiguïté du terme « diplomatie aérienne » rend l'exercice de sa définition particulièrement difficile. Force est de constater que la dichotomie entre la guerre et la paix n'existe plus, et l'on observe en revanche de multiples états intermédiaires. Dès lors, la distinction entre la diplomatie, qui est par ailleurs restée à l'écart de ces bouleversements sémantiques, et la stratégie, qui ne se limite plus qu'au temps de guerre, s'en sort brouillée. Traditionnellement la diplomatie, qui est par nature pacifique, s'attachait à la politique d'influence exercée par le ministère des Affaires étrangères, et la stratégie se concentrait quant à elle sur la notion de puissance en vue d'éventuelles actions coercitives si nécessaire. Dès 1962, Raymond Aron étend le concept de diplomatie à l'utilisation des forces armées, en dehors de l'état de guerre, au travers de la diplomatie militaire qui se caractérise par la maîtrise de la violence et la recherche du contrôle politique de la force. De nombreux efforts théoriques ont dès lors par la suite permis de mettre en avant la continuité entre puissance et influence, ainsi qu'entre stratégie et diplomatie. La réalité du système international actuel montre donc une pratique d'une diplomatie militaire dans laquelle la guerre n'est plus centrale. Ce contexte entraîne une diminution de la stratégie dite classique au profit d'une augmentation de la diplomatie de crise qui met en œuvre un nombre de moyens soit dans un cadre pacifique soit dans un cadre d'emploi limité de la force. Face à cette évolution, il subsiste néanmoins un vide théorique quant à la contribution de la force aérienne à la diplomatie militaire et donc à la politique étrangère.

Le terme anglo-saxon « *Air Power* », utilisé par Robert Pape dans son ouvrage *Bombing to win* de 1996, n'est pas à mettre en parallèle avec les concepts de « *Sea Power* » ou de « *Sea Control* », qui sont par ailleurs des concepts plus anciens et plus largement théorisés. Le terme « *Air Power* » pourrait être en effet l'équivalent pour la marine de la « diplomatie de la canonnière » chère à James Cable, dans son ouvrage *Gunboat diplomacy* de 1971, qui met en avant l'emploi ou la menace de l'emploi de la force en dehors du cadre de la guerre et de façon limitée. Le terme « *Air Power* » ne couvre donc qu'une partie limitée du spectre de la diplomatie aérienne.

Il existe différentes méthodes ou approches pour tenter de définir, voire de structurer la diplomatie aérienne. Une première méthode est de la définir au



© Vador

Ravitaillement en vol lors des opérations en Libye.

travers de l'espace-temps en faisant la distinction entre la diplomatie aérienne dite « ciblée » et celle dite « permanente ». La diplomatie « ciblée » s'inscrit dans le temps court et est engagée dans des cas précis. On parle parfois de diplomatie coercitive dans laquelle l'emploi ou la menace de l'emploi de l'arme aérienne permet de contraindre un acteur tiers. On y retrouve également la diplomatie d'influence d'un pays avec, par exemple, la participation ponctuelle à certains exercices régionaux spécifiques, comme l'exercice *Falcon Air Meet* organisé par le Royaume de Jordanie auquel nos F-16 ont participé à plusieurs reprises. L'engagement dans les missions d'assistance humanitaire fait également partie de la diplomatie « ciblée ». La diplomatie aérienne dite « permanente » s'inscrit quant à elle dans un temps plus long et contribue en outre au rayonnement ou à l'image d'un pays. Il s'agit parfois de la démonstration de puissance d'un pays au travers de détachements permanents ou semi-permanents à l'étranger ou encore au travers de la participation régulière à des exercices aériens récurrents et reconnus mondialement comme l'exercice *Red Flag* aux États-Unis auquel la Belgique participe très régulièrement. Dans ce cadre, et de par sa spécificité technique, l'arme aérienne permet en outre de montrer les capacités d'un pays à utiliser et surtout à maîtriser la haute technologie inhérente aux forces aériennes modernes.



La diplomatie aérienne peut également être définie par la typologie des actions qu'elle mène. On distinguera des actions dites « symboliques » et celles dites « actives ». Les actions « symboliques » regroupent l'emploi des moyens aériens lors de représentations nationales ou internationales (les patrouilles acrobatiques en sont un exemple) et lors d'opérations aériennes à caractère humanitaire (comme l'évacuation de population de zones sinistrées). Après en avoir préalablement défini le but politique, les actions « actives » sont menées soit de façon préventive, à l'instar des *Shows of Force* sans emploi d'armement effectués par le Mirage 2000 français pendant l'été 2003 dans le cadre de la MONUC en République démocratique du Congo, soit de façon réactive, comme lors de l'opération aérienne *Allied Force* de l'OTAN au printemps 1999 au Kosovo et en Serbie. Ces actions s'inscrivent dans les deux cas et en règle générale dans la prévention ou dans la gestion des crises actuelles.

Un dernier essai de définition consiste à caractériser la diplomatie aérienne comme étant toute utilisation de la puissance aérienne qui concourt à la réalisation de la politique étrangère d'un pays dans le domaine de la stratégie d'influence et qui ne s'inscrit pas dans le cadre de la guerre ou d'un conflit. L'objectif d'une telle utilisation est d'émettre un signal politique fort vers les différents belligérants. Cette approche met en avant les trois finalités principales de la politique étrangère d'un pays qui ont toutes pour objectif la défense des intérêts nationaux qui implique parfois l'emploi de la force aérienne. La représentation





d'un pays et le maintien de sa souveraineté nationale sont l'une des finalités de la politique extérieure. Dans ce contexte, les défilés aériens, les représentations aériennes en tout genre ou encore les escales techniques de nos avions en sont de nombreux exemples. Après l'échec de la diplomatie dite « classique » et face à des situations de crise, l'évacuation de ressortissants par des moyens aériens contribue également à la démonstration de puissance et permet d'assurer la souveraineté d'un pays. La coopération internationale, qui a pour but de soutenir un acteur tiers, constitue également un objectif de la politique étrangère. Dans ce cadre, les moyens aériens mis en œuvre au travers des programmes d'échange, des programmes d'assistance technique ou encore lors d'opérations d'aide humanitaire contribuent indéniablement à cette finalité. Enfin, la capacité de contraindre ou de dissuader un acteur tiers reste la partie la plus visible de la politique étrangère. L'arme aérienne en général, au travers entre autres de la dissuasion nucléaire, contribue à cette capacité de dissuader. Concernant la capacité de contrainte, on parle parfois de la « diplomatie coercitive » qui permet l'emploi limité de la force ou, dans certains cas, juste de la menace de l'emploi de celle-ci. La contribution de l'arme aérienne dans ce domaine est de plus en plus utilisée par nos hommes politiques depuis une quinzaine d'années. À titre d'exemple, nous pouvons citer les menaces de frappes aériennes sur les installations nucléaires iraniennes qui ont probablement contribué à contraindre l'Iran à entamer des négociations sur son programme nucléaire, même si l'on peut toutefois regretter la lenteur de ces dernières.



## **ATOUTS DE LA PUISSANCE AÉRIENNE**

114

Comme nous l'avons souligné, l'évolution rapide de l'arme aérienne depuis les années 90 a permis d'en augmenter les effets lors de son implication dans les conflits récents et donc de mieux contribuer à la gestion des crises. La partie coercitive de la diplomatie militaire en reste néanmoins la plus grande bénéficiaire.

En dehors des caractéristiques « classiques » connues que sont sa vitesse, sa flexibilité, sa réponse graduelle et son grand rayon d'action, l'arme aérienne permet en outre d'assurer une meilleure liberté d'action lors du choix des premières options militaires. Grâce à elle, il est en effet possible d'atteindre des objectifs militaires en profondeur avec une très grande précision sans s'assurer du contrôle terrestre ou maritime au préalable. Les évolutions technologiques récentes en termes d'armement, de détection, de protection et de neutralisation des défenses adverses ont contribué à atténuer les limites de l'emploi de l'arme aérienne au-dessus d'un territoire potentiellement hostile. La présence d'une défense, même robuste, n'est plus un frein à l'emploi de l'arme aérienne, et ce, grâce aux technologies actuelles qui permettent de rendre les aéronefs moins vulnérables.

Les moyens aériens offrent des solutions adaptées dans des délais de réaction très courts lors de crises qui sont par ailleurs souvent inattendues, voire inédites. La quasi-immédiateté événementielle dans le monde exige souvent une réponse et donc une diplomatie extrêmement rapides. Dans le monde de l'après-guerre froide, les adversaires potentiels sont relativement moins robustes qu'auparavant. Ainsi l'arme aérienne, lorsqu'elle est bien calibrée et adaptée à la crise à laquelle elle doit faire face, fournit un outil rapide avec un degré minimum de prise de risque. Le choix de l'arme aérienne n'implique pas une empreinte au sol initiale significative qui pourrait, en cas de pertes amies, s'avérer difficile à assumer. Rappelons néanmoins qu'il s'agit ici d'options militaires initiales qui devront de toute façon être complétées tôt ou tard d'actions terrestres et/ou maritimes. Ces dernières restent nécessaires pour affirmer et pour consolider la stratégie militaire choisie qui s'inscrit dans la durée.

L'arrivée massive des munitions guidées de précision (PGM – *Precision Guided Munition*) a fondamentalement influencé l'emploi de la puissance aérienne ainsi que son efficacité et a surtout changé les méthodes de travail entre la composante aérienne et la composante terrestre. En effet, l'emploi des PGM a permis de fournir de plus nombreuses opportunités d'effets militaires significatifs par l'emploi combiné de forces terrestres et de forces aériennes.

Au-delà des avantages militaires d'un tel armement lié à sa précision et sa capacité à concentrer la force, l'emploi généralisé et maîtrisé des armes de précision a eu pour effet de considérablement diminuer les dommages collatéraux causés aux populations civiles ou à leurs biens. La diminution significative des dommages collatéraux lors des opérations aériennes actuelles a été possible par l'entremise d'une meilleure application des deux grands principes des conventions de La Haye, qui régissent entre autres les lois et coutumes de la guerre, que sont la discrimination et la proportionnalité. Le principe de discrimination, qui impose de faire la différence entre les « combattants » et les « non-combattants » lors d'opérations militaires, a été rendu plus aisé à respecter grâce à l'utilisation de senseurs optiques de plus en plus performants, par ailleurs nécessaires à l'emploi des PGM. Le principe de proportionnalité, qui reconnaît néanmoins la nécessité de l'avantage militaire d'une cible, impose également de minimiser le risque pour les populations civiles. À ce titre, l'utilisation généralisée et maîtrisée des munitions guidées de précision, pouvant par ailleurs atteindre jusqu'à une tonne pour les bombes aériennes, a permis de contribuer à une meilleure application du principe de proportionnalité. La maîtrise des dommages collatéraux a donc rendu l'arme aérienne plus attractive en opération de gestion de crise. Soulignons néanmoins que le risque zéro n'existe pas et que lorsque malheureusement certains dommages collatéraux sont avérés, l'arme aérienne souffre souvent d'une grande incompréhension face à l'image « propre » et précise qu'elle tente de refléter.

### **UNE ARME AÉRIENNE MODERNE, VRAIMENT NÉCESSAIRE ?**

Le monde actuel occidental se caractérise par un très faible taux de croissance économique, une augmentation des dépenses publiques et une augmentation structurelle des dettes nationales. Dans ce contexte, il paraît a priori difficile de maintenir, voire de remplacer une arme aérienne moderne, qui, par essence, se veut relativement coûteuse. Paradoxalement, depuis deux décennies, la réduction de nos flottes d'avions, et en particulier celle de nos avions de combat, a été inversement proportionnelle à notre participation aux opérations extérieures. Au-delà de la posture permanente aérienne (QRA – *Quick Reaction Alert*) de nos avions de combat qui assurent tous les jours la protection de l'intégrité de l'espace aérien national et celle de l'OTAN, ils n'ont jamais été tant sollicités depuis les premiers troubles dans les Balkans au début des années 90 jusqu'aux opérations aériennes en Libye en 2011 en passant par une participation encore active en Afghanistan. Leur contribution aux opérations extérieures est à mettre en perspective avec de la période de la guerre froide pendant laquelle le format de nos moyens aériens avait plutôt un caractère dissuasif.

Lorsque l'on raisonne en termes de coûts, de par sa haute technicité, une aviation militaire moderne nécessite de gros moyens financiers à l'achat ainsi que lors de son maintien en condition. Il serait néanmoins fallacieux de prétendre que ceci est uniquement propre à l'arme aérienne. Toutes les composantes d'une défense moderne sont en effet « victimes » de l'escalade des coûts pour l'achat et pour le maintien en condition de ses matériels militaires. Il en va de même lors de l'engagement de nos forces dans les opérations extérieures qui sont avant tout une des finalités de l'existence même de nos forces armées.

Le rapport de force est une notion essentielle dans le domaine de la diplomatie qui a pour objectif principal soit de se mettre en position de force avant de négocier avec un acteur tiers, soit de le contraindre. L'outil militaire contribue à favoriser cette position de force au travers de son caractère dissuasif ou de son caractère coercitif. Pendant des siècles, le format des forces militaires était considéré comme un élément important à la contribution du rapport de force favorable pour un pays. Les évolutions techniques depuis plus d'un siècle ont permis d'augmenter considérablement l'efficacité des forces militaires et de moins raisonner en termes de format. Dans ce contexte, les progrès technologiques qui se sont par ailleurs accélérés pour l'arme aérienne depuis les années 90 ont transformé celle-ci en un outil militaire redoutable qui influence positivement le rapport de force, et ce, même lors de l'engagement d'un nombre relativement modeste de moyens aériens. L'acquisition, la maîtrise et le maintien d'une aviation militaire de haute technicité requièrent des compétences et un financement que l'on ne retrouve que dans les pays industrialisés modernes. Ces capacités propres à des pays comme la Belgique nous donnent en quelque sorte « un monopole partagé avec quelques autres pays européens » de disposer d'une arme aérienne moderne qui procure des avantages significatifs en termes de rapport de force souhaité. Les compétences nécessaires à la maîtrise de notre aviation militaire actuelle ont en outre été acquises au cours d'une très longue période qui n'a véritablement débuté que lors de la Deuxième Guerre mondiale. Le renoncement, même temporaire, à notre arme aérienne impliquerait donc l'abandon de ces nombreuses compétences qui demanderaient de très nombreuses années à réacquérir. À titre d'exemple, et en dehors du cadre de la diplomatie coercitive plus connue, la posture aérienne permanente des pays baltes est assurée à tour de rôle par les membres de l'Alliance atlantique et montre les lacunes stratégiques de certains pays dits « modernes » dans le domaine aérien. À ce titre, les F-16 belges assurent cette posture permanente aérienne pour la troisième fois depuis 2004 lors du dernier trimestre 2013 à partir de la base Šiauliai en Lituanie.

## RECOMMANDATIONS

Dans un monde où le droit de non-ingérence a fait place au « R2P » (*Responsability to Protect*), on observe une implication accrue des forces aériennes dans des opérations militaires, devenues plus longues et plus complexes, afin de prévenir ou de gérer les crises. La possession de forces aériennes modernes et opérationnelles est devenue un vecteur d'influence et de puissance considérable. La diplomatie aérienne, au travers de sa forme la plus aiguë que sont les actions de coercition, procure une grande visibilité des capacités aériennes militaires d'un pays et donne dès lors tout son poids aux initiatives diplomatiques. Comme le soulignait Carl von Clausewitz, « la politique doit connaître l'instrument dont il va se servir », et dans ce contexte, il est dorénavant indiqué de développer une doctrine de diplomatie aérienne. Cette doctrine décrirait les actions possibles de l'arme aérienne qui contribuent aux efforts de politique extérieure en général au travers d'approches préventives ou réactives.

Conduire la diplomatie aérienne ne doit néanmoins pas occulter l'un des rôles principaux de l'arme aérienne à remplir ses tâches essentielles qui sont également de se préparer à des combats de haute intensité, sachant que cette préparation apporte par ailleurs aussi sa contribution à la diplomatie aérienne.



Mots clés : Diplomatie – Aviation – Opération





# Le CIPS, le Comité interministériel pour la politique de siège



**PIERRE VANDERVELDE**

Après plus de 38 ans à la Défense, dont 8 en milieu international, Pierre Vandervelde est recruté en 2010 par le SPF Affaires étrangères comme conseiller auprès du CIPS.

*Vele internationale instellingen hebben hun zetel in België. Met het oog op hun onthaal en een gepaste begeleiding in hun contacten met de diverse overheden heeft België een “zetelbeleid” ontwikkeld en een overleg- en coördinatiecentrum opgericht dat uniek is in Europa: het ICZ (Interministerieel Comité voor het Zetelbeleid).*

Que seraient la Belgique et Bruxelles sans les organisations internationales ? Aujourd’hui, plus de 45 organisations internationales ont leur siège ou leur représentation sur le territoire belge. Ceci représente la présence de l’ordre de 150 000 à 200 000 personnes (y compris familles, groupes d’intérêt, presse internationale...) dont près de 80 % en région bruxelloise. Diverses études ont essayé de chiffrer l’impact qui en résulte, que ce soit au niveau financier (recettes et dépenses), économique, sociologique ou culturel. Il en ressort toujours un bilan favorable pour notre pays, qui fait d’ailleurs des jaloux parmi les nations voisines. Mais, comment se gère l’arrivée de ces organisations internationales et ensuite leurs relations avec les autorités belges : fédérales, régionales, communales... ?

## **UN PEU D'HISTOIRE**

**120**

Suite à la décision française de se retirer de la structure militaire intégrée de l'OTAN et celle de la Belgique d'accueillir le SHAPE, le gouvernement met en place, en juin 1966, le Comité interministériel SHAPE – SHAPE Interministerieel Comité (CISHIC). Sa tâche, définie par arrêté royal, est de coordonner les activités des différents ministères concernés par l'implantation du SHAPE sur le site du « Camp Casteau », ainsi que d'assurer la liaison avec les autorités militaires de l'OTAN, d'une part, et du secteur privé, d'autre part. Par la suite, les tâches du CISHIC ont été élargies pour traiter les problèmes résultant de l'installation d'autres organismes internationaux en Belgique, comme le quartier général de l'OTAN en 1967 et tous les organismes de l'Union européenne. Étant donné ce développement, une véritable « politique de siège » est établie et approuvée par le Conseil des ministres en septembre 1997. Cette politique vise à défendre la Belgique en tant que pays hôte attrayant (il faut noter qu'à cette période, nos voisins néerlandais tentaient de délocaliser à La Haye une agence de l'OTAN située à Bruxelles et que la fixation définitive des institutions européennes n'était pas encore approuvée) et à analyser attentivement toute demande d'organisation internationale qui souhaite s'installer sur son territoire. Si, en 1999, le Conseil des ministres se limite à changer la dénomination du CISHIC qui devient Comité interministériel pour l'accueil des organisations internationales (CIAO), en 2006, il approuve une note de politique générale sur la politique de siège et décide de le renommer Comité interministériel pour la politique de siège (CIPS).

## **LA POLITIQUE DE SIÈGE DE LA BELGIQUE**

D'une manière générale, on peut décrire la politique de siège comme étant la politique qui concerne l'accueil des organisations internationales gouvernementales qui ont leur siège ou une représentation en Belgique. Cette politique comprend deux aspects principaux. En premier lieu, il y a l'observance par la Belgique, en tant que pays hôte, de ses obligations sur le plan du droit international à l'égard des organisations installées sur son territoire, et notamment l'octroi de privilèges et d'immunités. En second lieu, il y a l'ensemble des actions qui contribuent à l'accueil de ces organisations. La possibilité de recevoir, d'acquérir ou de faire construire à des conditions favorables des bâtiments ou espaces de bureaux pour leur établissement constitue souvent un facteur important, voire déterminant, dans le choix



de la décision de localisation. Ensuite, une attention particulière doit être accordée en permanence aux services rendus aux membres du personnel et à leur famille, à l'information sur le pays hôte, à l'assistance aux procédures administratives, à la sécurité du personnel et des organisations, aux problèmes liés à la mobilité, à l'environnement, à la qualité de vie... Tous ces éléments contribuent bien évidemment à l'image positive que la Belgique veut se donner. La mise en œuvre de cette politique se fait par le CIPS, organe de concertation et de coordination du gouvernement et est coordonnée par le ministre des Affaires étrangères, sous la responsabilité directe du Premier ministre. Lorsque des éléments de la politique de siège relèvent de la compétence des Communautés ou des Régions, la concertation peut s'effectuer dans le cadre des mécanismes mis en place lors de la révision de la Constitution de 1993. Une telle concertation s'effectue également avec les autorités locales lorsque nécessaire. Pour les organisations internationales, le CIPS est l'interlocuteur unique assurant la cohérence et l'objectivité de la politique de siège belge dans des délais courts et dans la continuité.

### **L'ACCORD DE SIÈGE**

L'installation d'une organisation internationale ou d'une représentation dans un pays hôte est régie par un accord de siège qui peut être bilatéral (entre l'organisation et le pays hôte) ou multilatéral (entre les États membres de l'organisation, dont l'un est le pays hôte). Cet accord a pour but d'assurer le bon fonctionnement de l'organisation et de permettre à l'organisation et son personnel de réaliser leurs objectifs dans la plus grande indépendance possible. Ceci se traduit pratiquement par l'octroi d'un certain nombre de privilèges (fiscalité, sécurité sociale...) et d'immunités, telle l'immunité de juridiction. Il est clair qu'en dehors de ces privilèges et immunités concédés, les organisations internationales et leur personnel sont toujours tenus de respecter les lois et règlements du pays hôte. En fonction de l'évolution et des besoins des organisations internationales, du pays hôte et de la société en général, d'autres accords spécifiques peuvent être conclus avec ce pays hôte.

### **LE CIPS AUJOURD'HUI**

Le CIPS se compose d'une petite équipe de quatre personnes et d'un secrétariat. Son président est un ambassadeur désigné par arrêté royal. Les adjoints se répartissent les différents dossiers par catégo-

rie : les dossiers européens, les dossiers militaires et tous les autres. Concernant les dossiers militaires, il est très vite apparu dès la création du CISHIC qu'une connaissance du milieu militaire était un avantage pour mieux comprendre les enjeux et les méthodes de travail. Ainsi, le SPF Affaires étrangères a toujours tenu à recruter pour le CIPS un officier supérieur retraité ayant une bonne connaissance des organisations militaires internationales localisées sur le territoire belge.

Ces organisations sont principalement celles liées à l'UE et celles liées à l'OTAN. L'UE dispose d'un accord de siège global avec la Belgique qui couvre aussi tous ses organismes subsidiaires, dont l'état-major militaire et l'Agence européenne de défense. Les problèmes sont rares ou sont d'une telle nature qu'ils sont englobés dans les autres dossiers européens (p.ex. les écoles européennes, les charges d'urbanisme pour de nouvelles constructions...).

Par contre, les dossiers concernant l'OTAN sont nettement plus nombreux et plus compliqués. Rien que l'aspect juridique des accords de siège est plus complexe. Si le Secrétariat international de l'OTAN et les organes subsidiaires du Conseil de l'Atlantique nord (les agences de l'OTAN, le groupe BICES<sup>1</sup>...) sont régis par un accord de siège multilatéral, ce n'est pas le cas de la structure militaire de l'OTAN régie par le SOFA ou convention de Londres (qui concerne des organismes comme EGUERMIN<sup>2</sup>, F16-MNFP<sup>3</sup>, (US) Squadron de Kleine Brogel...) et pour les QG militaires internationaux (comme le SHAPE, l'état-major militaire de l'OTAN, le NSHQ<sup>4</sup>, le NCIS Group HQ<sup>5</sup>...) régis par le protocole de Paris qui nécessitent des accords de siège bilatéraux.

### **QUELQUES DOSSIERS OTAN**

Si quelques dossiers du QG OTAN, et non des moindres, tel celui de la localisation future de l'agence NCIA, sont sur la table du CIPS, c'est surtout le SHAPE qui occupe le terrain et, assez curieusement, il en est ainsi depuis 1967 ! Le plus gros dossier actuel traite du transfert à la nation hôte de certaines tâches de soutien, comme le contrôle des accès au site, la gestion et l'exécution de l'entretien des infrastructures, le service de protection incendie... Un autre dossier, qui a empoisonné les relations bilatérales, concerne le travail fourni par le SHAPE aux membres de famille du personnel dans les activités de *Morale & Welfare* au détriment du personnel belge local et sans inscription auprès de la sécurité sociale, ni déclaration des revenus. L'extension de l'utilisation de la base aérienne de Chièvres à des vols non Schengen pour des



raisons officielles est clôturée depuis quelques mois. La demande, pour des raisons de sécurité, d'obtenir des plaques d'immatriculation similaires à celles des citoyens belges a été approuvée et sera généralisée à tous les organismes internationaux concernés. Le dossier de la reconstruction de la section belge de l'école internationale du SHAPE est toujours en suspens.

### **CONSIDÉRATIONS FINALES**

L'énumération ci-dessus de quelques dossiers en cours de traitement par le CIPS démontre le besoin d'une telle structure. Outre les Affaires étrangères, un grand nombre de ministères sont concernés : la Défense, les Finances, la Sécurité sociale, la Mobilité, l'Économie, l'Emploi, le Budget, la Régie des bâtiments, la Communauté française, les Régions et les communes où sont localisées les organisations... L'existence d'un guichet unique, le CIPS, pour fournir une liaison entre les organisations internationales et les nombreux et complexes niveaux de pouvoir belges, et pour coordonner l'approche belge, est bien nécessaire ! Par ailleurs, il apparaît des contacts avec des collègues étrangers que cette structure est unique en Europe. Ceci étant et, peut-être à cause de ces multiples et complexes niveaux de pouvoir en Belgique, il n'est pas facile d'obtenir rapidement des décisions du gouvernement belge, surtout lorsque plusieurs ministères et/ou divers niveaux de pouvoir sont concernés, et encore moins lorsqu'il y a des implications budgétaires. En effet, chaque ministère/ niveau de pouvoir se considère



soit seul compétent en la matière discutée, soit tente de rejeter le problème vers un autre ministère/niveau de pouvoir. Il est assez étonnant de constater qu'il y a peu de vision d'ensemble, d'avenir ou d'intérêt commun. L'arbitrage est donc parfois difficile, mais c'est dans ce cadre que la tutelle des Affaires étrangères et surtout la responsabilité finale du Premier ministre sont bien nécessaires.

□

Mots clés : CIPS, Organisations internationales, OTAN, SHAPE

---

<sup>1</sup> *Battlefield Information Collection and Exploitation Systems*

<sup>2</sup> *École belgo-néerlandaise de guerre des mines*

<sup>3</sup> *F16 – Multinational Fighter Program*

<sup>4</sup> *NATO Special operations Headquarters*

<sup>5</sup> *NATO Communication and Information Systems Group Headquarters*

# De EU: *Comprehensive Complexity*



## HERMAN GEENS

Brigadegeneraal Herman Geens, pantsercavalerieofficier, is momenteel directeur Operaties in de Militaire Staf van de Europese Unie. Tijdens zijn loopbaan bekleedde hij vooral in de domeinen inlichtingen en operaties diverse commando- en staf-functies in nationaal en internationaal verband, waaronder in buitenlandse operaties in de Balkan en het Midden-Oosten.

*Cet article présente les observations d'un praticien « de l'intérieur » sur le fonctionnement des organes de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne (UE). Après avoir décrit le contexte institutionnel dans lequel doit travailler l'État-major de l'Union européenne (EMUE), son rôle et l'équilibre délicat qu'il doit préserver au service de ses deux « patrons » (le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE)), l'auteur décrit la mise en pratique de la Comprehensive Approach (CA) au sein de l'UE et avec ses partenaires internationaux. Il met également en évidence le rôle crucial que jouent les officiers supérieurs affectés à l'EMUE dans la mise en œuvre des aspects militaires de cette CA. Il conclut en appelant l'UE et ses États membres à avoir le courage de se projeter dans l'avenir de manière encore plus efficace et plus européenne.*

*There is nothing permanent but change.* In de Europese Unie (EU) is dit niet anders. De lidstaten van de EU spraken af dat de Unie een gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid zou voeren. Zo ziet de *Europese Dienst voor Extern Optreden* (EDEO) het levenslicht op 1 januari 2011, met het Verdrag van Lissabon als belangrijkste uitgangspunt. Tegen de achtergrond van een wereldwijde zware economische crisis, en nauwelijks voorbereid op zijn taak,

wordt de EDEO al snel geconfronteerd met de zogenaamde Arabische Lente en menig Afrikaanse crisishaard. De *EU Military Staff* (EUMS) die vanaf datzelfde ogenblik integraal deel uitmaakt van de EDEO moet onmiddellijk enkele versnellingen hoger schakelen. Binnen deze context neem ik in januari 2011 mijn verantwoordelijkheden op als directeur Operaties in de schoot van de EUMS. Het is het begin van een “wilde” rit en... ontdekkingstocht die nog steeds voortduurt.

### DE EUROPESE INSTITUTIONELE CONTEXT

De EDEO is de diplomatieke dienst van de Europese Unie die Catherine Ashton, het hoofd Buitenlandse Zaken van de EU, bijstaat bij de uitvoering van de *Common Foreign & Security Policy* (CFSP). De dienst heeft over de hele wereld delegaties, zeg maar ambassades, die de EU als geheel vertegenwoordigen. De Europese Unie speelt immers op het internationale toneel een belangrijke rol dankzij diplomatieke inspanningen, handel, humanitaire en ontwikkelingshulp, en samenwerking met wereldwijde organisaties. Het buitenlandbeleid van de EU telt aldus een groot aantal beleidsdomeinen en -instrumenten, en de *Common Security & Defence Policy* (CSDP) is er (slechts) één van. Hierdoor moet de EU in staat zijn om in het buitenland aan conflictpreventie en crisisbeheer te doen, met de nodige civiele en militaire capaciteiten.

Het hele buitenlandbeleid van de EU mag dan wel onder toezicht van de EDEO staan, het moet duidelijk zijn dat Europese Commissie zeer nauw betrokken is bij alle fasen van een crisis, van preventie tot herstel en wederopbouw. En natuurlijk zijn er de lidstaten, vertegenwoordigd in de organen van de Raad van de EU, the *Council* in de EU-volksmond. Het *Political & Security Committee* (PSC) speelt als zijn meest zichtbare uitvoeringsorgaan een centrale rol in het definiëren en opvolgen van de respons van de EU op een crisis. Het wordt ondersteund door een aantal organen, waaronder het *EU Military Committee* (EUMC).

Deze drie van elkaar onafhankelijke entiteiten – de EDEO, de Commissie en de Council – doen samenwerken en elkaar aanvullen met als doel een coherente EU-benadering te verwezenlijken op het vlak van buitenland- en veiligheidsbeleid, en crisisbeheer in het bijzonder, is op zijn zachtst gezegd een hele krachttoer. Dit is nochtans – met haar drie petten van Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, Vicevoorzitter van de Commissie en Voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken – de dagelijkse uitdaging van Catherine Ashton en met haar de gehele EDEO, de EUMS inclusief.



Als één van de voornaamste CSDP-instrumenten van de EU werkt de EUMS tegelijkertijd onder de directie van het EUMC. Aldus heeft de EUMS twee meesters en dit is soms een delicate evenwichtsoefening. In ieder geval ligt de focus op alle effectieve en mogelijke militaire operaties en missies van de EU en op de militaire capacitaire behoeften voor de toekomst. Vanuit militair oogpunt speelt het Directoraat Operaties een speerpuntrol door deelname aan het politiek-strategisch plannings- en beslissingsproces en als interface tussen de lopende operaties en de Brusselse politieke machine die zij oliet met militaire expertise en advies.

### **KANTTEKENINGEN VAN EEN “PRACTITIONER”**

Leven en werken in de schoot van de EU zijn niet gespeend van enige complexiteit. De EU is immers een kantwerk van entiteiten met elk haar eigen mandaat, belangen en wettelijke basis, op een manier zoals de lidstaten dit collectief hebben gewild. En het moet duidelijk zijn, terwijl onze collega’s van de Commissie door het Europese Parlement worden gecontroleerd, blijft het CFSP/CSDP een intergouvernamenteel gebeuren dat rechtstreeks door de lidstaten wordt gecontroleerd en, in het bijzonder voor de operaties en missies, van middelen voorzien wordt.

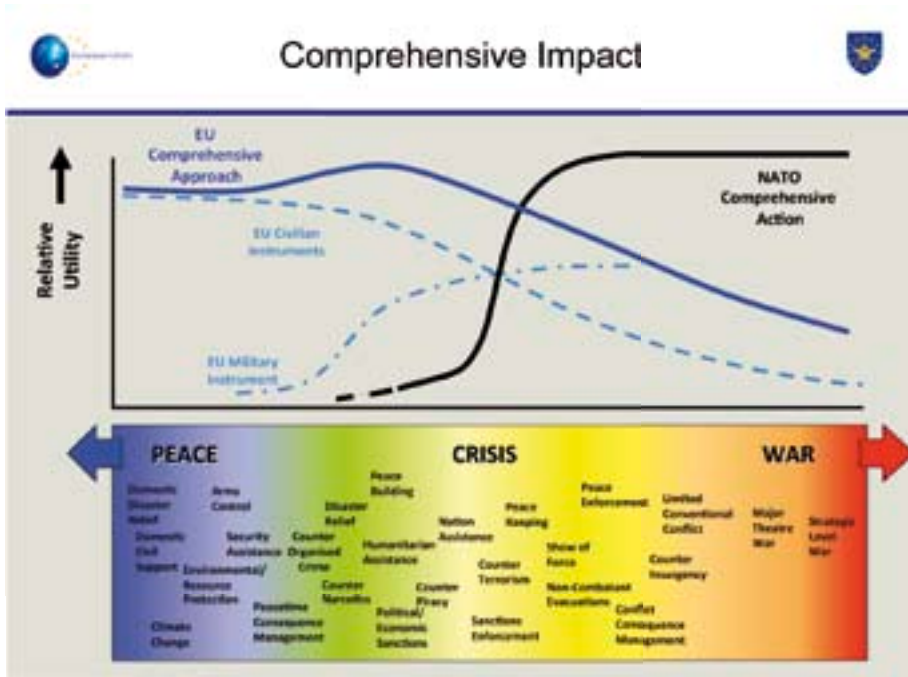
Met de *European Security Strategy* (ESS) als conceptueel raamwerk heeft de EDEO zich als jongste entiteit gaandeweg moeten organiseren. Onder druk van de gebeurtenissen heeft het de noodzakelijke plannings- en beslissingsprocessen en de daaraan verbonden instrumenten opgezet. De EUMS maakt integraal deel uit van dit “*work in progress*” en heeft zich hierbij voortdurend aan zijn veranderende omgeving moeten aanpassen en ook wel moeten opdringen. Ten gronde is de rol van de EUMS echter niet gewijzigd: ervoor zorgen dat alle militaire voorbereidingen en acties passen binnen de ruimere politieke doelen van de EU en die van het CFSP/CSDP in het bijzonder.

Deze rol brengt ons bij een belangrijke rode draad die door ons werk loopt: de veelbesproken en geroemde *Comprehensive Approach* (CA). Veelal omschreven als een allesomvattende, coherente en interdisciplinaire benadering vereist het vanuit CSDP-oogpunt de gecombineerde inzet van civiele en militaire crisis-beheerinstrumenten en -capaciteiten. Het civiele gaat echter verder dan het inzetten van politiefunctionarissen, magistraten en experts in domeinen zoals *Rule of Law*, civiele administratie en mensenrechten. De CA strekt zich uit tot alle machtshefbomen waarover de EU beschikt. In het bijzondere geval van een crisis schuiven deze alle mee aan tafel wanneer de respons moet worden bepaald. Dit overstijgt dus het CSDP. Hetzelfde gebeurt bij het opstellen van strategische raamwerkdocumenten met betrekking tot het buitenland- en veiligheidsbeleid van de Unie. In de praktijk betekent dit voor de EUMS het verwerven met de EU-collega's van een holistisch en gemeenschappelijk inzicht in de uitdagingen die elke dag op ons afkomen, en vervolgens hoe we de militaire effecten optimaal in dit beleid integreren.

Eén van de vele aspecten van de CA voor de EUMS is het stijgende aantal contacten binnen de EU en met strategische partners en internationale organisaties. En de NAVO is er één van. Dat onze manier van denken en handelen niet overeenkomt met deze in de NAVO wekt steeds weer verwondering bij vele van onze militaire gesprekspartners buiten de EU. Beide organisaties met elkaar vergelijken kan, daar is niets mis mee, maar men moet het doen met kennis van zaken. De EU en de NAVO zijn immers unieke maar tegelijk erg van elkaar verschillende organisaties. Vanuit militair oogpunt zijn de contacten tussen beide, hoewel niet erg zichtbaar, veelvuldig maar vooral informeel. De Turks-Cypriotische kwestie is een duidelijke rem op het verdiepen en formaliseren van de relaties, politieke verklaringen ten spijt. Een ander aandachtspunt in deze relatie is het “*no duplication*”-principe. In de EUMS trachten we het adagium om te draaien en te werken aan complementariteit. Ons uitgangspunt is dat er al een natuurlijke complementariteit bestaat op het vlak van ambitie en het



realiseren van effecten op het terrein. Zonder de grafiek al te letterlijk te nemen wordt dit geïllustreerd door het hiernavolgende schema.



De kracht van de NAVO baseert zich essentieel op één machtsinstrument: defensie, terwijl de EU, zoals de VS, toegang heeft tot bijna alle machtshefbomen. Terwijl de trans-Atlantische relaties een hoeksteen van onze veiligheid blijven, dringt de geopolitieke context de EU en de VS nieuwe horizons op die niet steeds gelijklopen of elkaar ontmoeten in de NAVO. Even belangrijk daarom zijn ons stijgende aantal rechtstreekse contacten met de VS, ook tussen militairen.

Zich staande houden als kleine partner (200 militairen versus 25.000 functionarissen) in dit grote en bijzonder complexe EU-geheel is een hele uitdaging. Het past daarom hulde te brengen aan de *Action Officers* (luitenant-kolonels, majoors) en *Branch Chiefs* (kolonels) want zij zijn de echte motor van het systeem. Zij zijn het die aan de basis liggen van de inspanningen die leiden naar de diverse producten die o.a. door het EUMC aan het PSC worden voorgelegd. Zij zijn het die de militaire bijdrage verzekeren aan de beleidsdocumenten die op het bureau van Lady Ashton belanden. Ze treden op in een omgeving met een bedrijfscultuur die sterk verschilt van die van militaire organisaties. Hierbij stoten ze vaak op het onvertrouwd zijn met, of zelfs onbegrip voor, de militaire

werkmethoden. Zij zijn het die de processen en netwerking die de CA ondersteunen levendig houden door hun veelvuldige contacten binnen de EU maar ook daarbuiten, zoals met de VN, de VS, de Afrikaanse Unie en haar regionale organisaties, etc. Zij zijn het die plots midden in Afrika staan of naar een EU-delegatie worden uitgestuurd voor *Fact Finding*, liaison met strategische partners of betrokkenheid bij planningsprocessen voor regionale operaties. Zij zijn het die de EU *Battle Groups* steeds weer, geheel of gedeeltelijk, opnemen in de mogelijke opties wanneer er gepland wordt, maar telkens weer op de aarzeling stoten ze in te zetten. Zij zijn het die rechtstreeks worden geconfronteerd met de gevolgen verbonden aan het ontbreken van een permanente plannings- en bevelvoeringscapaciteit op militair-strategisch niveau binnen de EU. Zolang één van de *Operation HQ* (OHQ) van de EU niet geactiveerd werd, moet de EUMS deze rol op zich nemen terwijl hij niet over de vereiste structuren, personeel en formele mandaat beschikt. Maar niet alleen bij het opstarten van operaties en missies is dit van belang. De *Mission HQ* (MHQ) van de zogenaamde kleinere missies worden meer en meer geconfronteerd met een complexiteit en *comprehensiveness* die de capaciteit van deze hoofdkwartieren overstijgt. Ook hier moet de EUMS voortdurend bijspringen.

### TOT SLOT

In deze complexe wereld moeten aspiraties en realiteit elkaar ontmoeten. Dit kan het best gebeuren doordat de lidstaten de moed vinden om voor meer Europa te gaan en de EU-instellingen de moed hebben om met zelfkritiek hun doeltreffendheid te verhogen. De European Council van december 2013 en de aan de gang zijnde *EEAS Review* zijn respectievelijk springplanken om hiertoe bij te dragen. Er is nog veel werk aan de winkel. We moeten leven en werken met het oog op de toekomst, maar af en toe loont het de moeite eens om te kijken en vast te stellen dat we van ver komen. Dit is belangrijk, zeker aan de vooravond van de 100-jarige herdenking van het begin van de Grote Oorlog. Als we samen willen, heeft Europa nog een “Grote Toekomst”.



# CHENS et CHANCOM, forums stratégiques maritimes



## MICHEL HOFMAN

L'Amiral de Division Michel Hofman, issu de la 118 Promotion «Toutes Armes» de l'École Royale Militaire, a suivi une carrière qui s'est développée principalement dans le domaine opérationnel. Il a assumé diverses fonctions à bord des unités de la Marine mais également dans des États-majors embarqués OTAN, EU et binationaux. À l'issue de son affectation comme Chef de la Division Opérations du Sous-Chef d'état-major opérations et entraînement, il est déployé en juillet 2010 au sein de l'état-major de la force EUNAVFOR en tant qu'adjoint au commandant de la force au sein du «Force Headquarters EUNAVFOR» en tant que «Deputy Force Commander». Il assume le Commandement de la Composante Navale depuis juillet 2011.

*Het toeval heeft ervoor gezorgd dat de Belgische Marine het voorzitterschap heeft waargenomen van twee belangrijke internationale maritieme fora. In mei 2012 heeft de commandant van de Marinecomponent sturing gegeven aan de werkzaamheden van de CHENS (CHiefs of European NavieS) en in november 2013 aan de CHANCOM (Channel Committee). Het voorzitterschap wordt afgerond door een tweedaagse vergadering waar onderwerpen van strategische en maritieme aard worden besproken door de chefs van de Europese Marine. Het is tevens een gelegenheid om ervaringen te delen met collega's. Het artikel geeft een bondig overzicht van de belangrijkste aandachtspunten in het maritieme domein.*

Dans un monde en perpétuelle mutation, il importe que les décideurs du monde maritime soient en mesure d'échanger leurs expériences et visions. Pour cette raison, un certain nombre de plateformes de discussion à l'usage des Chefs des Marines ont été instaurées. Leurs origines, compositions et leurs modes de

fonctionnement seront brièvement développés ci-après. En définitive, il s'avère que ces forums génèrent une plus-value considérable en polarisant les réflexions stratégiques des participants vers un objectif agréé par la majorité. Parmi les sujets abordés, force est de constater que celui de la prise de conscience européenne dans le domaine de la sécurité maritime est le plus remarquable par sa pertinence et sa complexité. Un autre thème évoqué est celui des budgets étriqués, conséquence des difficultés économiques et financières que nos pays traversent ces dernières années. Dès lors, ces restrictions budgétaires servent de toile de fond à toute une série de réflexions sur la mutualisation et le partage des capacités. Ces concepts sont, en effet, particulièrement judicieux lorsqu'ils sont appliqués aux capacités navales. Pour terminer, les ressources humaines font aussi l'objet de sessions d'échanges. En effet, des problématiques telles que le recrutement, la rétention et la stabilisation du personnel touchent toutes les organisations de défense et sont appréhendées par les Marines sous un angle particulier dû à la spécificité du métier de combattant à la mer. Ces sujets seront explicités plus avant dans les paragraphes qui suivent.

Parmi les forums à portée mondiale où se retrouvent les Chefs des Marines, on notera l'existence de l'*International Seapower Symposium* organisé, tous les deux ans, par les États-Unis et tenu en alternance avec le *Regional Seapower Symposium* en Italie, ce dernier étant plus limité en audience. Plus proche de nous, les Chefs d'État-major des Marines européennes se réunissent annuellement lors du sommet du CHENS (*CHiefs of European NavieS*). Ce forum à caractère informel et non politique rassemble les Chefs des nations maritimes européennes, membres de l'Union Européenne et/ou de l'OTAN ainsi que des représentants de l'EUMS (*European Military Staff*) et du Commandement des Forces Navales US en Europe, l'USNAVEUR, au titre d'observateur. À côté de ce forum, la Belgique participe activement au Comité de la Manche (CHANCOM, *Channel Committee*) qui existe depuis les années cinquante. Pour mémoire, durant la guerre froide, la structure de commandement de l'OTAN s'appuyait sur une série de commandants maritimes régionaux. Ainsi, la mer du Nord belge et les eaux attenantes dépendaient du CINCHAN (*Commander in Chief Channel* – Commandant en chef de la Manche). Afin d'améliorer la coordination entre les différentes nations lui fournissant des moyens navals, cette autorité conviait, régulièrement, les Chefs des Marines concernées (BEL – DEU – FRA – NLD et GBR) chez lui. C'est ainsi que naquit le CHANCOM. Aujourd'hui, la fonction de CINCHAN n'existe plus dans la nouvelle organisation de l'OTAN. Par contre, le CHANCOM a survécu aux réorganisations successives. Depuis lors, les objectifs initiaux de ce comité ont évolué et aujourd'hui il accueille de nouveaux membres qui ont le statut d'observateur (ITA, POR, SPA). L'EUMS ainsi que l'OTAN, par

l'entremise de son unique Commandement Maritime (MARCOM à Northwood), y sont également représentés. Par sa composition plus restreinte, le CHANCOM réussit à créer une dynamique autour des sujets maritimes qu'il est plus « laborieux » de mettre en route avec les 28 nations représentées aux CHENS. Par le biais des CHENS et du CHANCOM, l'UE dispose de « conseillers » crédibles dans le domaine maritime militaire.

Bien qu'informels ces forums permettent à leurs membres d'échanger, dans une atmosphère de respect mutuel, des points de vue à propos d'un éventail assez varié de sujets stratégiques à caractère maritime. La confrontation des points de vue des Marines au sein des forums stratégiques et plus largement au sein de la communauté maritime dans la sphère européenne peut être considérée comme une fonction importante du CHENS. C'est par exemple sur base d'un document des CHENS que les concepts de « Sécurité maritime » au sein de l'UE et de l'OTAN ont pu se développer. La « compétence » des CHENS fut d'ailleurs soulignée dans un rapport de Madame Gomes, membre du Parlement européen et de la commission des Affaires étrangères, rédigé en juin 2013 et consacré à la stratégie de l'UE en matière de sécurité maritime. Du reste, le président du CHENS jouit d'une reconnaissance internationale permettant l'organisation efficace, en coordination avec l'Organisation maritime internationale, de l'action internationale dans les dossiers tels celui de la lutte contre la piraterie ou du développement de capacités maritimes en Afrique.

Le principe de la présidence tournante est d'application pour ces deux sommets et le hasard des calendriers a fait que c'est à la Belgique, par l'entremise du Chef de la Composante Navale, qu'est revenu le privilège de présider le CHENS en mai 2012 et le CHANCOM en novembre 2013. Cette présidence est assurée pendant une année et culmine par la tenue d'un sommet. La période précédant celui-ci est mise à profit pour entamer ou poursuivre des travaux de réflexion ou de rédaction autour de thèmes à caractère maritime mais pas exclusivement militaire. Ces travaux se déroulent sous la forme de « *Workstreams*<sup>1</sup> ». Les groupes de travail abordent différents sujets tels le rôle de l'action maritime dans les opérations terrestres, les développements en Arctique dus au réchauffement climatique, la collaboration interdépartementale en matière de sécurité maritime ou encore la problématique liée aux ressources humaines. Sur ces entrefaites, la présidence développe l'agenda du sommet en orientant les présentations et débats autour de sujets qu'elle estime prioritaires ou pertinents pour l'assemblée. Au-delà des aspects logistiques et administratifs inhérents à l'organisation de telles réunions, il semble intéressant de s'attarder plus en détail sur les thèmes qui représentent autant de défis ou de points d'attention pour la communauté maritime européenne.



© Jörn Urban

Collaboration Composante Marine – marine marchande.

### L'ENVIRONNEMENT MARITIME

Ces dernières années ont été caractérisées par de nombreuses opérations navales. Très récemment, l'actualité maritime a été dominée par la lutte contre la piraterie, non seulement, dans l'océan Indien mais aussi dans le golfe de Guinée. Ce phénomène a quelque peu éclipsé les efforts permanents des forces navales et aériennes dans la lutte contre le terrorisme (e.a. l'opération *Active Endeavour* en mer Méditerranée) corollaire des attentats du 11 septembre 2001. De même, il importe de ne pas oublier la contribution de nombreuses Marines européennes à la pacification de la Lybie au travers de l'opération *Unified Protector* qui se déroula au large des côtes libyennes en 2011. Pour terminer, rappelons que les opérations en Afghanistan ont également été d'une part appuyées par les Marines par le biais de leur Infanterie de marine, de l'aéronavale ou du renseignement (SIGINT)<sup>2</sup> et d'autre part suivies de près à des fins d'analyse par les Marines non-engagées. Tous les états-majors en ont retiré de nombreux enseignements.

À côté des opérations militaires, la maritimisation de phénomènes tels que les trafics de drogue, d'êtres humains ou d'armes de destruction massives a meublé notre actualité et suscite l'interrogation du public qui constate la fragilité relative des frontières maritimes européennes. Le réchauffement climatique retient également l'attention de la communauté maritime pour les opportunités que

procure l'ouverture des voies navigables en Arctique sans oublier l'accessibilité aux ressources énergétiques et halieutiques. Néanmoins, au-delà des intérêts commerciaux se posent des problèmes de sauvegarde maritime liés e.a. aux risques d'accident et à leur impact écologique. Qui plus est, les conséquences des revendications concernant les zones économiques exclusives et les plateaux continentaux sur les équilibres géostratégiques sont non seulement difficiles à évaluer mais aussi loin d'être maîtrisées.

Au niveau stratégique et sécuritaire, le basculement de la politique des États-Unis d'Amérique vers l'océan Pacifique fait également partie des points d'attention des Marines européennes. Enfin la prolifération de l'armement naval dans les pays asiatiques a été particulièrement significative ces dernières années et ne peut pas être appréhendée indépendamment des différentes revendications concernant les zones maritimes en mer de Chine.

L'analyse de cet éventail incomplet de facteurs et de phénomènes ainsi que les enseignements tirés des différentes opérations en Afghanistan, en Libye ou au large des côtes somaliennes n'ont fait que confirmer un principe cher aux marins : la liberté de navigation et donc la liberté du transport maritime sont indispensables au développement économique et à la prospérité en Europe et dans le monde. La sécurité des activités maritimes est un problème mondial et ne peut être garantie que grâce à une approche internationale et interdépartementale. Les Marines disposent à cet effet de capacités qui permettent une contribution considérable et souvent indispensable pour la surveillance et les interventions en mer. Par ailleurs, les États ne peuvent sous-estimer ni les risques, ni les menaces, ni les opportunités que cet environnement leur procure.

### **LA SÉCURITÉ MARITIME**

Durant la dernière décennie, nous avons assisté à une prise de conscience globale de l'importance de la « Sécurité maritime ». Cela s'est traduit au sein de l'OTAN par le développement de la « Stratégie maritime de l'Alliance » et du « Concept d'Opérations de sécurité maritime ». L'Europe n'est pas en reste car, avec ses 90 000 km de littoral mais surtout avec tous les territoires d'outre-mer de ses pays membres qui engendrent d'immenses zones économiques exclusives à contrôler, l'UE se devait de mettre en place une stratégie maritime et de développer des capacités visant à améliorer la gestion et la sécurité de ses espaces marins. Etant donné la complexité de sa structure, l'UE a abordé les défis de la sécurité maritime sous différents angles. Par le développement de

sa « Politique Maritime Intégrée » (IMP ou *Integrated Maritime Policy*) ou « Livre Bleu », l'UE vise à une intégration voire une rationalisation de toutes les initiatives nationales et internationales avec pour objectif final la maîtrise du « domaine maritime ». L'IMP a jeté les bases d'une approche interdépartementale des questions maritimes et suscité un débat autour des fonctions de garde-côtes et des tâches policières à effectuer dans les zones de responsabilité.

L'IMP n'a initialement pas pris en compte la dimension militaire de la sécurité maritime qui ne s'arrête pas aux frontières des zones économiques exclusives des pays membres. En effet, les Marines sont actives dans et en dehors les zones de responsabilité des garde-côtes et fournissent une contribution importante en matière de sécurité maritime. Dès à présent, sous l'impulsion initiale des CHENS, un mouvement de rattrapage est en cours et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) devrait prochainement proposer une « Stratégie européenne de sécurité maritime » englobant tous les domaines touchant la sécurité – en anglais *security* – et la sauvegarde – en anglais *safety* – maritimes.

La maîtrise du domaine maritime demande également des instruments adéquats et, dans la foulée de l'Opération *Active Endeavour*, le monde maritime a répondu à ce besoin par le développement de solutions techniques d'identification et de suivi des navires. De même, des exigences par rapport à la sécurité des ports et des navires ont été formalisées par l'Organisation Maritime Internationale (OMI) organe de l'ONU dans le Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, (ISPS). Les opérations de lutte contre la piraterie n'ont fait que renforcer les besoins de maîtrise de l'information; les solutions apportées par l'opération ATALANTA servent de référence. Tout comme les militaires, la Commission européenne a reconnu le besoin d'intégration des multiples sources et outils d'information présents dans le monde maritime. À cette fin, au travers de la Direction Générale Mare, l'UE s'efforce depuis quatre ans de développer une politique fédératrice visant à un partage structuré et règlementé des flux d'information. La surveillance coordonnée du milieu marin est en effet une condition sine qua non pour atteindre les objectifs établis dans l'IMP. Les principes normatifs et régulateurs de la structure CISE (*Common Information Sharing Environment*) veilleront, à terme, à l'harmonisation et la synchronisation, entre la commission et le SEAE, des multiples initiatives européennes qui cohabitent actuellement, tels les projets MARSUR, EUROSUR, *SafeSeaNet*, PERSEUS, Seabilla, etc.

L'« approche globale » préconisée par l'UE comme solution au problème de la piraterie au large de la Somalie a également donné lieu à une série d'initiatives



visant à développer les capacités maritimes dans la région, sous la dénomination de « *Maritime Capability Building* » (MCB). Le MCB vise à aider les pays affectés par la piraterie à développer des capacités de surveillance maritime ainsi que des capacités d'intervention en mer. La transposition de ce concept vers les pays d'Afrique occidentale s'est accélérée suite à l'apparition du phénomène dans le golfe de Guinée. Ceci a également amené les Marines à adopter les principes du « *Key Leader Engagement* » en s'inspirant e.a. des opérations en Afghanistan. Ce concept vise à augmenter les contacts avec les autorités militaires et civiles, locales et régionales, de manière à les impliquer dans le développement de solutions moyennant une meilleure communication réciproque.

Enfin, le rapprochement entre les mondes maritimes civil et militaire ainsi que l'industrie maritime peut être considéré comme un des effets bénéfiques de la piraterie. En effet, tout comme le souligne à juste titre l'IMP, seule une approche globale et synchronisée permettra de faire face aux multiples challenges maritimes actuels et du futur.

### LE « *POOLING & SHARING* »

Si les défis auxquels les Marines sont confrontées prennent de l'ampleur, force est de constater que la crise économique et financière a eu un impact négatif sur les budgets des Ministères de la Défense. C'est pourquoi, aujourd'hui, l'Europe est amenée à plaider pour des solutions de mutualisation et de partage des capacités militaires telles que le « *Pooling and Sharing* », concept également développé à l'OTAN sous le nom de « *Smart Defense* » et qui vise un objectif similaire tout en tenant compte des lacunes dans les capacités opérationnelles. Entre 1990 et 2012, les capacités de lutte contre les mines des nations cadres du CHANCOM sont passées de 142 à 52 unités (alors que durant la même période, le nombre d'escorteurs d'escadre et de frégates y compris les avisos français et les Ocean Patrol Vessel néerlandais, chutaient de 126 à 81). À présent le remplacement des plateformes de guerre des mines qui depuis de (parfois trop) nombreuses années remplissent sans failles leurs missions est indispensable. Ce sera l'occasion de revoir le concept initial en vue de mettre en œuvre les nouvelles technologies de lutte contre les mines qui sont beaucoup plus sûres pour les équipages engagés. Le remplacement de la capacité de guerre des mines est par ailleurs également à l'étude dans d'autres pays européens et pourrait, dès lors, faire l'objet d'une large coopération internationale jugée très opportune par les États concernés. Cette tendance vers plus de coopération internationale dans le développement de leurs capacités navales devrait permettre aux nations de maintenir leur

efficacité opérationnelle dans un contexte de restriction budgétaire tout en augmentant l'efficacité de leurs structures et par surcroît, en respectant le principe du « partage de risques » politiques et militaires.

À cette fin, le Conseil de l'Union européenne a dès 2004 mis en place, l'Agence Européenne de Défense, l'EDA<sup>3</sup>, qui s'investit dans sa mission de coordination et d'harmonisation des besoins et des projets. En particulier, cette agence joue un rôle prépondérant dans le développement d'une part du projet MARSUR<sup>4</sup>, visant à assurer une « image maritime » au profit des opérations UE, et d'autre part des « *Common Staff Requirements* » de la capacité navale de lutte contre les mines, ou « *Naval Mine Counter Measures* », projet dont l'Allemagne a accepté de prendre la direction. Les domaines de la formation, de l'entraînement mais également de la logistique navale font également partie des pôles d'intérêts de l'EDA.

La recherche permanente de plus d'efficacité par l'amélioration de l'interopérabilité et de la capacité de mise en œuvre, de plus d'efficacité (économique et financière) par la suppression de redondance ou par des gains d'échelle potentiels, est un des thèmes régulièrement débattu lors des sommets maritimes.

## LE PERSONNEL

Le domaine des ressources humaines est sans nul doute le domaine qui fédère le plus les opinions.

Indépendamment de l'importance relative des Marines européennes au sein de leurs organisations de Défense nationales, importance qui varie entre 13 et 28 % des effectifs selon les pays, elles sont toutes confrontées aux mêmes problèmes de recrutement et de rétention de leur personnel. Elles puisent de plus dans le même vivier que leur consœur de la marine marchande et partagent, par ailleurs, certaines préoccupations.

En effet, les marins recherchent la même stabilité dans les programmes de navigation, la même satisfaction par rapport à leur vie professionnelle et familiale et un potentiel de carrière garanti par des formations certifiées. Face à ces problèmes, les marines commerciales ont probablement su libérer plus de moyens pour répondre aux aspirations sociales et familiales de leurs équipages. Elles ont, en outre, plus de moyens de pression pour obtenir de l'État des statuts plus favorables, e.a. en matière de lois sociales. Plus rigides, les

procédures administratives militaires pèchent par un manque d'agilité pour s'adapter sans faillir aux desideratas d'une jeunesse toujours plus exigeante en termes de bien-être.

À côtés de solutions prônées par les ressources humaines, l'on constate que l'industrie maritime n'est pas en reste et développe des technologies qui permettent d'aborder cette problématique suivant deux angles. La première approche tend à construire des navires capables d'opérer avec des équipages toujours plus réduits et la seconde, garantit une plus grande disponibilité des plateformes. Un programme de navigation de 300 jours de mer par navire n'est, par exemple, pas une exception et offre de nouvelles possibilités de mise en œuvre.

Cette plus grande disponibilité a permis à la marine marchande d'adopter de nouveaux concepts d'équipage puisque celui du double équipage y est largement répandu. Celui-ci permet la maximalisation de l'utilisation des navires en permutant systématiquement les équipages après une période variant de six à huit semaines selon les armateurs. Si l'évolution vers des concepts d'équipage double, multiple ou modulaire séduit les Marines militaires, des mécanismes ou instruments devront être mis en place pour adapter les processus d'entraînement et de formation des équipages ou d'entretien des navires. En revanche, il est fort probable que ces concepts d'équipage seront bénéfiques pour l'augmentation de la durée d'engagement des navires en opération, des rotations de personnel étant organisées in situ.

La transposition de toutes ces nouveautés et de ces concepts au milieu militaire n'est donc pas impossible mais devra être abordée avec la circonspection voulue en tenant compte de l'impact sur les matériels, les effectifs et l'organisation des Marines.

### **DE L'INTÉRÊT DU CHENS ET DU CHANCOM POUR LA MARINE BELGE**

Il y a donc matière à réflexion et, dans ce concert d'idées, de débats et de tendances, l'on peut affirmer que la Marine belge, forte de son expérience au sein d'ABNL (*Admiral Benelux*), participe au débat avec beaucoup de crédibilité.

La coopération internationale est inscrite dans les gènes de la Marine depuis pratiquement sa création. L'école binationale de Guerre des mines (EGUERMIN) à Ostende qui fut officiellement inaugurée en 1960 en est l'un des premiers exemples. Le projet de Chasseurs de Mines Tripartite (CMT) développé en

collaboration avec la France et les Pays-Bas est sans nul doute un exemple de *Smart Defense* avant la lettre. Toutes les réalisations belgo-néerlandaises dans les domaines opérationnels, d'entraînement, de formation et de logistique font de l'ADMIRAL BENELUX probablement la forme la plus accomplie de «*Pooling & Sharing*». Elle dépasse en tout cas de très loin toutes les nouvelles initiatives qui se développent actuellement (enfin) au sein de l'UE.

Les contributions de la Marine belge aux opérations s'inscrivent totalement dans le besoin d'assurer la liberté de navigation et la lutte contre les différentes formes d'activités illégales en mer. La contribution des frégates à l'effort international contre la piraterie en Océan indien en est un exemple remarquable. En dehors de ces déploiements, la Marine continue à soutenir l'effort international en remplissant des fonctions clés au sein d'une part, de l'état-major opérationnel à Northwood près de Londres (EU NAVFOR OHQ) et d'autre part, de l'état-major ATALANTA embarqué (EUNAVFOR FHQ). En particulier depuis plus de trois ans, des officiers de réserve apportent à l'OHQ des compétences particulières dans le domaine de la coopération avec les armateurs civils. Grâce à leur expertise, un projet de surveillance maritime et de gestion des données a été développé depuis 2008 et sert de cadre de référence pour le même dessein à l'UE. Par ailleurs, la coopération entre le MIK (*Maritiem Informatie Kruispunt* ou Carrefour d'Information Maritime), l'OCAM (Organe de Coordination pour



© Jörn Urbain

Le CIM avec ses partenaires de la douane et de la police.

l'Analyse de la Menace) et le SPF (Service public fédéral ou Ministère) Mobilité appuie les armateurs belges grâce à la diffusion d'appréciations sécuritaires pour des régions à risque. Les déploiements des hélicoptères Alouette III à bord des frégates (néerlandaises) dans le cadre de la lutte contre les narcotrafiquants dans les Caraïbes, les missions de déminage en mer Baltique, en baie de Somme ou en mer du Nord et, ne l'oublions, pas au large des côtes libyennes, contribuent également à ce même effort de sécurisation du transport maritime.

Au niveau national, c'est notamment sous l'impulsion de la Marine que la structure de garde côtière a vu le jour et que le MIK a pu se développer. Pour rappel, celle-ci regroupe 17 départements fédéraux et régionaux, actifs dans la mer territoriale, la zone contiguë et la zone économique exclusive belges en y exerçant chacun leurs compétences respectives. La coopération fructueuse au sein du MIK avec la police et la douane s'étend de plus en plus au-delà de nos frontières et la gestion de la sécurité maritime au niveau régional (Manche et mer du Nord) est un objectif en cours de réalisation. L'introduction des futurs patrouilleurs mais également des NH90 amplifiera les capacités de surveillance et d'intervention en mer du Nord.

Si le CHENS et le CHANCOM sont avant tout des plateformes de rencontre et d'échange, ils offrent principalement une opportunité de confronter des idées, de valider des politiques (doctrines) et de discuter de choix (options) pour le futur. La Marine belge y prend une part significative et en fait largement usage.

□

Mots clés : CHENS, forum marine, maritime security

---

<sup>1</sup> *Workstream: the organised output of several distinct and often unrelated work groups.*

<sup>2</sup> SIGINT: *Signals Intelligence*

<sup>3</sup> EDA: *European Defense Agency*

<sup>4</sup> MARSUR: *MARitime SURveillance*





# Commandement militaire de province, anachronisme ou nécessité ?



**GILBERT SULEAU**

Le parcours au sein de la Défense du colonel d'aviation breveté d'état-major Gilbert Suleau, Ir, s'est déroulé essentiellement dans le domaine technico-logistique et les ressources humaines. Il a terminé sa carrière comme commandant militaire de la province du Brabant wallon. Officier de réserve, il est affecté à l'Institut royal supérieur de défense.

*Als gewezen provinciecommandant formuleert de auteur enkele bedenkingen. Defensie is geen hulpdienst en wordt amper vermeld in referentieteksten over noodplanning en crisisbeheer. Tussenkomen wanneer civiele middelen ontoereikend zijn maakt deel uit van de opdrachten van Defensie, op voorwaarde echter dat de prioritaire ondersteuning aan operaties het toelaat. De rol van provinciecommandant hierbij is fundamenteel. Ook de “prestaties voor derden” kunnen het imago van Defensie ten goede komen. Provinciecommandanten vertegenwoordigen Defensie bij talrijke protocollaire, sociale, culturele of vaderlandslievende activiteiten. Zij zouden eventueel nog beter ingezet kunnen worden om een bredere kennis van Defensie te bevorderen.*

Les commandements militaires de province, leurs missions et tâches, leurs activités, leur potentiel, sont méconnus, même au sein de la Défense. Nous ne les décrirons pas in extenso mais nous vous ferons part de quelques réflexions inspirées par plus de quatre années d'expérience dans ce rôle.

## Domaine Opérationnel

144

La défense militaire contre des agresseurs et la protection des intérêts nationaux se traduisent le plus souvent, dans le contexte stratégique actuel, par un engagement expéditionnaire. La Défense accorde donc la priorité au développement, au maintien et au support de capacités d'engagement extérieur.

Néanmoins, une de ses missions stratégiques consiste à contribuer à la sécurité de la société à l'intérieur des frontières nationales sur base de l'exclusivité de l'expertise ou des capacités militaires (déminage, recherche et sauvetage aériens...), ou, en cas de catastrophe ou de crise, lorsque les moyens civils sont inadéquats ou insuffisants. Dans ce scénario particulier de « *Homeland operations* », le commandant de province joue le rôle de conseiller du gouverneur et, le cas échéant, il assume le contrôle opérationnel des moyens militaires déployés.

La Défense n'est pas mentionnée dans les textes de référence du gouvernement fédéral qui régissent la planification d'urgence et la gestion de crise. À peine est-elle évoquée dans une circulaire où il est fait état de la possibilité qu'ont les gouverneurs ou les bourgmestres de requérir l'intervention de l'« armée » en support de la « discipline 4 », le support logistique confié à la Protection civile.

S'il est évident que nos unités logistiques, celles du Génie ou plus généralement toutes celles susceptibles de mettre à disposition du personnel non spécialisé, interviendraient probablement en support de la discipline 4, cette approche est très réductrice. Comme illustré lors de crises récentes, la Défense dispose de capacités susceptibles d'appuyer également les autres disciplines : plongeurs ou pompiers en support de la discipline 1 (dévolue aux services d'incendie) ; ambulances, personnel spécialisé (médecins, infirmiers, psychologues...) et infrastructures médicales en support de la discipline 2 ; troupes, éventuellement armées, en support de la discipline 3 (confiée à la police intégrée).

Il revient aux commandants de province d'expliquer aux autorités civiles les modalités d'intervention de la Défense en cas de crise, notamment qu'il n'y a aucune garantie de disponibilité des moyens militaires, affectés en priorité au support des opérations externes, que l'appui militaire est une solution de dernier recours, que les moyens militaires ne peuvent jamais entrer en concurrence avec les capacités civiles et en particulier du privé, que l'intervention de la Défense se fait en principe à titre onéreux... Le message est clair : la Défense n'est pas un service de secours et son intervention potentielle n'exonère en rien



les autorités civiles en charge, à quelque niveau que ce soit, de la planification d'urgence et de la gestion de crise.

Lorsqu'une catastrophe se déclenche, il est trop tard pour improviser la coordination de tous les intervenants. Aussi, et nonobstant les réserves évoquées, les commandements de province sont-ils très impliqués dès la phase de planification des interventions d'urgence. Tous sont représentés au sein du Comité de coordination provincial ainsi que de la Cellule de sécurité provinciale, qui se réunissent périodiquement et constituent les centres nerveux en cas de crise. Beaucoup participent activement aux processus d'élaboration, d'analyse et de validation des plans communaux d'urgence et d'intervention. La plupart jouent un rôle important dans la préparation d'exercices au niveau provincial, voire communal. Certains même interviennent dans la formation d'acteurs civils.

Cette implication en amont des crises permet de bien connaître les moyens dont disposent nos partenaires civils, leurs capacités et limitations. En outre, être situé au niveau provincial permet d'avoir une connaissance adéquate des particularités de tous ordres : risques potentiels de catastrophe dans telle commune, niveau de préparation locale à la gestion de crise, infrastructure, topographie... De plus, les fréquents contacts interpersonnels avec les acteurs civils (politiques, fonctionnaires, pompiers, Croix-Rouge, police fédérale et zonale, Protection civile...) facilitent grandement la coordination lorsqu'une crise survient.



En interne, les commandants de province organisent régulièrement des exercices afin de préparer leurs collaborateurs d'active et de réserve : activation de leur propre cellule de crise, connaissance des chaînes de commandement, des matériels et des procédures afin que chacun ait les réflexes adéquats, la capacité d'analyse et de réaction adaptée à son niveau dans des circonstances le plus souvent inédites et de grande urgence...

Ces préparatifs ont démontré leur efficacité lors de crises récentes qui ont touché le pays : inondations, accidents ferroviaires, pénurie d'eau, incendies, grippe AH1N1, effondrement d'immeubles, ravitaillement d'automobilistes bloqués par les intempéries... La Défense a pu apporter un appui apprécié mais très souvent peu ou pas suffisamment médiatisé. « L'Armée est là », s'était écrié un habitant sinistré de Tubize, victime des inondations, revigoré par l'arrivée de nos troupes. L'enthousiasme des militaires déployés faisait alors plaisir à voir, emplis qu'ils étaient d'un sentiment d'utilité au service de la population avec laquelle des liens indéfectibles ont été renoués. Dans de telles circonstances, la Défense, pilier de l'État fédéral, dont la présence en termes d'effectifs dans certaines provinces est devenue symbolique, marque indéniablement des points. A contrario, le citoyen ne comprendrait pas qu'elle n'intervienne pas...

### **Domaine Territorial**

Nous ne mentionnerons dans le domaine territorial que quelques exemples de « prestations pour tiers », interventions de la Défense, hors concurrence avec le secteur privé, au profit d'entités officielles ou d'associations reconnues.

L'« Opération hiver » consiste à distribuer aux nécessiteux des surplus de matériel et, dans certaines provinces, à héberger des sans-abri dans des infrastructures militaires.

Les commandements de province coordonnent avec les maisons de justice, l'exécution, au sein de certaines unités de la Défense, de peines alternatives à l'emprisonnement.

En Brabant wallon, la Défense assume depuis quelques années l'arbitrage d'un tournoi sportif multidisciplinaire entre établissements de tous réseaux scolaires, organisé de septembre à mai par la députation provinciale. C'est une belle occasion, à moindres frais, de promouvoir aux yeux d'un public adolescent les valeurs qui nous sont chères : rigueur, discipline, respect, esprit de groupe...



### **REPRÉSENTANT DE LA DÉFENSE**

Le commandant de province représente la Défense lors de cérémonies ou autres activités protocolaires ou sociales. Il organise des manifestations culturelles à but caritatif. Il coordonne l'appui aux manifestations patriotiques et participe activement au « devoir de mémoire ».

Nous sommes cependant convaincus que les réseaux qu'il développe pourraient être mieux exploités au profit du recrutement mais surtout de l'information des politiques et des acteurs de la société civile, et de nos populations plurielles. La Défense et ses missions sont en effet méconnues et cela risque de s'accroître dans le contexte de la décentralisation du fédéral vers les régions et communautés.

□

Mots clés : Commandant de Province, Aide à la Nation, *Homeland operations*





Het kenteken van NSOCC-A/SOJTF-A staat symbool voor de verbondenheid tussen de coalitietroepen en hun Afghaanse partners.

# De *special forces* van de NAVO in Afghanistan

STEVEN VAN DEN BOGAERT

Majoor stafbrevethouder Steven Van den Bogaert is paracommando en werd in 2007 aangeduid voor de *Command and General Staff Course* te Leavenworth (USA). Hij gaf les aan de Hogere Staf Opleiding en introduceerde er een module asymmetrische oorlogsvoering. Momenteel is hij werkzaam bij de sectie *Future Operations* van het NSOCC-A/SOJTF-A in Afghanistan.

*Généralement associées avec des missions spectaculaires comme celle ayant mené à l'élimination de Ben Laden au Pakistan (Neptune Spear), les forces spéciales ont pourtant adapté leurs missions aux exigences particulières du contexte afghan. Plutôt que d'exécuter des missions « kill or capture », ces unités conduisent à présent des missions de type « Evidence Based Operations (EvBO) » et « Warrant Based Operations ». D'autre part, les opérations spéciales menées aujourd'hui en Afghanistan sont, en majorité, exécutées par des unités spéciales afghanes et en étroite collaboration avec les procureurs afghans.*

## NSOCC-A/SOJTF-A, HET HOOFDKWARTIER VAN DE *SPECIAL FORCES* VAN DE NAVO IN AFGHANISTAN

Het NATO *Special Operations Component Command-Afghanistan / Special Operations Joint Task Force-Afghanistan* (NSOCC-A/SOJTF-A) is een hoofdkwartier dat recent werd opgericht en sinds januari 2013 verantwoordelijk is voor de aansturing en de synchronisatie van alle speciale operaties in het Afghaanse theater. In het verleden werden de speciale operaties geleid vanuit het IJC (*ISAF Joint Command*) voor wat ISAF-special forces betrof en vanuit CENTCOM (*United States Central Command*) en SOCOM (*United States Special Operations Command*) voor wat de Amerikaanse bijdrage betrof. De commandant van NSOCC-A/SOJTF-A bevindt zich nu op hetzelfde niveau als de commandant van IJC en beide hoofdkwartieren vallen onder de verantwoordelijkheid van COMISAF (*commander ISAF*). Kenmerkend voor NSOCC-A/





Een lid van ISAF SOF adviseert één van de *National Mission Units*.

SOJTF-A zijn zijn kleine omvang, zijn vlakke commandostructuur en zijn grote mate van verwevenheid, zowel intern als extern. Door zijn unieke organisatie, ondersteund door spitstechnologie, is het hoofdkwartier een goed voorbeeld van hoe een modern militair zenuwcentrum kan beantwoorden aan de uitdagingen die gesteld worden door de gewijzigde strategische context. Van bij de oprichting van het nieuwe hoofdkwartier was een Belgische officier tewerkgesteld op de CJ5-sectie (*Future Operations*). Deze plaats biedt dan ook een uniek venster op een nieuwe vorm van oorlogsvoering, één waarmee we in de nabije toekomst ongetwijfeld nog zullen worden geconfronteerd.

De *special operations*-gemeenschap van de NAVO speelt een belangrijke rol in Afghanistan. Terwijl de conventionele troepen van de NAVO zich stilaan terugtrekken en hun verantwoordelijkheden overdragen aan het Afghaanse nationale leger en de Afghaanse politie, heeft NSOCC-A/SOJTF-A het voortouw genomen in de strijd tegen de terreurnetwerken die de veiligheid in deze regio blijven ondermijnen. Deze netwerken blijven meestal buiten het bereik van conventionele eenheden en vereisen een specifieke aanpak. NSOCC-A/SOJTF-A is tevens verantwoordelijk voor het oprichten en het adviseren van verschillende Afghaanse speciale eenheden.

NSOCC-A/SOJTF-A stuurt vier grote entiteiten aan. De eerste is ISAF SOF, de component die alle speciale eenheden groepeerd die door de NAVO-partners

onder het ISAF-mandaat ter beschikking werden gesteld. Zij zijn onder meer verantwoordelijk voor de opleiding en de training van speciale politie-eenheden op het nationale en het provincieniveau: de zogenaamde *national mission units* (NMU's) en de *provincial mission units* (PMU's). Het belang van deze eenheden werd aangetoond, onder andere tijdens de succesvolle afhandeling van de aanslagen in Kabul op 16 april 2012 en ook op 10 juni jongstleden, toen de leden van één van deze NMU's autonoom de crisis konden oplossen. Ook het aantal aanslagen dat dankzij deze eenheden reeds verijdeld werd, is zeer indrukwekkend.

Vervolgens is er de *Combined Joint Special Operations Task Force-Afghanistan* (CJSOTF-A), een hoofdzakelijk Amerikaanse component die ten eerste in ver afgelegen gebieden een alternatief wil bieden aan de bevolking voor de taliban en dit doet door het oprichten van *Afghan Local Police* (ALP). Dit is een soort burgerwacht die enkel mag worden opgericht na uitgebreide onderhandelingen en na de goedkeuring door de plaatselijke dorpsraad. Een tweede opdracht van CJSOTF-A is het oprichten en adviseren van Afghaanse commandobataljons. Voorts is er een Amerikaanse eenheid voor terrorismebestrijding en een *Combined Joint Special Air Component* (CJSOAC). Laatstgenoemde ondersteunt de teams in het terrein met een reeks gespecialiseerde bemande en onbemande luchtmiddelen en voorziet hen van aangepaste inlichtingen en een op maat gesneden luchttransportcapaciteit.



De leden van CJSOTF-A gaan voorlopig nog samen met hun Afghaanse commando's op het terrein. In de toekomst zullen de Afghaanse commando's quasi autonoom opereren.

De staf van NSOCC-A/SOJTF-A bestaat slechts uit een 300-tal personen, een zeer bescheiden personeelsenveloppe in vergelijking met andere hoofdkwartieren. Het ISAF-hoofdkwartier bestaat uit een staf van ongeveer 600 personen en die van IJC heeft een getalsterkte van ongeveer 1000 militairen en burgers. Uiteindelijk voert de commandant van NSOCC-A/SOJTF-A het bevel over ongeveer 12.000 coalitietroepen en bestaan de Afghaanse speciale eenheden uit meer dan 38.000 militairen. Met het oog op efficiëntie werden dan ook enkele drastische maatregelen genomen. Vooreerst werden alle niet-militaire taken uitbesteed aan Afghaanse of buitenlandse burgerfirma's. Ten tweede worden een grote soepelheid en beschikbaarheid geëist van alle leden die deel uitmaken van dit hoofdkwartier. De stafofficieren werkzaam op het hoofdkwartier fungeren tevens als chauffeur of als voertuigcommandant en nemen zo nodig deel aan de verdediging van de compound. Al deze maatregelen maken van NSOCC-A/SOJTF-A een zeer *lean* hoofdkwartier.

Het hoofdkwartier heeft een zeer vlakke commando -en controlestructuur. Daarbij wordt een zo kort mogelijke *sensor to decision time* nagestreefd om op die manier snel kansen te grijpen wanneer ze zich voordoen. Deze structuur laat ook toe om snel te reageren bij tegenslagen of onvoorziene omstandigheden. Hiervoor werden overtollige commandolagen vermeden en werd een uitgebreid netwerk van verbindingsofficieren ontplooid. Dit alles wordt ondersteund door spits technologie met onder andere *secure video tele conference* (SVTC), gelinkte databases en webportals. Er bestaat ook de mogelijkheid om terug te grijpen naar buitenlandse databases en laboratoria voor informatie over biometrische gegevens of data aangaande explosieven die gebruikt werden tijdens aanslagen. Alle actoren vinden elkaar in de situational awareness room (SAR). Ze hebben verschillende achtergronden, zoals de inlichtingenwereld, de *targeting* gemeenschap, maar ze bevat ook experts in de civiel-militaire samenwerking en culturele en juridische adviseurs. Zowel de militaire als de niet-militaire organisaties ontmoeten elkaar dus in de SAR. Men kan dan ook spreken van een vlak maar ook zeer "allesomvattend" netwerk.

Naast de interne verwevenheid is NSOCC-A/SOJTF-A ook vertegenwoordigd in alle Afghaanse ministeries en dit op alle bestuursniveaus. Het hoofdkwartier speelt dus een sleutelrol in het samenbrengen van de Afghaanse inlichtingendienst, het Afghaanse ministerie van Defensie en het ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze coördinatie versnelt de informatiestroom tussen de Afghaanse veiligheidsdiensten en maakt hen op hun beurt efficiënter in hun strijd tegen de terreurnetwerken. Het einddoel van NSOCC-A/SOJTF-A is dan ook om een Afghaanse capaciteit voor speciale operaties achter te laten





De Afghaanse commando's zullen een voorname rol toebedeeld krijgen in het toekomstige Afghaanse veiligheidsbeleid.

die autonoom kan functioneren en die de Afghaanse overheid zal bijstaan in haar veiligheidsbeleid.

Gezien het succes van het concept kunnen we ervan uitgaan dat ook in andere regio's gelijkaardige hoofdkwartieren in de toekomst zullen opgericht worden. Per slot van rekening kan men terreurnetwerken enkel efficiënt bestrijden door het oprichten van een eigen netwerk. Alleen een combinatie van een kleine goed geïntegreerde en wijdvertakte staf, ondersteund door hoogtechnologische systemen, kan de reactiviteit en het tempo van een genetwerkte tegenstander evenaren en is dikwijls in staat om de tegenstander een stap voor te zijn. De Belgische aanwezigheid in de commandostructuur van de NAVO-special forces is momenteel zeer bescheiden en eerder symbolisch, maar het belang ervan mag niet onderschat worden. Het proces van kennisverwerving en het uitbouwen van goede relaties met de andere naties begint hier in Afghanistan.

*« It takes a network to defeat a network »*

*Generaal Stanley A. McChrystal, ISAF-commandant (2009-2010)*

□



Belgische bijdrage aan de Air Medevac EUTM Mali

# Het Europees gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB): “Quo vadis?”

**JOHAN ANDRIES**



Brigadegeneraal vlieger Johan Andries heeft gedurende 7 jaar het Europees GVDB van zeer nabij gevolgd. Eerst vanuit het stafdepartement Strategie, daarna als hoofd van de *Task Force* Defensie belast met de organisatie van het Belgische voorzitterschap in 2010. Sedert juli 2011 is hij adjunct-militair vertegenwoordiger bij het EU Militair Comité.

Hij zal vanaf 1 januari 2014 werkzaam zijn als defensieattaché in Washington DC, USA.

*Le constat d'incapacité européenne à intervenir de manière autonome dans le conflit des Balkans dans les années nonante donna le coup d'envoi au développement d'une politique européenne extérieure et de sécurité. La nomination en 1999 du premier haut représentant, Dr Javier Solana, marqua alors le début d'une période particulièrement dynamique, avec le lancement des premières opérations, l'installation d'une structure européenne de gestion des crises, l'approbation d'une stratégie européenne de sécurité en 2003 et, un an plus tard, la création d'une Agence européenne de défense (AED), chargée de stimuler un développement capacitaire coordonné. Cependant, principalement en raison de divergences de vues fondamentales subsistant entre les « grands » acteurs, la PSDC (Politique de sécurité et de défense commune) a plutôt connu une stagnation au cours des dernières années. Tous les regards sont à présent tournés vers le Conseil européen de décembre 2013, qui se penchera exceptionnellement sur la défense. Les chefs d'États et de gouvernements – le niveau politique le plus élevé – seront-ils, en ces temps de crise éco-*

*nomique, disposés à donner l'impulsion politique nécessaire pour relancer la PSDC ?*

156

Hoewel algemeen genomen de Europese onmondigheid in de Balkan als directe aanleiding wordt beschouwd voor de ontwikkeling van een Europees buitenlands en veiligheidsbeleid, gaat de connotatie van Europa en veiligheid/defensie heel wat verder terug in de tijd. Reeds in 1954 legde de oprichting van de West-Europese Unie (WEU) de basis voor een Europese Defensie. Het verdrag voorzag onder meer in een clause voor wederzijdse bijstand in geval van agressie. Door de jaren heen groeide binnen de instellingen de interactie tussen de interne (economische) en externe (*securitaire*) belangen voor Europa. De val van de Berlijnse Muur in 1989 maakte een einde aan de bipolaire veiligheidscontext en luidde een nieuw tijdperk in van multipolaire machtsverhoudingen tussen de grote mogendheden, eveneens gekenmerkt door een toenemende aandacht voor regionale conflicten, waar ook ter wereld. Het Verdrag van Maastricht (1991) tekende een drieledige Europese structuur uit, met naast een communautaire ook een intergouvernementele pijler, verantwoordelijk voor het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB). Hierin was sprake van de ontwikkeling van een *common defence policy*, een gemeenschappelijk defensiebeleid, waarvan de uitwerking aan de WEU werd toevertrouwd. Het is in die context dat in 1992 de zogenaamde Petersbergtaken werden vastgelegd: een palet van mogelijke crisisbeheersingsopdrachten met een verschillend intensiteitsniveau. De basis was gelegd maar, zoals eerder al gesteld, was het toch het Balkanconflict dat een duidelijke impuls gaf aan de effectieve ontwikkeling van een Europees veiligheids-en defensiebeleid. Geïnspireerd door de historische ontmoeting tussen de Franse president Chirac en de Britse premier Blair in Saint-Malo bestond op de Europese top van Keulen (1999)



EUTM Mali

een consensus over het feit dat Europa in staat tot autonome actie moest zijn, met een set van geloofwaardige eigen middelen, en dit zonder afbreuk te doen aan een eventuele NAVO-actie. Het GVDB was geboren en de komende jaren bulkten van dynamisme en ambitie: de Helsinki Headline



Goal (2003) stelt zelfs dat Europa in staat moet zijn om 50.000 troepen te ontplooiën binnen de 60 dagen.



EUTM Mali

Het is in deze boeiende periode dat ik in 2006 het GVDB ontdek. Als de *relationship manager EU* in de nieuwe structuur van stafdepartement Strategie ben ik niet alleen verantwoordelijk voor de GVDB-

dossiers, maar eveneens voor deze van het EDA. Mijn daaropvolgende functies hebben me de kans gegeven om de kern van Europese structuren en gedachtegoed nog beter te leren kennen. Dit laat me toe vandaag even achterom te kijken op zeven jaar GVDB en enkele persoonlijke bedenkingen te formuleren.

Dé vraag die aan de basis ligt van alle verdere reflecties richt zich vanzelfsprekend tot het ambitieniveau van de EU. Waar, wanneer en in welke mate moet de EU zich geroepen voelen om tussen te komen wanneer veiligheid *at stake* is? Onvermijdelijk moet deze vraag beantwoord worden in het perspectief van de aanwezigheid van die andere grote, trans-Atlantische én militaire alliantie aan de rand van de hoofdstad.

Een terugblik leert dat het antwoord op deze vragen cyclisch evolueert. Bepalende factoren zoals de uitstraling en gedrevenheid van bepalende figuren (o.m. de Hoge Vertegenwoordiger), de evolutie van de institutionele structuren en de wisselende successen van *Force generation* voor GVDB-operaties gaven de Europese ambities nu eens een globale dan weer een regionale dimensie. Feit is dat Europa het economische en sociale welzijn van zijn burgers als het hoogste goed beschouwt. Met dat gegeven in het achterhoofd lijkt het meer dan aannemelijk dat Europa zijn strategische autonomie – van beslissing én actie – verzekert in de gebieden van belang, met een prioriteit voor de geografisch directe omgeving.

Bovendien is het geringe aandeel van de Europese landen in de trans-Atlantische defensie-inspanningen terecht reden tot gemor, zoals dat in 2011 door de toenmalige Amerikaanse minister van Defensie Bob Gates in klare taal werd verwoord in de Bibliotheek Solvay hier in Brussel.

Niet het argument van de *strategic shift* vanwege de Amerikanen, maar wel een verantwoordelijk gevoel van solidariteit zou Europa ertoe moeten aanzetten zich beter te organiseren als een geloofwaardige *security provider*.

Al te vaak wordt de “taakverdeling” tussen NAVO en EU voorgesteld op basis van het onderscheid tussen *hard power* en *soft power*. Deze benadering lijkt me onterecht en wordt best ontkracht door een korte toelichting van het unieke handelsmerk van de EU, met name de *comprehensive approach* (CA). Het is zo dat de Unie beschikt over een uitgebreid palet aan instrumenten dat haar in staat stelt om effectief tussen te komen in alle fasen van een crisis: preventieve diplomatie, civiele en/of militaire GVDB-actie, humanitaire hulp, ontwikkeling,... Tot voor enkele jaren bleek de CA vooral een holle slogan te zijn. De implementatie van het Verdrag van Lissabon in 2009, en vooral de daaruit volgende oprichting van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) – het Europese ministerie van Buitenlandse Zaken zeg maar – heeft de CA ontegensprekelijk meer inhoud en vorm gegeven. Ondanks de verwachte cultuur- en machtsconflicten binnen de EDEO (bestaande uit Europese functionarissen, diplomaten en zowaar ook militairen) noteren we gaandeweg tastbaardere resultaten van gecoördineerde actie tussen de Commissie en de diensten van de Hoge Vertegenwoordiger Ashton. Juist dankzij de troef van deze CA is Europa in staat om een conflict in al zijn facetten aan te pakken, van vroege detectie over stabiliseren van het conflict tot en met de nazorg met het oog op overdracht van verantwoordelijkheden aan de lokale gezagsdragers. In deze logica zal de beslissing van de EU tot een GVDB-interventie niet gedreven zijn door de intensiteitsgraad van het conflict, maar wel door de belangen en waarden die Europa als bedreigd ervaart. En ja, de kritiek dat het Europa aan één duidelijke externe politiek en stem ontbreekt, is tot nog toe terecht. We stellen dan ook vast dat een beslissing tot interventie vaak wordt doorgedrukt door één of meerdere (grotere) lidstaten waarvan de economische of historische belangen in de crisisregio op het spel staan. Daarnaast dient een andere handicap vermeld te worden die onvermijdelijk een snelle en duurzame militaire actie onder EU-vlag in de weg staat: de afwezigheid van een permanente commandostructuur. Eerdere constructies om dit euvel te verhelpen (het zogenaamde Berlijn-mechanisme) zijn sedert de toetreding van Cyprus tot de EU niet langer toepasbaar en de invoering van een organieke C2-structuur is voor enkele prominente lidstaten onbespreekbaar.

Een veiligheids- en defensiebeleid dient, ter wille van de geloofwaardigheid, ondersteund te zijn door een effectieve en alomvattende set van militaire capaciteiten. Vandaag beschikken de meeste Europese landen nog steeds over een breed palet van militair materieel en expertise, verdeeld over de verschillende componenten. Deze *single set of capabilities* kan, onder voorbehoud van een politiek akkoord, ingezet worden ten voordele van een of andere internationale organisatie (VN, NAVO, EU,...). De verregerende fragmentatie – een gevolg van capacitaire defensieplanning vanuit nationaal oogpunt – heeft geleid tot een



© Christian Deleedt - DG Com

EUTM Mali

inefficiënt gebruik van de beschikbare budgetten. Bovendien resulteert ze in duplicaties enerzijds en tekorten in strategische capaciteiten (luchttransport, inlichtingen, precisiemunitie,...) anderzijds. Deze realiteit is niet langer verantwoord in de huidige geopolitieke context, maar vooral niet langer houdbaar in tijden van budgettaire krapte en teruglopende nationale defensiebudgetten. Deze problematiek was het thema van de Informele Defensietop tijdens het Belgische voorzitterschap in 2010 en resulteerde in het Ghent Framework, waarin de (toen nog) 27 ministers van Defensie zich engageerden tot meer samenwerking. Door deze impuls werden enkele nieuwe belangrijke projecten opgestart door het EDA (*air-to-air refuelling*, *maritime surveillance*, C-IED,...) maar blijven resultaten vrij beperkt wanneer het aankomt op effectief engagement.

De voornaamste reden hiervoor is evenzeer voor de hand liggend als begrijpelijk. Samenwerking gaat onvermijdelijk gepaard met een verlies aan autonomie van beslissing en inzet. Bovendien leidt een onzorgvuldige keuze van zijn partner(s) tot verlies van inspraak én zichtbaarheid. Toch is het mijn overtuiging dat de budgettaire realiteit – zeker in een domein als dat van defensie – ons zal verplichten tot meer *pooling & sharing*. Maar het is mij evenzeer duidelijk dat een verandering van nationaal denken naar het aanvaarden van een gedeelde soevereiniteit, zowel op politiek als militair niveau, niet van vandaag op morgen kan. Het is trouwens de gedachte van samenwerking die aan de basis lag van

het idee om veiligheid en defensie op de agenda te brengen bij de Europese staatshoofden en regeringsleiders. De belangrijkste uitdaging voor de Europese Raad Defensie, die uitdrukkelijk grondig voorbereid werd in het voorbije jaar, bestaat erin het hoogste politiek niveau, in tijden van economische recessie én ondanks een algemeen gevoel van relatieve veiligheid onder de Europese burgers, ervan te overtuigen dat “*defence matters*”. De recente tragedie voor het Italiaanse eiland Lampedusa illustreren perfect de link tussen interne en externe veiligheid en onderlijnen het belang dat Europa heeft bij relatieve stabiliteit in de regio’s die ons continent omringen. Daarom is het, om een nieuwe impuls te geven aan het GVDB, zo belangrijk dat er ook door het hoogste niveau een signaal van *political commitment* wordt gegeven voor verdere investering in een geloofwaardig defensie-instrument. Voortbouwen in een geest van constructieve samenwerking, gebaseerd op wederzijds vertrouwen en complementariteit moet het Europese militaire vermogen betaalbaar houden, aangepast aan de noden voor de geostrategische realiteit van vandaag en morgen.

Trefwoorden: GVDB – *comprehensive approach* – samenwerking



## Recente publicaties – Publications récentes



### Multilateralism

CAPITAINE POL-HENRY DASSELEER

M. NICOLAS GOSSET

M. FELIX NKUNDABAGENZI

CAPITAINE-COMMANDANT BART SMEDTS

M. ALAIN DE NEVE

*Chercheurs au Centre d'études de sécurité et défense*

L'aube du 21<sup>e</sup> siècle a vu l'avènement du multilatéralisme dans le domaine des relations internationales. Le phénomène n'est évidemment pas totalement nouveau : des alliances entre États ont toujours existé dans le système westphalien, mais ces dernières étaient principalement bilatérales et limitées à l'un ou l'autre aspect des activités étatiques (généralement la défense ou le commerce). Aujourd'hui, la nature de la collaboration a évolué vers davantage d'intégration politique. Les alliances à caractère général sont plus nombreuses et affichent leur intention d'agir collectivement dans différents aspects de la gouvernance mondiale.

Les objectifs des accords multilatéraux ne sont pas toujours évidents. Dans le cas des BRIC, le but est encore plus ambigu. Qu'est-ce qui unit le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine ? Même la notion de BRIC est fluctuante : l'acronyme est aujourd'hui souvent complété par le « S » d'Afrique du Sud.

Cette étude, rédigée en anglais, vise à vous donner un aperçu des différents aspects du multilatéralisme. Cinq chercheurs du CESD vous présentent différents points de vue sur le phénomène, nourris par leur expertise individuelle. À travers cet essai, nous espérons illustrer l'axiome fondamental des relations internationales modernes : notre monde est façonné par deux forces opposées. La première, centrifuge, a rompu l'équilibre qui existait entre les grandes puissances et nous entraîne dans un monde multipolaire. La deuxième, centripète, est liée à la convergence des intérêts nationaux et mondiaux, dans un monde plus interdépendant dans les domaines de l'économie, de l'environnement et de l'énergie.



## Kritieke Energie-infrastructuur: netwerken en soevereiniteit

KAPITEIN-COMMANDANT VAN HET VliegWEZEN BART SMEDTS

Vorsers bij het Studiecentrum voor Veiligheid en Defensie

Robuustheid van kritieke infrastructuur is afhankelijk van zowel fysieke als virtuele factoren. Voor energie en in het bijzonder stroomvoorziening is het niet anders. In dit artikel wordt nagegaan hoe diepgaand de rol van stroomvoorziening is voor het ontstaan van cascade-effecten. De factoren die de kostprijs van stroomonderbrekingen bepalen worden nader onderzocht om tot een raming te komen van die totaalkosten. De gevolgen van geautomatiseerde besturingssystemen voor het ontstaan van nieuwe mogelijkheden in het virtuele domein worden besproken.

## Doctoraten-Doctorats

Mr. **Cyril ROBBE**, Civ, a défendu avec succès sa thèse de doctorat «*Évaluation expérimentale de l'impact thoracique des projectiles non-létaux*» à l'Université de Liège et à l'École royale militaire.

Mr. **Fabien GABRIEL**, Civ, verdedigde in 2013 met succes zijn doctoraatsthesis «*Position Self-Sensing of Permanent-Magnet Machines using High-Frequency Signal Injection*» aan de Vrije Universiteit Brussel en de Koninklijke Militaire School.

Mevr. **An-Sofie CLAEYS**, Civ, verdedigde in 2012 met succes haar doctoraatsthesis «*The impact of the content and timing of organizational crisis communication on reputation repair*» aan de Universiteit Gent en de Koninklijke Militaire School.





## Belgisch Militair Tijdschrift

De doelstelling van dit tijdschrift is de militaire en burgerlijke verantwoordelijken op de hoogte te houden van wat er leeft bij Defensie en wat de uitdagingen zijn. Dat gebeurt door middel van artikelen in het politiek-militaire domein, de internationale relaties, de operaties en alle aanverwante thema's.

## Revue Militaire Belge

Cette revue a pour objet d'informer les responsables militaires et civils des réalités et des enjeux qui touchent la Défense dans les domaines politico-militaires, des relations internationales, des opérations ou des ressources qui y sont liées.



**DEFENSIE  
LA DÉFENSE**

ISBN 90 77762 321

NUR 853 / 654