

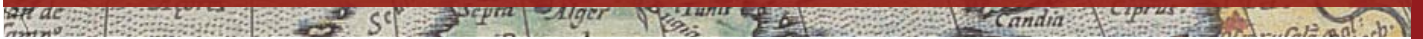
Belgisch Militair Tijdschrift Revue Militaire Belge



Federale politie. Bruggen slaan tussen veiligheidsactoren

**Les attaques terroristes,
un nouveau défi pour les disciplines médicales ?**

La Défense face aux terrorismes ; paradigme et complexité



**De legaliteit van de Belgische deelname aan de militaire operaties
tegen de IS in Syrië in het licht van het internationaal recht**

Meerjarige defensieakkoorden: een model voor Europese defensiebegrotingen?

Does military support increase terrorist threat in the home country?

Sommet de l'OTAN à Varsovie, un succès ...

De gevolgen van de brexit voor de Europese Veiligheid en Defensie

The 2017 Austrian Chairmanship of the OSCE – Challenges and Perspectives

Why Cold War is Not Such a Bad Idea

Vluchtelingen: probleem of oplossing?

Leiderschap door de ogen van een vrouwelijke officier

Enterprise and Strategic Risk Management:

A Proposal for Maturing Risk Management in Belgian Defence

Energie uit fusie, een optie voor de toekomst?

La fusion, une option pour l'avenir ?

De opbouw van het Galileo navigatiesysteem

Verdun 1916, pourquoi et comment ?

Mijn ervaringen tijdens de aanslagen te Zaventem

De getuigenissen van twee ontmijners op 22 maart 2016

Belgisch Militair Tijdschrift

Revue Militaire Belge

N^r/N^o 13 – Jaargang/Année 2016 – 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 :

- Jo Coelmont, brigadegeneraal van het vliegwezen buiten dienst
- Bertrand Hayez, colonel breveté d'état-major en retraite
- Guido Maene, kolonel stafbrevethouder
- Jacques Rosiers, amiral de division en retraite

BMT-RMB@mil.be

Vormgeving – Infographie : DG Com/DivCréa/Layout

Drukkerij – Imprimerie : PHD

Verantwoordelijke uitgever – Éditeur responsable :

Guido Maene, kolonel stafbrevethouder



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

In deze editie wordt de ingeslagen weg verdergezet: Defensie vanuit meerdere invalshoeken belichten. Ditmaal gaat bijzondere aandacht naar de bestrijding van het terrorisme en naar de veiligheid in eigen land.

Wij zijn dan ook bijzonder verheugd om een artikel aan te bieden van Hoofdcommissaris van politie Catherine De Bolle, Commissaris-generaal van de federale politie. Geneesheer Generaal Majoor Pierre Neirinckx wijst in zijn bijdrage erop hoe bij een terroristische aanval de noodhulp dient georganiseerd als op het terrein nog steeds een dreiging aanwezig is. De problematiek rond terrorisme en vluchtelingen komt ook in andere artikels aan bod.

Tevens kijken we uit naar standpunten die in het buitenland worden ontwikkeld over defensie. Medewerkers van het Nederlandse Clingendael Instituut hebben op onze vraag een bijdrage toegestuurd over meerjarige defensieakkoorden. De heer Arnold Kammel, directeur van het Oostenrijks instituut voor Europees- en Veiligheidsbeleid (AIES) , was zo vriendelijk om ons een bijdrage te leveren over de OVSE en over de perspectieven die Oostenrijk voor ogen heeft wanneer dit land in 2017 het voorzitterschap van deze belangrijke veiligheidsorganisatie op zich neemt.

In deze woelige tijden is het nuttig om terug te blikken in de tijd. Bij het aansturen van militaire operaties was en is de politiek-militaire dialoog over de objectieven en de beschikbare middelen steeds van primordiaal belang. Generaal Knud Bartels, voormalig Chef Defensie van Denemarken en voorzitter van het militair comité van de NAVO, toont aan dat uit de slag om Verdun in 1916 meerdere lessen kunnen getrokken die nog steeds relevant zijn.

Wij wensen U alvast veel leesgenot,

Het redactiecomité

Avant-propos

7

Dans cette édition, nous poursuivons sur le chemin tracé : examiner la Défense sous différents angles. Cette fois, une attention particulière est apportée au combat contre le terrorisme et à la sécurité de notre propre territoire.

C'est pourquoi nous sommes particulièrement heureux de vous offrir un article de la Commissaire en chef Catherine De Bolle, commissaire générale de la police fédérale.

Le Médecin Général-major Pierre Neyrinckx explique dans sa contribution comment l'aide d'urgence doit être organisée dans le cadre d'une attaque terroriste lorsque la menace est toujours présente sur le terrain. Les problématiques du terrorisme et des réfugiés sont également abordées dans d'autres articles.

Parallèlement, nous découvrons des points de vue adoptés à l'étranger envers la Défense. Des collaboratrices de l'Institut Clingendael ont, à notre demande, rédigé un article sur les accords de défense pluriannuels. Monsieur Arnold Kammel, directeur de l'Institut autrichien de politique européenne et de défense (AIES), a eu l'amabilité de nous livrer ses considérations sur l'OSCE et sur les perspectives qui s'ouvrent à l'Autriche alors que ce pays prend en 2017 la présidence de cette importante organisation de sécurité.

En ces moments troublés, il est utile de jeter un regard en arrière dans le temps. Dans la conduite des opérations militaires, le dialogue politico-militaire sur les objectifs et les moyens disponibles a été et reste primordial. Le Général Knud Bartels, ancien chef de la défense du Danemark et ancien président du comité militaire de l'OTAN, démontre que de nombreuses leçons encore pertinentes aujourd'hui peuvent toujours être tirées de la bataille de Verdun en 1916.

Nous vous souhaitons beaucoup de plaisir à la lecture de ce numéro.

Le Comité de rédaction

Editoriaal

8

Ook deze editie bevat een editoriaal met aandacht voor de slaagkansen van het Strategisch Plan voor Defensie.

Onze regering heeft immers recent een aantal belangrijke beslissingen genomen. Zo heeft zij ingestemd met een voorontwerp van wet over de militaire investeringen. Hierin worden al de geplande belangrijke investeringen van 2016 tot 2030 uitgebreid opgesomd. De “programmeringswet voor Defensie” wordt hiermee aangekondigd. Het belang van een dergelijke wet kan moeilijk worden overschat. Het is een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor succes.

Een andere voorwaarde om succes te behalen is de oprichting binnen de FOD Binnenlandse Zaken van een veiligheidscorps. Binnen Defensie zijn er andere te overwinnen hindernissen indien men de doelstellingen van het Strategisch Plan wil halen. De kern van dit plan is kleiner worden en verjongen om operationeel te blijven. Dit vereist dat het uitgetekende rekruteringsplan onverkort en snel wordt uitgevoerd en ook dat met succes bepaalde taken kunnen worden uitbesteed.

Uiteraard staat of valt dit alles met een gegarandeerde financiële stabiliteit, zowel gedurende deze als tijdens de daaropvolgende legislaturen, tot in 2030. We mogen niet vergeten dat al de vorige strategische plannen mislukten omdat na de goedkeuring ervan het budget van Defensie systematisch werd uitgehold tijdens de daaropvolgende halfjaarlijkse begrotingsevaluaties. Het komt er nu op aan om een einde te maken aan deze “traditie”.

Tot zover de parameters die het Strategisch Plan aanvankelijk schraagden.



Bij de laatste begrotingscontrole heeft de regering beslist om een lineaire besparing op te leggen aan alle federale overheidsdiensten met uitzondering van de “veiligheidsdepartementen”. Hopelijk wordt ook Defensie beschouwd als een veiligheidsdepartement. Anders is dit geen goed voorteken.

Maar het is voornamelijk de beslissing om de pensioenleeftijd voor militairen geleidelijk met zeven jaar te verhogen die Defensie voor strategische problemen plaatst. In de eerste plaats wordt hiermee de “specificiteit” van militairen

in vraag gesteld en zal een oplossing gevonden moeten worden voor heel wat maatschappelijke problemen die voortvloeien uit deze maatregel. Ook moeten nu zowat al de parameters van het Strategisch Plan worden herzien.

Wat vaststaat is dat zonder bijkomende maatregelen de “verjonging” met meerdere jaren wordt uitgesteld. Ook al verminderen met deze regeringsmaatregel de pensioenuitgaven aanzienlijk, dit is niet het geval voor de uitgaven van de Schatkist. Immers, binnen Defensie moeten nu vele lonen worden uitgekeerd die uiteraard hoger liggen dan de pensioenuitkering. En indien we Defensie operationeel willen houden, dienen we sowieso de rekrutering op niveau te houden. Elke nieuwe maatregel biedt uiteraard ook nieuwe opportuniteiten. Misschien kan Defensie aldus bepaalde kritische expertise (knelberoepen) langer in huis houden en de outsourcing reduceren. Maar financiële besparingen zal dit niet opleveren.

Het kan niet ontkend worden dat met het initiële budget Defensie amper kan overleven. Men dient te vermijden dat extra uitgaven Defensie naar de afdeling “palliatieve zorgversterking” doen verhuizen. Hieruit terugkeren, vereist een mirakel. Een gigantische financiële injectie die niet in verhouding staat tot de “bijkredieten” die nu en in de volgende jaren nodig zijn om de financiële gevolgen van de beslissingen inzake de pensioenleeftijd op te vangen. Voor alle duidelijkheid, ook tijdens deze legislatuur moeten maatregelen worden getroffen wil de regering haar Strategisch Plan en Defensie niet ten grave dragen.

Maar er is geen reden tot pessimisme. Moeilijkheden zijn er om te overwinnen. Andere Europese landen ontsnappen evenmin aan deze strenge logica om een geloofwaardige defensie snel uit te bouwen. In internationaal verband staan we niet langer voor wake-up calls. Ons continent heeft een stevige duw in de rug gekregen om autonomie te verwerven bij het opzetten van vredesoperaties en om in NAVO-verband meer solidariteit met de VS aan de dag te leggen. De presidentsverkiezingen in de VS hebben de laatste twijfels hierover weggenomen. Interne en externe veiligheid, en solidariteit met de partners zijn nu een prioriteit voor al onze Europese regeringen. Falen is geen optie. Het is immers onbetaalbaar.

Bij het ter perse gaan van deze editie was er nog volledige onduidelijkheid over welke maatregelen er in ons land zouden worden genomen voor bepaalde correcties. Onze hoop is alvast dat wanneer u dit leest ons pleidooi een antwoord heeft verkregen in de vorm van concrete beslissingen en acties.

Jo Coelmont

Editorial

10

Cette édition comporte également un éditorial qui se penche sur les chances de réussite du Plan stratégique pour la Défense.

Notre gouvernement a en effet pris récemment un certain nombre de décisions importantes. C'est ainsi qu'il a marqué son accord sur un avant-projet de loi sur les investissements militaires. Tous les grands investissements planifiés de 2016 à 2030 s'y trouvent recensés de manière très détaillée. La « loi de programmation de la Défense » est ainsi mise sur les rails. L'importance d'une telle loi peut difficilement être surévaluée. C'est une condition nécessaire mais non suffisante de succès.

Une autre condition de succès est la création d'un corps de sécurité au sein du SPF Intérieur. Au sein de la Défense, il y aura d'autres obstacles à franchir pour réaliser les objectifs du Plan stratégique. Le nœud de ce plan, c'est de diminuer en envergure et de rajeunir pour rester opérationnel. Ceci exige que le plan de recrutement esquissé soit exécuté intégralement et sans retard mais aussi que certaines tâches puissent être externalisées avec succès.

Tout ceci est naturellement tributaire d'une stabilité financière garantie, aussi bien sous cette législature que sous les suivantes, jusqu'en 2030. Nous ne pouvons oublier que tous les plans stratégiques ayant précédé celui-ci ont capoté étant donné que – à peine approuvés – le budget de la Défense fut systématiquement érodé lors du premier ajustement budgétaire semestriel qui suivit. Il importe maintenant de mettre fin à cette « habitude ».

Voilà tout ce que nous pouvons dire au sujet des paramètres qui sous-tendaient initialement le Plan stratégique.



Lors du dernier contrôle budgétaire, le gouvernement a décidé d'imposer des économies linéaires à tous les services fédéraux – à l'exception des « départements de sécurité ». Il reste à espérer que la Défense soit aussi considérée comme un département de sécurité, sinon ceci sera de mauvais augure.

Mais c'est principalement la décision de relever progressivement de sept ans l'âge de la pension pour les militaires qui place la Défense devant des problèmes d'ordre stratégique. En premier lieu, c'est la « spécificité » des militaires qui est mise en question et il faudra résoudre nombre de problèmes sociaux inhérents à

la mesure. Ensuite, il faut maintenant revoir pratiquement tous les paramètres du Plan stratégique.

Ce qui est clair, c'est que, sans mesures supplémentaires, le « rajeunissement » est reporté de plusieurs années. Cette mesure gouvernementale a beau réduire de manière substantielle les dépenses des pensions, elle ne réduit pas les dépenses du Trésor. En effet, la Défense va devoir maintenant payer de nombreux traitements qui sont évidemment supérieurs aux pensions. Et si nous voulons garder la Défense opérationnelle, il faudra de toute façon maintenir le niveau de recrutement. Évidemment, toute nouvelle mesure offre également de nouvelles opportunités. La Défense pourrait ainsi conserver quelque expertise critique (professions en pénurie) plus longtemps en interne et pourrait réduire l'externalisation. Mais ceci n'entraînera pas d'économies financières.

On ne peut pas nier que le budget initial a déjà placé la Défense en mode survie. Ce qu'il faut éviter, c'est que des dépenses supplémentaires amènent la Défense en unité de « soins palliatifs ». Redresser ce cap demande un miracle. Une injection financière gigantesque, sans commune mesure avec les « crédits d'appoint » limités qui sont nécessaires, aujourd'hui et dans les années à venir, pour encaisser les conséquences des décisions relatives à l'âge de la pension. Pour être clair : des mesures devront être prises déjà pendant cette législature si le gouvernement ne veut pas enterrer son Plan stratégique et la Défense.

Mais il n'y a pas de raison d'être pessimiste. Les difficultés sont là pour être surmontées. D'autres pays d'Europe n'échappent pas à cette logique rigoureuse pour développer rapidement une défense crédible. Dans le contexte international, nous n'avons plus affaire à des wake-up calls. Notre continent a reçu un solide coup de pouce pour acquérir son autonomie en matière d'opérations de maintien de la paix et pour montrer plus de solidarité avec les USA dans le cadre de l'OTAN. Les élections présidentielles aux États-Unis ont balayé les derniers doutes à ce sujet. Sécurité interne et externe, solidarité avec les partenaires sont maintenant des priorités pour tous nos gouvernements européens. Nous n'avons pas le droit d'échouer. Nous ne pouvons en effet pas nous le permettre.

Au moment de mettre cette édition sous presse, l'incertitude totale régnait sur les mesures susceptibles d'être prises dans notre pays pour rectifier l'un ou l'autre aspect. Nous espérons en tout cas que lorsque vous lirez ceci, notre plaidoyer aura reçu une réponse faite de décisions et d'actions concrètes.

Jo Coelmont

Inhoud – Sommaire

13

Federale politie. Bruggen slaan tussen veiligheidsactoren 17

CATHERINE DE BOLLE, HOOFDCOMMISSARIS VAN POLITIE

Les attaques terroristes, un nouveau défi pour les disciplines médicales ? 31

Médecin Général-major Pierre Neirinckx

La Défense face aux terrorismes ; Paradigme et complexité 43

LIEUTENANT-COLONEL D'aviation GUY GOEMANNE

Operaties – Opérations

De legaliteit van de Belgische deelname aan de militaire operaties tegen IS in Syrië in het licht van het internationaal recht 61

LUITENANT-KOLONEL VAN HET Vliegwezen CHRIS DE COCK

Militaire strategie – Stratégie militaire

Meerjarige Defensie Akkoorden: Een model voor Europese defensiebegrotingen? 69

ANNE BAKKER

MARGRIET DRENT

Does military support increase terrorist threat in the home country? 81

PROFESSOR CIND DUBOIS

EU, NAVO, VN, OVSE – UE, OTAN, NU, OSCE

14	Sommet de l'OTAN à Varsovie, un succès ...	89
	COLONEL D'AVIATION SERGE VASSART	
	De gevolgen van de Brexit voor de Europese Veiligheid en Defensie	97
	LUITENANT-KOLONEL SERGE VAN CAMP	
	The 2017 Austrian Chairmanship of the OSCE – Challenges and Perspectives	105
	DR. ARNOLD H. KAMMEL	

Geopolitiek kader – Contexte géopolitique

	Why Cold War is Not Such a Bad Idea	113
	CAPITAINE DE CORVETTE (R) KURT ENGELEN	
	Vluchtelingen: probleem of oplossing?	125
	KOLONEL ERIK CLAESSEN	

Bedrijfsvoering – Management

	Leiderschap door de ogen van een vrouwelijke officier	137
	MAJOR VAN HET Vliegwezen NATHALIE BEERDEN	
	Enterprise and Strategic Risk Management: A Proposal for Maturing Risk Management in Belgian Defence	147
	COLONEL (USAF) DAVID NYIKOS	

Wetenschappelijk en technologisch onderzoek – Recherche scientifique et technologique

Energie uit Fusie, een optie voor de toekomst? 15
La Fusion, une option pour l’avenir? 159

PROFESSOR MICHAEL VAN SCHOOR

DOKTER JEF ONGENA

MAJOOR MAARTEN VERGOTE

De opbouw van het Galileo navigatiesysteem 171

PROFESSOR ALAIN MULS

Terugblik – Passé en revue

Verdun 1916, pourquoi et comment ? 181

GÉNÉRAL E.R. KNUD BARTELS

Persoonlijke ervaringen – Expériences personnelles

Mijn ervaringen tijdens de aanslagen te Zaventem 195

LUITENANT Niels Poriau

De getuigenissen van twee ontmijners op 22 maart 2016 201

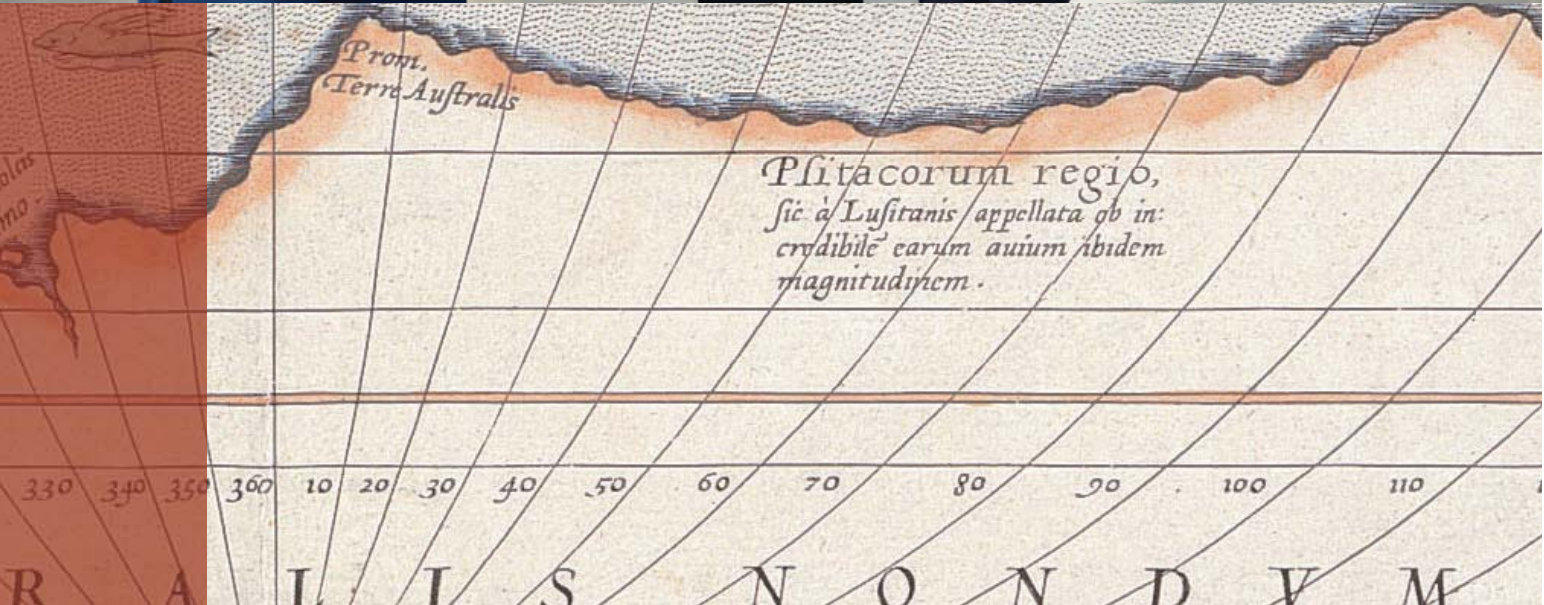
MAJOOR NICOLAS PINOLI

KAPITEIN-COMMANDANT MAARTEN VERBURG

In ‘t kort – En bref 208



© Federale politie



Federale politie Bruggen slaan tussen veiligheidsactoren



CATHERINE DE BOLLE

HOOFDCOMMISSARIS VAN POLITIE
COMMISSARIS-GENERAAL VAN DE FEDERALE POLITIE

Hoe willen we dat de politie in de samenleving staat? Hoe moeten wij ons in de toekomst als politiedienst positioneren? En hoe gaan wij om met nieuwe lokale en mondiale veiligheidstendenzen en andere evoluties, zoals de continue technologische innovatie? Met de Visie 2025 zoeken we een antwoord op deze vragen.

Wat de federale politie de komende vier jaar concreet zal doen, in overeenstemming met de beleidsprioriteiten van haar overheden, vindt zijn weerslag in het Nationaal Veiligheidsplan 2016-2019, de leidraad voor alle politiediensten.

Binnen de scope van deze bijdrage komen deze twee essentiële “kaders” voor de federale politie aan bod: de Visie 2025 en het nieuwe Nationaal Veiligheidsplan (NVP). Als we beide kaders over elkaar leggen, vallen een aantal gemeenschappelijke kernbegrippen op: geïntegreerde en integrale samenwerking, partnerschap, gedeelde verantwoordelijkheid, innovatie, netwerking ...



LA POLICE EN 2025 : UNE POLICE BASÉE SUR LE TRAVAIL EN RÉSEAU, CONSCIENTE DE SA MISSION SOCIÉTALE ET TECHNOLOGIQUEMENT COMPÉTENTE ?

18

Il y a quelques années, l'idée de réfléchir à l'influence de défis majeurs sur la police, tels que la migration, l'internationalisation, la technologisation et ce, dans un contexte de citoyens toujours plus assertifs et de croissance des opérateurs sur le marché de la sécurité, a vu le jour. La question principale était alors de savoir quel type de police répondrait au mieux à ces driving forces (ou forces motrices de la société). Comment, par exemple, pouvons-nous nous servir au mieux de la digitalisation poussée à l'extrême et des nouvelles technologies ? Comment la police peut-elle réagir au mieux aux conséquences de la migration et de la pauvreté ? Comment aborder l'individualisation accrue de la société et l'appel à une participation croissante des citoyens ? Comment trouver l'équilibre entre les besoins locaux, nationaux et internationaux ? Comment la politique policière doit-elle y réagir ? Voilà quelques-unes des questions sur lesquelles s'est penché un groupe de travail comprenant des participants internes mais également externes à la police.



UN GROUPE DE TRAVAIL HÉTÉROGÈNE POUR UNE RÉFLEXION OUVERTE

Pour parvenir à une vision pour - et non pas de - la police en 2025, il nous semblait important d'ouvrir et d'élargir autant que possible l'exercice de réflexion.

Désigné à la tête du groupe de travail, Willy Bruggeman a invité des personnalités du monde académique, issues des universités de Louvain, de Gand et de Liège, à apporter leur appui méthodologique à cet exercice de réflexion et à l'étendre aux évolutions sociales. Jeroen Maesschalck, Kim Loyens, Marleen Easton, Paul Ponsaers et André Lemaître ont été les principales figures académiques à collaborer avec le groupe de travail « Vision 2025 ». Le gouverneur du Brabant flamand, Lodewijk De Witte, a également été activement impliqué dans l'élaboration de la Vision, de même qu'un grand nombre de membres de la police locale et fédérale. Dominique van Ryckeghem était responsable de la rédaction finale.

COMMENT EST-ON PARVENU À LA VISION ?

Le groupe de travail a opté pour une méthodologie par scénarios. Sur la base de deux critères¹ – « plus ou moins d'ancrage social » et « plus ou moins de règles » – quatre types de police ont été décrits.

En bref, cette typologie identifie les quatre modèles suivants :

- la « police réglementaire, bureaucratique » ;
- la « police participante, orientée vers le groupe » ;
- la « police concurrente, individualiste » ;
- la « police relativiste, fataliste ».

Indubitablement, la police belge actuelle présente des points communs avec ces quatre modèles. Elle se démarque essentiellement comme une police bureaucratique (au sens sociologique du terme). En effet, elle tend à chercher des solutions aux problèmes sociaux plutôt dans un contexte de règles et de mesures légales, tout en s'organisant et se profilant également en ce sens.

Les quatre types de police ont ensuite été confrontés aux évolutions sociales les plus probables, cette comparaison ayant donné lieu à différents scénarios dans lesquels la police tient un certain rôle. Il revenait alors au groupe de travail de débattre de ces scénarios, sur la base d'une série de thèmes, avec un grand nombre de personnes issues de diverses disciplines.

Quatre groupes de driving forces se sont systématiquement démarqués lors de ces discussions :

- l'émancipation des citoyens ;
- la pluralisation de l'offre en matière de sécurité ;
- la mondialisation croissante de la société ;
- le haut degré de technologisation.

Les débats ont servi de base aux choix décrits dans le présent rapport (version intégrale : <http://www.polsupport.be/FILE/DGS/DSI/police2025f.pdf>).

QUELLE EST LA VISION ?

Le groupe de travail « Vision 2025 » propose une vision que l'on pourrait qualifier de « police en réseau ». Ce choix est fondé sur la thèse selon laquelle la police devrait plutôt s'adresser aux citoyens (émancipés) en tant que partenaires et se défaire, en tant qu'organisation, de son héritage de réglementation et de structures lourdes. En outre, le groupe de travail estime que la police devrait, étant donné la demande croissante de tâches liées à la sécurité, se concentrer sur ses missions avant tout généralistes et améliorer sa collaboration avec les « nouveaux métiers de la sécurité ». Il rappelle toutefois que tous les problèmes sociaux ne sont pas à formuler en termes de politique de sécurité. Le groupe de travail constate également qu'il est dans l'intérêt de la police d'intensifier la coopération internationale, afin d'être en mesure de mieux faire face aux conséquences de la mondialisation croissante. Enfin, le groupe de travail encourage la participation aux développements technologiques et la recherche de synergies avec le monde scientifique.

La police du futur est donc une police qui :

- inspire la confiance. Son attitude est moins soumise aux règles, moins infantilisante. Elle accomplit des tâches pertinentes, s'organise de manière efficiente et n'est pas freinée par une pilatisation interne. Enfin, elle confronte régulièrement son cadre régulateur à la réalité sur le terrain ;
- met en œuvre une politique innovante qui est elle-même la traduction d'une vision à long terme. Cette politique est issue d'une large concertation avec différents groupes sociaux cibles. Elle est préalablement harmonisée entre les différentes autorités et niveaux politiques et mesure ses effets sur l'ensemble de la chaîne de la sécurité ;
- prévoit des technologies durables compatibles avec les cadres régulateurs

généraux, sans devoir être reprises au cas par cas dans une législation spécifique. Cette police se fait guider dans cette démarche par un réseau de partenaires issus des domaines public, privé et académique. Elle applique des critères minimaux pour la mise en service de nouvelles technologies qui restent, cependant, soumises à un contrôle démocratique ;

- est un acteur sur le marché de l'information qui utilise des moyens modernes. En ce sens, elle conclut des liens de coopération (internationale) et tend vers plus de transversalité. Elle soutient la gestion des connaissances et de la recherche et n'omet pas d'inclure les règles du respect de la vie privée dans sa politique de l'information ;



- est un partenaire internationalement apprécié qui a une vision internationale. Sa démarche internationale trouve l'équilibre entre les intérêts internationaux et locaux. Ses actions participent à la politique internationale et sont fondées sur des choix qui assurent un retour sur investissement et permettent un engagement et une implémentation au niveau local ;
- met en place une culture de justification (accountability). Cette culture est fondée sur la justification interne, la justification légale, la transparence, la justification financière et la justification démocratique ;

- est un employeur moderne qui répond, avec une réelle flexibilité, aux besoins des employés et à ceux de l'organisation policière. En cette qualité, elle se focalise sur les résultats, intègre des réseaux de relations et laisse du temps et de la place à l'expérimentation et au talent. En outre, elle fonctionne de façon moins bureaucratique et rompt avec les lignes structurelles classiques grâce à des équipes autonomes et des structures matricielles. Enfin, elle permet une plus grande liberté d'action aux collaborateurs individuels, tout en les soutenant par une politique d'intégrité équilibrée.

HET NATIONAAL VEILIGHEIDSPAN: EEN CONTEXTGEBONDEN STRATEGISCH PLAN

Het Nationaal Veiligheidsplan (NVP) is hét strategische beleidsplan van de geïntegreerde politie voor de volgende vier jaar, de leidraad als het ware. Elke politiedienst in België, zowel federaal als lokaal, werkt volgens de vastgelegde taken en bevoegdheden mee aan de beleidsthema's die in dit plan zijn ontwikkeld. Enkele kanttekeningen bij de genese van dit contextgebonden strategisch plan.

GEBEITELD IN DE WET, VORMGEGEVEN DOOR BELEID

De opdrachten van de politie zijn bij wet bepaald. De grondslagen staan vervat in de wet op het politieambt (WPA) en de wet op de geïntegreerde politiedienst (WGP), gestructureerd op twee niveaus. Die bepalen de bevoegdheden van de politie, haar organisatie, taken en uitvoeringsmodaliteiten. Tel daarbij het Strafwetboek en de brede waaier aan wetten, besluiten en bepalingen én hun wijzigingen: dit alles geeft inhoud aan de opdrachten van de politie.

Is de kous daarmee af? Staat de manier waarop we onze dagdagelijkse opdrachten invullen van a tot z uitgelegd in wetteksten? Het antwoord is "neen". Boven op het wettelijke kader is er een beleidsmatig kader dat uiteindelijk mee gestalte geeft aan het Nationaal Veiligheidsplan. Het NVP, de vrucht van overleg, staat niet op zich, maar wordt omgeven door zowel een veiligheidscontext, een kader van regels, richtlijnen en verwachtingen, alsook een dwingend economisch klimaat. Ook de politie kan zich daaraan niet onttrekken; ze staat immers niet los van de samenleving. Dit impliceert dat de focus van de politiediensten mede bepaald wordt door beleidsbeslissingen, bijvoorbeeld de Kadernota Integrale Veiligheid (KIV) 2016. Die kadernota vormt een strategisch beleids- en referentiekader voor alle actoren die, omwille van hun bevoegdheden en verantwoor-

delijkheden of vanuit hun maatschappelijke doelstellingen, een bijdrage kunnen leveren om tot een effectieve veiligheidsaanpak te komen.

Het nieuwe NVP is zodoende de weerspiegeling van een duurzamer, integraler en meer geïntegreerd intranationaal en internationaal veiligheids- en politiebeleid.

23

“SAMEN, NAAR DE KERN VAN DE ZAAK”

De afgelopen vijftien jaar hebben we heel wat ervaring en expertise opgebouwd in de politiebeleidscyclus. Toch is dit “zevende” Nationaal Veiligheidsplan 2016-2019 vernieuwend. Het geheel werd telkens bekeken vanuit het perspectief van het slachtoffer, de dader, de samenleving, de overheden en de partners in de veiligheidsketen. Dit plan voor de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, is zoals gesteld afgestemd op de Kadernota Integrale Veiligheid(KIV²). Voor het eerst is ook het advies van de deelstaten ingewonnen. En naast de lokale, deelstatelijke en federale insteek diende ook de Europese én internationale dimensie aan bod te komen.



Met de titel van het Nationaal Veiligheidsplan 2016-2019 “Samen, naar de kern van de zaak” willen we de nadruk leggen op die integrale en geïntegreerde samenwerking: de “geïntegreerde” samenwerking tussen de lokale en federale

politie enerzijds, en de “integrale” samenwerking tussen de geïntegreerde politie en haar partners in de veiligheidsketen, waaronder Defensie, anderzijds. Kortom, netwerking. Meer dan ooit zijn veiligheid en leefbaarheid een gedeelde verantwoordelijkheid.

Van de politie wordt verwacht dat zij niet alleen een actieve en loyale partner is in dit veiligheidsgebeuren, maar ook dat zij voor bepaalde veiligheidsfenomenen het voortouw neemt.



EEN PLAN MET FOCUS OP FENOMENEN

De keuze voor de fenomenen is het resultaat van evenwicht én draagvlak. Deze keuze is gebaseerd op de zogenaamde “objectievere scanning en analyse” van de veiligheidsfenomenen en de criminaliteit én op de “politieke” beleidslijnen in de federale en de deelstatelijke regeerakkoorden. Voor tien veiligheidsclusters is niet alleen een efficiënte en effectieve aanpak vereist, maar eveneens een integraal en geïntegreerd denken en werken.

De tien veiligheidsclusters zijn (zoals ook gedefinieerd in de KIV): (1) radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme, (2) mensenhandel en mensen-smokkel, (3) een geactualiseerd integraal en geïntegreerd drugsbeleid, (4) soci-

ale en fiscale fraude, (5) *cybercrime* en *cybersecurity*, (6) geweldscriminaliteit, aantasting van de persoonlijke integriteit en discriminatie, (7) georganiseerde eigendomsriminaliteit en illegale handel in goederen, (8) leefmilieu, (9) verkeersveiligheid, (10) verbeteren van de openbare orde (overlast, genegotieerd beheer van de publieke ruimte en illegale transmigratie).

Het ene fenomeen is daarbij niet belangrijker dan het andere, noch voor de overheden, noch voor de politie. Ongeacht waar de klemtoon en/of regie ligt, de federale politie zal vanuit haar opdrachten en bevoegdheden voluit – met zorg voor kwaliteit en professionalisme – meewerken aan deze integrale en geïntegreerde aanpak.

Voorts verwijst de titel van het NVP, “Samen, naar de kern van de zaak”, naar een duidelijke boodschap voor wat betreft het engagement. Terwijl in het verleden te vaak “uitsluitend” naar de politie en het openbaar ministerie werd gekeken om middels een strafrechtelijke aanpak de veiligheidsproblemen op te lossen, is er nu het engagement van de diverse actoren in de veiligheidsketen om dit “samen” te doen; eenieder binnen de perken van en met respect voor de eigen bevoegdheden. Het NVP biedt dan ook een antwoord op de gerechtvaardigde verwachtingen van de verschillende beleidsniveaus, zowel inzake de criminaliteitspreventie, de criminaliteitsbestrijding, de veiligheidshandhaving als het waarborgen van de leefbaarheid van onze samenleving.

VAN STRATEGISCH PLAN NAAR “DOE-PLAN”

Het NVP moet een concreet “doe-plan” voor de politie zijn. Met andere woorden, het NVP is een tijdsgebonden weergave – met een looptijd van vier jaar – van wat de politionele bijdrage tot de leefbaarheid en de veiligheid in onze samenleving en rechtsstaat precies inhoudt en hoe de politie dat zal aanpakken. In het NVP staan specifieke criminaliteits- of onveiligheidsfenomenen (zie supra), met strategische doelstellingen en projecten waaruit tal van actieplannen voortvloeien.

Het NVP geeft aan welke programma’s de federale politie zal uitwerken in het raam van de bestrijding of de opvolging van specifieke fenomenen die een geïntegreerde gerechtelijke en bestuurlijke aanpak vereisen. Programmawerking is aangewezen wanneer vernieuwing zich opdringt, wanneer de inzet van bijzondere middelen nodig is en/of wanneer er specifieke aandacht moet worden besteed aan de coördinatie tussen verschillende diensten. Voor een aantal fenomenen is immers een bovenbouwwerking op centraal niveau een absolute vereiste.

Naast de programmawerking zal de federale politie ook verbeterprojecten in haar reguliere werking opnemen. Het gaat hier voornamelijk om de aanpak van veiligheidsfenomenen die al in onze werking zijn ingebed, maar waar marge is voor innovatie en/of verbetering. Dit gebeurt trouwens via een afstemming met de lokale politiediensten en in het bijzonder met de Vaste Commissie voor de lokale politie (VCLP). De daadwerkelijke afstemming zal worden uitgediept op zowel arrondissementeel als op lokaal niveau via de zonale veiligheidsplannen. Dit is een unieke gelegenheid om de veiligheidsproblematiek politie-geïntegreerd aan te pakken. Recentelijk is in de wet opgenomen dat ook een gewestelijk veiligheidsplan zal worden opgesteld voor het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad.³ De *top-down*-benadering zal dus zeker aangevuld worden met een *bottom-up*-dialoog en -verfijning. Op die manier wil de politie zich verder professionaliseren, zowel in haar basispolitiezorg, in haar gespecialiseerde politiezorg als in haar geïntegreerde werking.

MIDDELEN EN RANDVOORWAARDEN

Het NVP is zeer ambitieus. Te ambitieus? Dit roept de vraag op naar de middelen van én voor de politie. Onze effectieve verbintenis inzake de uitvoering van het nieuwe NVP zal mee afhankelijk zijn van de evolutie van de huidige crisisfenomenen (in het bijzonder de terreurdreiging die rechtstreekse gevolgen heeft voor de inzet van capaciteit voor de reguliere werking en voor de beleidsvrije ruimte) en van de budgettaire situatie. Het economische klimaat in Europa zorgt ervoor dat de politiediensten – en ik trap waarschijnlijk een open deur in als ik “net als Defensie” erbij vermeld – geconfronteerd worden met budgettaire inspanningen. De middelen die de politie ter beschikking heeft om zich naast de dagdagelijkse reguliere werking ook met beleidsprioriteiten bezig te houden, zijn niet onbeperkt. Zowel het opgelegde personeelskader als de opgelegde begroting zijn afhankelijk van de budgettaire beperkingen. Het is dus belangrijk om de beleidsvrije ruimte zo goed mogelijk in te schatten, af te bakenen en in tijd en ruimte op te volgen.

Onze voorgedijoverheden dienen in de nodige middelen te voorzien. Tegelijk zullen wij bij de federale politie het “efficiëntievraagstuk” transparant en zonder taboes aansnijden en, waar mogelijk, werkbare en pragmatische oplossingen aanreiken. Verschillende trajecten liggen in de pipeline of zijn lopende, zoals de optimalisatiebeweging.

QUEL PONT VERS LA DÉFENSE EN TANT QU'ACTEUR DE LA SÉCURITÉ ?

Dans cette logique de police en réseau qui s'appuie, notamment, sur des partenariats (dans une approche intégrée et intégrale des phénomènes de sécurité, la police est un acteur de la chaîne de sécurité), nous pouvons mettre en évidence un ensemble d'actions et de collaborations existantes entre la police et le département de la Défense. L'objectif est bien de faire bénéficier nos autorités et nos concitoyens d'une politique de sécurité rencontrant leurs attentes légitimes et les priorités inscrites notamment dans le plan national de sécurité. La vision stratégique pour la Défense a encore souligné le rôle particulier attendu de la Défense au profit de la sécurité intérieure belge.

27



La collaboration entre la police intégrée et la Défense n'est pas récente. Divers outils légaux favorisent cette collaboration et ont été complétés par des protocoles relatifs notamment à l'appui opérationnel et non opérationnel. Les exemples de collaboration sont multiples et se déclinent au quotidien dans différents domaines : l'appui du Service d'enlèvement et de destruction d'engins explosifs (SEDEE), la planification d'urgence, le contrôle de l'espace aérien dans le cadre des sommets européens...

Les événements récents qui ont frappé notre pays ont mis en lumière la nécessité de mobiliser l'ensemble des acteurs publics afin de donner une réponse effective et adéquate aux nécessités opérationnelles. L'appui de la Défense au

service de police intégrée par le biais de l'opération *Vigilant Guardian*, entre autres, est l'expression concrète de l'appui quantitatif et qualitatif pouvant être délivré et qui est apprécié à sa juste valeur. Cette collaboration pragmatique et axée sur les résultats doit pouvoir s'appuyer sur l'expertise, les capacités et les aptitudes spécifiques de chaque partenaire dans le respect des missions respectives. Un nouvel axe de collaboration accrue et de synergie va se concrétiser progressivement dans l'opérationnalisation et la mise en œuvre des décisions du gouvernement fédéral relatives aux tâches essentielles de la police. Ce qui se traduira, par exemple, par la recherche d'une synergie accrue entre la Direction de l'appui aérien de la police fédérale et la Défense.

TEN SLOTTE

Een nieuw Nationaal Veiligheidsplan, oké, maar het werk is nog niet af. Wij blijven de ingeslagen weg van de interne organisatiebeheersing en de modernisering van onze bedrijfsvoering volgen en dit zeker op het vlak van de innovatie, ICT, van adequate logistieke en financiële middelen en, last but not least, van een performante personeelsinzet. Dit vraagt om een globale benadering die grenzen doorbreekt. De federale politie én onze partners moeten toekomstgericht denken en handelen. Het NVP is alvast ons engagement om bij te dragen tot de veiligheid en leefbaarheid in onze samenleving. En met het NVP als hefboom wil de federale politie een wendbare en moderne organisatie zijn, kostenbewust, gewaardeerd voor haar betrouwbare en professionele dienstverlening en erkend als een aantrekkelijke werkgever.

Reageren? Réagir?: BMT-RMB@mil.be





¹ Le « groupe » renvoie au degré d'intégration d'un individu dans une unité sociale claire. Plus l'ancrage social est important, plus les choix individuels sont limités par le groupe. La dimension « restrictions par des règles » renvoie à la mesure dans laquelle la vie d'un individu est limitée en raison de prescriptions qui lui sont imposées par le monde extérieur. Plus les prescriptions sont nombreuses, plus la liberté de l'individu sera limitée.

² De Kadernota Integrale Veiligheid is beschikbaar op www.besafe.be.

³ Wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, BS 31 januari 2014. Zie ook artikelen 37 en 37bis WGP.



Les attaques terroristes, un nouveau défi pour les disciplines médicales ?

PIERRE NEIRINCKX

Médecin Général-major Pierre Neirinckx, Commandant de la Composante Médicale

De terreuraanslagen van 22 maart 2016 worden nog steeds geanalyseerd door de verschillende diensten die zich bezighouden met crisisbeheersing, waaronder de desbetreffende parlementaire commissie. In de medische wereld hebben de geïdentificeerde lessen geleid en leiden nog steeds tot een vernieuwd inzicht in de beroepen die op de plaats van een ramp in actie komen.

Steeds reageren de brandweer, de medische hulpverleners, de politie en de diensten belast met de logistiek en de communicatie gezamenlijk volgens een vastgesteld en vaak getraind protocol. In het prehospital luik dat zich zo dicht mogelijk bij de plaats van het incident bevindt, beoogt het multidisciplinaire werk het “organiseren” van de aan de slachtoffers verstrekte behandeling en medische zorgen, vanaf hun afvoering van de site tot hun aankomst in het ziekenhuis. Daarnaast organiseren de ziekenhuizen hun eigen actieplan.

Die dag dwong het specifieke karakter van de terroristische aanslagen de betreffende diensten om “af te stappen van de traditionele interventieplannen”. Zowel op het vlak van de gelijktijdige aanvallen op de verschillende locaties als op het vlak van de gebruikte wapensystemen diende men de slachtofferhulp aan te passen. De medische hulpmiddelen die ingezet werden, bevonden zich immers plots midden in de gevarenzone en de oorlogsverwondingen van de slachtoffers waren erger dan wat verwacht wordt in het klassieke concept van de traumazorg.



De genomen beslissingen zullen dus toespitsen op een minimale stabilisatie door levensreddende handelingen “zoals in een militaire operatie” en de oprichting van een “hospitaal voor grote rampen” in het Militair Hospitaal Koningin Astrid.

De eerste lessen en uitdagingen voor de toekomst betreffen de aspecten van de planning, de specifieke organisatie van de medische zorgen in geval van een terroristische aanslag, de specifieke opleiding en training met aandacht voor het “permanente gevaar”, en een mogelijke internationale dimensie indien diensten afkomstig uit buurlanden ingeschakeld worden.

We moeten ons dus nog beter voorbereiden ...

Beaucoup d'encre a coulé et coulera encore, tant pour expliquer, pour prévenir que pour apprendre à faire face aux drames consécutifs aux attaques terroristes qui bafouent les valeurs de notre société et nos modes de vie.

Le présent article ne vise pas à tirer les conclusions de la gestion de ces événements qui font toujours l'objet d'une analyse au niveau de la commission parlementaire.

Cet article porte sur les aspects médicaux des événements du 22 mars 2016 qui ont durement touché les victimes et leurs proches, de même que les décideurs, les responsables et les membres des services de secours dans le sens le plus large. Nous nous focaliserons sur la gestion de crises impliquant un très grand nombre de victimes.

LES FAITS...

Il n'est pas nécessaire de décrire minutieusement les deux attaques quasi simultanées qui se sont produites ce 22 mars 2016. Il appartient à d'autres experts d'analyser les modes d'action et les procédures employées.

Cependant, au plan médical, les caractéristiques de ces événements obligent d'emblée à une approche organisationnelle spécifique. De même, elles induisent, par leur nature, une approche particulière de la médecine d'urgence. Les services compétents ont immédiatement déclenché la mise en œuvre des plans

d'urgence collective – appelés communément « les plans catastrophe » – au niveau de toutes les disciplines impliquées dans ces situations, tant pour la gestion des sites attaqués qu'au niveau hospitalier.

33

Des particularités liées aux actions terroristes vont toutefois « compliquer » la gestion médicale : la quasi-simultanéité des attaques sur des lieux géographiques différents (attaques « multi-sites »), de même que les mécanismes lésionnels et la nature des blessures associant explosion (*blast*), feu (brûlures) et projection d'objets divers (lésions de pénétrations et de perforations).

Ce matin-là, lors du déclenchement de l'alerte et la mise en œuvre des plans catastrophes sur le site, l'hôpital militaire Reine Astrid (HMRA) dépêche trois équipes du Service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR) militaire et se prépare à accueillir des blessés conformément à son plan de mise en alerte des services hospitaliers (MASH). Les particularités de ce plan interne seront rapidement mises en œuvre. Elles seront explicitées plus loin.

L'ORGANISATION CLASSIQUE DES SECOURS MÉDICAUX LORS D'UNE CATASTROPHE...

L'arrêté royal du 16 février 2006 et les directives ministérielles particulières qui en découlent décrivent la gestion d'une situation d'urgence collective qui implique différents niveaux de responsabilités des autorités administratives (les phases communale, provinciale et fédérale), ainsi que les cinq disciplines (les cinq « D ») déployées : la D1 pour les services de secours, la D2 pour les services médicaux, la D3 pour les services de police, la D4 pour les services logistiques et, enfin, la D5 pour les services de gestion de l'information. Des procédures communes et multidisciplinaires sont décrites et organisent la gestion du site et la coordination entre les différents services.

Avant d'atteindre un hôpital où des soins spécialisés lui seront prodigués, le « chemin » que suivra chaque victime d'une catastrophe débute par l'extraction du site par les services de pompiers (D1) qui l'emmène vers les services médicaux (D2). Dans une structure appelée « poste médical avancé » ou, dans sa forme abrégée, « PMA » (une sorte de projection d'une salle d'urgence sur le terrain), les différents intervenants urgentistes infirmiers et médecins vont organiser une « séquence » qui comporte un triage des victimes définissant les priorités pour entamer le traitement, un enregistrement des victimes, une stabilisation par des soins médicaux adaptés, un conditionnement pour préparer à l'évacuation et une

régulation des victimes en vue de l'évacuation des patients vers différents hôpitaux. Chacune de ces phases comporte différents protocoles qui sont enseignés à tous les personnels travaillant dans l'aide médicale urgente préhospitalière.

Pour faire fonctionner cette chaîne des soins, trois SMUR, cinq ambulances et des fonctions de direction médicale sont initialement envoyés sur le site. Les hôpitaux sont mis en alerte et préparent leurs différents services à un afflux massif de patients. Arrivé à l'hôpital où a été déclenché le plan MASH, le patient va encore suivre un chemin particulier dans l'hôpital, selon son état général et les pathologies spécifiques qu'il présente.

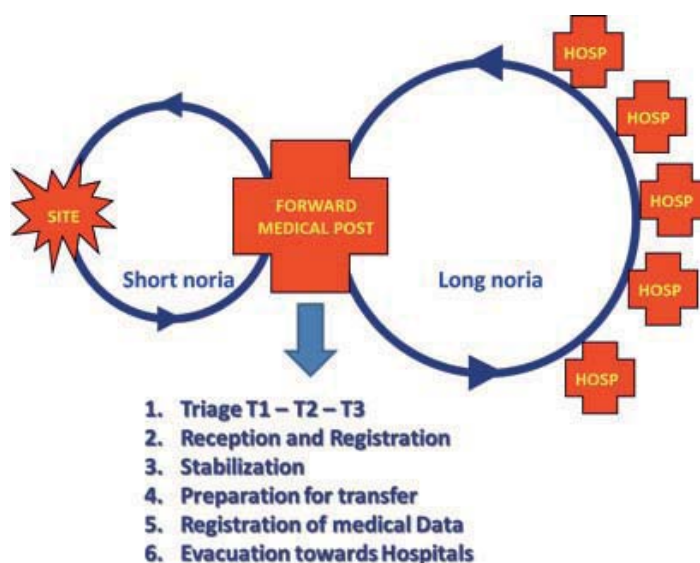


Figure 1. Le « chemin » des blessés.

Toutes ces actions de soins aux blessés poursuivent deux grands objectifs : garantir une survie du plus grand nombre possible de patients (limiter la mortalité) et réduire au mieux les conséquences sur le long terme de leurs lésions physiques et mentales (limiter la morbidité).

Étonnamment, pour atteindre ces deux objectifs, la bonne organisation de toute la chaîne des soins médicaux compte autant que la qualité des soins médicaux prodigués depuis le site jusqu'à l'hôpital. Cette capacité d'organisation de la chaîne de secours s'acquiert par des formations monodisciplinaires et multidisciplinaires spécifiques, par des exercices et des entraînements, mais hélas aussi par l'expérience acquise en situation réelle.

Ces principes de base de la gestion des urgences collectives, appliqués en médecine « civile », proviennent d'une application des principes en vigueur en

médecine « militaire », principes qui constituent la base de tous les plans d'appui médical en opérations.

MAIS CE JOUR-LÀ...

De manière générale, sur le site d'une catastrophe de quelque nature que ce soit, il ne s'agit pas de « pratiquer une autre médecine », il s'agira surtout de « pratiquer la médecine autrement » : à circonstances exceptionnelles, procédures exceptionnelles.

La mission initiale de la première équipe médicale arrivée sur le site de la catastrophe (le médecin du premier SMUR dans la fonction de directeur médical) est d'organiser toute la chaîne des soins médicaux telle que prévue et ce, en étroite collaboration avec les directeurs des autres disciplines. Les soins seront, quant à eux, confiés aux SMUR qui arriveront en renfort.

Mais ce matin du 22 mars, des problèmes vont se poser au directeur médical militaire arrivé sur le site de l'aéroport de Zaventem...

Malgré l'expérience des SMUR militaires acquise aux formations, lors des entraînements et lors des expériences, tant en mission que lors de catastrophes précédentes, une dimension organisationnelle et une dimension de prise en charge médicale vont jouer un rôle déterminant, sortant des concepts classiques utilisés jusque-là. Une action terroriste, au-delà de son horreur quant aux cibles visées (*soft targets*), aux objectifs poursuivis (*terror*) et aux méthodes utilisées (*suicide bombers*), entraînera des complications pour une intervention classique. Les équipes médicales de tous les services civils et militaires déployés seront confrontées à un environnement « non sécurisé » et à des lésions « méconnues » qui influenceront la décision de sortir de la méthode d'intervention classique décrite plus haut. Reprenons le schéma de la figure 1 et complétons-le pour expliquer ce qu'il se passe.

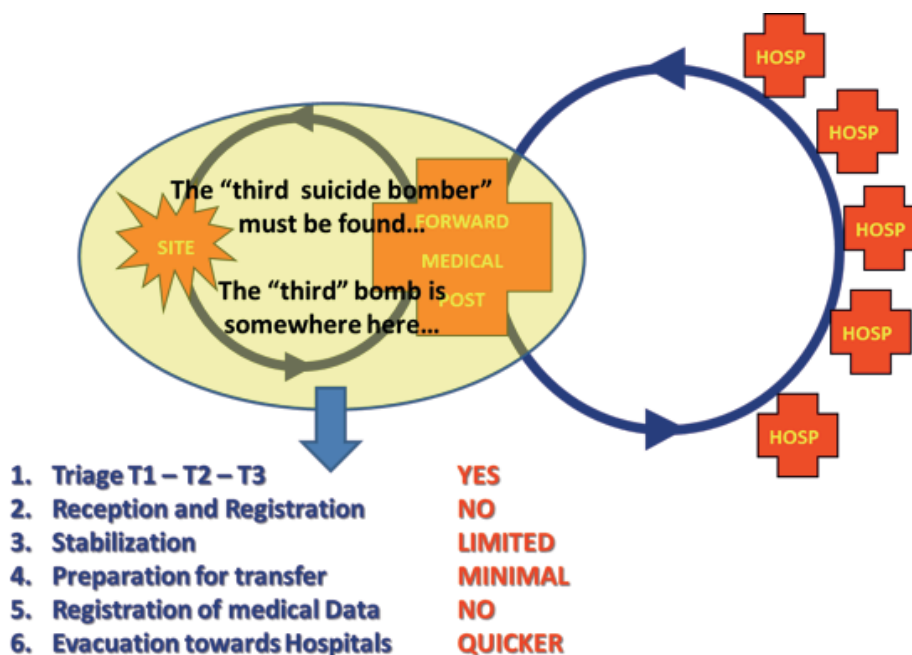


Figure 2. La situation sur le site attaqué.

La notion de menace d'une attaque, lorsque les services de secours sont envoyés, n'est pas un phénomène nouveau (Afghanistan 2006 : une deuxième attaque délibérée sur l'équipe médicale allemande eut lieu lors d'une intervention pour les victimes d'un EEI initial sur un convoi). Bien que faisant partie des risques opérationnels à prendre en compte en mission, ce type d'action en Belgique ne faisait pas partie de notre quotidien et restait, dans notre inconscient collectif, « très peu probable ». Cependant, lorsqu'est annoncé qu'une menace persiste (tireur embusqué, véhicule piégé, troisième bombe... ?) ce matin-là, la sécurité du site ne permet plus l'application des actions médicales classiques.

Si l'évacuation initiale des victimes se déroule avec l'aide de toutes les personnes encore valides et avec tous les moyens possibles, les conditions et le temps nécessaires pour administrer les soins dans le PMA prennent soudainement une autre dimension. Deux décisions fondamentales sont alors prises : on limite les protocoles médicaux au minimum vital dans le PMA et on organise un deuxième PMA en milieu sécurisé, idéalement au sein d'une structure hospitalière conçue à cet effet. Ce furent les deux premières décisions médicales importantes qui permirent de limiter la mortalité des victimes et la morbidité des lésions.

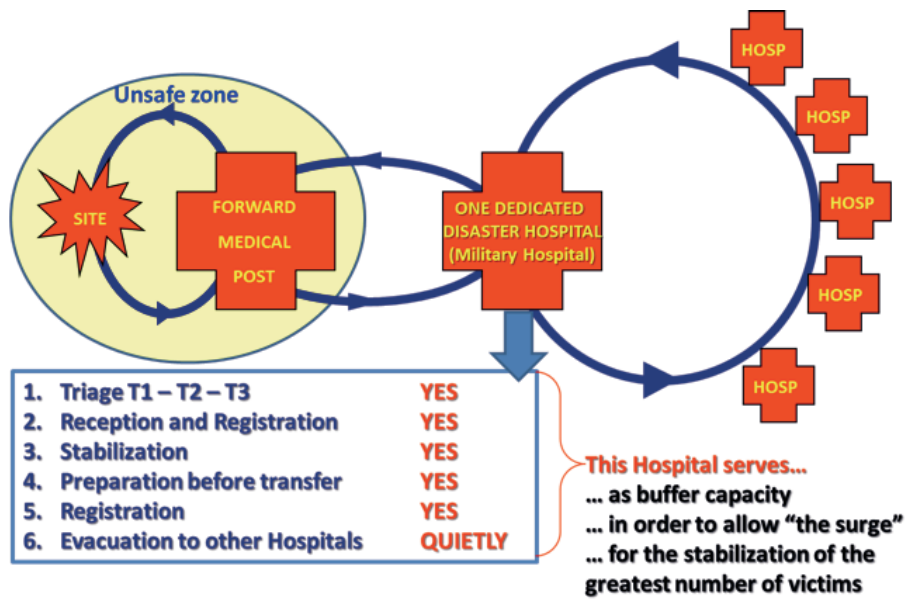


Figure 3. L'application des décisions prises sur le site attaqué.

Dès les premières confirmations de la catastrophe, la direction de l'HMRA déclenche son plan interne qui consiste, entre autres, à installer une capacité d'accueil pour remplir le rôle dudit « poste médical avancé hospitalier ». Dans le grand hall réaménagé et équipé pour cette mission, une cinquantaine de lits et le matériel de soins sont installés dans l'heure. Dans les heures qui suivent, nonante-trois patients souffrant de toutes sortes de blessures y sont triés et stabilisés. Une quarantaine d'entre eux sont envoyés vers des hôpitaux civils qui ont eu le temps d'organiser leur propre plan interne. Dix-huit sont hospitalisés au Centre des grands brûlés. Les blessés légers peuvent progressivement rentrer chez eux.



Figures 4 et 5. Le grand hall de l'HMRA : lors de l'exercice de novembre 2015 et le 22 mars 2016.

Les actions rapides de l'HMRA ont été rendues possibles grâce à plusieurs facteurs : tout d'abord, un engagement inconditionnel de tous les corps de mé-

tier hospitaliers, des formations et un entraînement spécifiques (qui avait par ailleurs été répété après les attaques de Paris en novembre 2015), une organisation interne adaptée, des renforts de SMUR civils extérieurs et l'implication de « volontaires », provenant des autres unités de la composante Médicale et des autres composantes, de la réserve, des personnels de l'HMRA retraités ainsi que... des étudiants militaires en médecine qui ont demandé à quitter leurs lieux de stage civils pour rejoindre l'HMRA ! Grâce aux moyens d'évacuation civils et militaires venus en renfort (la 40^e escadrille de Coxyde, le 4^e élément médical d'intervention) sur le site de l'HMRA, les victimes ont pu être transportées rapidement vers d'autres centres hospitaliers civils.

DES ASPECTS PLUS SPÉCIFIQUES AU NIVEAU DES SOINS AUX BLESSÉS...

Les mécanismes lésionnels qui génèrent les blessures sont à la base de stratégies de soins bien maîtrisées par les urgentistes et les traumatologues. Dans ce cadre spécifique, il s'est agi de « blessures de guerre », associant brûlures, effet de blast, amputations traumatiques, perforations et pénétrations de fragments de toute nature.

L'évolution de la médecine militaire opérationnelle d'application au sein des forces armées belges permet une prise en charge spécifique de ces lésions et améliore considérablement l'organisation séquentielle des soins et des évacuations, de même que la qualité des soins prodigués, avec comme résultat une survie et une qualité de vie augmentée. Ces principes sont enseignés aux personnels militaires de la composante Médicale, mais aussi des autres composantes pour ce qui concerne les premiers gestes à appliquer. Ces techniques spécifiques se nomment « *tactical combat casualty care* » (TCCC), « *damage control resuscitation* » (DCR) et « *damage control surgery* » (DCS). Bien que quasi inconnues dans le secteur hospitalier civil, ces techniques commencent à être pratiquées dans des centres de traumatologie qui se développent progressivement en Belgique.

Il est cependant remarquable de noter que les premiers gestes qui ont sauvé des vies ce 22 mars, sont principalement dus aux réflexes de nos militaires qui patrouillaient ce jour-là. Bien formés et bien équipés, conscients de l'importance de leur intervention immédiate, ils sont les premiers à avoir largement contribué à limiter les pertes humaines...

LES DÉFIS POUR LE FUTUR...

Il ne nous appartient pas de tirer les leçons de l'ensemble des actions de la gestion médicale de ces attaques à la place des autorités politiques et de la commission d'enquête parlementaire, alors que les débats sont encore en cours. Cependant, nous nous permettrons de relever les défis auxquels ce type d'attaque nous confronte.

39

Au plan de la planification d'urgence...

Il est maintenant devenu évident qu'une attaque terroriste impose une planification spécifique à prendre en compte lors de toute analyse de risque (la première étape d'un « plan catastrophe »). Sans vouloir entrer dans quelque forme de paranoïa que ce soit, il incombe à chaque autorité publique d'intégrer les particularités de ces actes hostiles dans les modes de pensée, en augmentant chez tous les intervenants le niveau de « perception de la menace terroriste ». Le spectre des actions hostiles possibles reste fort vaste, et une réflexion de toutes les options imaginables, même celles que l'on n'ose pas envisager, doit guider les futures planifications d'urgence à tous les niveaux décisionnels stratégiques, opérationnels et tactiques... Trop longtemps, certains experts ont été perçus comme excessivement « catastrophiles » et n'ont pas suffisamment été entendus ou écoutés...

Au plan de l'organisation des premières évacuations...

L'organisation des évacuations médicales vers les différents hôpitaux depuis le site de la catastrophe est appelée la « régulation des victimes ». Par principe, les médecins responsables au PMA, en collaboration avec la centrale d'appels 112 concernée, vont répartir les victimes selon leur degré d'urgence et la disponibilité des capacités hospitalières, en évitant d'engorger l'une ou l'autre structure.

La nature des attaques « *multi-sites* » apparues lors des actes terroristes en France, et répétées ce 22 mars, nécessite une approche « médicale » adaptée, avec une « *sectorisation* » des hôpitaux de destination des victimes : cette approche permet de mieux ventiler les premières évacuations vers des hôpitaux adéquats, tout en gardant en alerte et en réserve certains autres pour d'éventuelles actions dans un autre secteur.

Par ailleurs, il faut envisager, dès la planification, une coordination centralisée ou à tout le moins coordonnée des évacuations dites centrifuges, afin de

désengorger la capacité hospitalière de proximité et de maintenir une réserve et ce, afin d'éviter la saturation rapide de ces capacités dans l'environnement immédiat du site attaqué.

40

Au plan de la formation et de l'entraînement...

Comme souligné plus haut, pour faire face à ce type de blessures de guerre rarement rencontrées dans un scénario d'accident civil, une approche médicale particulière (déjà mentionnée sous les acronymes TCCC, DCR et DCS) s'est avérée un atout majeur pour la survie des patients et la limitation de la morbidité des lésions.

Il semble évident que les formations médicales spécifiques de tous les intervenants civils potentiels sauveront encore des vies, à l'instar de ce qui se pratique à la Défense dans les cours donnés aux militaires de toutes les composantes. Ces formations aux gestes salvateurs et à l'emploi correct de matériels spécifiques, comme le garrot, viendront certainement compléter les cours classiques de « premiers soins » destinés aux services d'intervention, à la police et aux personnels médicaux. On pourrait même envisager d'étendre ces techniques de base aux cours de secourisme pour tous les citoyens. Si cette conscientisation existait peu ou prou avant, il faut maintenant la concrétiser.

Quant aux exercices préparatoires, les attentats ont encore une fois démontré la nécessité absolue de non seulement être formé et entraîné au sein de sa propre discipline, mais que toute intervention impose une coordination interdisciplinaire. Du terrain à l'hôpital, les exercices sont indispensables, même s'ils sont encore aujourd'hui trop souvent considérés comme coûteux en ressources et en temps. Des choix sociétaux sont à faire quant à l'obligation d'organiser de tels entraînements ; il incombe aux autorités à tous les niveaux de pouvoir de veiller à promouvoir, encourager, aider et contrôler l'organisation de ces exercices multidisciplinaires : ils ne doivent plus être considérés comme potentiellement anxiogènes pour la population ou les personnels des institutions, ils contribuent à la conscientisation et à la préparation collective de notre société.

Au plan international...

Une attention particulière doit aussi être consacrée aux collaborations médicales internationales, dans l'hypothèse où des actions terroristes peuvent se dérouler dans des zones frontalières.

Tant au niveau des renforts de toutes disciplines qu'au niveau de la mobilisation des capacités hospitalières et des éléments d'évacuation des pays voisins, ainsi que de la gestion des victimes de différentes nationalités, les collaborations transfrontalières sont indispensables. Autant ces collaborations peuvent sembler évidentes, autant la réalité du terrain en montre la complexité. Malheureusement, ces atroces événements réactivent maintenant les consciences...

EN GUISE DE CONCLUSION

Comme précisé dans la note de vision stratégique, la Défense se tient prête à renforcer les services en charge de la sécurité intérieure. Tant par sa capacité à la planification opérationnelle que pour l'engagement de ses unités, les procédures et les méthodes de travail militaires contribueront certainement à améliorer la préparation et la réponse aux crises.

Dans cet esprit, la composante Médicale continue prioritairement à déployer ses moyens en opération, à préparer ses propres modules médicaux et à assurer la préparation médicale des autres composantes. Ainsi, elle se tient prête, avec son expertise et ses spécificités, à être mise au service de la sécurité de nos citoyens si la situation l'exige.

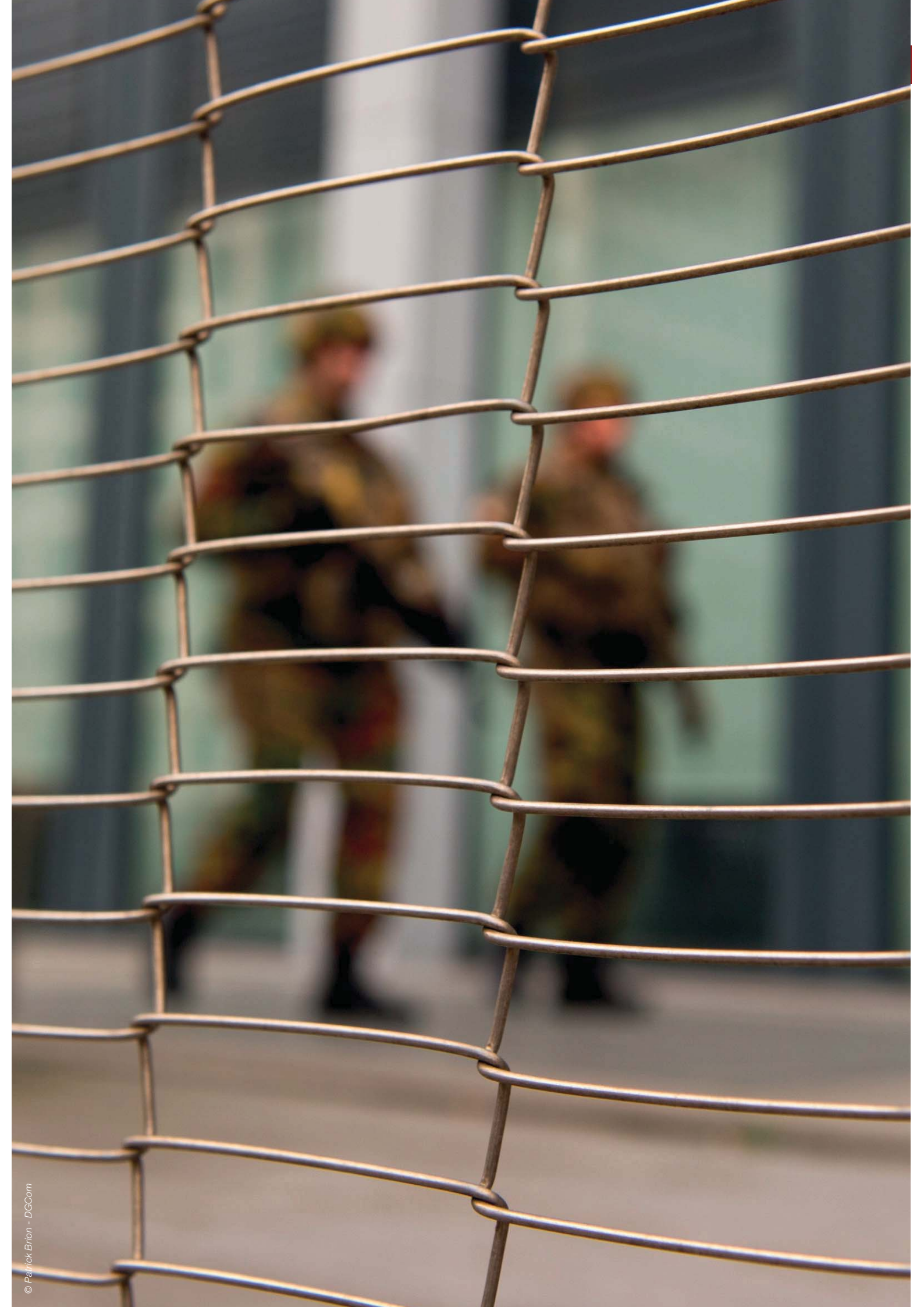
Il nous reste à tirer, ensemble, civils et militaires, les leçons de ces atrocités commises sur notre sol, car il est indispensable que notre société se relève et montre sa capacité de résilience pour contrecarrer les sombres objectifs de tueurs sans foi ni loi.

Une approche conjointe civile et militaire multidisciplinaire nécessitera sans doute encore quelques efforts et concessions dans la planification médicale d'urgence, dans l'organisation des services, dans la formation et dans l'entraînement des intervenants médicaux. La conviction que nous sommes capables de faire face ensemble, au-delà de tout clivage, doit rester inébranlable : elle est inhérente à notre nature de citoyens libres...

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Mots clés : plan catastrophe - médecine d'urgence - composante médicale



La Défense face aux terrorismes ; paradigme et complexité

GUY GOEMANNE

Le lieutenant-colonel d'aviation Guy Goemanne travaille au sein du département d'état-major Stratégie (ACOS Strat). Il est détenteur des certificats universitaires en intelligence stratégique (HEC ULg) et en prospective (UCL-ULg).

Wij leven in een steeds complexer wordende wereld, waar steeds zwakker wordende signalen een steeds grotere impact hebben op steeds grotere en heterogenere zones. De “tijd” gaat steeds sneller en veroorzaakt in zijn kielzog een draaikolk van instabiliteit. De huidige golf van terreur, net als alle andere complexe fenomenen, zoals klimaatverandering, vraagt een steeds complexer antwoord en laat Defensie niet onberoerd.

Écrire un article sur le terrorisme est une tâche particulièrement ardue. D'une part, il existe une avalanche ininterrompue de textes, de livres, d'émissions et d'analyses sur ce phénomène. D'autre part, le sujet est éminemment sensible à l'heure où mes collègues patrouillent vigilement, depuis janvier 2015, dans les rues de quelques-unes de nos villes au détriment de leur entraînement et de l'accomplissement de leur cœur de métier.

La question du terrorisme est vaste et les angles d'attaques sont nombreux. Afin de tenter d'apporter quelques réponses originales, j'aborderai cet article au moyen des leçons issues de l'étude de la complexité. En effet, un phénomène se développe toujours dans une temporalité et un milieu particulier qu'il nous faut chercher à cerner avant de pouvoir espérer l'aborder.

UN MONDE NÉVROSÉ DANS UN ENVIRONNEMENT ESSENTIELLEMENT BASCULÉ

Nous vivons aujourd'hui un moment unique de l'histoire de l'humanité, situé à la confluence de trois bascules stratégiques¹ et d'une complexification qui semble, erronément, paroxysmique.



- L'hétérogénéisation des espaces où les logiques en « OU » sont remplacées par celles en « ET », où le « sans l'autre » devient « avec l'autre », où l'hybride se substitue à la partition entre le conventionnel et le non-conventionnel. Désormais, l'ami est un adversaire ignoré et l'ennemi un potentiel allié de circonstance. À titre illustratif, prenons la distinction des rôles de la NSA quand elle soutient la lutte contre le terrorisme ou quand elle agit selon les révélations de Snowden et consorts. Il en va de même pour les interventions russes en Crimée et en Syrie, l'une nous est a priori plus profitable que l'autre. Vivre dans un monde en « ET » implique, face à la diversité, de posséder des capacités d'ouverture, d'empathie et de dialogue afin de rechercher et d'agrandir une plage de tolérance réciproque.
- L'accélération du temps où le sériel passe la main au parallèle, où la pyramide cède sa place aux logiques de réseaux et où la légitimité gravée dans le marbre devient une question de perception individuelle². Or, les organisations hiérarchiques restent généralement verticales et séquentielles³. Si nous voulons gagner du temps, nous devons mettre en place des outils et des procédures favorisant le travail en parallèle où l'action est décentralisée dans tous les domaines possibles afin de penser « global » et d'agir « local ». Vivre dans un monde accéléré implique la nécessité de voir au-delà des horizons classiques et d'accepter une perte de contrôle sur ce qui nous ralentit, soit généralement les détails. Autrement dit, il nous faut aller à l'essentiel et générer de la confiance, cette nouvelle forme de légitimité, seule capable de construire et d'entretenir les réseaux.
- La dégradation entropique des énergies (y compris l'information et la finance), où les signaux forts sont supplantés par les signaux faibles, où les rapports de forces sont remplacés par les rapports de flux et où l'équilibre est remplacé par un jeu d'asymétries et d'inversion des normes. « Dans une guerre conventionnelle, un soldat qui, pris à partie, ne riposterait pas avec la puissance de feu maximale manquerait à son devoir. Dans une guerre révolutionnaire, la situation est inverse : la règle est de faire un usage de la force aussi limité que possible. »⁴ C'est de ce nivellement par le bas de l'entropie que naît cette impression de crise permanente. Nous ne sommes plus dans le rapport du fort au faible, mais dans la confrontation du modèle à la singularité. Signaux singuliers ou « Cygne Noir »⁵ que nous ne pouvons percevoir tant nous souffrons tous cruellement de cécité et, surtout, d'un manque de courage à oser voir ce qui est⁶.

- La complexification croissante où nos croyances sont bousculées, nos outils toujours plus lourds à manier et pourtant sans cesse moins efficaces. « La guerre témoigne d'une incapacité à régler de façon complexe des problèmes fondamentaux. »⁷ Or, ce n'est pas la complexité (du latin « *complexus* », ce qui est tissé ensemble) en tant que telle qui nous pose problème, c'est le biais cognitif introduit par l'utilisation des modèles actuels (cf. le verbe latin « *complicare* », plier en enroulant), cartésiens et appelés systématiques qui ont pourtant fonctionné tant que l'on étudiait des phénomènes à quelques inconnues dans des plages de variations linéaires et de faibles amplitudes. Ce mode de réflexion qui consiste à « dérouler » c'est-à-dire à isoler, à disséquer et à transposer, nous laisse supposer que nous arriverons au bout de la menace terroriste, en agissant, isolément, sur une seule de ses composantes, un seul de ses terrains fertiles, une seule de ses manifestations. « About DAESH ... the question is complex, more complex than is generally thought. In particular, it is far from being just an issue to do with a few Arab countries and the Muslim religion. »⁸

La méthode « complexe », dite aussi systémique, consiste quant à elle à « détisser », c'est-à-dire à dévoiler la trame pour mieux comprendre la thématique dans son ensemble. Elle postule que tout problème, toute organisation, tout être vivant... est une symbiose de systèmes ouverts, en relations multiples, fractales, continues et instables, tant avec l'environnement qu'avec leurs propres constituants et où une multitude d'inconnues fournit une foultitude irréversible de réponses... très majoritairement imprévues ! « Il ne faut pas mobiliser une science très "complexe" pour démontrer la totale incapacité de prédiction du modèle planificateur que l'on essaye d'appliquer au conflit bosniaque ou à celui de l'Afghanistan. » La réponse à une menace, pour être effective et durable, doit être d'une complexité au moins équivalente et si possible supérieure. Or, le pire qu'il puisse arriver pour un système complexe, c'est l'isolement et le repli sur soi tant il lui est nécessaire de s'ouvrir pour respirer, de façon régulée et filtrée certes, sans quoi il étouffe et disparaît.

En quelque sorte, nous retrouvons ci-dessus, le monde VUCA (« *volatile, uncertain, complex ambiguous* ») décrit par l'*United States Army War College*, auquel nous avons ajouté HA (« *heterogeneous, accelerated* »).

Le risque, c'est-à-dire une communion disruptive de menaces et d'opportunités, naît de cette volatilité incertaine et complexe. Protection, défense, sûreté et sécurité sont des postures différentes face au risque. Or, l'analyse des bascules

nous prédispose à penser que tant la nature du risque que le milieu dans lequel il se développe ont changé. Rien d'étonnant donc que le mot « résilience », cet art de faire face à la surprise et d'en tirer profit, soit sorti avec succès de son contexte physique pour atterrir dans le champ sociopsychologique.

Retenons en effet que le risque du nomade (prédominance du temps) n'est pas celui du sédentaire (prédominance de l'espace)⁹, que l'acceptation de l'existence de « Cygne Noir » devrait nous rendre plus lucides et que la paranoïa constructive est un fondement de l'attitude des peuples traditionnels¹⁰. Dans les espaces fluides, nous ne devons plus protéger ce qui est fixe, mais bien ce qui est mobile¹¹. C'est le passage de la protection par l'usage massif de la force à celle par l'utilisation subtile des flux. C'est la transformation du « lieu-tenant » en « nœud-tenant ».

Pour conclure cette partie, notons que la période comprise entre la bascule et la prise de conscience est toujours longue, diffuse et douloureuse. Dans l'attente de l'adoption de nouvelles postures intellectuelles ou de l'éventuelle glissade vers un effondrement sociétal¹², le tiraillement entre l'ancien et le nouveau « monde » est de plus en plus inconfortable, car les actions prises sont principalement du type « toujours plus de la même chose »¹³ et vont à l'encontre de l'effet espéré.

Quand admettrons-nous les leçons de la complexité ?

« L'ENCRE DU SAVANT VAUT MIEUX QUE LE SANG DU MARTYR »¹⁴

« Le terrorisme est trop complexe pour être défini » nous dit Raymond Aron dès 1962 et il nous donne néanmoins la définition la plus acceptable qui soit : « une action violente est dénommée terroriste lorsque ses effets psychologiques sont hors de proportion avec ses résultats purement physiques. »

En effet, le terrorisme ne rentre pas dans le moule d'une définition unique et ce n'est pas faute d'avoir essayé. La tentative la plus convaincante de l'ONU reste celle de son secrétaire général qui, en mars 2005, propose « tout acte destiné à tuer ou blesser des civils et des non-combattants afin d'intimider une population, un gouvernement, une organisation et l'inciter à commettre un acte ou au contraire à s'abstenir de le faire ». Mais quid de la résistance telle que nous l'avons connue dans nos pays lors de la Deuxième Guerre mondiale, quid de l'attaque d'une caserne en temps de paix ? Quid de la criminalité mafieuse ? La définition de l'OTAN en 2015 est plus décevante encore : « *the unlawful use or*

threatened use of force or violence against individuals or property in an attempt to coerce or intimidate governments or societies to achieve political, religious or ideological objectives ». Le seul axe valable pour séparer le bon grain de l'ivraie serait-il la légalité ? Mais en fonction de quelle loi ? La loi du plus fort, du plus influent ? Quid de la légitimité ?

Plutôt que d'écrire une encyclopédie reprenant toutes les définitions existantes, nous proposons une autre lecture qui consiste à voir le terrorisme comme un dialogue complexe et violent entre idéologie et psychologie au moyen des vecteurs que sont les actions et les communications et où le territoire à conquérir est le cœur et la raison de populations.

« On voit ainsi que le but du terroriste est de faire passer un message, donc de communiquer – généralement en imposant la peur – pour emporter la victoire. Cette dimension communicationnelle du terrorisme doit donc impérativement être prise en compte pour le comprendre et le combattre. »¹⁵

Certes, si nous admettons la réalité d'un dialogue au travers d'actes violents, nous pouvons entrevoir, d'une part, la nécessité de chercher à instaurer, en parallèle, un dialogue non violent¹⁶ avec l'adversaire et, d'autre part, de considérer le terrorisme comme une immense opération d'influence.

Dès lors, gagner la guerre contre le terrorisme passe obligatoirement par une stratégie d'influence cherchant tout autant à rassurer nos populations, à endiguer le recrutement qu'à contredire l'argumentaire toxique. Il n'est pas étonnant que l'Union européenne ait demandé à la Belgique d'étudier la création d'un centre antipropagande (contre-narratif) djihadiste.

En effet, dans un monde sans cesse plus « VUCA-HA », l'influence n'est plus ni périphérique, ni tactique. Elle se replace inéluctablement au cœur même du fonctionnement de toute organisation tant elle agit sur l'input (les moyens mis à disposition par les *stakeholders*), les processus internes (l'adhésion des membres au projet collectif) et l'output (les *deliverables*). À l'exemple des États-Unis où, les années *hard power* de l'administration Bush précèdent les années *soft power* de la présidence Clinton, qui elles-mêmes sont suivies par les années *smart power*¹⁷ du président Obama.

Mais qu'est-ce qu'une stratégie d'influence ? C'est un art qui repose sur quatre piliers :

48 ■ **Une identité claire et assumée** (*identity & image-building*)

Or, le capitalisme, en perdant son meilleur ennemi, le communisme, a bien évidemment perdu sa meilleure raison d'être. Le « tout sauf ça » est devenu une course effrénée au toujours plus de la même chose, un plongeon dans le vide idéologique et qui dit vide, dit appel à le remplir. D'aucuns considèrent l'islamisme comme un néocolonialisme. En effet, « l'accélération de la mondialisation allait accroître le besoin et la crédibilité d'une idéologie planétaire qui bouscule les frontières et dépasse les appartenances locales ». Souvenons-nous que combattre l'idéologie ennemie, c'est avant tout développer et parfaire la sienne. En clair, cela consiste pour nous, militaires, à répondre à la question suivante : qui suis-je, dans quelle armée, dans quelle Belgique, dans quelle Europe, dans quel monde ?

■ **Une compréhension fine de l'environnement** (*awareness & understanding*)

Cependant, nous avons vu que nous souffrions tant de cécité que d'un manque de volonté, car « à la question fondamentale de la définition du réel, et de ce que l'on veut faire, se sont substituées les questions de son contrôle, de sa soumission et de sa somation ». Or, « à nier le mode de rationalité de l'autre, on s'interdit de la comprendre, donc de la combattre efficacement »¹⁸. En effet, depuis toujours, « *culture eats strategy for breakfast* »¹⁹ ce qui est plus vital encore à comprendre dans un espace hétérogène, car « aujourd'hui, le rôle de la culture est de fournir à nos contemporains les outils intellectuels et moraux qui leur permettront de survivre – rien de moins ».

Nous ne pouvons en l'occurrence faire l'impasse sur le rôle des services de renseignement et de sécurité. Or, les défis sont immenses et il ne sera pas possible de les expliciter dans cet article. En résumé et comme mentionné déjà en 2011 par le Comité R²⁰ et par Patrick Leroy²¹, « dans un contexte budgétaire belge difficile, seule une restructuration en profondeur, sans tabous et qui tient compte de la législation existante, bâtie autour d'un cycle du renseignement totalement revisité, répondant aux besoins de tous ses clients y compris de premières lignes, permettra aux services de renseignement et de sécurité de continuer à remplir leurs missions légales, de rester crédibles auprès de leurs partenaires et d'être capable de générer l'asymétrie informationnelle et décisionnelle que notre époque exige ».²²

Enfin, notons également, dans le cas du terrorisme, deux aspects particuliers. D'une part, le phénomène de fatigue et de perte de crédibilité en cas de fausses alertes répétées et, d'autre part, le fait que la principale source d'information sur la guérilla est le renseignement obtenu de la population. Cependant, celle-ci ne livre des informations que si elle se sent en sécurité.

▪ **Une histoire séduisante (narrative)**

« A narrative is the structured expression of a thematic story about the rationale, intent and aims – the “why” – of an organization. It reflects the vision and strategy of the organization, and, like a script or score, guides its mission conduct – the “how” of its overall activity. »²³

La tradition orale de nos sociétés humaines est ancestrale. Le « racontage d'histoire » ou *storytelling* est une communication narrative (légendes, mythes, fables...) utilisée par de grands conteurs (griots, chamanes, gourous...) pour marchander avec les phénomènes hasardeux (pluie, chasse, récolte...), répondre aux grandes angoisses existentielles, reconforter les souffrants et, par-delà, prendre le pouvoir et organiser socialement un groupe en séduisant les esprits. C'est cette même narration qui permet de combattre les ennemis sans état d'âme.

« In all cultures, complex messages are communicated through stories and fairy tales, which become a centerpiece for education and tradition. Such stories convey meaning in an effective way that naturally resonates with our understanding of the world. Stories connect complex topics with context and emotions in a culturally attuned manner using metaphors. Stories make information “stick”! »

Or, « c'est le premier élément de ce vide stratégique : le refus systématique de l'imagination [...] L'obstacle est à la fois celui de la perte de la préoccupation authentique, et la magnification des réponses toutes prêtes, engendrées par des sociétés vivant dans l'immédiateté. L'hypertrophie de la disponibilité au détriment du sens, du spectaculaire au détriment de l'analyse. »

▪ **Des processus de communication solides, intégrés et coordonnés (strategic communications)**

Cependant, « pour qu'une histoire paraisse solide, ce qui importe, c'est la cohérence de l'information, non son exhaustivité. [...] La confiance qu'ont les individus dans leurs convictions dépend essentiellement de la qualité de l'histoire qu'ils peuvent raconter sur ce qu'ils voient, même s'ils ne voient

pas grand-chose. » Afin d'augmenter cette cohérence, il y a lieu d'intégrer tous les processus d'actions, de posture et de communication de manière à réduire au maximum le say-be-do gap.

En effet, « *when applied to potential hybrid threats, Strategic Communications becomes an even more vital part of the permanent task to prepare for counter and deter threats, and will remain a vital component of the comprehensive approach.* »²⁴

TERRO-RISQUES ET RÉSILIENCE

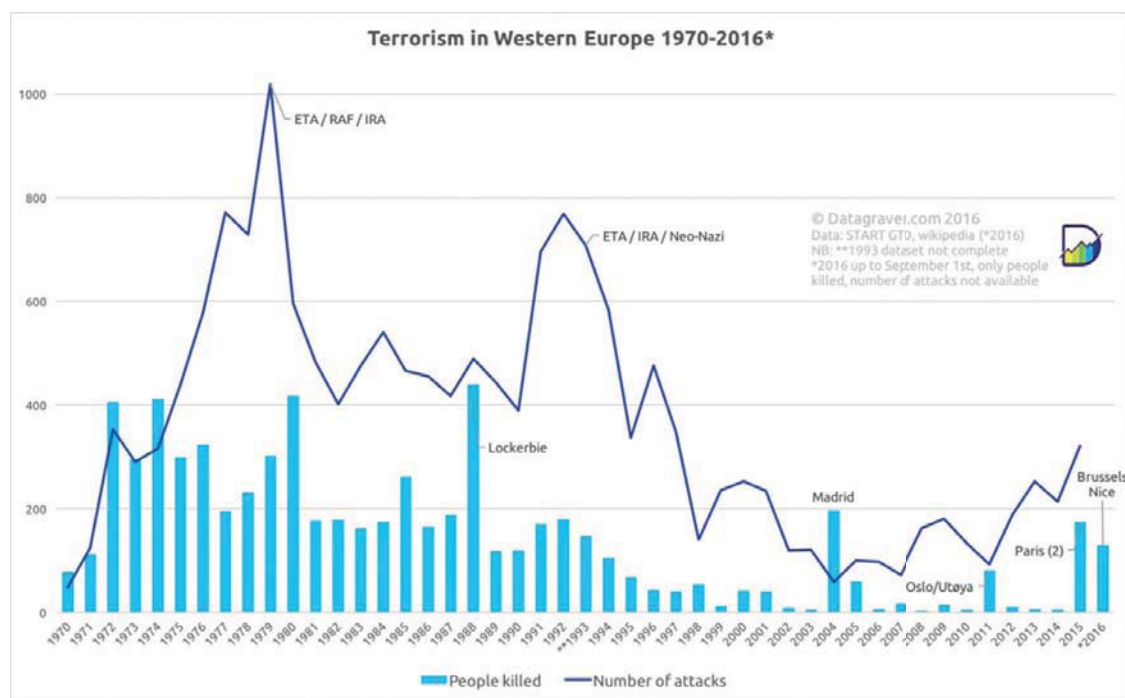
Généralement, un groupe terroriste s'adresse, implicitement et explicitement, tant à un « ennemi », aux dirigeants de cet « ennemi », au public neutre qu'à ses propres alliés au moyen d'actions spectaculaires et soigneusement codifiées (tenues, discours, attitudes, symbolique...). Or, le mimétisme est une donnée intrinsèque de la psychologie humaine qui est exacerbée comme jamais par les médias « en temps réel » et les réseaux sociaux. Quand Daesh nous montre ses bourreaux qui décapitent, à nous de mettre en exergue nos héros, les sauveurs anonymes, mais aussi les serviteurs de l'État. Attribuer des médailles, même si les critères sont difficiles à établir, ne coûte rien, mais assure une reconnaissance des efforts fournis et des risques pris.



Ensuite, ne pas paniquer est bien la meilleure façon d'augmenter sa résilience, c'est valable pour la population, les services de l'État et les politiciens. Le lockdown de Bruxelles pendant cinq jours, après des attentats ayant eu lieu en dehors du pays, est un cas unique au monde aux effets iatrogènes désastreux. La Turquie a démontré par deux fois (un attentat et une tentative de putsch)

l'efficacité d'une résilience bien construite. C'est l'utilité du « *keep calm and carry on* » publié en 1939 et du flegme britannique en général.

Le risque terroriste le plus important n'est pas la mort physique, mais la rupture de confiance qui touche l'économie et le moral et qui peut mener à l'effondrement d'une société, non par les coups reçus, mais par les réactions, parfois excessives, maladroitement ou maladroites qui peuvent mener vers une guérilla, une guerre civile ou une dictature.



Source : datagraver.com²⁵

Ce tableau montre clairement que le terrorisme n'est pas un phénomène nouveau ou exclusivement d'origine islamiste. Qui plus est, les chiffres sont à comparer avec le nombre de victimes de la route (\pm 500 morts par an en Belgique), du diabète²⁶ (plus de 1.500 en 2013 en Belgique) ou du tabagisme²⁷ (une moyenne de 51 personnes par jour en Belgique, soit environ 18.600 par an).

Dans une société sédentaire surprotégée et culpabilisante, il y a peu de place pour l'apprentissage du risque. En ce qui concerne la Défense, « le "zéro-mort" est évidemment un mythe, et le "moindre mort" correspond davantage à la réalité des opérations militaires des forces occidentales ».²⁸

Mais, dans un monde complexe et décomplexé, qui dit menace, dit également opportunité. Le terrorisme peut nous contraindre et nous encourager à réenchanter notre « vivre ensemble »

UNE ARMÉE BONNE À TOUT FAIRE ?

52

Corollaire du vide stratégique décrit par Baumard, nous assistons au siphonage du sens des mots, soit par utilisation hors de propos et excessive (guerre totale, apocalypse, urgence, stratégie...), soit par paresse intellectuelle, soit encore de façon intentionnelle pour « couper les griffes du chat ». Ainsi, notre « armée belge », offensive et défensive, est devenue « la Défense », tandis que nos forces terrestres, aériennes et navales (avec cette connotation d'indépendance) se sont transformées en composantes (organismes de mise en condition). Demain, les paras-commandos s'appelleront « rangers » et, qui sait si les chefs de corps ne deviendront pas des « administrateurs d'unités » ?

Initialement, une armée, même dans un pays neutre comme l'était la Belgique à ses origines, est une organisation, structurée hiérarchiquement, d'hommes et de femmes armés visant à conquérir ou défendre un territoire, détruire ou protéger d'autres unités militaires ou des unités civiles (entreprises, administrations...). Cela présuppose donc l'existence concrète et univoque d'un territoire, d'un ennemi, ainsi que l'utilisation légitime – nous sommes en démocratie – de la force.

Dans le cas actuel de la lutte contre le terrorisme, le territoire à protéger et à conquérir est le cœur et la raison des populations : la nôtre, celles de nos voisins et celles de pays plus lointains encore. Toutefois, « avant de s'engager dans cette entreprise de taille, le loyaliste doit faire face à ce qui est probablement le problème le plus difficile de la guerre : il doit s'armer d'une contre-cause compétitive ». Parler des valeurs de nos démocraties ne suffit plus, il faut les montrer, les enseigner et permettre à tout un chacun de les vivre.

Concernant l'ennemi, il ne peut être distingué ni par son uniforme, ni par son apparence physique, ni bien sûr par la religion qu'il pratique ou ne pratique pas. De plus, compte tenu de ce que Morin appelle l'écologie de l'action, nous sommes devenus notre propre ennemi quand les mesures que nous prenons ont des effets plus néfastes encore que celles que nous afflige le terrorisme.

Enfin, une armée trouve la pleine légitimité de l'utilisation de sa force par la déclaration de l'état de guerre. Or, si nous ne sommes plus en paix chez nous, nous ne sommes pas en guerre et une urgence qui dure depuis près de deux ans, n'en est pas une.

Outre les rôles décrits ci-dessus, d'autres effets implicites étaient bénéfiques pour notre pays : celui de ballast, de contre-pouvoir, de réserve (élément essentiel

d'une politique de résilience), d'ascenseur social, d'éducation civique et, enfin et non des moindres, d'apprentissage du « vivre ensemble »²⁹. La non-remise en question existentielle depuis la chute du mur de Berlin, les coupes budgétaires, le culte de la qualité totale et la suspension expéditive, quasi irréfléchie, du service militaire, sont passées par là.

Qu'elle devienne régionale, européenne ou qu'elle reste belge, la Défense devra évoluer au-delà du débat capacitaire et se remettre – oui encore une fois – en question. En effet, son rôle n'est ni de maintenir éternellement près de 2.000 hommes dans nos rues, ni de ne conserver que quelques plateformes à hautes technologies. La création du corps de sécurité, l'engagement à durée limitée, la vague en cours de départs massifs à la retraite, l'acquisition de nouveaux systèmes d'armes vont générer un stress organisationnel intense.

Enfin, la spécificité militaire, basée sur les valeurs « devoir, intégrité, excellence »³⁰ et garantie par un contrat social fort, est mise à mal. Si le statut du militaire est particulier, c'est parce que l'on attend de lui une conduite irréprochable et des actes spécifiques en toute circonstance, même et surtout, les plus particulières.

LA DÉFENSE DE L'AVENIR

Afin de faire face à de nouveaux besoins (dérèglement climatique, guerres hybrides, terrorisme...) dans de nouveaux champs de bataille (psychologique, cybernétique, urbain, médiatique...), une armée contemporaine doit idéalement pouvoir prendre en charge, de façon complémentaire et parfois simultanée, les tâches militaires, de police et d'aide à la nation qui lui sont assignées.

Ne nous étendons pas sur les tâches militaires si ce n'est pour insister sur l'importance croissante des nouveaux champs de bataille, de la prédominance des opérations en théâtres extérieurs et de la nécessité de développer des singularités particulières, mises en réseaux tant au niveau national, européen que de l'OTAN.

Entre une gendarmerie défunte et un corps de sécurité non encore conçu et, malgré les exemples étrangers et les signes avant-coureurs, il ne semblait pas y avoir de place pour des tâches de police autres que maritime, aérienne, et celles de la police militaire. Ainsi est née l'opération Vigilant Guardian (OVG) et sa variante, l'opération Spring Guardian (OSG), dans une réactivité parfaite et une motivation irréprochable, mais en l'absence d'un concept mature et donc d'une stratégie de sortie (exit strategy), tant l'impensable semblait éphémère.



Que ce soit pour l'aide humanitaire d'urgence, en Belgique ou à l'étranger, pour le soutien au devoir de mémoire et plus encore pour l'amélioration de la cohésion sociale (par intégration, formation et bonification), un lien armée-nation sans cesse revisité est vital. En effet, face aux défis d'un monde « VUCA-HA » et à la recrudescence des menaces écologiques, hybrides et terroristes, ces fonctions d'aide à la nation, parfois applaudies, parfois décriées, servent de socle à une politique globale de résilience en garantissant les réserves effectives, opérationnelles, mobilisables nécessaires et en préservant la cohésion de la société-réseau³¹.

La menace terroriste actuelle est appelée à évoluer, à disparaître et à renaître métamorphosée. De plus, « le terrorisme, soyons-en conscients, est, à la fois, un symptôme et un effet d'un effondrement social et sociétal de nos territoires, dans des structures étatiques – y compris européennes – en perdition. Ce terrorisme est, de surcroît, liberticide, quand il est amplifié par les médias et les acteurs, en ce compris les élus. »³² Il est donc préférable de ne pas rester focalisé sur cette menace actuelle, mais de déjà anticiper, comme pour tous les rouages de l'État, les transformations plus structurelles qu'appelle cette complexité croissante et de se préparer ainsi aux autres défis à venir.

La première étape de cette évolution passe, comme pour toute campagne d'influence, par un travail identitaire et de compréhension sociétale, l'écriture d'une narration attractive et la mise en place de solides processus des communications (*StratCom*).

Ensuite, la Défense devra faire preuve d'une plus grande ouverture envers la société civile. En effet, depuis la suspension du service militaire, elle s'est graduellement coupée de la nation et des citoyens. Émanation du peuple, elle n'est plus à son image et les diversités sont parfois mal vécues ou non favorisées : « *er zijn opvallend weinig militairen met een moslimcultuur bij Defensie ten opzichte van het aantal moslims in de samenleving* ». ³³

La promotion de ce pluralisme actif pourrait passer, outre des campagnes de recrutement ciblant les populations allochtones mixtes, par l'ouverture des formations continuées, que sont les deuxième, troisième et quatrième cycles, en envoyant à l'étranger (Maghreb, Afrique noire, Moyen-Orient...) ou dans d'autres services publics fédéraux, autant de stagiaires que nous en accueillons.

D'autre part, pour pallier le manque de maîtrise des questions stratégiques du monde politique et le faible développement dans nos universités des questions

de défense, de sécurité et de renseignement, nous préconisons la mise en place de programmes du type « outreach », l'envoi de militaires sur les bancs de nos universités, hautes écoles, écoles techniques et la participation déterminée aux efforts d'éducation citoyenne.

Concernant les autres organismes fédéraux, provinciaux, communaux et régionaux, la nécessité d'une réponse au moins aussi complexe que la menace incite à la création de ponts et de synergies partout où c'est possible, en commençant par la mise en réseau des cellules stratégiques.

Enfin, en ce qui concerne le monde économique, le rapprochement se fera naturellement suite aux programmes d'outsourcing qui se mettront en place, mais la clause de concurrence déloyale devra être remise en question si l'on ne veut pas limiter le rôle des outils de l'État, dont la Défense, à ce que le secteur privé ne trouve pas assez rentable de faire. Sans quoi nous pourrions, à terme, être privé d'outils indispensables tels le déminage, l'appui médical ou encore le search & rescue.

POUR CONCLURE

Il peut paraître étrange qu'en définitive, cet article ne parle que très peu des terrorismes, n'aborde aucune question opérationnelle (patrouilles dynamiques versus sentinelles statiques), ne rappelle pas la faiblesse du cadre légal ou l'absence cruelle d'un niveau OCAM post-attentat (recovery).

Cependant, croire que la vague de terrorisme actuelle s'arrêtera avec l'application du principe du « toujours un peu plus de la même chose », c'est un leurre immense. Nos limites sont atteintes tant dans le déploiement de nos forces que dans la dégradation de nos économies déjà exsangues. Les résultats obtenus dans la lutte contre le terrorisme, bien que probants, resteront incertains, car traiter d'un problème complexe nécessite toujours un travail sur soi et une activité en amont bien plus importante qu'en aval, sans quoi nous ne ferons pas mieux que de prescrire une aspirine à un cancéreux.

« Focusing on the social determinants of security – by promoting social cohesion, reducing exclusion and bridging identity groups, and addressing people's vulnerability by improving basic public services – may have a greater impact on perceptions of security, and offset people's reliance on divisive or unreliable actors. »³⁴

Le monde « VUCA-HA » d'aujourd'hui est totalement différent du clivage Est-Ouest de la guerre froide, le terrorisme est un phénomène ancien et protéiforme qui va, bien évidemment, encore nous surprendre. Cependant, être fragile aujourd'hui, ce n'est plus cette incapacité à éliminer l'action du hasard, mais bien celle de ne point être apte à en tirer profit.³⁵ C'est l'objectif d'une résilience favorablement comprise qui va bien au-delà de la résistance simple ou du retour aux conditions initiales. La résilience dans un système adaptatif complexe, tel que sont nos sociétés, repose sur une politique publique et collective qu'il nous faudra écrire et déployer et dans laquelle la Défense aura un rôle majeur à jouer.

« La réforme de vie est indissociable d'une régénération éthique, elle-même indissociable d'une régénération du civisme, elle-même indissociable d'une régénération démocratique, elle-même indissociable d'une régénération des solidarités et de la responsabilité, tout cela étant inséparable d'un processus complexe, humain, social, politique, historique, comportant une réforme de l'habitat, de la consommation, de l'éducation. »³⁶

À la politique d'exclusion actuellement recherchée par certains doit s'opposer une politique d'inclusion, car ce ne n'est plus le « eux contre nous » qu'il convient de mettre en exergue dans notre monde « glocal ». Cela ne signifie nullement qu'il faille cesser, séance tenante, la guerre à Daesh, retirer toute trace d'uniforme dans les rues ou démanteler les services de renseignement et de sécurité actuels, mais il nous faut inscrire ces actions dans une stratégie globale qui vise la paix, la tolérance et la fraternité.

« Celui qui restitue au peuple sa dignité peut lui faire accepter bien des choses »

Ne nous trompons pas, il nous faut, dès à présent, envisager les défis plus complexes encore que seront les prochains visages du terrorisme et ne plus jamais nier ni oublier que « *de klimaatverandering is op termijn een grotere bedreiging dan het terrorisme* »³⁷.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



-
- ¹ Une bascule stratégique est un point d'inflexion qui modifie de manière irrémédiable notre façon de ressentir, de penser et d'agir. La littérature anglophone parle de strategic inflection point (Grove, 1997).
- ² Baumard P. (2015), *Le vide stratégique*, Paris, CNRS édition.
- ³ « Les circuits de l'information montante et descendante n'existent qu'en raison de la centralisation des pouvoirs. Dans une société interactive et participative décentralisée, la richesse des interactions en temps réel se fonde sur la diversité des échanges entre les individus. La décentralisation du pouvoir passe obligatoirement par l'accroissement de la responsabilité individuelle et le pluralisme » de Rosnay J. (1975), *Le macroscopie*, Seuil.
- ⁴ Galula D. (2008), *Contre-insurrection. Théorie et Pratique.*, Paris, Economica.
- ⁵ Taleb N. N. (2008), *Le Cygne Noir – La puissance de l'imprévisible*, Les Belles Lettres.
- ⁶ Kahneman D. (2016), *Système 1, Système 2. Les deux vitesses de la pensée*, (C. Raymond, trad.) Flammarion.
- ⁷ Morin E. (1973). *Le paradigme perdu : la nature humaine*, Paris, Seuil.
- ⁸ Destatte, *Counter-terrorism in Europe 2030, Managing efficiency and Civil Rights, 2016*
- ⁹ Attali J. (2003), *L'homme nomade*, Paris, Fayard.
- ¹⁰ Diamond J. (2012), *Le monde jusqu'à hier* (éd. Gallimard), J.-F. Sené, trad., New York, Folio essais.
- ¹¹ *Espaces fluides : domaines où l'homme ne peut vivre sans technologie : mer, air, espace, cyber, psychologique et cognitif.* Henninger L. (octobre 2012). *Espaces fluides et espaces solides : nouvelle réalité stratégique ?*, *Revue de Défense Nationale* (753)
- ¹² Diamond J. (2006), *Effondrement* (Comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie), V. Penguin Éd., A. Botz & J.-L. Fidel, trads.), Gallimard.
- ¹³ Besnier J.-M. (2012), *Demain les posthumains*, Arthème Fayard.
- ¹⁴ Maalouf A. (2009), *Le dérèglement du monde*, Paris, Grasset.
- ¹⁵ Bauer A. (septembre 2014), *Idéologies, communication et terrorisme dans le jeu complexe des relations internationales : le décryptage d'Alain Bauer*, *Communication & Influence* (58).
- ¹⁶ « *As most of our governments have finally engaged in negotiations with most of the terrorist groups that they have to fight, despite the fact that they swear they never discuss with them, on what basis could we open a platform of dialogue with the jihadist groups?* » (Destatte, op.cit. 2016).

- ¹⁷ « *By complementing U.S. military and economic might with greater investments in soft power, America can build the framework it needs to tackle tough global challenges* », CSIS Commission on Smart Power, Richard L. Armitage & Joseph S. Nye Jr., 2007.
- ¹⁸ Henninger L. & Widemann T. (2012), *Comprendre la guerre Histoire et notions*, Perrin.
- ¹⁹ Citation attribuée à Peter Drucker, professeur et consultant américain en management d'entreprise, auteur et théoricien ; il est à l'origine de nombreux concepts, comme l'esprit d'entreprise et l'innovation systématique.)
- ²⁰ « *Het is voorspelbaar dat het precare evenwicht waarin de ADIV zich bevindt op termijn niet houdbaar zal zijn. Ofwel moet daartoe het ambitieniveau worden bijgesteld, ofwel moeten de middelen (én de organisatie) worden aangepast; zo niet moeten de risico's die uit de situatie voortvloeien, aanvaard worden* » (Comité R, 2014)
- ²¹ Cf. RMB n° 12 : *La communauté du renseignement belge essai de définition*, 2016, Leroy.
- ²² Goemanne G. (2015), *Espace, temps, énergies et le paradigme de la complexité : implications pour les services de renseignements et de sécurité* dans « *L'histoire du service de renseignement et de sécurité belge (1915-2015)* », (p. 672), M. C. Co, Anvers, Maklu.
- ²³ MNIOE (1^{er} septembre 2014), *Narrative Development in Coalition Operations*, version 1.0, Mayern, Allemagne, *Multinational Information Operations Experiment*.
- ²⁴ NATO Supreme Allied Commander Transformation (12 mars 2015), *Framework for Future Alliance Operations – Military Implications*, Norfolk, Virginia, États-Unis.
- ²⁵ <http://www.datagraver.com/case/people-killed-by-terrorism-per-year-in-western-europe-1970-2015>.
- ²⁶ <http://fr.statista.com/statistiques/590161/diabete-sucre-taux-mortalite-belgique/>.
- ²⁷ <http://www.levif.be/actualite/belgique/l-alcool-et-le-tabac-sont-les-drogues-les-plus-meurtrieres/article-normal-493447.html>.
- ²⁸ Dumoulin A. (23 juillet 2016), *Comment lutter contre la barbarie terroriste : l'angle militaire* dans *Le Soir*.
- ²⁹ Lire à ce propos <http://www.fr/2016ance24.com/fr0825-char-dortoir-femmes-a-lassaut-larmee-norvege>.
- ³⁰ Balanck X. & Al (2009), *Les valeurs de la Défense, Une solution contemporaine*, séminaire en DEML, École royale militaire.
- ³¹ Henrotin J. (décembre-février 2014-2015), *Résilience ou comment combattre le terrorisme*, Histoire & stratégie (20).
- ³² Destatte P. (26 avril 2016), *Une prospective des bassins dans l'interterritorialité wallonne*, consulté le 12 septembre 2016, sur Phd2050: <https://phd2050.wordpress.com/2016/05/04/efe/>.
- ³³ Gilleir J. (9 mai 2014), *De invloed van diversiteit op de toekomstige cultuur binnen Defensie Een studie van de integratie van personeel met een moslimcultuur*, Bruxelles, École royale militaire.
- ³⁴ Plural Security Insights (2016), *Engaging with plllural security provision.* , The Hague: Plural Security Insights.
- ³⁵ Taleb N. N. (2013), *Antifragile*. (L. d'Azay, & C. Rimoldy, trads.), Paris, Les belles lettres.
- ³⁶ Morin E. (2012), *La Voie*, Paris, Fayard/Pluriel.
- ³⁷ Raes J., administrateur général de la Sureté de l'Etat, interview au journal *De Standaard*, 26 décembre 2015.



De legaliteit van de Belgische deelname aan de militaire operaties tegen de IS in Syrië in het licht van het internationaal recht

CHRIS DE COCK

Luitenant-kolonel van het vliegwezen stafbrevethouder Chris De Cock studeerde aan de Koninklijke Militaire School (126^{ste} promotie Alle Wapens). Hij behaalde diverse bijkomende universitaire titels, waaronder een licentie in de politieke wetenschappen en een licentie in de rechten aan de Vrije Universiteit van Brussel, en is tevens doctorandus in de rechten. Als juridisch adviseur heeft hij in het verleden deelgenomen aan diverse militaire operaties, waaronder

ISAF, OUP en ODF. Luitenant-kolonel van het vliegwezen stafbrevethouder De Cock werkt thans bij de Algemene Directie Juridische Steun en Bemiddeling. Hij is tevens cursusdirecteur aan het Internationaal Instituut voor Humanitair Recht in San Remo en militair docent aan de Koninklijke Militaire School.

D'octobre 2014 à juin 2015, des chasseurs-bombardiers F-16 belges ont pris part aux opérations de la coalition menée par les États-Unis contre l'État islamique (EI) en Irak. Cette participation avait alors été approuvée à l'unanimité au Parlement belge. La décision répondait à une demande spécifique du gouvernement irakien dans le cadre de son droit inhérent à la légitime défense contre l'EI. Après une année d'interruption, les F-16 belges participent de nouveau à l'opération Inherent Resolve contre l'EI, mais interviennent cette fois-ci également en territoire syrien. La récente décision d'engager une nouvelle fois des moyens belges contre l'EI dans la lutte contre le terrorisme a pourtant suscité certaines critiques, notamment en raison du manque de fondement juridique dont la Belgique pourrait se prévaloir pour légitimer une telle intervention. Selon le point de vue classique, le droit à la légitime défense ne peut être invoqué que si l'agression armée est perpétrée par un État. La question est donc de savoir si le droit international



offre une base juridique pour étendre les opérations militaires contre l'EI au territoire syrien. Cet article a pour objectif de fournir une réponse concluante à cette question.

JURIDISCH KADER

Het internationaal recht voorziet in drie uitzonderingen die het gebruik van geweld kunnen rechtvaardigen in de internationale betrekkingen. Naast een resolutie van de VN-Veiligheidsraad en de uitdrukkelijke uitnodiging van de gaststaat is het gebruik van geweld buiten de eigen staatsgrenzen enkel toegestaan in antwoord op een gewapende aanval, overeenkomstig het inherente recht waarover elke staat beschikt om zich te verdedigen tegen elke gewapende aanval. Zo stelt het Handvest van de Verenigde Naties: “geen enkele bepaling van dit Handvest doet afbreuk aan het inherente recht tot individuele of collectieve zelfverdediging in geval van een gewapende aanval tegen een Lid van de Verenigde Naties, totdat de Veiligheidsraad de noodzakelijke maatregelen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid heeft genomen”¹. Maar wat betekent dat nu in de praktijk en, meer in het bijzonder, in het kader van de Belgische deelname aan de strijd tegen de IS? Om deze vraag te beantwoorden, zullen we vier elementen bespreken. Ten eerste, welke zijn de algemene voorwaarden om het recht op (individuele en collectieve) zelfverdediging te kunnen invoeren? Ten tweede, kan het recht op zelfverdediging ingeroepen worden wanneer een niet-statelijke actor (bv. IS) een gewapende aanval uitvoert? Ten derde, wat is de situatie indien deze gewapende aanval uitgevoerd wordt door een niet-statelijke actor vanop het grondgebied van een vreemde staat (bv. door de IS vanuit Syrië)? Ten vierde, mag men stellen dat België zich in een situatie van zelfverdediging bevindt na de aanslagen in Brussel en Zaventem?

DE TRADITIONELE KENMERKEN VAN HET RECHT OP ZELFVERDEDIGING

Een daad uit zelfverdediging vormt niet alleen een omstandigheid die de onrechtmatigheid van een gedrag uitsluit, maar vooral een recht dat een uitzondering vormt op het algemene beginsel van het verbod op het gebruik van geweld, zoals eerder gesteld. Om het gebruik van geweld in de uitoefening van het inherente recht op zelfverdediging te rechtvaardigen, moeten in de traditionele visie de volgende voorwaarden vervuld zijn: het bestaan van een gewapende

aanval, de procedurele voorwaarden, en de voorwaarden van de noodzakelijkheid en de evenredigheid. Volgens een letterlijke uitlegging van artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties ontstaat het recht op zelfverdediging pas wanneer de gewapende aanval heeft plaatsgevonden; pas daarna zijn de noodzakelijkheid en de evenredigheid van een reactie precies meetbaar. Nochtans heeft het standpunt van een beperkt aantal staten in het kader van de strijd tegen het terrorisme het debat met betrekking tot het bestaan van een recht op “preventieve” zelfverdediging (d.w.z. niet tegen een aanval, maar tegen de dreiging van een aanval) weer op gang gebracht. We laten deze kwestie hier verder buiten beschouwing, omdat ze niet relevant is voor het beantwoorden van de vraag naar de legaliteit van de Belgische deelname aan de strijd tegen de IS. Wat echter wel uitermate belangrijk is, is de overweging dat, althans volgens het klassieke standpunt, het recht op zelfverdediging enkel ontstaat indien een staat de gewapende aanval uitvoert. De vraag rijst dus of Irak wel een beroep kon doen op zijn inherente recht op zelfverdediging, wetende dat de gewapende aanval afkomstig was (en nog steeds is) van de IS en niet van een andere staat.

KAN EEN NIET-STATELIJKE ACTOR EEN GEWAPENDE AANVAL UITVOEREN?

Volgens een resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties maakt de betrokkenheid van een staat wezenlijk deel uit van de definitie van een “gewapende aanval”. Dat zou dan betekenen dat indien de handelingen van de niet-statelijke actor (bv. IS) niet toegewezen kunnen worden aan een andere staat (bv. Syrië), er geen sprake kan zijn van een gewapende aanval door deze actor en de staat die er het slachtoffer van is (bv. Irak) ook geen beroep kan doen op zijn recht van zelfverdediging. Op het eerste zicht lijkt deze interpretatie steun te vinden bij de rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof (IGH) dat zich steeds kritisch heeft uitgelaten over dit bijzondere punt. Deze rechtspraak van het IGH heeft nochtans aanleiding gegeven tot hevige kritiek, onder meer door enkele rechters van datzelfde Hof. Terecht stelden zij dat er nergens staat dat deze gewapende aanval door een andere staat moet worden uitgevoerd. Zij vestigden bovendien ook de aandacht op een evolutie in de praktijk van de Veiligheidsraad die, door middel van resoluties 1368 (2001) en 1373 (2001), het natuurlijke recht op individuele of collectieve zelfverdediging heeft erkend zonder te verwijzen naar een gewapende aanval door een staat.

Hoewel dat recht op zelfverdediging oorspronkelijk bedoeld was om militair op te treden als landen het slachtoffer zijn van een gewapende aanval van een ander land, wordt vandaag algemeen aanvaard dat ook georganiseerde gewapende

groepen tot dergelijke aanval in staat zijn. Zo erkende de Veiligheidsraad, in de nasleep van de 11 septemberaanval, het recht om geweld te gebruiken in de strijd tegen het terrorisme: de resoluties 1368 en 1373 van de Veiligheidsraad verwezen uitdrukkelijk naar het recht op individuele en collectieve zelfverdediging. Bovendien volgden ook verschillende regionale organisaties zoals de EU en de NAVO deze aanpak. Maar er zijn ook recentere voorbeelden, zoals het conflict tussen Israël en Hezbollah. Of Turkije, dat op dezelfde manier ook een beroep heeft gedaan op de solidariteit van de NAVO-partners naar aanleiding van de PKK-aanvallen tegen de Turkse veiligheidstroepen. Nog recenter (mid-den oktober 2011) was er de militaire interventie van Kenia tegen Al-Shabaab in Somalië, waartegen de internationale gemeenschap niet geprotesteerd heeft. Kortom, vandaag wordt aanvaard dat ook niet-statelijke actoren, zoals de IS, een gewapende aanval kunnen uitvoeren. In dat geval kan de slachtofferstaat, Irak, zich beroepen op diens inherente recht van (individuele) zelfverdediging om hieraan een einde te stellen. Zodra aan de voorwaarden van de individuele zelfverdediging voldaan is, belet niets dat Irak de hulp inroept van andere landen om een einde te maken aan deze gewapende aanval². De Belgische beslissing om in 2014 deel te nemen aan de operatie *Inherent Resolve*, gericht tegen de IS op het Iraakse grondgebied, past daarom volledig in de uitoefening van dit inherente recht op individuele en collectieve zelfverdediging.

STREKT HET RECHT OP ZELFVERDEDIGING ZICH UIT TOT SYRISCH GRONDGEBIED?

Het feit dat de uitoefening van het recht op zelfverdediging zich uitstrekt tot actie op het grondgebied van derde staten tegen niet-statelijke actoren wordt erkend indien de staat vanop wiens grondgebied deze niet-statelijke actor ageert, niet bereid is (*“unwilling”*) of niet het vermogen heeft (*“unable”*) om effectief op te treden tegen deze groepering. Het criterium kan begrepen worden als een interpretatie en toepassing van het gewoonterechtelijke vereiste van noodzakelijkheid als deel van het recht van zelfverdediging. Zoals Nollkaemper stelde in zijn advies over de legaliteit van tussenkomst tegen de IS in Syrië: “Hoewel het aantal staten dat zich uitdrukkelijk over de juridische status van het criterium *“unwilling or unable”* heeft uitgelaten relatief beperkt is, lijkt het criterium breed (zij het meestal stilzwijgend) aanvaard te zijn. Slechts een beperkt aantal landen heeft zich uitdrukkelijk verzet tegen deze interpretatie en toepassing van het recht op (collectieve) zelfverdediging. Het criterium heeft kennelijk ook steun ontvangen van de [secretaris-generaal] van de VN.” Dezelfde auteur stelt verder onder welke voorwaarden actie tegen niet-statelijke actoren mogelijk is onder de theorie van de *“unwilling or unable”*: “Dat geldt in het bijzonder voor

de voorwaarde dat er daadwerkelijk sprake is van een gewapende aanval, dat er voldoende betrouwbare informatie is voor de conclusie dat er voldaan is aan het criterium van “*unable or unwilling*”, en dat voldaan is aan de criteria van de noodzakelijkheid en de proportionaliteit.”

Met betrekking tot de toepassing ervan op het conflict in Irak en Syrië tegen de IS stelt hij derhalve dat er geen schending is van het artikel 2, § 4, van het VN-Handvest, “indien Syrië niet bereid is (“*unwilling*”) of niet het vermogen heeft (“*unable*”) om effectief op te treden tegen ISIL.” Ducheine volgt dezelfde redenering: “Het internationale recht – in casu het *ius ad bellum* – heeft op het punt van zelfverdediging een breed gedragen herinterpretatie van een aantal begrippen doorgemaakt. Allereerst is vast komen te staan dat de terroristische aanslagen van 11 september 2001 niet alleen als terreurdaad maar ook als gewapende aanval in de zin van artikel 51 van het VN-Handvest kunnen worden opgevat. Daarmee staat bovendien vast dat een niet-statelijke entiteit – in casu Al Qaida – als auteur van zo’n gewapende aanval kan gelden. Ten derde blijkt dat deze niet-statelijke actor (mede) als adressaat van een zelfverdedigingsreactie valt aan te merken.”

Uit het voorgaande volgt dat er zich een evolutie heeft voorgedaan in de interpretatie van het klassieke recht op zelfverdediging, in die zin dat vandaag ook aanvaard wordt dat dit recht, mits naleving van bepaalde voorwaarden, ook inroepbaar is tegen een gewapende aanval van niet-statelijke actoren. In de huidige stand van het internationaal recht verzet niets zich dus tegen een militair optreden gericht tegen een niet-statelijke actor (IS) die vanuit een vreemd grondgebied (Syrië) gewapende aanvallen uitvoert tegen een andere staat (Irak). Het feit dat Syrië mogelijk zou optreden tegen de IS, doet niet noodzakelijk afbreuk daaraan en hoeft bovendien niet te leiden tot een hellend vlak of een glibberig pad. Zolang Syrië niet in staat is of onwillig blijft om militair op te treden tegen de IS, blijft het Iraakse recht op zelfverdediging onverkort van toepassing. Deze interpretatie wordt bovendien bevestigd door de statenpraktijk, waaronder de brieven van het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Turkije, Frankrijk, Australië, Duitsland en Denemarken aan de voorzitter van de Veiligheidsraad om hun militaire operaties in Irak en Syrië te rechtvaardigen (overeenkomstig het recht van individuele en collectieve zelfverdediging). Slechts wanneer Syrië erin zou slagen om effectief op te treden tegen de IS, houdt het extraterritoriale recht op zelfverdediging van Irak op te bestaan. Enkel in dergelijk welomschreven situatie dringt een volkenrechtelijk mandaat van de Veiligheidsraad zich op om alsnog te kunnen opereren in Syrië. Ten slotte is het ook niet onbelangrijk om nogmaals te benadrukken dat de militaire operaties niet gericht zijn “tegen” Syrië, maar wel “tegen” de IS “op” Syrisch (en Iraaks) grondgebied.

KAN BELGIË ZICH BEROEPEN OP HET RECHT OP ZELFVERDEDIGING NA DE AANSLAGEN VAN 22 MAART 2016?

66

Op 22 maart 2016 was ons land zelf het rechtstreekse slachtoffer van terroristische aanslagen in Zaventem en Brussel. Kunnen deze aanslagen beschouwd worden als een gewapende aanval tegen België en kan ons land zich beroepen op het inherente recht op zelfverdediging tegen de IS? Uiteraard niet, of nog niet alleszins. Niettegenstaande het grote aantal slachtoffers dat met deze aanslagen gepaard ging, hebben deze terroristische daden de drempelwaarde van een gewapende aanval nog niet bereikt. De schaal waarop ze werden gepleegd, alsook de effecten ervan, zijn thans onvoldoende om van een gewapende aanval tegen België te kunnen spreken. Dit gezegd zijnde is het niet uitgesloten dat indien de IS in de toekomst erin zou slagen om soortgelijke daden te plegen, het gecumuleerde effect van alle aanslagen alsnog voldoende hoog kan worden ingeschat om te spreken van een gewapende aanval tegen ons land. Volgens de theorie van cumulatie van gebeurtenissen kunnen verschillende gebeurtenissen die elk afzonderlijk geen “gewapende aanval” vormen, in hun geheel genomen de graad van ernst bereiken die vereist is om het recht op zelfverdediging te verlenen, zodat een gewapende reactie van ons land in dergelijke omstandigheden een wettige uitoefening van dit recht zou uitmaken (en dus geen vorm van represaille). Deze doctrine werd in de praktijk gevolgd door staten zoals de Verenigde Staten, Israël, het Verenigd Koninkrijk en ook het IGH lijkt ze niet a priori uit te sluiten. In dat geval bevinden we ons wel degelijk in een situatie waarbij het recht op individuele zelfverdediging zich kan doen gelden en is tevens sprake van een niet-internationaal gewapend conflict tussen België en de IS op het nationale grondgebied. Zover zijn we nog niet en dus blijft elk optreden tegen de IS “in” België gebonden aan het nationaal recht en de mensenrechten, in het bijzonder de fundamentele rechten en vrijheden die het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) waarborgt. Detentiemogelijkheden blijven aldus beperkt en dodelijk geweld tegen IS-leden is slechts toegestaan als laatste redmiddel, behoudens gevallen van wettige verdediging, en voor zover voldaan is aan de criteria van de (strikte) evenredigheid en de noodzakelijkheid.

BESLUIT

Het Parlement verklaarde zich in 2014 eendrachtig akkoord met de Belgische bijdrage aan de militaire strijd tegen de IS in Irak. Deze resolutie stelde overduidelijk dat het mandaat voor een militair optreden daar op de uitoefening van het recht op collectieve zelfverdediging stoelde. Aan alle juridische voorwaarden was voldaan: Irak bevond zich in staat van individuele zelfverdediging en had expliciete steun gevraagd in zijn uitoefening van het recht op zelfverdediging tegen de IS. De toenmalige beslissing om enkel in Irak (en niet in Syrië) militair tussenbeide te komen, was het gevolg van een beleidsbeslissing, en niet omdat het in Syrië juridisch onmogelijk was. De recente beslissing om vanaf juli 2016 deel te nemen aan de militaire operaties tegen de IS in Syrië past dus volledig binnen het huidige normatieve kader. Zolang Syrië niet in staat is om effectief te voorkomen dat de IS zijn grondgebied misbruikt om vandaaruit aanvallen uit te voeren tegen Irak, heeft dat land het recht zichzelf (verder) te verdedigen tegen de IS, ook als daarvoor militair ingegrepen moet worden in Syrië.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: IS, Syrië, recht op zelfverdediging

¹ Artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties. De volledige tekst luidt als volgt: “Geen enkele bepaling van dit Handvest doet afbreuk aan het inherente recht tot individuele of collectieve zelfverdediging in geval van een gewapende aanval tegen een Lid van de Verenigde Naties, totdat de Veiligheidsraad de noodzakelijke maatregelen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid heeft genomen. Maatregelen die door de Leden zijn genomen bij de uitoefening van dit recht tot zelfverdediging dienen onverwijld ter kennis van de Veiligheidsraad te worden gebracht en tasten op geen enkele wijze de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad ingevolge dit Handvest aan om op enigerlei tijdstip over te gaan tot zulk optreden als hij nodig acht voor de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid”.

² Zie o.m. de brief van 20 september 2014 van de permanente vertegenwoordiger van Irak gericht aan de voorzitter van de VN-Veiligheidsraad, waarbij bijstand wordt gevraagd aan de door de VS-geleide coalitie.



Meerjarige defensieakkoorden: een model voor Europese defensiebegrotingen?

ANNE BAKKER EN MARGRIET DRENT

Anne Bakker en Margriet Drent zijn respectievelijk *research fellow* en *senior research fellow* bij het Instituut Clingendael in Den Haag. Margriet Drent is daarnaast coördinator van het veiligheidscluster binnen de onderzoeksafdeling. Hun onderzoek richt zich op Europese veiligheid en defensie. Zij hebben meerdere rapporten gepubliceerd over de parlementaire betrokkenheid bij het defensiebeleid en de praktijk van defensieakkoorden. Onlangs publiceerden zij een rapport over de wenselijkheid en haalbaarheid van defensieakkoorden in Nederland.

Anne Bakker en Margriet Drent, beiden verbonden aan het Nederlandse Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, wijzen in hun bijdrage zowel op de voordelen verbonden aan meerjarige defensieakkoorden als op de onderliggende principes. Op deze basis onderscheiden zij een drietal varianten waarvan de haalbaarheid in eerste instantie afhangt van politieke factoren.

Hun aanbevelingen richten zij voornamelijk tot de Nederlandse autoriteiten. Vanuit een Belgisch standpunt is het bijzonder leerrijk om inzicht te verwerven over hoe bij één van onze bevoorrechte partners wordt uitgekeken naar meerjarige defensieakkoorden. Een bijhorend stevig fundament dat vanuit de Europese hoofdsteden dient aangelegd onder de defensieorganisaties kan ook bijdragen aan een betere Europese defensiesamenwerking.

Dans leur article, Anne Bakker et Margriet Drent, deux chercheuses attachées à l'Institut néerlandais des relations internationales Clingendael, insistent non seulement sur les avantages liés à la conclusion d'accords de défense pluriannuels, mais également sur les principes sous-jacents. À partir de là, elles



distinguent trois variantes dont la viabilité dépend essentiellement de facteurs politiques.

70

Leurs recommandations s'adressent principalement aux autorités néerlandaises. D'un point de vue belge, il est particulièrement instructif de mieux comprendre la façon dont les accords de défense pluriannuels sont perçus par l'un de nos partenaires privilégiés. Un fondement connexe solide, à établir par les capitales européennes entre les organisations de défense, peut également contribuer à une meilleure coopération européenne en matière de défense.

INTRODUCTIE

Defensie is een kerntaak van de overheid en zou moeten kunnen rekenen op een redelijke termijn waarin beleid en budget verzekerd zijn. Dit budget moet in lijn zijn met de eisen die aan de krijgsmacht worden gesteld. Om optimaal te kunnen profiteren van internationale samenwerking is het voor Europese landen daarenboven van belang om internationaal een betrouwbare en voorspelbare partner te zijn. Het afgelopen jaar heeft het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael twee rapporten gepubliceerd over zogenaamde “meerjarige defensieakkoorden”.¹ Net als bijna alle andere Europese landen kampt ook Nederland met dalende defensiebudgetten en een groeiende kloof tussen wat er van de krijgsmacht wordt gevraagd en de middelen die de politiek toekent. Zorgen over de staat van de krijgsmacht en de door een inconsistente politieke koers veroorzaakte onzekerheid leidden in mei 2016 tot het bediscussieren in de Tweede Kamer van een ander begrotingsmodel.

De praktijk van meerjarige defensieakkoorden biedt mogelijkheden om meer stabiliteit en continuïteit voor het defensiebeleid te creëren en daarmee bij te dragen aan planningszekerheid, politieke betrokkenheid en een betere balans tussen ambities en middelen. In defensieakkoorden wordt een brede politieke consensus over het ambitieniveau van de krijgsmacht en de daarvoor benodigde middelen voor meerdere jaren vastgelegd. Binnen Europa zijn er verschillende varianten van defensieakkoorden waarbij het parlement in meer of mindere mate wordt betrokken.

INTERNATIONALE VARIANTEN VAN DEFENSIEAKKOORDEN

In Denemarken en Zweden is het parlement nauw betrokken bij de totstandkoming van defensieakkoorden. Een parlementaire commissie bereidt in deze landen rapporten voor waarin de internationale veiligheidssituatie wordt geanalyseerd. Dit vormt de basis voor de defensieakkoorden, waarin wordt opgenomen hoe de krijgsmacht op de veiligheidsomstandigheden moet reageren, welk ambitieniveau hierbij past, wat de inrichting van de krijgsmacht en krijgsmachtdelen moet zijn en waarin de hoogte van het defensiebudget wordt bepaald. In Denemarken vormen deze defensieakkoorden vijfjarige buitenparlementaire politieke akkoorden, terwijl in Zweden het akkoord wordt omgezet in een defensiewet. Ook de praktijk in Frankrijk is interessant. Daar worden de prioriteiten voor de krijgsmacht en de daarvoor benodigde middelen voor 5 à 6 jaar vastgelegd in de *“loi de programmation militaire”* (LPM). Deze militaire planningswet geeft uitvoering aan een witboek over defensie en nationale veiligheid dat de strategische visie voor de komende 15 jaar vastlegt. Dit witboek komen tot stand door middel van een intensief en inclusief proces, waarin militairen, overheidsfunctionarissen, parlementariërs, academici, denktankers en afgevaardigden uit de defensie-industrie worden geconsulteerd. De realisatie van de LPM hangt echter nog wel af van de daadwerkelijke allocatie van het defensiebudget. Een ander voorbeeld is Italië waar het beleid met betrekking tot grote materieelprojecten voor zes jaar wordt vastgelegd in een militaire planningswet. Deze wet is gebaseerd op de doelstellingen die zijn vastgelegd in het witboek, dat tot stand is gekomen door middel van een inclusief consultatieproces. Een dergelijk meerjarig kader zorgt voor continuïteit en zekerheid met betrekking tot grote investeringen.

De voordelen van defensieakkoorden zijn de stabiliteit, voorspelbaarheid en continuïteit die ze verschaffen over het beschikbare budget, het ambitieniveau en de taken en structuur van de krijgsmacht. De krijgsmacht is hierdoor voor meerdere jaren verzekerd van beleid en budget, waardoor een stabiele horizon tot stand komt voor defensieplanning. Doordat parlementariërs actief betrokken worden bij de totstandkoming van de visie over defensiestrategie en –beleid, versterkt het kennisniveau van defensie onder parlementariërs. Deze grotere betrokkenheid maakt hen bewuster van de relatie tussen veiligheidsdreigingen, het ambitieniveau en de hoogte van het defensiebudget. Dit proces draagt bij tot wederzijds begrip en groeiend vertrouwen tussen politieke partijen onderling en tussen de politiek en verschillende ministeries. Door te streven naar een consensus over de hoofdtaken van de krijgsmacht dragen defensieakkoorden daarnaast bij tot de creatie van een zogenaamd “strategisch narratief”: een

verhaal over wat een land wil met zijn defensie. Een dergelijk duidelijk verhaal kan een positief effect hebben op het draagvlak voor defensie. Hierdoor kunnen de akkoorden meer publieke steun voor defensie en de defensiebegroting bewerkstelligen.

De stabiliteit, voorspelbaarheid en continuïteit die voortvloeien uit defensieakkoorden kunnen daarnaast een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van Europese defensiesamenwerking. De akkoorden dienen niet alleen als intern communicatiemiddel, maar verschaffen ook openheid en duidelijkheid aan Europese partnerlanden. Door het vaststellen van de kaders voor defensiebeleid voor de komende 5 of zelfs 10 jaar en door dit te doen met een grote meerderheid van de politieke partijen, waardoor dit beleid ook na verkiezingen nagenoeg ongewijzigd kan blijven, dragen de akkoorden bij aan het versterken van het onderlinge vertrouwen. Indien defensieakkoorden Europees navolging krijgen, biedt dit mogelijkheden voor een systeem van onderlinge peer pressure en afrekenbaarheid, bijvoorbeeld als onderdeel van een “Europees semester voor defensie”. Bovendien bieden de akkoorden mogelijkheden tot het harmoniseren van planning, waardoor nieuwe samenwerkingsinitiatieven – wellicht in de vorm van een kopgroep, zoals de permanent gestructureerde samenwerking uit het EU-Verdrag toestaat – van de grond kunnen komen. Ten slotte verhogen defensieakkoorden de drempel om in internationaal verband gemaakte afspraken terug te draaien.

HUIDIGE PRAKTIJK DEFENSIEBEGROTINGEN

In de meeste Europese landen volgt de vaststelling van de defensiebegroting een jaarlijkse cyclus, waarbij regeringen vaak tussentijds de mogelijkheid hebben om de begroting aan te passen. Deze begrotingspraktijk geeft regeringen veel flexibiliteit, waardoor meerjarige perspectieven vaak niet lang houdbaar zijn gebleken. Door een gebrek aan steun voor defensie onder de bevolking en politici waren defensiebudgetten vaak het eerste slachtoffer bij bezuinigingen, zonder een adequate afweging van de gevolgen voor de capaciteiten en slagkracht van de Europese krijgsmachten. Hierdoor daalden de defensiebudgetten niet alleen in reële termen, maar ook als percentage van de overheidsuitgaven. Zo is in de afgelopen tien jaar het aandeel van defensiebudgetten in de totale overheidsuitgaven in Europa afgenomen van 3,86% in 2005 tot 2,95% in 2015.²

Aan de vrije val waarin de Europese defensiebegrotingen sinds het einde van de Koude Oorlog waren beland, is pas recent een halt toegeroepen. Voor het eerst in 25 jaar geven Europese landen weer meer uit aan defensie. In vergelij-

king met 2015 zijn de Europese defensiebudgetten dit jaar met gemiddeld 8,3% gestegen (in nominale termen).³ Met name in Oost- en Zuid-Europa, waar de gevolgen van de veranderde veiligheidscontext het hardst voelbaar zijn, zijn de defensiebudgetten sterk toegenomen (met respectievelijk 19,9% en 9,2%).⁴ Deze budgetverhogingen – die eigenlijk neerkomen op “verzachte” langetermijnbezuinigingen – vormen een trendbreuk. De jarenlange bezuinigingsdrift is echter zo langdurig en grootschalig geweest dat de balans tussen ambities en middelen ernstig verstoord blijft. Het ontbreekt Europese krijgsmachten nog steeds aan geld, middelen en personeel om de gestelde ambities te realiseren.

Vooraf investeringbudgetten hebben flink geleden onder de vele bezuinigingen. Om de materiële en personele exploitatie enigszins overeind te houden, is hierop relatief meer bezuinigd. Het aandeel van investeringen in de Europese defensiebegrotingen is als gevolg hiervan gedaald tot onder de NAVO-norm van 20%. Zo gaven Europese landen in 2014 ongeveer 9% minder uit aan investeringen dan in het jaar ervoor, waardoor de investeringsquote daalde tot 17,8%.⁵ Teruglopende investeringen hebben geleid tot verouderd materieel en een verslechterde onderhoudstoestand, met een vermindering van de operationele inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de Europese krijgsmachten tot gevolg. Ook kampen Europese krijgsmachten met een gebrek aan reserveonderdelen en onderhoudscapaciteit, waardoor capaciteiten vaak langdurig niet inzetbaar zijn. In 2015 waren de jachtvliegtuigen, gevechts- en transporthelikopters van Duitsland, Frankrijk, Italië en het VK bijvoorbeeld voor maximaal 50% inzetbaar.⁶ Naast een gebrek aan materieel is er een tekort aan capaciteit voor training en opleiding. De verhogingen van de Europese defensiebudgetten zijn daarom welkom, maar om de verstoorde balans tussen ambities en middelen te herstellen zijn meerjarige continuïteit en stabiliteit noodzakelijk.

LEIDENDE PRINCIPES DEFENSIEAKKOORDEN

Defensieakkoorden bieden mogelijkheden om meerjarige stabiliteit en continuïteit te creëren in het Europese defensiebeleid. Met het oog hierop moet een defensieakkoord aan een aantal voorwaarden voldoen.

Allereerst moeten defensieakkoorden een brede politieke consensus over het ambitieniveau van de krijgsmacht en bijbehorende middelen weerspiegelen. Het daarvoor vereiste budget moet de krijgsmacht voldoende in staat stellen om het geformuleerde ambitieniveau te realiseren. Om brede politieke en publieke steun voor de akkoorden te genereren is een inclusief en transparant proces

noodzakelijk. Parlementariërs van zowel regerings- als oppositiepartijen moeten daarom actief worden betrokken bij de totstandkoming van de akkoorden. Daarnaast moeten ook vertegenwoordigers van andere ministeries, externe experts, belanghebbenden, internationale organisaties (EU, NAVO en VN) en strategische partners worden geconsulteerd. Hierbij mag het akkoord niet leiden tot een weinig aansprekend of niet-richtinggevend resultaat door te veel compromissen. Politieke consensus mag in dit geval daarom niet worden verward met unanimitéit. Wel is het wenselijk dat over de hoofdtaken van de krijgsmacht overeenstemming bestaat. Voor een breed gedragen defensieakkoord is het daarenboven van belang dat er openheid heerst over de totstandkoming en de uitvoering van het akkoord.

Om de continuïtéit van defensieakkoorden te kunnen waarborgen moet de termijn van de akkoorden losstaan van de regeringstermijn. Hierdoor blijven de gemaakte afspraken geldig gedurende een langere periode, ook als er tussentijdse verkiezingen plaatsvinden. In de keuze voor een termijn moet een gedegen afweging worden gemaakt tussen de noodzaak voor stabiliteit en continuïtéit enerzijds en het belang van flexibiliteit anderzijds. Wil men voldoende stabiliteit en een solide planningsbasis kunnen bieden, moet een termijn van ten minste vijf jaar worden gehanteerd. Een langere termijn van bijvoorbeeld zes jaar biedt meer zekerheid, maar lijkt wel het maximale gezien de zich snel opeenvolgende ontwikkelingen in de veiligheidssituatie. Wat betreft de uitgaven voor investeringen op langere termijn kan een periode van bijvoorbeeld 15-20 jaar in aanmerking komen. Hiervoor zou kunnen worden gedacht aan het creëren van



een Defensie Materieel Investeringsfonds naar Brits model. Voor welke termijn ook wordt gekozen, het is van belang om een zekere mate van flexibiliteit in te bouwen zodat in tijden van grote veranderingen in de veiligheids- en/of politieke context het mogelijk is om af te wijken van de gestelde termijn.

Het streven naar overeenstemming is inherent aan defensieakkoorden en leidt ertoe dat het defensiebeleid een veel grotere politieke en inhoudelijke betrokkenheid eist van parlementariërs dan tot dusver in veel landen gebruikelijk is. Het is een van de voordelen van defensieakkoorden dat men naar een zo breed mogelijke overeenstemming streeft, waardoor van parlementariërs een actieve rol horen te spelen in de bepaling op langere termijn van het defensiebeleid. Parlementariërs moeten echter wel over voldoende onafhankelijke kennis en kunde kunnen beschikken om deze rol uit te voeren en tegelijkertijd hun kritische controlefunctie te behouden. Daarom moeten parlementariërs beschikken over voldoende eigen onderzoekscapaciteit of de mogelijkheid hebben om onderzoek uit te besteden.

Ten slotte is het van belang dat de akkoorden rekening houden met de internationale afspraken. De akkoorden moeten aandacht besteden aan de door de EU en NAVO geïdentificeerde tekortkomingen op capaciteitengebied, mogelijkheden voor internationale samenwerking en scenario's waarin snelle reactiemachten inzetbaar zijn. Op deze manier maken defensieakkoorden het defensiebeleid inzichtelijk voor partnerlanden en dragen ze bij aan het versterken van het onderlinge vertrouwen.



DRIE VARIANTEN VAN DEFENSIEAKKOORDEN

76

Er zijn ruwweg drie varianten van defensieakkoorden te onderscheiden, waarbij de leidende principes die hierboven zijn geïdentificeerd in meer of mindere mate naar voren komen. Dit zijn (1) de ambitieuze variant, (2) de tussenvariant en (3) de “*light*” variant. De keuze voor een variant hangt af van de specifieke politieke en strategische cultuur en parlementaire tradities van een land.

De ambitieuze variant

De ambitieuze variant ligt in lijn met wat in Zweden of Denemarken gangbaar is. Hierbij ligt aan de basis van de akkoorden een brede analyse van de veiligheidscontext, uitgevoerd door een commissie die is samengesteld uit parlementariërs van alle deelnemende fracties, aangevuld met deskundigen van de relevante ministeries, de krijgsmachten en kennisinstituten. Deze commissie zou in het schrijfproces worden bijgestaan door de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken. Idealiter kunnen parlementariërs zelf een beroep doen op onafhankelijke expertise. In deze brede veiligheidsanalyse worden de kernveiligheidsbelangen geïdentificeerd en wat ervoor nodig is om deze te waarborgen. Dit vormt de basis voor een defensieakkoord, waarin voor minimaal vijf jaar de belangrijkste taken en inrichting van de krijgsmacht met bijbehorend gedetailleerd financieel kader worden vastgelegd. Voor langetermijninvesteringen, bijvoorbeeld in materieel, zou deze termijn kunnen worden verlengd tot 15 of zelfs 20 jaar. Hiervoor zou een Defensie Materieel Investeringsfonds kunnen worden gecreëerd, met een aparte meerjarige status in de begroting. De ondertekenende partijen stemmen ermee in dat het defensieakkoord voor de afgesproken termijn van kracht blijft, ondanks de eventuele vorming van een ander kabinet.

Tussenvariant

Een tussenvariant onderscheidt zich van de ambitieuze variant in de status van het resulterende defensieakkoord. Dit akkoord krijgt geen wettelijke status, maar heeft de status van een politiek akkoord tussen fracties en is daarmee minder ingebed in de parlementaire reglementen. Voor het bepalen van de veiligheids-politieke analyse wordt het parlement nadrukkelijk betrokken bij de inhoud, maar heeft het in tegenstelling tot de ambitieuze variant niet de voortrekkersrol. De geldigheidstermijn blijft minimaal vijf jaar, met een langere termijn voor investeringsuitgaven. De financiële paragraaf is minder gedetailleerd, maar dient als richtlijn voor de uiteindelijke jaarlijkse begroting die erop is gebaseerd.

“Light” variant

De lichte variant is een defensieakkoord waarin een, bij voorkeur ruime, meerderheid van het parlement een aantal principes en ijkpunten van het defensiebeleid over een langere termijn opstelt en onderschrijft. Dit akkoord onderstreept het belang van continuïteit en stabiliteit voor de defensieorganisatie en streeft ernaar om ambities en middelen in balans te brengen. Het akkoord is opgesteld om over de coalitietermijn heen te reiken en speelt een belangrijke rol als kader bij de opstelling en behandeling van de defensiebegroting.

Of de ambitieuze variant ook in andere landen haalbaar is, hangt sterk af van de politieke urgentie die voelbaar is rond het thema veiligheid en defensie. De politiek in Zweden en Denemarken is al decennialang vertrouwd met het sluiten van akkoorden over de grenzen van coalitiepartijen en -termijnen heen. In veel andere Europese landen is de betrokkenheid van parlementen bij de totstandkoming van defensiebeleid geen vanzelfsprekendheid, omdat veiligheid en defensie vaak worden gezien als de verantwoordelijkheid van de regering. Het invoeren van defensieakkoorden naar Zweeds of Deens model vereist politieke moed en een politieke cultuur waarin onderling vertrouwen mogelijk is. Maar het vereist ook de erkenning dat veiligheids- en defensiebelangen een zaak van high politics zijn, een essentieel publiek goed, die politieke belangen op korte termijn overstijgen. In sommige landen zal dit niet haalbaar zijn. Daar kunnen de lichtere varianten van defensieakkoorden een uitkomst bieden om toch meerjarige stabiliteit en continuïteit te creëren voor de krijgsmacht.

Conclusies en aanbevelingen

De Europese democratieën worstelen met het rondkrijgen van hun begrotingen en om de verworvenheden van de verzorgingsstaat overeind te houden. Het is niet eenvoudig aan de kiezers uit te leggen dat gezondheidszorg en onderwijs concurreren met investeringen in de krijgsmacht, een veel abstracter en vervan-mijn-bedshow voor vele burgers. Het vraagt politiek leiderschap om wel zorg te dragen voor een van de fundamenteelste plichten van de staat, het waarborgen van de veiligheid. Gezien de complexe en onvoorspelbare, maar ook verslechterende veiligheidssituatie van de laatste jaren lijkt dit urgenter dan ooit. In navolging van landen zoals Zweden en Denemarken is het te overwegen om via meerjarige defensieakkoorden de krijgsmacht te verzekeren van een stabiel beleid en bijbehorende middelen voor langere termijn. Als deze zekerheid op langere termijn navolging krijgt, kan dit een positief effect hebben op de Europese defensiesamenwerking. Het nauw betrekken van de politiek bij de

totstandkoming van een langetermijnvisie over het evenwicht tussen de opgaven van de krijgsmacht en de middelen zou tot meer samenwerking moeten leiden, zowel op operationeel gebied als bij de ontwikkeling en aanschaf van materieel. De synchronisatie en harmonisatie van planning maken operationele samenwerking en gezamenlijke investeringen in materieel veel eenvoudiger.

In Nederland is een bewustwordingsproces gaande waarbij de defensiebegroting niet langer de sluitpost van de begroting kan zijn. Of er een ruime politieke meerderheid zal zijn die afspraken over langere termijn wil maken op het gebied van defensie zal bij de coalitieonderhandelingen blijken na de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2017. Hoe de verschillende Europese regeringen het ook aanpakken, er zal voor “de lange termijn” in de Europese hoofdsteden een stevig fundament moeten worden gelegd onder de defensieorganisaties. Alleen dat maakt het mogelijk om geloofwaardig samen te werken en de Europese belangen en waarden te verdedigen.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: Meerjarige defensieakkoorden, Europese samenwerking

¹ Margriet Drent & Minke Meijnders, *Multi-year Defence Agreements: a Model for Modern Defence?*, *Clingendael Report, september 2015* en Anne Bakker & Margriet Drent, *Meerjarige Defensie Akkoorden in Nederland*, *Clingendael Rapport*, mei 2016.

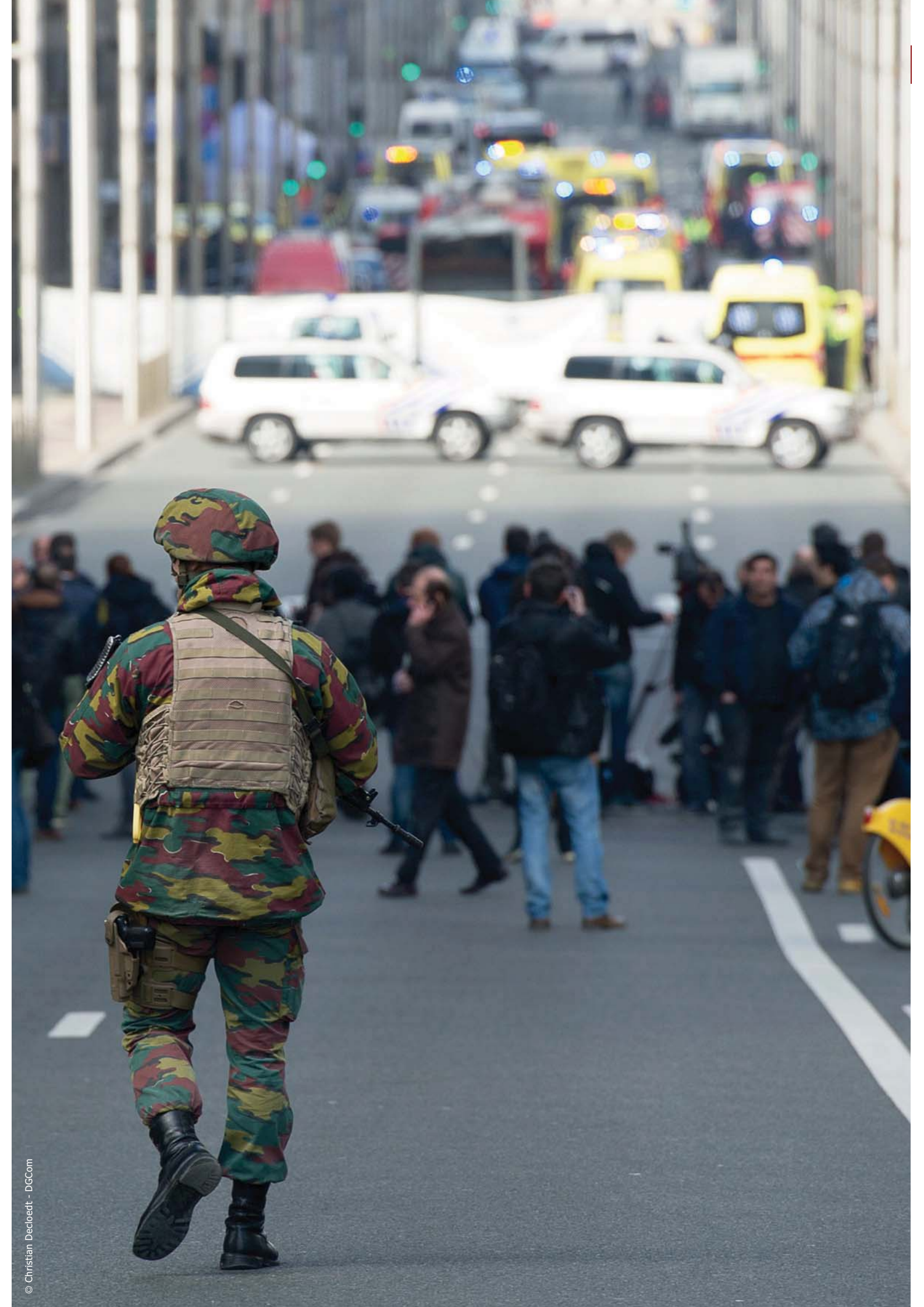
² Europees Defensieagentschap, *Defence Data 2014, 2016*, p. 3.

³ Alessandro Marrone, Olivier De France, Daniele Fattibene (eds.), *Defence budgets and cooperation in Europe: Developments, trends and drivers, januari 2016*, p. 8.

⁴ Ibid.

⁵ Europees Defensieagentschap, *Defence Data 2014, 2016*, p. 20-22.

⁶ Olivier de France, “*Defence budgets in Europe: Downturn or U-turn?*”, *EUISS Issue Brief 12*, mei 2015, p. 4.



Does military support increase terrorist threat in the home country?

CIND DU BOIS

Professor Dr Cind Du Bois started her academic career at the *Vrije Universiteit Brussel* (VUB) where she also obtained her PhD in 2007. Since then she has (co-)authored more than thirty peer-reviewed articles. Since 2009 she is professor in Economics in the Department of Economics, Management & Leadership at the Royal Military Academy in Brussels. She heads the Chair of Economics.

Op 22 maart 2016 was België het doelwit van twee terroristische aanslagen waarbij 32 dodelijke slachtoffers en talrijke gewonden vielen. Ons land was in shock. Zowel de recente aanslagen in Brussel als de verijdelde aanslag in Verviers en de gebeurtenissen in Parijs en Nice tonen ons dat terrorisme akelig dichtbij komt. Zijn deze terroristische aanslagen in Europa een gevolg van de militaire steun die wij leveren in de strijd tegen het terrorisme? Betalen we de prijs voor onze militaire aanwezigheid in landen waar terroristische groeperingen actief zijn? In dit artikel bieden we een antwoord op deze vraag.

Le 22 mars 2016, la Belgique était la cible de deux attaques terroristes causant la mort de 32 personnes et de nombreux blessés. Notre pays se réveillait en état de choc. Les récents attentats de Bruxelles ainsi que les attentats déjoués de Verviers et les événements de Paris et de Nice nous montrent que le spectre du terrorisme plane sur nous. Ces attentats en Europe sont-ils une conséquence de l'appui militaire que nous livrons à la lutte contre le terrorisme ? Payons-nous le prix de notre présence militaire dans les pays où des groupes terroristes sont actifs ? Dans cet article, nous apportons une réponse à cette question.



INTRODUCTION

82

Since the 11 September 2001 attacks on the World Trade Center in New York, the Western world no longer perceives terrorist attacks as remote events. As a result, a number of military interventions have been initiated with the purpose of defeating and eliminating terrorist organisations. The frequency and the lethality of more recent attacks (Paris, Brussels, Nice ...) however weakened the public support for participation in the War on Terror. The fear is dictated by the idea that participation in this war will have a backlash effect by increasing the proneness of the own country to international terrorism. Anecdotic evidence supporting this fear can be found in a videotape made by one of the suicide bombers of the 2005 attacks in London in which the terrorist explicitly states “what you have witnessed now is only the beginning [...] until you pull your forces out of Afghanistan and Iraq” and in the IS statement after the Paris attacks in November 2015: “Let France and those who walk in its path know that they will remain on the top of the list of targets of the Islamic State, and that the smell of death will never leave their noses as long as they lead the convoy of the Crusader campaign [...]”. This article summarises the results of an academic study that provides statistical support for this anecdotic evidence¹.



DATA

In order to test our hypothesis, we created a database for all NATO countries for the period 1998 to 2007 including information on their military support as well as on the terrorist attacks in these countries². Since a country can provide military support to a foreign government in different ways, we included multiple indicators to measure this support. Beside the number of deployed personnel in foreign military missions, we also considered the effects of the supply of military equipment and of the arms exports to a country. In order to retrieve the deployment data (troops and material), we used *The Military Balance*, the annual assessment of military capabilities by the International Institute for Strategic Studies (IISS). The information on arms exports is found in the annual publications of the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). While all of these variables measure a certain aspect of military support, they do not necessarily reinforce each other. Sometimes countries support foreign governments in multiple ways (e.g. USA in 1998 with 1,567 troops in the Middle East and arms exports totalling \$3.995 million), whereas others give only one line of support (e.g. France deployed 1,200 troops in Senegal in 1999, but did not export weapons to the country). Another important factor to be taken into account relates to the relative importance of the numbers. For terrorist organisations, the addition of 100 foreign troops to a country that has 10,000 troops clearly creates a different situation than the addition of 100 foreign troops to a country with 100 troops. Hence, we relate all of our variables of military support to the military capacity of the home country in order to make them relative variables.

In order to test our research hypothesis, we wanted to know that if country X decides to provide military support to country Y, country X will more likely become a target for terrorists originating from country Y and not just by any random terrorist group. To that end, we needed to construct our dependent variable in a dyadic form relating source and target country (e.g. we pair Belgium with Afghanistan for each year to find out whether Belgian troops deployment in Afghanistan induced attacks that originate from that country). This procedure resulted in a total of 50,980 observations in our database. The information on the number of attacks for each country is extracted from the Global Terrorism Database (GTD). For all these observations, our database showed a total of 262 attacks divided over 145 dyads. These dyads are highly diverse, with 17 out of 28 target countries reporting at least one act of transnational terrorism. The attacks originated in 35 different countries.

The likelihood that a country will be targeted by terrorist organisations is of course not only determined by its foreign policy actions. Hence, we also included control variables, i.e. variables which have been proven to significantly affect the terrorist threat in literature. Earlier studies have indicated that richer and larger countries are more vulnerable to terrorist attacks. Apparently, wealthier countries have a greater likelihood to be targeted by international terrorist groups. In order to account for this effect of wealth, we included the gross domestic product (GDP) per capita in our analysis. When controlling the size of the country, we also included the total population size. Information on these two variables comes from the World Bank. Not only wealth and size but also the regime type of the target country has proven to affect the attractiveness of this country for terrorist attacks. Here the literature is less conclusive. While some authors suggest a negative relationship between the degree of democracy and the level of transnational terrorism, most empirical work suggests a positive relationship. In other words, the more democratic the regime in a country is, the higher the probability that it will sustain a transnational terrorist attack. To control the possible effect of the democracy level on the probability that a country is targeted by terrorists, we also entered the polity index in our regression. This measure is an index with a value ranging from -10 (strongly autocratic) to +10 (strongly democratic). Finally, we included as well a distance variable indicating the distance between the capital of the target country and the capital of the terrorist home country, as it can be expected that distance is negatively related to the probability of a terrorist attack³. Information on this last control variable can be found in the Eugene Database.

With respect to our dependent variable, i.e. the “vulnerability” of a country in terms of terrorist targeting, we used the number of attacks against citizens in that country. A quick overview of our data identified enormous differences in figures between the 28 NATO countries. During the entire sample period, Poland, for example, was never the target of a terrorist attack, while the USA suffered attacks against its citizens in each year of the studied period.

EMPIRICAL RESULTS

In order to test whether military support leads to an increased terrorism threat, we used the dyad design dataset with observations for every “couple of (source and target) countries” over a period of 10 years.

Our results provided support for our research hypothesis. The results docu-

mented a significant positive effect from military deployment as well as from the dummy variable indicating whether the target country exports arms to the source country⁴. Hence, countries that deploy troops in another country are more likely to be attacked by terrorist groups that originate in that country. For the average observation, the number of attacks is expected to increase by a factor of 1.002 in the case where relative deployment is raised by one unit. Exporting arms even increases the likelihood of a terrorist attack by a factor exceeding 2. The variable measuring the amount of material sent by a nation with its deployment does not seem to have a meaningful influence on the number of attacks. With respect to the control variables, our results are largely in line with earlier literature. The relationship between GDP per capita of the target country and of an attack is supported. Richer countries seem to be more often the target for transnational terrorists. With respect to the population variable, we also find a clear positive effect. The polity variable of the target country appears, however, to not be significant. The results are therefore in line with the earlier results, suggesting that the regime type as such is not significant in explaining the “attractiveness” of a county as a target of terrorism. Finally, for the variable measuring the distance between the two countries, we also find a significant result for the number of attacks (only a 10% significance).



A study of the relationship between military support and transnational terrorism aligns, almost necessarily, with a discussion on causality. Of course,

one could wonder whether terrorist attacks are a reaction to the deployment of troops (as a signal from terrorist organisations to the world not to interfere in their conflicts), or whether military deployment to specific regions follows from attacks by terrorist groups from these countries. More specifically, are the 22 March 2016 Brussels attacks a backlash effect of the Belgian deployment in Iraq, or is the decision to send Belgian troops to Syria a consequence of these attacks? In order to tackle this causality issue, we also looked at the longer-term relationship. If military support causes terrorist attacks, these attacks might not only be explained by military support in the same year, but could also depend on past decisions dealing with military actions. The results of our empirical model⁵ indicate indeed that decisions to support a foreign country one year can increase the likelihood of attacks the following year. With respect to military deployment, this effect fades after two years, whereas the effect lasts longer than two years for arms exports⁶.



CONCLUSION

This article provides sound empirical evidence that military support leaves the providing country more prone to terrorism. Sending troops increases the probability both of casualties among the troops and of fatalities among citizens due to the backlash effect of the deployment. Therefore, this study indicates

that proactive measures towards terrorism, such as military deployment in the conflict area, have an even higher cost (in terms of increased risks) than previously assumed and than officially stated. Hence, governments should take this increased cost into account when deciding whether or not to deploy troops in foreign missions. Proactive measures are, however, a crucial ingredient for a successful counterterrorism strategy. Consequently, this study should in no way be interpreted as a call towards a less proactive and a more repressive policy towards terrorism. While repressive measures (e.g. Operation Homeland) aimed at protecting potential targets are very important, the transnational character of terrorism (threat) requires a more comprehensive approach, including both repressive as well as proactive measures. At international level a proactive counterterrorism strategy is plagued by the free rider problem resulting in a general underspending. However, if every country only focuses on defensive counterterrorism measures, the world will be even worse off.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Keywords: Transnational terrorism – military support – backlash effect

¹ The article is based on the C. Du Bois & C. Buts, “Military support and transnational terrorism”, *Defence and Peace Economics*, vol. 27 n° 5, 2016, pp. 626-643.

² As we are interested in the effect of military support to foreign countries, we analyse only international terrorist attacks.

³ The variable equals 0 if the two countries share a border.

⁴ We entered arms exports as a dummy variable in our analysis since the data showed a very large dispersion.

⁵ Since including lagged military deployment variables would create multicollinearity problems, we used a Koyck approach as well as a negative binomial model with changes of the deployment level instead of absolute values.

⁶ Since military material was not statistically significant in the first original model, we did not include this variable in this study.



Sommet de l'OTAN à Varsovie, un succès ...

SERGE VASSART

Après avoir suivi la session principale 120 du Collège de Défense de l'OTAN, le colonel d'aviation breveté d'état-major Serge Vassart a exercé la fonction de conseiller militaire adjoint durant près de trois ans. Depuis le 1er avril 2015, il est le conseiller militaire du représentant permanent de la Belgique auprès de l'OTAN (BELOTAN).

Het is nu al drie maanden geleden dat de NAVO haar laatste top achter de rug heeft. Wat werd daar beslist? Waarom is die top zo belangrijk voor de NAVO, voor de Europese geallieerden, voor ons land en zeker voor Defensie? Dit artikel tracht de lezer hierop een antwoord te geven. Geallieerde toppolitici bestempelen deze vergadering als een succes. De toen genomen beslissingen bepalen het toekomstige veiligheidsbeleid van de meeste Europese landen. Dit zal gevolgen hebben voor hun buitenlands en defensiebeleid en de verwachtingen ten opzichte van hun strijdkrachten zullen enorm stijgen, zowel kwalitatief als kwantitatief. Dit brengt niet alleen bijkomende lasten maar ook nieuwe opportuniteiten met zich mee. Het is in onze ogen belangrijk dat we dit, allen op ons niveau, beseffen.

Les 8 et 9 juillet derniers, Varsovie a accueilli le dernier sommet de l'OTAN en date. À cette occasion, les chefs d'État et de gouvernement ont pu aborder des questions sécuritaires stratégiques pour l'Alliance.

Comprendre la dynamique du fonctionnement de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) permet de bien cerner l'intérêt d'un sommet, ses enjeux et ses résultats. À cet égard, un bref rappel de certains fondements et principes inhérents à l'Alliance ne peut être que bénéfique. L'OTAN est en fait l'organisation qui, sous la direction du secrétaire général, traduit la volonté des Alliés (Alliance) en politiques et actions concrètes. Évoquer l'OTAN en Belgique conduit quasi naturellement à penser à son quartier général dont le siège est situé à Bruxelles et dont la structure comprend le Secrétariat international (en



quelque sorte un état-major civil et politique) et l'État-major militaire international. Au sein de l'Alliance, en matière de prise de décisions, la seule règle qui prévaut est celle du consensus. Toutes les décisions sont prises par le Conseil de l'Atlantique nord (CAN), au sein duquel siègent les vingt-huit représentants permanents des pays alliés. Tous les travaux de l'OTAN s'envisagent comme un programme global et cohérent, échelonné en étapes successives. Celles-ci sont généralement rythmées par les réunions régulières du Conseil, par les réunions ministérielles au niveau des ministres des Affaires étrangères ou de la Défense, et par les sommets au niveau des chefs d'État et de gouvernement. La tenue d'un sommet est une décision politique prise à vingt-huit. Son organisation et sa préparation sont prises en charge par l'OTAN, sous la direction politique des vingt-huit Alliés, au travers notamment du contrôle exercé par le Conseil.

Selon les enjeux sécuritaires et politiques auxquels l'Alliance est confrontée, il convient de s'assurer régulièrement que les plus hautes autorités politiques en charge des gouvernements respectifs des vingt-huit pays alliés se réunissent à des fins de consultation et d'échange de points de vue. Traditionnellement, les sommets de l'OTAN sont donc l'occasion, pour les chefs d'État et de gouvernement des pays alliés, de porter une attention particulière aux politiques et à l'action de l'Alliance. Le Sommet de Varsovie n'a pas failli à la tradition et s'est également pleinement inscrit dans la ligne de la précédente rencontre au pays de Galles, en septembre 2014. Il a permis aux plus hautes autorités politiques alliées de faire le point sur les décisions qui avaient été prises à cette époque et d'entériner les travaux réalisés entre-temps, notamment sur le plan d'action « réactivité » ou *Readiness Action Plan* (RAP) en anglais. En complément du bilan des réalisations, il est également indispensable que ces mêmes autorités émettent des directives de haut niveau pour initier d'importantes nouvelles évolutions stratégiques au sein de l'Alliance censées répondre aux besoins sécuritaires que les Alliés ont reconnus. C'est enfin aussi l'occasion de réaffirmer politiquement l'ambition et la volonté collective d'agir de l'Alliance. Sous cet angle, le Sommet de Varsovie a répondu aux attentes.

ESSENCE DU SOMMET

Concrètement, les chefs d'État et de gouvernement des pays alliés ont reconnu que l'Alliance est confrontée à un éventail de défis sécuritaires sans précédent, et qu'un arc d'insécurité et d'instabilité s'observe à la périphérie de l'OTAN et au-delà. À côté des flux de migrants et des catastrophes humanitaires provoqués par plusieurs conflits dans les régions de la zone du Moyen-Orient et de

l'Afrique du Nord (MENA), l'attitude militairement assertive de la Russie et l'expansion fulgurante du terrorisme islamique radical justifient amplement la tenue d'un sommet. Face à la nature et à la persistance de ces menaces à l'égard de la sécurité et la stabilité en Europe, nos chefs d'État et de gouvernement se sont effectivement déclarés en faveur d'un regain d'attention pour la dissuasion et la défense collective. Ils ont cependant également insisté pour conserver, en parallèle, la capacité de répondre à des crises au-delà des frontières de l'Alliance et de continuer à contribuer activement au renforcement de la sécurité internationale en aidant les partenaires et en collaborant avec les autres organisations internationales. Dans ce contexte, ils ont entériné de nombreuses décisions en vue de renforcer la posture de dissuasion et de défense, tout en dynamisant les efforts de projection de stabilité pour appuyer l'action de la communauté internationale et, en premier lieu, de l'Union européenne. Ce faisant, les chefs d'État et de gouvernement ont pris les décisions nécessaires, faisant en sorte que l'Alliance puisse continuer de s'acquitter efficacement de ses trois tâches fondamentales : la défense collective, la gestion de crise et la sécurité coopérative, qui restent toutes pleinement pertinentes. Elles sont complémentaires et contribuent à la sauvegarde de la liberté et de la sécurité de tous ses membres, comme le prévoit le Concept stratégique de 2010.

Sous l'angle de son contenu, ce sommet est perçu comme un succès remarquable. D'aucuns le qualifient même de sommet historique. Plusieurs éléments objectifs permettent d'en attester : les chefs d'État et de gouvernement ont entériné de nombreuses décisions concrètes et importantes et la coopération entre l'OTAN et l'UE a sensiblement gagné en attention (cf. la déclaration conjointe OTAN-EU entre le secrétaire général de l'OTAN, le président du Conseil européen et le président de la Commission européenne).

DÉCISIONS ET AVANCÉES CONCRÈTES

Les décisions prises concernent l'adaptation militaire, politique et institutionnelle à long terme de l'OTAN. Ces décisions ont comme base le plan d'action « réactivité » adopté au pays de Galles et, en particulier, la mise en œuvre des mesures d'adaptation prévues. Elles exigent, entre autres, de s'employer à renforcer la large posture de dissuasion et de défense de l'OTAN. Parmi la quinzaine de mesures initiées dans le cadre du renforcement de la posture, les décisions les plus concrètes et visibles sont l'engagement de mettre en place des éléments de présence avancée renforcée¹ dans les pays baltes et la Pologne, et le choix de développer des options pour une présence avancée adaptée² dans la région sud-

est de l'Alliance et de la mer Noire. Ce sont aussi celles qui exigeront de la part des Alliés des efforts substantiels à court terme. En complément des efforts pour renforcer la posture, il est également utile de souligner les objectifs convenus en vue d'améliorer la résilience et l'état de préparation du secteur civil, de renforcer la cyberdéfense et d'établir le cyberspace en tant que domaine opérationnel. La projection de stabilité a également fait l'objet d'une attention spécifique lors du Sommet, avec comme résultat la volonté ferme de contribuer davantage à l'action de la communauté internationale. Les opérations en cours, qui font aussi partie du core business de l'Alliance, n'ont pas été oubliées. Qu'il s'agisse d'opérations de longue date comme la KFOR³ ou la mission Resolute Support⁴, qui a succédé à la FIAS, ou d'opérations récentes comme l'appui à la gestion des flux de migration en mer Égée, tous les chefs d'État et de gouvernement ont été unanimes pour souligner leur valeur ajoutée et l'intérêt de les poursuivre. La dimension maritime a été plus spécifiquement mise en évidence compte tenu des besoins et des défis dans ce domaine. L'évolution des opérations actuelles (*Ocean Shield* et *Active Endeavour*⁵) a été abordée dans la perspective d'une meilleure exploitation des moyens et d'une collaboration accrue avec l'opération EUNAVFOR MED Sophia de l'Union européenne. Le lecteur intéressé par plus de détails sur toutes ces décisions et ces questions pourra les trouver dans le classique « communiqué du Sommet » qui reflète traditionnellement tous les thèmes et sujets abordés et en présente les contours âprement négociés entre Alliés. La déclaration issue lors d'un Sommet est généralement considérée comme le reflet exhaustif de l'état du consensus entre les Alliés.

SOUS L'ANGLE DE LA PERCEPTION ET DE LA COMMUNICATION

En plus d'être une réunion à haut niveau pour décider de la politique et de l'action de l'Alliance, chaque Sommet est aussi un test pour la crédibilité de l'OTAN ainsi qu'une opportunité de communiquer sa détermination et sa force au grand public et au monde international en général. La crédibilité de l'Alliance et la perception qu'en ont les populations alliées, les partenaires, y compris les autres organisations internationales, et les adversaires potentiels, sont d'une importance cruciale. C'est en quelque sorte la clé de voûte de l'édifice. Pour être effective et crédible, une Alliance doit montrer qu'elle est unie, forte et solide. Face à l'environnement sécuritaire actuel, aux défis auxquels l'Alliance est confrontée et à l'atmosphère économique et budgétaire européenne morose, il n'est pas si simple de maintenir l'unité, la cohésion et un fort esprit de solidarité entre vingt-huit nations aux parcours, cultures et perceptions différents. Malgré cela, même sous cet angle, il n'est nullement usurpé de dire

que ce Sommet est un réel succès et est prometteur pour l'avenir. Parmi les éléments objectifs qui en attestent, nous retiendrons notamment la cohésion préservée entre alliés, l'OTAN étant perçue comme une « force tranquille » et non pas comme une organisation va-t-en-guerre ; les positions antagonistes qui existent naturellement dans une telle Alliance n'ont pas émergé et cela n'a pas été un sommet anti-Russie. D'un autre côté, personne n'est dupe, les Alliés ont pleinement conscience des points faibles et des vulnérabilités qui caractérisent l'Alliance. Rien n'est jamais acquis, la cohésion d'une Alliance doit s'entretenir en permanence.

93

POUR LA BELGIQUE EN GÉNÉRAL ET LA DÉFENSE EN PARTICULIER

Pour la Belgique, qui a fait du multilatéralisme le fondement de sa politique étrangère et de sécurité, maintenir sa place au sein de l'Alliance est vital et il n'existe aucune alternative. Se désintéresser de l'OTAN n'est pas envisageable, ni politiquement parlant, ni d'un point de vue sécuritaire. Cela aurait par ailleurs des conséquences que nul n'ose imaginer, économiquement, mais aussi inévitablement en termes de relations internationales. Bien au contraire, la situation sécuritaire et la dynamique géopolitique actuelle ne font que renforcer l'importance du multilatéralisme reposant à la fois sur l'OTAN, l'UE et les Nations unies. Dès lors, en tant qu'allié, la Belgique n'a pas d'autre choix que de veiller à préserver ses acquis et sa position. Indéniablement, cela comporte des implications en termes d'efforts à consentir, mais cela génère aussi des opportunités qu'il faudrait veiller à exploiter. Il est clair que la mise en œuvre de toutes les mesures prises par l'OTAN repose sur la mise à disposition par chaque Allié de capacités, de forces et de moyens adaptés, tant qualitativement que quantitativement, de façon équitable au regard du poids relatif de chaque membre de l'Alliance (*fair burden-sharing*). Pour la Belgique, au vu du désinvestissement constant de ces dernières décennies dans la Défense, des efforts conséquents s'imposent incontestablement pour rétablir un potentiel capacitaire à la hauteur des ambitions collectivement agréées et ainsi mieux répondre aux attentes des Alliés envers nos forces armées. Vis-à-vis de l'OTAN, la première responsabilité de la Belgique est surtout de ne pas rester à la traîne. N'oublions pas qu'à l'époque, nos autorités ont accepté de fonder cette alliance défensive parce que toute l'Europe, y compris notre pays, en avait grand besoin. Il est impératif de veiller à acquérir et développer les bonnes capacités, mais il est aussi critique que la Belgique se soucie en parallèle de la résilience de son appareil d'État et de sa société. Il convient de ne pas devenir un maillon faible. Une approche interdépartementale de la sécurité et de la résilience est dès lors redevenue

incontournable. Il est aussi, par exemple, crucial de veiller à synchroniser le processus national de prise de décision avec celui de l'OTAN et de l'UE, afin de ne pas compromettre la réactivité que recherchent ces deux organisations du point de vue sécuritaire et qui coûte tant d'efforts aux défenses alliées.

En raison de leur caractère bien souvent proéminent, nous avons naturellement tendance, mais à tort, à nous focaliser uniquement sur les implications et, ainsi, de ne même pas voir les opportunités que les adaptations et efforts requis peuvent présenter. Alors que notre industrie et notre potentiel économique ne se portent pas bien, il faut aussi veiller à ne pas passer à côté des opportunités. Au lendemain du Sommet de Varsovie, l'OTAN et notamment le Commandement allié Transformation (*Allied Command Transformation*, ACT) tirent parti de la dynamique du Sommet pour développer de nouveaux concepts et promouvoir des approches novatrices, une relation plus proche avec l'industrie. Toutes ces initiatives sont potentiellement porteuses à la fois dans les domaines industriels classiques liés à l'armement, mais aussi dans d'autres secteurs comme ceux des technologies de pointe en matière de gestion des données, de visualisation, de robotique, de systèmes autonomes ou encore de techniques médicales à distance. Avec son slogan « *Improving today, shaping tomorrow and bridging the two* », l'ACT a entrepris une campagne de sensibilisation dirigée tous azimuts vers nos autorités politiques et militaires, nos dirigeants d'entreprises et nos académiciens et chercheurs. Il est important que nos décideurs militaires en aient conscience, en comprennent les enjeux et les opportunités et puissent veiller à ne pas rester en dehors du coup.

EN PRATIQUE, QUID POUR LE FUTUR ?

Tant pour le grand public que pour les experts des matières sécuritaires, l'impression générale semble confirmée que ce sommet est un succès. Tous partagent ce point de vue. Néanmoins, pour les praticiens au quotidien de la réalité « otanienne », il faut aussi reconnaître que les Alliés sont maintenant avant tout confrontés aux défis à relever pour assurer la mise en œuvre des ambitions politiques déclarées. Ces défis sont généralement de telle nature qu'ils plombent l'enthousiasme ambiant pour remémorer rapidement les contingences et contraintes pratiques et matérielles auxquelles les Alliés font face au quotidien. C'est souvent à partir de ce stade-ci et pour les mois suivants que le bât blesse et que les choses se compliquent, tant pour l'OTAN que pour les Alliés individuellement et collectivement. C'est cette réalité qu'il nous faudra continuer d'aborder au courant des semaines et mois à venir en vue du prochain sommet.

C'est ainsi que fonctionne cette organisation et c'est sa crédibilité qui est en jeu. Par ailleurs, la prochaine étape déclarée est proche. Ce sera le Sommet de Bruxelles en 2017.

Sans que l'on s'en rende compte, la multitude et la complexité des questions de sécurité internationale monopolisent notre attention et nous aveuglent au point que nous risquons de perdre de vue la raison d'être et la véritable valeur de cette Alliance à vingt-huit, bientôt vingt-neuf pays, qu'incarne l'OTAN. Cette organisation unique au monde et à vocation exclusivement défensive, a permis, au cours des six dernières décennies, d'assurer la paix, la stabilité en Europe ainsi que la promotion et la défense des valeurs universelles en son sein et à sa périphérie. Aujourd'hui encore, elle offre aux Alliés les moyens uniques de pérenniser cette action. Ne l'oublions jamais : sans l'OTAN, comment feraient nos nations ? Quels autres défis auraient-elles à relever et à quel prix ? C'est dès maintenant qu'il faut faire sa part d'efforts pour préserver à l'Alliance sa pleine pertinence. Dans ce contexte, les jeunes générations de cadres politiques et militaires ont certainement leur rôle à jouer.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Mots clés : OTAN – sommet – Varsovie

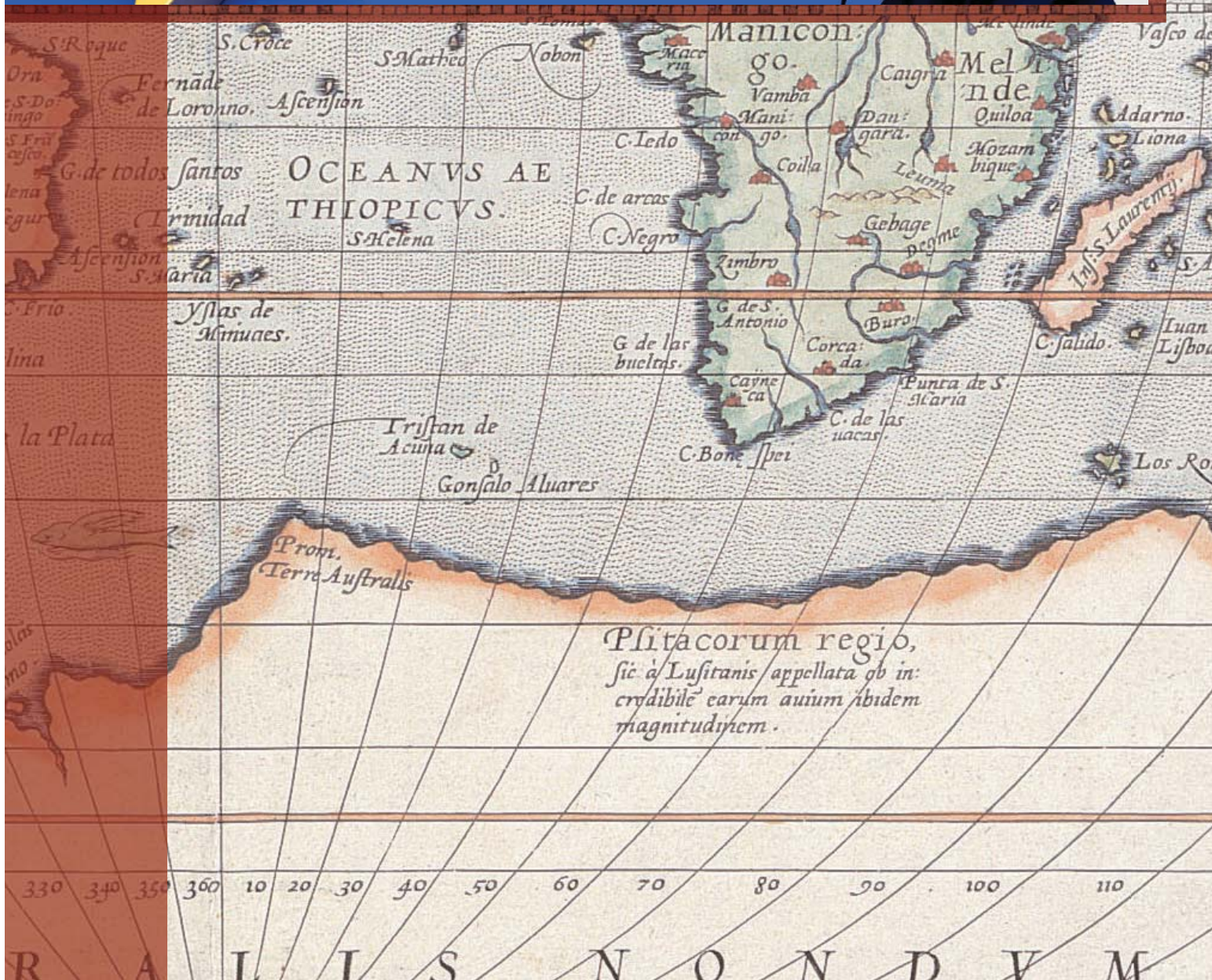
¹ *Enhanced Forward Presence*.

² *Tailored Forward Presence*.

³ Opération OTAN de soutien à la paix au Kosovo – *the Kosovo Force* (KFOR) – depuis juin 1999.

⁴ La Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) était la mission d'assistance et de sécurité de l'OTAN mise en place en décembre 2001 conformément à la résolution 1386 des Nations unies. Son objectif premier était de lutter contre l'insurrection talibane. Elle a ensuite évolué pour assurer l'entraînement des forces de sécurité de l'Afghanistan et assister les autorités afghanes dans la reconstruction de ses institutions gouvernementales. *Resolute Support* est la mission OTAN de formation, de conseil et d'assistance qui a succédé à la FIAS le 1^{er} janvier 2015.

⁵ L'opération *Ocean Shield* est une mission de l'OTAN dont l'objectif était de lutter contre la piraterie dans la Corne de l'Afrique. La mission qui a débuté en août 2009 prendra bientôt fin. L'opération *Active Endeavour* était, jusqu'il y a peu, la seule opération « article 5 » de l'OTAN. Elle a été lancée comme opération de renseignements à la suite d'une demande d'assistance des États-Unis après les attentats du 11 septembre 2001. Elle était la contribution maritime de l'OTAN à la lutte contre le terrorisme. Lors du Sommet de Varsovie, il a été décidé de mettre fin à ces deux opérations en veillant à ce que leurs tâches maritimes soient reprises par une nouvelle opération OTAN qui sera lancée sous peu et qui s'appellera *Sea Guardian*.



De gevolgen van de brexit voor de Europese Veiligheid en Defensie

SERGE VAN CAMP

Luitenant-kolonel stafbrevethouder Serge Van Camp is militair raadgever bij het stafdepartement Strategie (ACOS Strat), Desk EU. Hij behaalde een master na master internationale en diplomatieke betrekkingen en studeert momenteel filosofie.

Au moment où l'Europe est confrontée à d'énormes défis dans le domaine de la sécurité, à savoir une politique de puissance russe à l'est, des conséquences dramatiques du Printemps arabe au sud et un continent frappé par des attentats terroristes, le Royaume-Uni annonce son intention de quitter l'Union européenne.

Le départ des Britanniques, indubitablement la grande puissance militaire de l'Europe, va certainement créer un vide au niveau de la sécurité et de la défense. Comment l'UE pourrait-elle maintenir son niveau d'ambition à l'avenir ? Le Brexit n'a-t-il que des conséquences fâcheuses pour nous, ou offre-t-il aussi des opportunités ?

Op 23 juni 2016 ging er een schokgolf door het Europese politieke landschap. De Britten hadden immers via een referendum te kennen gegeven dat ze de Europese Unie wensten te verlaten. De procedure hiervoor, op basis van artikel 50 van het Verdrag van de EU, werd nog niet aangevat. De nieuwe Britse regering, onder leiding van Theresa May, wil zich eerst intern voorbereiden en de formele kennisgeving uitstellen tot in 2017. Nadien zullen er ongetwijfeld intense onderhandelingen plaatsvinden, zowel over de manier waarop het Verenigd Koninkrijk zich kan terugtrekken uit de EU als zijn toekomstige relatie met Brussel.

Het vertrek van de Britten zal immense gevolgen hebben, niet alleen op politiek en financieel vlak, maar in zowat alle domeinen waar de Unie optreedt. Ook onze veiligheid en defensie zullen er na de brexit ongetwijfeld anders eruitzien.



Net als in de andere EU-lidstaten zijn in België de betrokken overheden reeds begonnen met het analyseren van de impact van de brexit op hun respectieve bevoegdheden.

In dit artikel zou ik specifiek vanuit een Belgisch perspectief willen ingaan op de consequenties van de brexit op het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de Unie. Welke *threats* en *opportunities* kunnen geïdentificeerd worden? En welke politiek-militaire houding of beleid is het meest aangewezen voor de komende maanden?

ENKELE VASTSTELLINGEN EN UITGANGSPUNTEN

Voordat we de gevolgen van de brexit analyseren, bekijken we eerst even de huidige situatie. Zo stellen we vast het Verenigd Koninkrijk onmiskenbaar de militaire grootmacht is binnen de Unie. Van alle EU-lidstaten besteden de Britten immers het meest aan defensie en nemen ze meer dan 21% van het gezamenlijke EU-defensiebudget voor hun rekening. Bovendien beschikt de krijgsmacht over essentiële en kritische militaire capaciteiten, zowel van strategische als operationeel-tactische aard. Londen toont ook een grote bereidheid om als *security provider* deze militaire capaciteiten effectief in te zetten, zij het eerder uit nationaal oogpunt of in NAVO-verband dan in een EU-kader.

De voorbije jaren hebben we inderdaad maar een beperkte Britse interesse voor de Europese defensie kunnen waarnemen, nochtans was het in 1998 hiervoor een initiële pleitbezorger. Toen was het vooral de gepercipieerde onmacht van Europa om adequaat te reageren op het conflict in Kosovo dat voor het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk de doorslaggevende reden was om werk te maken van een Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB), met inbegrip van een militaire strijdkracht voor autonome EU-actie. Als rechtstreeks gevolg hiervan werd het jaar nadien de Helsinki Headline Goal geformuleerd.

Na die initiële ontwikkeling van het GVDB ontstond al vrij snel een groeiende Britse ambiguïteit en terughoudendheid inzake thema's die een verdere integratie op het gebied van defensie beoogden. Vooral het oprichten van nieuwe structuren, zoals een permanent operationeel hoofdkwartier, of het toekennen van bijkomende middelen, zoals aan het Europees Defensieagentschap (EDA), stuitte stevast op Brits verzet. De voorbije jaren stond de vooruitgang in het Europese defensie-integratieproces, zoals onder meer voorzien in het Verdrag van Lissabon, dan ook op een laag pitje.

Afgezien van het integratieproces stellen we trouwens vast dat in het algemeen het Britse engagement in het GVDB eerder beperkt was. In tegenstelling tot andere grote EU-landen neemt het Verenigd Koninkrijk een bijzonder low-profilehouding aan in de diverse GVDB-gerelateerde fora zoals de ministeriële meetings, CHOD's en *policy directors meetings*, het wekelijkse Militair Comité en andere. Deze houding, die varieert van pragmatisme tot “desinteresse”, komt ook voor een deel tot uiting in het beperkte aantal initiatieven (*Position Papers, Food-for-Thought, ...*), en de marginale deelname aan de militaire acties van de Unie. Zo bedroeg in augustus de Britse bijdrage aan deze militaire operaties en missies slechts 5,4%, terwijl het representatieve aandeel zoals bepaald in het kader van het Athena mechanisme werd vastgelegd op 17,6%.

HYPOTHESEN

Hoewel er vandaag nog veel onduidelijkheid heerst over het concrete verloop van de brexit, zijn er toch een aantal veronderstellingen waarvan we kunnen uitgaan.

De Britse premier May wil alleszins de klok niet terugdraaien en een tweede referendum organiseren; voor haar is de brexit – die een rechtstreeks gevolg is van de uitgedrukte wens van de Britse publieke opinie – een feit. Maar zolang de Britten niet formeel vragen de Unie te verlaten, blijft er toch een onzekerheid. Mogelijk zal de brexit zich pas voltrekken tegen eind 2019.

We gaan ook uit van de veronderstelling dat na de brexit het Verenigd Koninkrijk nauw betrokken bij de Unie wenst te blijven. Algemeen beschouwd heeft de Britse regering twee opties voor haar toekomstige beleid ten aanzien van de EU: zo nauw mogelijk betrokken blijven door middel van een bevoorrechte partnerstatus of radicaal afstand nemen van de Unie. Zowel het resultaat van het referendum (slechts 51,9% stemde voor een brexit), de houding van Schotland en Noord-Ierland als de wederzijdse gemeenschappelijke belangen pleiten voor de eerste optie. Ook recente publieke statements van Britse politieke autoriteiten wijzen in die richting.

De brexit valt op een ogenblik dat de Unie met een belangrijke identiteitscrisis worstelt en na jaren van opeenvolgende uitbreidingen geconfronteerd wordt met een nieuw fenomeen, namelijk een lidstaat die het schip verlaat. Ondanks het vertrek van een belangrijke speler/provider verwachten we echter niet dat de EU haar ambitieniveau en overeenstemmende budgetten naar beneden zal aanpassen. Dit betekent dat de overblijvende lidstaten de door de Britten nagelaten leemte zullen moeten opvullen.

Het is duidelijk dat een brexit die werkelijkheid wordt, in de EU op veiligheids- en defensievlak meer gevolgen zal hebben op het EU-communautaire vlak dan wel op het hoofdzakelijk intergouvernementeel gestuurde GVDB. Een situatie die zowel *threats* als *opportunities* zal teweegbrengen.

THREATS

Zonder in pessimisme te vervallen, moet er toch rekening gehouden worden met een aantal negatieve gevolgen.

Vooreerst bestaat de mogelijkheid dat de EU aan belang inboet als *global actor* en *security provider*. Op het internationale forum zullen het beleid, de houding en de daadkracht van de Unie bij crisissen en conflicten minder gewicht hebben. Tevens zal de internationale aantrekkingskracht van het EU-model van samenwerking en (defensie)integratie ook aan belang inboeten als één van haar belangrijkste lidstaten beslist de Unie te verlaten. Bovendien zal het Verenigd Koninkrijk, als permanent lid van de VN-Veiligheidsraad en als belangrijke internationale actor, meer zijn eigen nationale belangen kunnen nastreven.

Vervolgens zal door het wegvallen van de Britten de interne machtsverhouding wijzigen, de relatieve macht van Frankrijk en Duitsland zal dan toenemen. Kleinere EU-lidstaten die hun belangen vaak verdedigd zagen door het Verenigd Koninkrijk, zoals Nederland of Zweden, zullen moeilijker hun standpunten kunnen doordrukken.

We moeten ook rekening houden met een groeiend euroscepticisme. Geïnspireerd door de brexit kunnen andere EU-landen, onder druk van hun publieke opinie, overwegen om hun huidige relatie met de Unie in vraag te stellen en eventueel te herbekijken. In een dergelijk algemeen kader is het moeilijk om nog “meer Europa” na te streven en reële vooruitgang te boeken in defensie-initiatieven die meer integratie beogen.

Er zal een periode van onzekerheid aanbreken. De procedurele en inhoudelijke onduidelijkheid inzake de brexit kan immers de komende maanden en zelfs jaren verlamdend werken voor een coherente Europese besluitvorming.

Vervolgens houden we ook rekening met een zichtbare ambiguïteit. Hoewel bepaalde lidstaten, waaronder België, steeds sterke pleitbezorgers zijn voor verdere defensie-integratie, was de terughoudendheid van de Britten vaak een

opportuniteit om zich erachter te verschuilen. Vaak waren immers de noodzakelijke middelen niet beschikbaar om het voluntaristische beleid ook effectief ten uitvoer te brengen. We denken hierbij onder meer aan de uitbreiding van het zogenaamde Athenamechanisme (gemeenschappelijke financiering), een verhoging van het budget van het EDA, de inzetbaarheid van de *battle groups* en andere. Door het wegvallen van het Verenigd Koninkrijk als zekerheid in bepaalde dossiers zal onder meer België vaker kleur moeten bekennen.

Er moet ook rekening gehouden worden met een verhoogde financiële, personele en materiële bijdrage. Lidstaten zullen immers de wegvallende financiële Britse bijdrage aan Athena, het EU SaTCen (Satellietcentrum van de Europese Unie), EDA ... moeten compenseren. Bijkomend personeel moet op termijn voorzien worden, zowel in de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), de Militaire Staf van de EU, het EU directoraat Crisisbeheersing en Planning (CMPD) en andere. Hoewel de Britten in de toekomst nog als *troop contributing country* kunnen bijdragen aan EU-operaties en -missies, is het niet uitgesloten dat de andere lidstaten een verhoogde bijdrage leveren, zowel op het vlak van personeel als van materieel.

Ten slotte identificeren we het risico op een toenemend protectionisme in de defensie-industrie. Het Verenigd Koninkrijk was steeds voorstander van een geoptimaliseerde defensiemarkt. Met zijn vertrek zullen de meer protectionistische landen zoals Frankrijk, Polen en Zweden, een grotere invloed kunnen verwerven. België heeft belang bij een breed toegankelijke markt.

OPPORTUNITIES

Inzake de opportuniteiten zijn we optimistisch wat betreft de concrete opvolging van de recent goedgekeurde EU *Global Strategy*. Veiligheid en Defensie werden hierin als sleuteldomein geïdentificeerd en de opmaak, tijdens de komende maanden van een substrategie over het GVDB (*White Paper*), kan reeds ten volle rekening houden met de gevolgen van de brexit.

Ook qua institutionele hervormingen zijn er mogelijkheden. Een versterking van de crisismanagementstructuren van de EDEO stuitte tot nu toe hoofdzakelijk op Brits verzet. Het verdwijnen van dit obstakel tot meer integratie kan leiden tot ambitieuzere hervormingen. Ondermeer de oprichting van een permanent civiel-militair hoofdkwartier kan een reële toegevoegde waarde bieden voor EU-missies en misschien een aanzet zijn tot een militair hoofdkwartier op ter-

mijn. Maar ook gemeenschappelijke EU-capaciteiten voor het verzekeren van strategische autonomie blijven een uitgangspunt. Momenteel ontbreken hiervoor “kritische” capaciteiten, waarin de Britten ten dele voorzagen. De Unie kan in de toekomst overwegen om deze op collectieve wijze te verwerven. We denken hier bijvoorbeeld aan een gemeenschappelijke inlichtingencapaciteit.

Wat de EU-NAVO-relatie betreft, is men voorlopig niet bij machte om de gekende politieke obstakels voor een betere samenwerking uit de weg te ruimen. Het vertrek van het Verenigd Koninkrijk als “NATO *first*” en pleitbezorger voor een duidelijke scheiding van taken tussen EU en NAVO biedt nieuwe opportuniteiten voor een evenwichtigere relatie. De recent hernieuwde, maar nog onzekere en fragiele toenadering van de beide Cypriotische gemeenschappen met het oog op een mogelijke hereniging zou kunnen leiden tot een vlottere samenwerking tussen EU en NAVO. Ook door het vertrek van een sterke pleitbezorger van een trans-Atlantische relatie met de VS en Canada verdient deze link hernieuwde aandacht.

Ten slotte zien we op termijn de Britten als een meer constructieve bijdrager. Het EU-beleid van Londen inzake het GVDB werd in sterke mate gedomineerd door de Britse publieke opinie om niet “meer Europa” te creëren. Met een toekomstig “bevrijd” Verenigd Koninkrijk buiten de EU zal het vrijer en constructiever kunnen bijdragen.

Maar ook voor de EU-lidstaten zelf zal de druk om te investeren in veiligheid en defensie toenemen. Door de hardere standpunten van de VS enerzijds (“*no free riders in security and defence*”) en het verlaten van de Unie door een defensiezwaargewicht als de UK anderzijds, zal immers de druk op de lidstaten toenemen om zich te conformeren naar een meer uitgesproken veiligheids- en defensiebeleid.

TOT BESLUIT ENKELE AANDACHTSPUNTEN VOOR BELGIË

Met het oog op de toekomstige onderhandelingen en het behartigen van onze belangen, lijkt het aangewezen om op politiek-militair vlak een aantal aandachtspunten in acht te nemen.

Het lijkt me raadzaam om het huidige proces van intensifiëring van defensiesamenwerking voort te zetten zonder echter bewust aan te sturen op een Europese Defensie met twee snelheden. Een deel van deze samenwerking kan mijns inziens eveneens buiten het wettelijke EU-raamwerk, op basis van ad-hoc-

of regionale clusters. Door de toenemende betrokkenheid van de Commissie bij Veiligheid en Defensie, moeten we eveneens bereidheid tonen om in deze materie soevereiniteit af te staan aan supranationale instellingen. Een level playing field voor de defensie-industrie is daarbij van groot belang voor België, dat hierin voornamelijk op kmo's steunt.

België en de EU hebben er ook belang bij om maatregelen en mechanismen te implementeren die het Verenigd Koninkrijk erkennen als bevoorrechte GVDB-partner. Ten slotte is het van belang voor België om zich te blijven aansluiten bij de zich (opnieuw) ontwikkelende en steeds meer bijval krijgende beweging naar een sterk Europa met een geloofwaardige defensie, dat steunt op de Frans-Duitse as.

De meerwaarde van een dergelijke doorgedreven defensiesamenwerking moet alleszins beter aan bod komen in de communicatie met de publieke opinie. Bovendien heeft de EU in het huidige politieke klimaat nood aan succesverhalen. Hierdoor dienen we ons vooral te richten op haalbare projecten waartegenover de nodige middelen kunnen geplaatst worden, eerder dan op een ambitieuze retoriek.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: EU, Strategie, GVDB, brexit

OSCE



Plitacorum regio,
sic à Lusitanis appellata q̄ in-
credibile earum auium ibidem
magnitudinem.

The 2017 Austrian Chairmanship of the OSCE – Challenges and Perspectives

ARNOLD H. KAMMEL

Dr Arnold H. Kammel is the director of the Austrian Institute for European and Security Policy (AIES). The AIES and the Royal Higher Institute for Defence (RHID) signed a cooperation arrangement on 27 October 2016.

Dit artikel blikt vooruit op het komende Oostenrijkse voorzitterschap van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) in 2017. Het onderzoekt de rol van de fungerend voorzitter in de voorbereiding van de agenda van de OVSE, analyseert het Oostenrijkse lidmaatschap van de OVSE en neemt de verwachtingen ten aanzien van het voorzitterschap in 2017 onder de loep rekening houdende met de veiligheids- en de politieke context. Ten slotte worden er enkele inputs gegeven voor domeinen waar het Oostenrijkse voorzitterschap succes zou kunnen boeken voor het einde van zijn mandaat.

Le présent article fait état des perspectives de la prochaine présidence autrichienne de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en 2017. Il examine le rôle que joue le président en exercice dans l'élaboration de l'agenda de l'OSCE, analyse l'adhésion de l'Autriche à l'OSCE et se penche sur les attentes à l'égard de la présidence en 2017 en prenant en compte le contexte sécuritaire et politique. En guise de conclusion, quelques inputs sont mentionnés dans des domaines où la présidence autrichienne pourrait obtenir des succès avant la fin de son mandat, sont mentionnés.



THE CHAIRMAN-IN-OFFICE

When the Helsinki Final Acts of the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) laid down the foundation of the in 1995 re-named Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), the role of the chairmanship had not been defined and did not exist as such.

It took 17 years, until the Helsinki Summit of the CSCE in July 1992, to institutionalise and define more precisely the OSCE chairman-in-office's (CiO) function and tasks. According to the final document entitled *The Challenges of Change*¹, in its section on strengthening CSCE institutions and structures, the chairman-in-office is responsible for the co-ordination of and consultation on current OSCE business. In his activities as the chairman-in-office, the foreign minister of the chairing country is assisted by his predecessor and his successor. The three foreign ministers form together the OSCE Troika. The CiO has the authority to appoint personal representatives as well as the right to nominate heads of mission. In addition, he can recommend the formation of ad hoc steering groups. In carrying out his functions, the chairman has the support of the OSCE secretary general, currently the Italian Lamberto Zannier, and the Secretariat based in Vienna. However, it is just as important that he has excellent co-operation with OSCE institutions, such as the Parliamentary Assembly, the High Commissioner on National Minorities (HCNM), the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), and the Representative on Freedom of the Media. The first country holding the CSCE Chairmanship was Germany, from June 1991 to January 1992, followed by Czechoslovakia that held the chairmanship for a period of one year, which has become the customary time frame since then. Austria will be the 27th CiO in 2017.

AUSTRIA AND THE OSCE

As a neutral and non-aligned state, Austria's foreign and security policy has always attached great importance to the CSCE process since its origins in late 1975. This process provided a multilateral forum for negotiation in which non-aligned small and medium-sized states were able to introduce their ideas on security, stability, and peace in Europe, as well as to act as a bridge between the two poles during the Cold War. From 1986 to 1989, Vienna was the location of the third CSCE follow-up meeting. After 1989, the CSCE/OSCE played an important role in reshaping the European political order. While before 1989 the politico-military dimension took precedence, the "human dimension" of

the “third basket” – embracing human rights, democracy, the rule of law, and minority rights – moved to the foreground afterwards.

Vienna has been the seat of the Conflict Prevention Centre since 1991. In 1993 the Secretariat and the Secretary General also moved to the current OSCE headquarters in Vienna. Since then Austria has been financing additional expenditures by assuming rental costs and providing conference rooms. Already in 1995, the same year that Austria became a member of the EU, Austria initially considered applying for the OSCE Chairmanship. However, during the second half of 1998, the Austrian government was confronted with the challenge of its first EU presidency. After its relatively successful conclusion, Austria applied for the OSCE Chairmanship at the OSCE Ministerial Council Meeting in Oslo on 3 December 1998 and was elected unanimously. The chairmanship was taken over on 1 January 2000, at a time when the country faced the formation of a centre/right-wing ÖVP/FPÖ government under the then CiO. One month later Wolfgang Schüssel became chancellor. This led to the infamous fourteen EU imposed sanctions against Austria. This affected significantly the beginning of the chairmanship since also other non-EU countries, such as Norway, refused to meet with representatives of the newly formed government and the Austrian chairmanship was put into question. However, after ending the sanctions and testifying before the three EU “wise men” that Austria remained a democratic country, the 2000 chairmanship could be brought to a good end.

THE FORTHCOMING AUSTRIAN CHAIRMANSHIP OF 2017

At the Ministerial Council in Basel in 2014, Austria was tasked by the OSCE member states to take over the chairmanship in 2017. The 2017 chairmanship will mark the second Austrian chairmanship after 2000, with Austrian Foreign Minister Sebastian Kurz succeeding the German CiO Frank-Walter Steinmeier.

When looking at the context of the chairmanship, the Russian annexation of Crimea and the intervention in the eastern parts of Ukraine as well as the geopolitical rivalry between the Russian Federation and the United States and its allies have caused the most serious security crisis in Europe since the end of the Cold War. Within the OSCE, this also meant a shift in the priorities of the work as the political-military basket was again top of the agenda. The events have also demonstrated the Europe’s division and the lack of common analysis and perception of the factors that have led to the change in Europe’s strategic environment. The development of diverging narratives about its causes as well

as contradicting perceptions of the political intention behind changing force postures and military activities of the Russian Federation and NATO countries have poisoned the political atmosphere and led to a feeling of confrontation. Increased military activities, large military manoeuvres, snap exercises without prior notification in border areas as well as reconnaissance flights and show of force in international sea and air spaces have fuelled new threat perceptions. They also harbour the risk of misjudgements and escalation resulting from brinkmanship and unintended incidents. In this context, it should not be forgotten either that other frozen conflicts on European soil also exist, such as in Moldova and Georgia, which are far from being solved.

On 14 July 2016 the incoming CiO, Sebastian Kurz, presented the key pillars of his chairmanship and highlighted three major threats to security and stability that all OSCE participating states and partners for co-operation are facing:

- (1) the continuing increase of military conflicts;
- (2) the growing threat to internal security through radicalisation and terrorism;
- (3) the continuing loss of confidence between states, as well as between citizens, on the one hand, and state institutions and organisations that need to safeguard their freedoms and values, on the other hand.

It has been considered that radicalisation and violent extremism are key challenges and that therefore prevention of radicalisation in cooperating with other partners is vital. Human rights and democracy, as well as inclusion of all groups in society, including a vibrant civil society, are the basis for internal stability. For that reason, the OSCE should contribute to developing strong institutions and economic perspectives in the OSCE region. The Minister also emphasised the Austrian role and experience as an honest broker and mediator in fostering dialogue and co-operation in the OSCE region. Given Austria's history and geographical location, Austria is best suited to function as a bridge between competing worlds.

Considering its mediating role in different conflicts, such as Ukraine, the frozen conflicts in Georgia and Nagorno-Karabakh, Austria can build on the experiences and priorities of its foreign policy for strengthening security in Europe. Especially in the context of Ukraine, the OSCE is perceived as the only organisation able to mediate between the conflict parties since both of them are members of the OSCE, whereas the Minsk Group was established in order to overlook the implementation of the peace agreements.

Over the past decade the OSCE has concentrated on topics such as early warning, conflict prevention, non-military crisis management, and post-conflict rehabilitation. Moreover, the OSCE plays an important role for both arms control and disarmament in the field of conventional arms. The OSCE also works intensively on transnational threats, such as terrorism, radicalisation, illicit drugs, human trafficking, proliferation of weapons of mass-destruction and cyber security challenges, as well as on human rights and non-discrimination issues and the cooperation in the field of economy and environment. Therefore, the cyber dimension of security will have to be debated too in the context of the Austrian chairmanship.

One of the key pillars of the OSCE activities is confidence-building measures (CBMs) with which the OSCE wants to contribute to stability and security. Building on the concept of comprehensive security, the OSCE is active in the politico-military, economic, and environmental field and the very important human dimension. As a consequence, one of the key tasks of the Austrian chairmanship will be to re-think European security cooperation, focusing on CBMs and attempting to find new commitment models between the Russian Federation and the West. There is a need of stabilising the situation, deescalating tensions, and hedging in conflicts. This is particularly true for conventional arms control. In this context, Austria has already a good track record since the first documents regarding confidence and security-building measures were agreed at the 1986 Stockholm Ministerial and later laid down in the 1990 Vienna Document on confidence and security-building measures (CSBMs) and regularly updated. The Austrian CiO will have to develop further the latest modification, the 2011Vienna Document, which was adopted by the Forum for Security Cooperation (FSC) on 20 November 2011 and entered into force on 1 December. Its adoption gave a new level to the OSCE's politico-military dimension. It marked the end to an eleven-year deadlock in the field of CSBM modernisation within the FSC and constitutes a positive example of the ability of the participating states to negotiate and adapt important politically binding commitments without linking them to other contentious political issues, such as protracted conflicts or the stalemate of the CFE (Conventional Armed Forces in Europe) Treaty. The Document also contains a politically binding provision for a regular assessment of the Document at intervals of five years or less. Hence the Austrian CiO will deal with assessing the state of play of the Vienna Document.

CONCLUSION: HIGH EXPECTATIONS – WHICH OUTCOME?

110

The Austrian presidency in 2017 will undoubtedly be associated with relatively high expectations, not only due to the timing of its chairmanship but also due to the fact that Austria is the host country of the OSCE and the seat of the OSCE General Secretariat. It is by definition best apt to assume the CiO. The fact that Austria is the seat of the organisation will also create some specific opportunities: the symbolic effect of the location is not least due to the role of Vienna as a place of negotiations for important conferences and peace talks, for example the Syrian negotiations or the successful conclusion of the Iran nuclear talks.

Furthermore, as a neutral and non-aligned state and the host country for other international organisations and fora, such as the UNIDO, the IAEA, and the OPEC, Austria can assume a credible role as a mediator, having a significant advantage compared to especially NATO countries.

Particularly in the context of upcoming talks with Russia regarding not only Ukraine but also other conflicts in the region, this aspect should not be underestimated since Austria's special added value is the combination of EU membership and neutrality. At the same time, the conglomerate of international organisations in Vienna offers the opportunity of an efficient exchange on the spot, in which the know-how of the respective institutions can be accessed. With a view to the unresolved conflicts in the OSCE area, particularly in the West Balkans, it can be assumed that Austria will concentrate on its neighbouring region since security and stability in the immediate neighbourhood are of vital interest for Austria.

Defining the areas of priority action for the Austrian OSCE Chairmanship in 2017 seems to result logically from both the comparative assessment of the needs to redress the politico-military situation and the suitability of existing OSCE instruments to reduce risks and alleviate threat perceptions. Overcoming political blockades and linkages, however, will be most difficult and requires cautious approaches. Therefore, it seems advisable to aim at a structured dialogue on diverging risk perceptions in Europe and on concrete options to address security concerns. Although principles could be discussed in parallel, concrete proposals in the field of enhancing predictability of military action and restraining force posture developments should be explored on its own merits without early linkages and conditioning. However, one key issue should not be overlooked: the dynamics of the changing geopolitical context. Austria is taking over the chairmanship at a time of new geopolitical developments, such as the new American president who will take office shortly after the Austrian

CiO as well as rising tensions and radicalisation within European countries. As perfect as any chairmanship can be planned, unexpected events can require to rethinking and shifting priorities. Therefore, it will be better to have modest, achievable expectations that can be translated into sustainable policies later.

111

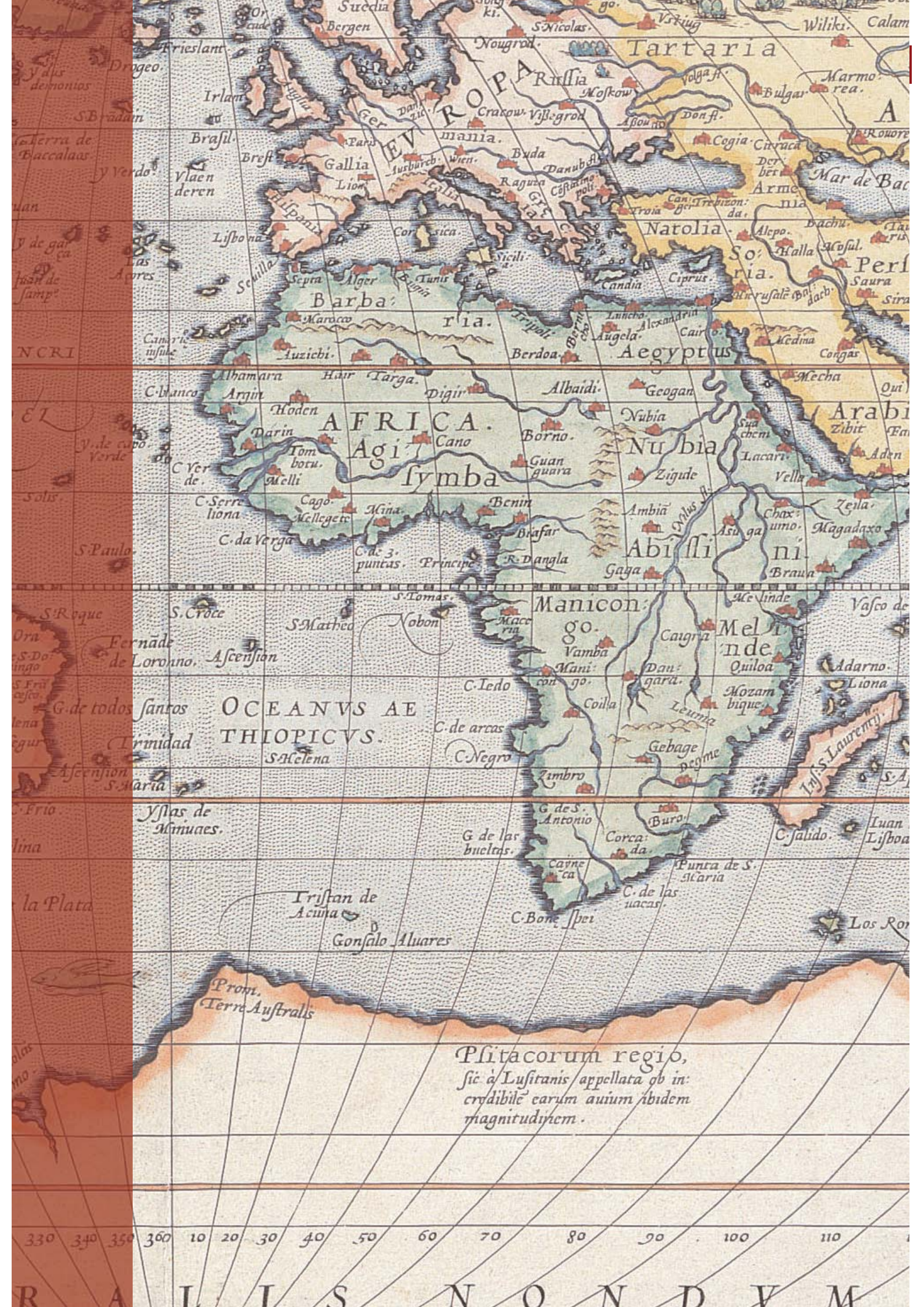
Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Keywords: OSCE, Austria, Presidency OSCE 2017, AIES

¹ CSCE Helsinki Document 1992, The Challenges of Change, available at <http://www.osce.org/mc/39530?download=true> [05.11.2016].

² This section is largely based on Anselm Skuhra & Michael Merlingen: The Austrian OSCE Chairmanship – A Retrospective View. In: IFSH (eds.): OSCE Yearbook 2001, Nomos, pp. 45-63.



Ptitacorum regio,
sic à Lusitanis appellata qv in-
credibile earum avium ibidem
magnitudinem.

330 340 350 360 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 110

R A I I S N O N D V M

Why Cold War is Not Such a Bad Idea

KURT ENGELEN

Le capitaine de corvette (R) Kurt Engelen est chargé de cours en politique internationale à la *Rīga Graduate School of Law* et chercheur spécialisé en politique russe au *Center for Security and Strategic Studies* de l'Académie nationale de Défense de Lettonie. Affecté comme officier d'état-major à la Représentation militaire belge auprès de l'OTAN, il représente la Défense dans les groupes de travail du Comité militaire dans les matières de sécurité coopérative, formation et exercices, défense antiaérienne et antimissiles et opérations dans les Balkans.

Depuis l'annexion de la Crimée, l'OTAN et l'UE peinent à trouver la juste réponse face au regain d'agressivité de la politique étrangère russe. En dépit de sa condamnation unanime de l'agression, la classe politique occidentale n'a jamais été à même de forcer la Russie à rétablir le statu quo ante. La nécessité d'une décision consensuelle n'a permis que de déboucher sur une série de sanctions économiques et financières, dont le seul résultat tangible est une inimitié accrue entre Moscou et les capitales occidentales. Le déploiement de l'OTAN dans l'est de l'Alliance atlantique, quant à lui, ne dépasse guère le cap du geste symbolique de solidarité vis-à-vis des alliés affrontant directement les velléités expansionnistes de Moscou. Au-delà du constat d'échec, il faut s'interroger sur les causes et chercher les remèdes. Une part significative de la réponse se trouve dans la méconnaissance des réalités sociologique et politique de la Russie actuelle et dans notre allégeance extrême à l'éthique des valeurs libérales et démocratiques. Entre l'intention de l'un et la perception de l'autre, la différence est parfois insurmontable et, en l'absence d'un accord, il faut peut-être se résigner à poursuivre un objectif réaliste à défaut de pouvoir réaliser l'utopie.



Sinds de annexatie van de Krim slagen de NAVO en de EU er maar niet in om het juiste antwoord te vinden op de toenemende agressiviteit van het Russisch buitenlandse beleid. Hoewel ze de agressie unaniem veroordeeld hebben, zijn de westerse politici nooit in staat geweest Rusland tot een herstel van de status quo ante te dwingen. Door de noodzaak om bij consensus te beslissen, kwam het nooit verder dan een reeks economische en financiële sancties, die enkel tot een grotere vijandschap tussen Moskou en het Westen hebben geleid. De ontplooiing van militaire middelen door de NAVO in het oosten van de Atlantische Alliantie reikt eveneens niet verder dan een symbolisch gebaar van solidariteit tegenover de bondgenoten die rechtstreeks blootstaan aan de expansiedrift van Moskou. De mislukking is overduidelijk, maar wat zijn de oorzaken en hoe kunnen we die verhelpen? Het antwoord schuilt grotendeels in de onwetendheid rond de sociologische en politieke realiteit van het hedendaagse Rusland en in onze extreme toewijding aan de ethiek van liberale en democratische waarden. Tussen de intentie van de ene en de perceptie van de andere is de kloof soms onoverbrugbaar en, in geval van onenigheid, is de keuze voor een realistische oplossing misschien beter dan het nastreven van een utopisch ideaal.

SETTING THE STAGE

Since the illegal annexation of Crimea, the governments of NATO and EU countries have been struggling to define their attitude towards the Russian government. Whereas they unanimously condemned Moscow's aggression, the sanctions imposed failed to reverse Moscow's increasingly assertive foreign policy. The Putin administration has been using the resulting political isolation to justify an even more aggressive stance in other regions of the world, some of which are of direct concern to EU and NATO members.

Targeted economic and financial sanctions rather than a demonstration of military force are inspired by the Kantian liberal principles that govern our Western societies. Economic measures have a limited controversial impact on public opinions; they are easy to reverse and they preserve long-term interests of Western companies.

However, the Russian government, which is the target of these sanctions, fails to perceive their relevance. Its realistic approach to international relations focuses on relative power positions that mainly materialise through military capacities rather than absolute power increase through economic cooperation. That vision is complemented by the revival of Neo-Eurasianism, an ideology that seeks to restore Russia's position as the dominant power on the Eurasian continent and that has seduced a significant majority of Russians.

Western governments have only timidly adapted their military doctrines but have largely failed to meet the reality check. Defence investments and deployment of military forces continue to be hampered under fallacious excuses of budget constraints. Means are no longer being adapted to the security challenge, but levels of ambition for a deterrence posture are downgraded to fit self-inflicted technocratic financial parameters. As a result, the pale military response to Russia's increasingly assertive stance looks more like a political statement than a credible deterrence. The NATO troops deployed in the east of the Alliance constitute, at best, a trip flare, but they are no realistic match for the tens of thousands of Russian troops stationed at the Alliance's border.

More than two years after the annexation of Crimea, we should evaluate the choices made by Western governments and draw conclusions as to future postures to adopt. Is it still worth investing efforts in trying to reach an economic and democratic peace with Moscow or should we fall back on the kind of peace that stems from a balance of powers as we had during the Cold War? Without being the West's preferred option, the latter solution could at least provide a return to stability on which future relationship models could then be elaborated.

A common mistake that biases many analyses of Moscow's political posture stems from a wrong assumption that Western benchmarks are universal and that similar economic realities produce comparable effects in different political systems. The differences between liberal democracies and Russia reach much further than what Western politicians like to believe, not only regarding political approaches to international relations, but more fundamentally in terms of anthropological heritage, social and behavioural psychology, and ideology. In order to understand how this affects Western policies towards Moscow, three main elements need to be considered. Firstly, we must understand why centrally planned economy changed to a capitalistic model and analyse how this affected the relations between Russia and the West. Secondly, we must proceed with an emphatic analysis of Russian sociological and political realities and distinguish which elements are political and therefore subject to change, and which ele-

ments derive from a common national feeling and world vision that transcend successive political systems. Thirdly, the effectiveness of Western foreign policies must be evaluated against the desired end state that they pursue and their influence on Russia's attitude rather than against their compliance or not with Western political correctness.

THE ROAD FROM RESTORED RELATIONS TO REALPOLITIK

The year 1991 saw the dissolution of both the Warsaw Pact and the Soviet Union. For Western political elites, it was the evidence of the supremacy of Western democracies over authoritarian communist regimes, and they were convinced that the Western model would henceforth prevail on both sides. In his book *The End of History and the Last Man*, Francis Fukuyama argued that "liberal democracy may constitute the end point of mankind's ideological evolution and the final form of human government". The Western orientations followed by many former communist states that used to belong to Moscow's sphere of influence added to this conviction. The sudden disappearance of the spectre of a third world war had created a new relational context, and neither side was well-prepared for it. On the Western side, Cold War politicians thought that time had come to yield the peace dividends of their years-long investment in defence and deterrence. Many countries abandoned conscription, units that had been deployed to West Germany were disbanded or merged, resulting in much smaller armed forces. Defence budgets were stripped, and even the relevance of NATO was openly questioned. As the Cold War had never materialised into an armed conflict, it also terminated without the conclusion of a peace treaty designating a victor and a loser. Instead, relations between Russia and the West evolved from a confrontation into a partnership almost from one day to the other. Western economies were eager to invest in the reconversion of their former enemy, and a new logic of cooperation imposed itself almost overnight as a new paradigm for East-West relations.

On the Russian side, the challenge to transform the political and economic structures of the Soviet legacy was enormous. At the beginning of his mandate, Boris Yeltsin endeavoured to transform the political culture among Russian elites to enter into a partner relationship with the former enemy. In fact, Russia did not have many alternatives. It desperately needed to close the enormous technological gap left by the failed centrally planned economy and to import the capital and the know-how that it had been unable to generate from inside. The adoption of the Western capitalistic model was more dictated by a state

of necessity than a deliberate choice to embrace the Western socio-economic system altogether. The split between the economic and sociological dimensions would soon evolve into devastating political antagonisms.

117

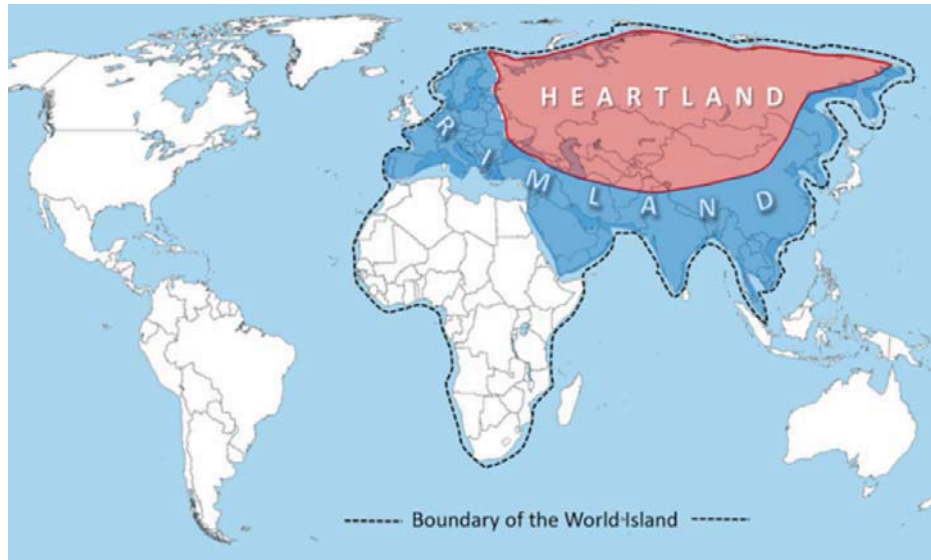
Yeltsin's allegiance to liberal orientations encountered growing enthusiasm in the West, but it came at a high price in Russian domestic politics. The right-wing conservative class blamed him for abandoning Russia's national interests and for submitting to the will of the US. As opposition grew and in order to safeguard what remained of popular support, Yeltsin had to sacrifice his pro-Western Foreign Minister Andrei Kozyrev in January 1996. Yevgeniy Primakov, who replaced him, was a pure "realpolitiker" who advocated multilateralism as an alternative to American unilateralism. Many analysts consider his arrival as a critical waypoint in Russia's foreign policy. Soon after, the appointment of Vladimir Putin as Prime Minister in 1999 and his election as President in 2000 would cause Yeltsin's pro-Atlanticist policy to stall, then to be reversed.

WHAT IS ON MOSCOW'S MIND

The revival of Russian nationalistic feelings paved the way for political formations, such as Aleksandr Dugin's Eurasia Party. Building on people's frustrations to see alien cultures invade their lives, Dugin challenged the Western-oriented transformation of the Russian economy and society and advocated a return to core Russian traditional values, such as patriotism, asceticism, honour, and loyalty. In his book *The Last War of the World Island*, he sets out a widely shared Russian vision of the world. Inspired by Halford MacKinder's Heartland Theory, he rules out any possibility of convergence between Russian and Western societies. He argues that the cultural and sociological antagonisms that oppose tellurocracies or land-based civilisations and thalassocracies or sea-based civilisations are so fundamental that the two are doomed to find themselves in a perpetual situation of conflict. One of the mutually exclusive characteristics is the diverging understanding of social relations. Sea-based civilisations tend to consider the individual as the basis of the social system and define the group as a voluntary gathering of individuals, based on shared values and agreed behaviours. In land-based civilisations, the interest of the group tends to prevail over the individual. In order to safeguard the homogeneity of the group, a certain level of coercion is perceived as normal and acceptable.

Neo-Eurasianists considered the collapse of the Soviet Union and the shift towards thalassocratic values as a catastrophe. It was seriously jeopardising

the cohesion of the tellurocratic project to control the Heartland and to project their influence on the Rimland to gain control over the World Island. The shift to the West was felt as the unconditional surrender of an entire civilisation, with its principles, its values, and its historical heritage.



At first, Neo-Eurasianism was not the motivator behind the political action of Russian elites. Their primary objective was to consolidate their position at the top of the state and to use their power for their personal benefit. Neo-Eurasianist theories and their romantic narratives, however, conveniently provided an attractive facade to gain public support. As years passed, Neo-Eurasianism became a self-fulfilling prophecy. From a convenient alibi, it gradually became the defining element of Russia's foreign policy. In 2007, Vladimir Putin's speech at the Munich Security Conference, which announced the return of the immutable tellurocratic project to control the Heartland and its immediate vicinity, was a clear manifestation of Neo-Eurasianist influence.

A better understanding of Neo-Eurasianism leads to a double conclusion. Firstly, Russia considers itself in a state of conflict with the Western world. It does not seek any form of cooperation with it, and will not do so in the foreseeable future. Secondly, Russia, as a nation, reacts to very different sociological triggers; its people live according to their own values that do not match those that Westerners wrongfully believe to be universal.

With the arrival of Vladimir Putin, Russia reverted to a primitive form of political realism. Unlike the defunct Soviet Union, which pursued a more neorealist policy, leaving some room for supranational institutions, today's Russia bluntly

disregards international law as soon as it is detrimental to its interests. Western governments that engage in international agreements with Russia will therefore only find themselves constrained by their unilateral allegiance to supranational institutions or international treaties. Another worrying manifestation of primitive political realism that resurged in Russian politics is the naturally confrontational character of relations between nations. Realists do not believe in the virtues of democratic or commercial peace. They do not even consider peace to be a desired end state. Hobbesian peace, in its narrow acceptance of absence of war, is merely a temporary condition resulting from a balance of power. As soon as one of the parties has sufficient superiority to defeat its neighbour, war becomes inevitable.

In Machiavelli's quote "the end justifies the means" political realism can only address the "means" not the "end". Linking the Neo-Eurasianist vision of Russia's place in the world order with its political realism provides a fairly accurate answer to the double question of ends and means.

WHERE THE WEST WAS WRONG

In their reaction to Russia's aggressive stance, Western governments made a number of miscalculations. Some were dictated by economic opportunism, some others by overconfidence in the alleged universality of Western liberal values, but most of them were the result of a plain ignorance of Russia's anthropological, sociological, and political realities.

Instead of picking up the early signals of the Russian-Georgian War in 2008 and adapting their security policies, Western decision-makers seemed more concerned about securing their economic relations with Russia. American and European investments in Russia, which were supposed to foster peace through economic interdependence, above all, limited the ability and the will of Western governments to adopt a firmer attitude. In the years that followed, while Russia embarked on an unprecedented remilitarisation programme, NATO and EU countries further depleted their defence capacities. Disregarding their primary mission of territorial defence, many Western nations transformed their military in smaller projectable forces adapted to counterinsurgency operations on distant theatres, but no longer fit for high-end warfare at home.

When Russia annexed Crimea and launched its hybrid proxy war in Eastern Ukraine, the West mainly reacted with economic sanctions and targeted measures

against individuals. However, while making sense for Western minds, these measures blatantly ignore the fundamental difference between Western and Russian socio-economic models. Whereas growth parameters are essential indicators in liberal economies, they do not resonate with the same force in a system that does not recognise economic activity as a primary factor of power. Instead, the Russian government instrumentalises the sanctions to blame its degraded economy on outside factors rather than its own poor governance. The sanctions also impact Russian government circles in an asymmetric way, affecting mainly those who rely on foreign trade to uphold their level of influence. In a governing apparatus that is composed of ideologists, oligarchs and the Orthodox Church, the sanctions therefore reinforce the position of the hardliners to the detriment of the more moderate forces. An even more perverse side effect is that, deprived of foreign financing, what is left of Russia's heavy industry is gradually returning under state control. A shift towards more military industry should come as no surprise.

The other component of Western sanctions targets individuals who have a direct responsibility in the Ukrainian conflict. Again, this may seem fair and meaningful to a Western mind that considers the fate of an individual person as a concern for the entire group. It is, however, much less the case in Eurasian civilisations, where the interest of the group prevails over the individual. Actions affecting individuals are not perceived as an existential threat to the group and will not influence its behaviour as a whole. Economic sanctions and targeted individual measures do not impress the Russians. After decades of Soviet Union, resilience in front of hardship and resignation in front of individual persecution have become second nature in Russia.

Russian realists find military power a far more reliable benchmark in international relations. While economic sanctions can be mitigated by reorienting trade towards other markets, by using financial reserves or counting on the resilience of the people, no economic action has ever stopped an invasion by military means. Military power is a realist's natural instrument in international relations. It first serves to defend the state against external aggressions by establishing a mutual deterrence through a balance of power. The ensuing peacetime serves to consolidate positions and to reinforce military capacities. As soon as a sufficient level of supremacy is reached, the realist will use his power to gain control over his neighbours.

On the military side, Western reactions to Moscow's aggressive posture remain far below par. The assurance measures aimed at demonstrating solidarity with NATO's eastern allies constitute, at best, a political signal, but they are nowhere

near to creating the balance of power that a realist would recognise as such. Even the adaptation measures creating an enhanced NATO Response Force and the symbolic deployment of a few NATO battle groups are unimpressive in comparison with Russia's military build-up and its Anti-Access and Area Denial (A2AD) installations on the periphery of its territory.

121

Many seek to justify the limited military presence of NATO troops in the east of the Alliance by invoking the provisions contained in the Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation that dates back to 1997. This justification, however, lacks relevance when considering how obsolete this text has become. In the twenty years of its existence, Russia has violated almost every single of its clauses. More interestingly, the paragraph that is supposedly preventing the stationing of substantial combat forces starts with an explicit conditional provision: "in the current and foreseeable security environment". Today, nobody can sustain the claim that we find ourselves in the same security environment as twenty years ago, nor that its evolution was even foreseeable. However, the choice for a deployable response force rather than a significant permanent forward presence remains more attractive from a Western perspective. It better fits the budget constraints and can theoretically deploy to any theatre, which makes it more acceptable for countries that are geographically more remote from a potential Russian threat. Moreover, it looks less aggressive than a permanent deployment, which Western politicians wrongfully believe to be an advantage in their relations with Russia. To a Russian political observer, the numbers are unimpressive, and he knows that it will take days to decide on the activation of the response force and weeks to fully deploy it.

CONCLUSION

The short conclusion is that the economic sanctions and targeted individual measures fail to influence Russia's foreign policy and that the adaptation of military doctrines does not create the regional balance of power that could lead to an absence of war through mutual deterrence.

The highest priority for Western governments should be to gain a better understanding of Russia as a nation and to recognise the fundamental differences between Western liberal democracies and Russia in political, cultural, and sociological terms.

Western policymakers should refrain from trying to export their liberal economic model to states that do not recognise the value of it or that have no other option than accepting it when they find themselves in urgent need of economic development. They must realise that democratic and economic peace theories can only function among states that recognise the prevalence of the liberal value system. Even more importantly, they must understand that the freedom, which is inherent to liberal government systems, requires a strong state that is capable of defending itself against outside threats.

In response to Moscow's aggressive posture, Western politicians should adapt their actions to Russian perceptions, rather than seek compliance with their own ethical norms. Measures targeting individuals do not produce any effect, except giving a good feeling to the one who inflicts them. For a Russian observer, collective measures, even if they were of a lesser magnitude, would yield a much stronger effect. Travel restrictions could be imposed against specific categories of people rather than individuals. Trade sanctions should be re-evaluated. Restrictions should primarily deprive the Russian industry of technologies that can be used in the defence sector and from financing sources that will inevitably be used, through communicating vessels, in additional military capacity building.

Instead of trying to convert Russia to a liberal democracy, which is doomed to fail, efforts should focus on creating a pacific coexistence. The best variant of peace that we can hope for is based on a balance of power at a global, but also at a regional level. This can only be realised with tangible assets that Russia would recognise as an actual deterrence rather than some subliminal political message that only resonates in Western minds. It will be necessary to deploy and sustain a credible forward military presence in countries that share a common border with Russia or its allies. Such a force would not only constitute a credible deterrence, but would also reduce the exposure to subversive or hybrid actions that remain below an Article 5 threshold.

Western democracies can only sustain their liberal socio-economic model if they restore, in the short term, a credible military capacity to defend themselves against realist threats that develop at their borders. Defence is not just a component of the liberal system; it constitutes its ultimate protection. Investments in military capacities should, therefore, be withdrawn from calculations of budgets and considered separately when establishing economic indicators. In the end, if a system is unable to defend itself and to ensure its survival, its economic indicators will no longer make any sense anyway.

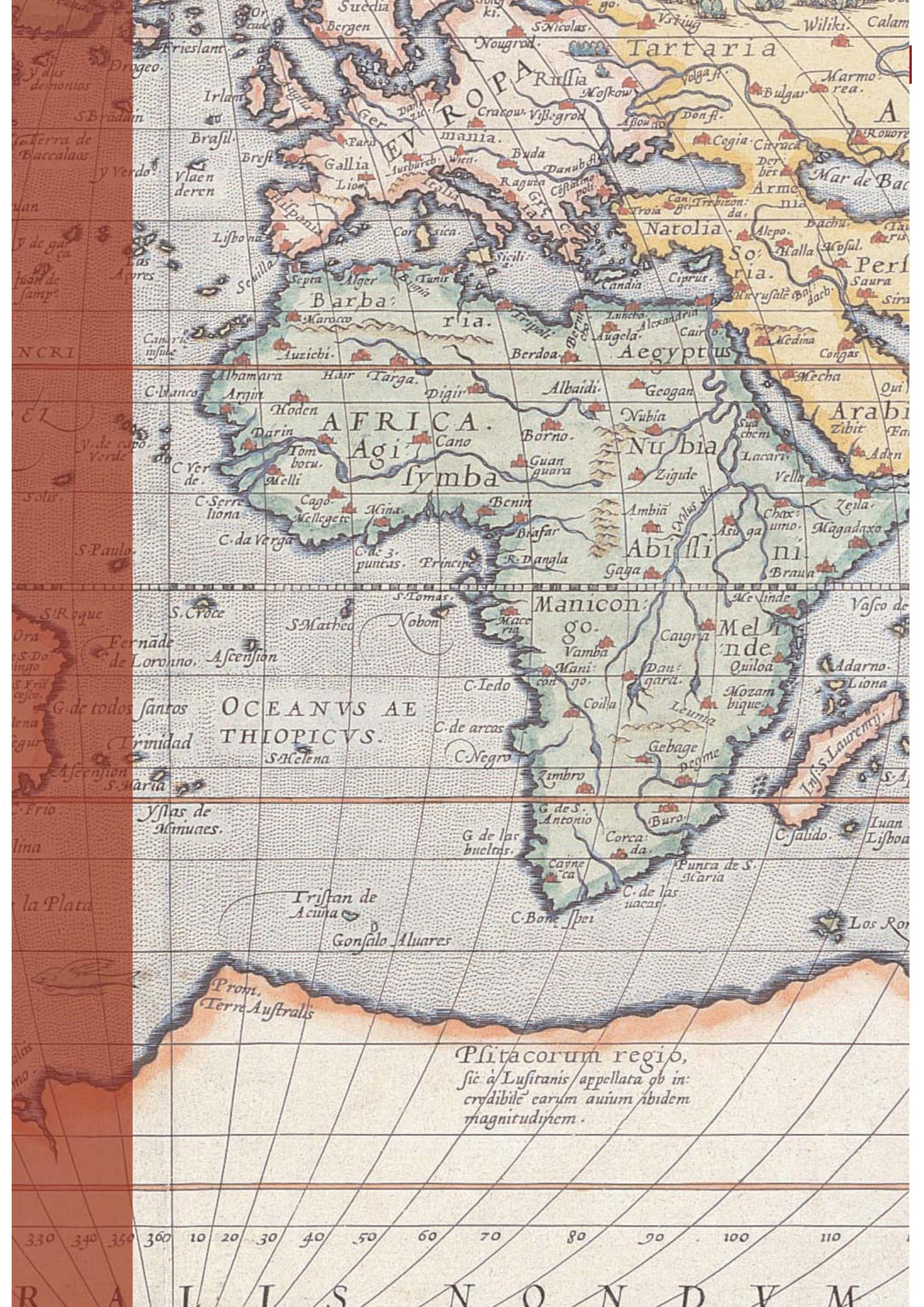
Accepting a new status quo based on a Hobbesian rather than Kantian peace would at least bring back some badly needed stability. The new status quo would be different from what we have witnessed during the Cold War, but some aspects would be similar. Economic interaction would be limited and subject to security imperatives. NATO would need to place collective defence back at the top of its priority list. It would also need to uphold its credibility by admitting new members and be robust enough to do so, even if it is unacceptable from Moscow's perspective.

123

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Keywords: Russia, Putin, eurasianism, Cold War, Harmel, liberal democracy



Ptitacorum regio,
 sic à Lusitanis appellata qv in-
 credibile earum avium ibidem
 magnitudinem.

330 340 350 360 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 110

R A I I S N O N D V M

Vluchtelingen: probleem of oplossing?

ERIK CLAESSEN

Kolonel staffbrevethouder Erik Claessen, Ir is binnen het Directoraat Generaal Material Resources de chef van het Project Team voor internationale programma's betreffende landsystemen.

Le débat fait rage au sujet des réfugiés. Ce débat se focalise sur la maîtrise de l'afflux, de l'hébergement, et de l'intégration des réfugiés et sur les possibilités de leur expulsion. Il est étonnant que presque personne ne se pose la question de savoir si les réfugiés pourraient jouer un rôle dans la solution du conflit qui est à la base de leur déracinement. Cependant, notre propre histoire et les évolutions dans les conflits récents démontrent que les réfugiés sont à la fois une partie du problème et le fondement de la solution.

In het laatste jaar van zijn presidentschap vroeg een journalist aan Obama wat hij zelf als de grootste vergissing van zijn regeerperiode beschouwde. Zijn antwoord was “*failing to plan for the day after intervening in Libya*”¹ en dat zal op dit moment niemand verbazen. Na operatie *Unified Protector* is Libië veranderd in een puinhoop of, om het met de woorden van Obama zelf te zeggen, in “*a shit show*”.² Toch is deze uitspraak verrassend als men hem in het kader van de gebeurtenissen in 2011-2012 leest. Dat een westerse coalitie in enkele maanden tijd Kaddafi van de macht had verdreven zonder grondtroepen te ontplooien, werd toen algemeen beschouwd als een groot succes. Tal van artikels omschreven deze operatie als het einde van het tijdperk van de grootschalige stabilisatieoperaties te land. Ook voor de toekomstige militaire investeringen zou het conflict richtinggevend zijn. Dolf Bos, een Nederlandse defensie-expert, argumenteerde dat de interventie in Libië bewezen had dat de ontplooiing van landstrijdkrachten eigenlijk contraproductief is. Een dergelijke ontplooiing dwingt gevechtsvliegtuigen immers in de rol van leveranciers van nabije luchtsteun. Deze prioritaire opdracht maakt hen onbeschikbaar voor de rol waarin zij een maximumrendement halen uit hun technologische voorsprong, namelijk



interdictie. Bos draaide hierbij het militair-politieke beleidsbepalingsvraagstuk op zijn kop door te stellen dat *“the extent to which the interdiction role can be carried out by combat aircraft in a certain conflict, is a litmus test for the effectiveness – and therefore the desirability – of armed intervention in that conflict”*.³ Toekomstige militaire interventies zouden dus vooral op het luchtwapen en de marine steunen, zodat investeringen prioritair voor gevechtsvliegtuigen en oorlogsbodems zouden moeten gebeuren. Dat de interventie eerder geleid heeft tot bloedige anarchie dan tot democratie, is volgens veel commentatoren te wijten aan het ontbreken van een operatie te land om de Libiërs bij te staan in de wederopbouw en de bestuurlijke ontwikkeling. Ook deze conclusie is echter te kort door de bocht. Het is immers niet zeker dat een grootschalige militaire ontplooiing te land een beter resultaat had opgeleverd.

Voorstanders van stabilisatieoperaties verwijzen doorgaans naar de gunstige evoluties in de Balkan. Daar leidden robuuste luchtgevechtsoperaties van de NAVO, gevolgd door een met landstrijdkrachten beveiligde operatie voor bestuurlijke en economische wederopbouw, tot een duurzame conflictbeëindiging in Bosnië en Kosovo. Die successen waren echter in belangrijke mate te danken aan conditionaliteit. Conditionaliteit is het gebruik van voorwaarden verbonden aan de toekenning van voordelen, zoals leningen, schuldverlichting, handelsakkoorden of lidmaatschap van een internationale organisatie, als middel om het gedrag van een internationale actor geweldloos te beïnvloeden. De meeste Balkanlanden hadden de ambitie om lid te worden van de EU. Kleine vooruitgangen in het toetredingsproces werden en worden met succes als drukkingsmiddel gebruikt om het gedrag van deze landen te beïnvloeden en het conflict definitief te beëindigen.

Conditionaliteit was niet toepasbaar in Libië en is evenmin toepasbaar in Syrië. Net als in Libië is het Syrische conflict gedegenereerd in een uitzichtloze strijd tussen een gemeenschappelijke vijand en een coalitie waarvan elk lid, bij gebrek aan ontplooiende landstrijdkrachten met gevechtsvliegtuigen en special forces, een proxy steunt op het terrein. Eerdere ervaringen tonen echter aan dat het “empoweren” van proxies niet leidt tot de oplossing van het oorspronkelijke conflict, maar veeleer de kiemen zaait voor het volgende.

Met uitzondering van de gebieden waar conditionaliteit toepasbaar is, heeft het Westen het dus moeilijk om het resultaat van de inzet van technologische geavanceerde wapens om te zetten in duurzame conflictbeëindiging. Technologie lijkt in het militaire domein duidelijk onder de wet van de afnemende grensnutten.

Landoperaties zijn echter geen vanzelfsprekend alternatief. De interventies in Afghanistan en Irak tonen aan dat landoperaties weinig zoden aan de dijk zetten als het aan de lokale bevolking voorgespiegelde politieke perspectief zich beperkt tot abstracte begrippen zoals vrijheid of democratie. In al te veel landen leidt een geforceerde evolutie in die richting enkel tot chaos, corruptie en de tirannie van de meerderheid.

De vraag stelt zich dus hoe men na een succesvolle luchtoperatie een conflict duurzaam kan beëindigen in een gebied waar conditionaliteit niet toepasbaar is.

Een deel van het antwoord vinden we terug in onze eigen geschiedenis. Tijdens de Tweede Wereldoorlog hadden tienduizenden landgenoten en het grootste deel van de Belgische regering hun toevlucht gezocht in Londen. De Britse regering beseftte dat de uiteindelijke overwinning niet enkel militair, maar ook politiek en socio-economisch moest zijn. Een herhaling van de maatschappelijke neergang die tijdens het interbellum het bed van het fascisme en nazisme gespreid had, moest absoluut vermeden worden. In 1942 legde de econoom William Beveridge, in opdracht van de regering, een rapport genaamd "*Social Insurance and Allied Services*" voor aan het Britse Lagerhuis.⁴ Het vormde een blauwdruk voor de uitbouw van een welvaartsstaat na de oorlog. Verschillende regeringen die naar Londen waren uitgeweken namen het over. Voor België nam het de vorm aan van het Sociaal Pact dat op 24 april 1944 werd gesloten na geheim overleg tussen vakbondsleiders, werkgevers en politici in ballingschap. In de totstandkoming van de meer dan zeventig jaar durende vrede die we nu kennen, is dit akkoord minstens zo belangrijk als de landing in Normandië die enkele weken later plaatsvond.

Dat de elite van de Belgische vluchtelingengemeenschap een socio-economische hervorming van die omvang te Londen uitdacht en binnen enkele maanden na de terugkeer te Brussel ten uitvoering bracht, wordt nu algemeen als normaal beschouwd. Deze vanzelfsprekendheid staat in schril contrast met de passiviteit die wij de actuele vluchtelingengemeenschappen toedichten. Weinigen verwachten dat in de Jordaanse vluchtelingenkampen of onder de steeds groeiende Syrische diaspora in Europa een elite zal opstaan die in staat zou zijn om zich binnen enkele maanden na een eventuele wapenstilstand Syrië politiek te verenigen in een eigen maatschappelijk project. In het algemeen zien wij vluchtelingen als een belangrijk deel van het probleem en niet als potentiële ontwerpers en uitvoerders van de oplossing. In het licht van onze eigen geschiedenis zijn deze opvattingen verwonderlijk en misschien zelfs misplaatst.

Het is natuurlijk ook mogelijk dat de huidige situatie zodanig verschilt van die van 1944 dat de toenmalige methodes van conflictbeëindiging niet meer toepasbaar zijn. De recente geschiedenis spreekt dit tegen. De rol van vluchtelingen en emigranten neemt in de hedendaagse conflicten veeleer toe dan af. De implosie van Joegoslavië is daarvan een voorbeeld. Als een van de eerste gewapende conflicten, maar zeker niet het laatste, werd de Kroatische onafhankelijkheidsstrijd mee beslist door een diaspora.

Alleen al het feit dat men kan spreken van een diaspora in plaats van de Diaspora wijst op het belang van het fenomeen dat migrantengemeenschappen over sterk toegenomen mogelijkheden beschikken om de gebeurtenissen in hun land van oorsprong te beïnvloeden. Eeuwenlang was emigratie een vorm van cultureel eenrichtingsverkeer. Wie zijn land van herkomst om wat voor reden ook moest inruilen voor een ander land, had geen andere mogelijkheid dan zich de nieuwe taal en cultuur eigen te maken. Met uitzondering van een occasionele brief kon hij evenmin contact met achtergebleven familieleden en vrienden houden. Het Joodse volk was het enige dat ondanks al deze beperkingen toch erin slaagde om overal ter wereld taal, cultuur en godsdienst te behouden. Dit fenomeen was zo opmerkelijk dat men een specifieke term ervoor gebruikt: de Diaspora.

Door de democratisering van de luchtvaart en de snelle evolutie van de communicatietechnologie konden emigranten vanaf het einde van de twintigste eeuw echter gemakkelijker in contact blijven met hun land van herkomst. Dankzij radio, satelliettelevisie, telefonie, fax en later het internet konden emigranten hun taal en cultuur behouden. Elke voldoende grote groep immigranten kon zich in het gastland voortaan spontaan ontwikkelen tot een eigen gemeenschap, tot een diaspora.

Door de ontwikkeling van betrouwbare systemen om geld internationaal over te schrijven konden emigranten ook gemakkelijk een deel van hun inkomen naar hun familie sturen. De honderdduizenden Kroaten in landen zoals Duitsland, Canada en de VS vormden daarom een significant potentieel voor geldinzameling. Bovendien hadden deze Kroaten in veel gastlanden stemrecht. Indien men erin slaagde om hun stemgedrag in het gastland te laten afhangen van een politiek project in het land van herkomst, zou dit stemgedrag de buitenlandse politiek van het gastland ten opzichte van het land van herkomst kunnen beïnvloeden. De westerse democratie is zeer concurrentieel. Het is voor een politicus allesbehalve gemakkelijk om de steun van de ene groep kiezers te verkrijgen zonder die van een andere groep te verliezen. Indien een diaspora van meerdere honderdduizenden kiezers bereid is om op een partij te stemmen

in ruil voor een bepaalde buitenlandse politieke keuze waarover andere kiezers geen uitgesproken mening hebben, is het voor politici interessant om die keuze daadwerkelijk te steunen. Met andere woorden, een diaspora biedt aan een onafhankelijkheidsbeweging een aantal mogelijkheden die voor de jaren tachtig van de vorige eeuw niet bestonden.

De Kroatische nationalistenvaren bij de eersten om te beseffen dat de geografische spreiding van een volk buiten het thuisland kon bijdragen aan de onafhankelijkheidsstrijd van dat thuisland. Vanaf 1987 startte de toekomstige Kroatische president Tudman een systematische campagne om die mogelijkheden uit te baten. De campagne had tot doel stevige banden te smeden tussen de Kroatische diaspora (*Iseljena Hrvatska*) en het Kroatische thuisland (*Domovinska Hrvatska*) die, in zijn ogen, samen de Kroatische natievormden.⁵ Het belang van de Kroatische diaspora wordt misschien het best geïllustreerd door het feit dat de functie van minister van Defensie – toch een cruciale functie tijdens een gewapend conflict – van 1991 tot 1998 werd bekleed door Gojko Šušak, een vooraanstaande Kroatische emigrant wiens organisatie vanuit Canada geldinzamelingen organiseerde in heel Noord-Amerika. De opbrengst ervan dekte ongeveer een kwart van de Kroatische militaire uitgaven gedurende de eerste twee cruciale jaren van de onafhankelijkheid.

De collectes waren dus zeker belangrijk voor de Kroatische nationalistenvan, maar de politieke initiatieven van de diaspora waren dat waarschijnlijk nog veel meer. In Duitsland leefden bijna een half miljoen mensen van Kroatische afkomst en vormden daar dus een aanzienlijk deel van het electoraat. Duitsland was het eerste Europese land dat de onafhankelijkheid van Kroatië erkende. In de VS namen Kroatische verenigingen professionele lobbyisten onder de arm, zodat ze de wetgeving betreffende hulp aan ontluikende democratieën (zoals de voormalige Sovjetrepublieken) konden uitbreiden tot de Balkan. Ze steunden ook de verkiezingscampagne van Bill Clinton. Met deze acties creëerden ze een groeiend momentum voor een militaire interventie en droegen ze bij aan het steeds sterkere Servische isolement. Door al deze acties was Kroatië in 1995 sterk genoeg om op eigen kracht de Servische troepen vrijwel volledig van zijn grondgebied te verdrijven.

Vluchtelingen, ontheemden en emigranten zijn dus helemaal niet passieve slachtoffers zoals velen denken. Net als de Belgen in ballingschap te Londen tijdens de Tweede Wereldoorlog zijn zij belangrijke actoren in de conflicten die aan de basis liggen van hun ontheemding. Wel is het zo dat de rol die zij spelen in het proces van conflictbeëindiging nu veeleer administratief is, terwijl deze rol op het einde

van de Tweede Wereldoorlog vrij politiek was. Dit komt omdat de band tussen administratieve autoriteit en militaire superioriteit vroeger vanzelfsprekend was, maar tegenwoordig onbestaand is. De in Londen verblijvende regering-Pierlot kon het in april 1944 gesloten akkoord niet uitvoeren vooraleer de geallieerden in september 1944 de nazi-strijdkrachten hadden verdreven. Vervolgens kon Pierlot via het politieke proces de Belgische administratieve organen opnieuw in het leven roepen zodat ze het Sociaal Pact konden verwezenlijken.

In moderne conflicten is dat helemaal anders. In Zuid-Libanon bewerkstelligde de administratieve capaciteit van Hezbollah de hervorming van de sjiitische samenleving onder de neus van het Israëlische leger (IDF). Door de geldstroom vanuit de Libanese diaspora's kon Hezbollah een nieuwe vorm van verzet ontwikkelen. Door hinderlagen, mijnen en bermbommen herleidden de gewapende groepen van de organisatie de Israëlische vrijheid van beweging tot nul. De soldaten van het IDF verbleven het overgrote deel van hun tijd in versterkte compounds. Israëlische burgerautoriteiten die een administratie hadden geprobeerd op te zetten, werd het werk onmogelijk gemaakt. In het aldus gecreëerde bestuursvacuüm organiseerden de bestuurlijke groepen van Hezbollah op gemeentelijk en stedelijk niveau essentiële diensten zoals water- en elektriciteitsvoorzieningen, afvalophaling, onderwijs en sociale ondersteuning. Hierdoor kregen zij een overwicht op andere sjiitische militieën, zoals Amal, die onvoldoende fondsen konden verwerven om gelijkaardige diensten aan te bieden. Door de populariteit die Hezbollah hieraan ontleende kon de organisatie de druk op de bezetter opvoeren en aanhouden tot deze laatste zich terugtrok. Dankzij de bestuurlijke infrastructuur die de leiders van Hezbollah tijdens het verzet hadden opgebouwd, slaagden ze erin om na de terugtrekking naadloos de controle over Zuid-Libanon over te nemen zonder rekening te houden met de officiële Libanese regering in Beiroet. Hezbollah was de eerste groepering die aantoonde dat administratieve effectiviteit op gemeentelijk en stedelijk niveau omgezet kan worden in politieke en militaire slagkracht in een internationaal conflict.

Het groeiende belang van administratieve effectiviteit als bron van politieke legitimiteit en militaire slagkracht is het gevolg van een van de meest onderschatte evoluties van de laatste twee eeuwen: urbanisatie. In essentie is ons militair denken nog altijd geworteld in opvattingen uit de 19^{de} eeuw die voortvloeien uit analyses van de napoleontische oorlogen. Dat denken is *counter-force*. De basishypothese is dat een gewapend conflict gewonnen wordt door de tegenstander de middelen te ontnemen waarop zijn hard power berust: strijdkrachten, militaire beslissingscentra en sleutelindustrieën. In de loop van de laatste twee eeuwen is de wijze waarop de tegenstander van zijn hard power wordt beroofd

wel geëvolueerd van de cavaleriecharge tot het precisiebombardement, maar het doel is hetzelfde gebleven. Sinds 1800 is het aantal stedelingen wereldwijd echter gestegen van dertig miljoen tot drie en een half miljard. De gevolgen van deze enorme toename op de aard en de effectiviteit van *hard power* zijn nog niet voor iedereen duidelijk. In 2003, bijvoorbeeld, vatte de Amerikaanse legerleiding haar strategie ten opzichte van Irak samen in drie woorden: *shock and awe*. De strategie veronderstelde dat de schok van 6.000 precisiebombardementen in 48 uur, gevolgd door een grondoffensief naar de hoofdstad, de Irakezen zo veel ontzag zou inboezemen dat Washington de politieke toekomst van Irak daarna gewoon zou kunnen dicteren. In werkelijkheid was de reactie op die schok niet ontzag, maar zelforganisatie. In een miljoenenstad zoals Bagdad is het leven enkel mogelijk door de ononderbroken verzekering van diensten zoals ordehandhaving, watervoorziening, gezondheidszorg en afvalophaling. Stedelingen zullen wie daarvoor zorgt steunen en zich afkeren van wie dat verwaarloost. Terwijl de Amerikanen hun acties bij het binnentrekken van de Iraakse hoofdstad beperkten tot het bewaken van het ministerie van Olie en andere “kritische” infrastructuur, maakten aanhangers van de toen nog onbekende Moqtada Al Sadr zich meester van de nutsvoorzieningen van het sjiitische deel van Bagdad, later Sadr City genoemd. Door de machtsbasis die hij daaraan ontleende kon hij de daaropvolgende jaren uitgroeien tot een hoofdrolspeler in de Iraakse politiek.

Beide hierboven beschreven evoluties – de toegenomen slagkracht van diaspora’s en de steeds sneller verlopende urbanisatie – moeten leiden tot een wijziging van onze opvattingen over conflictbeëindiging. De operatie KFOR staat model voor deze snel verouderende opvattingen. In Kosovo werd de Servische tegenstander eerst gedwongen tot volledige terugtrekking vooraleer over het volledige grondgebied een veilige omgeving gecreëerd werd en de transitie naar Kosovaars zelfbestuur voorbereid werd. Die transitie was ook politiek gedreven, met een grote nadruk op verkiezingen als fundament van legitimiteit. Een dergelijk verloop was nog mogelijk in een klein, relatief dunbevolkt conflictgebied waar de grootste stad (Pristina) minder dan tweehonderdduizend inwoners telt, maar is onmogelijk in een groot, verstedelijkt land zoals duidelijk gebleken is in Irak. In Syrië zal dat niet anders zijn.

In Irak is een gelijkaardige aanpak inderdaad op een fiasco uitgelopen. Verkiezingen bleken er geen basis voor legitimiteit. Aangezien de bevolking er etnisch stemt, waren de verkiezingen van 2005 niet meer dan een volkstelling. Om de dictatuur van de meerderheid te vermijden, probeerden de Amerikanen sleutelfuncties toe te wijzen aan welbepaalde bevolkingsgroepen, waardoor de betekenis van de verkiezingen verder uitholde. Bovendien bleken de regerings-

leden corrupt en onbekwaam om de wederopbouw te organiseren. Ondertussen zochten verzetsgroepen hun legitimiteit veeleer in administratie dan in politiek. In 2005 merkte de Amerikaanse generaal Chiarelli het volgende op: “*During the coordinated insurgent uprising in April 2004, Muqtada al-Sadr, as one of his first acts, gained control of the electrical substations in Sadr City. By providing uninterrupted power, something not seen since the fall of Saddam Hussein, he was able to sway support. A shadow government able to provide services, with governance by religious decree and enforcement by Sharia courts, Muqtada al-Sadr was able to provide a viable, attractive alternative to the coalition*”.⁶ De strategie van Al Sadr was niet *counter-force* maar *population-centric*. Zijn gewapende strijders gebruikten geweld, niet om de Amerikaanse tegenstander uit te schakelen (wat trouwens niet binnen hun mogelijkheden lag), maar wel om zijn vrijheid van bewegen in dichtbevolkte gebieden moeilijk tot onmogelijk te maken. Vervolgens verzekerden zijn bestuurlijke groepen essentiële administratieve diensten in deze stadsdelen.

Het succes van Sadrs aanpak toont aan dat de band tussen administratieve autoriteit en militaire superioriteit in een grootstedelijke omgeving volledig zoek is. Doordat urbanisatie wereldwijd nog steeds versnelt, moeten krijgsmachten zich aan deze realiteit aanpassen. Ook in NAVO-kringen begint dit besef door te dringen. In het *NATO Defence Planning Process* van de periode 2010-2014 doken voor het eerst *force requirements* op voor *Stability & Reconstruction*. De vraag is natuurlijk welke vorm deze capaciteiten dienen aan te nemen. Ondanks lokale successen hebben de provinciale reconstruction teams (PRT's) in Afghanistan en Irak het globale tij niet kunnen keren. Er was een algemeen gebrek aan civiele experts die bereid waren om in het conflictgebied te werken en het bleek ook moeilijk om het juiste evenwicht te vinden tussen bescherming tegen aanslagen en samenwerking met lokale actoren. Het feit dat militairen en burgers in het operatietoneel werden afgelost na enkele maanden, stelde ook problemen van continuïteit en borging. Gebrek aan talenkennis en cultureel inlevingsvermogen verergerde deze situatie nog.

Het is verwonderlijk dat men in dit domein geen actievere rol heeft toebedeeld aan terugkerende vluchtelingen. De recente geschiedenis toont immers aan dat het potentieel enorm is. In de eerste helft van 2002, dus kort na de val van de Talibanregering, keerden 566.000 vluchtelingen terug naar Afghanistan. In Kosovo keerden in het eerste jaar na de ontplooiing van KFOR 810.000 vluchtelingen terug naar hun woonplaats. Het is dus redelijk te veronderstellen dat tienduizenden Syriërs snel zullen terugkeren naar hun land zodra de omstandigheden dit toelaten. Op dit moment wordt met dat gegeven niets gedaan. Europa heeft

geen beleid ten opzichte van de Syrische vluchtelingen dat vergelijkbaar is met het Britse beleid tijdens de Tweede Wereldoorlog ten opzichte van de Franse, Belgische en Nederlandse vluchtelingen.

Niets weerhoudt ons echter ervan om dit drastisch te veranderen. Het is mogelijk om onder de naar Europa gevluchte Syriërs een voldoende groot aantal vrijwilligers te rekruteren teneinde een robuuste, in het conflictgebied ontploerbare (groot)stedelijke administratieve capaciteit te verwezenlijken. Deze vrijwilligers zou men dan kunnen opleiden op het gebied van openbare werken, elektriciteitsvoorziening, afvalverwerking, waterdistributie, kadaster, burgerlijke stand, ordehandhaving, corruptiepreventie en andere aspecten van grootstedelijk bestuur. Bij voorkeur worden de vrijwilligers gegroepeerd per stad van herkomst. Een dergelijke (groot)stedelijke bestuurscapaciteit (GSBC) werkt een heel andere manier van conflictbeëindiging, die beter aangepast is aan de realiteit in geurbaniseerde conflictgebieden, in de hand. In Syrië zou een coalitie die over een dergelijke capaciteit beschikt onmiddellijk van start kunnen gaan met de normalisering van het leven in steden waar een wapenstilstand van kracht is. In tegenstelling tot de in Afghanistan en Irak ontplooiden PRT's zou een GSBC met veel minder problemen op het vlak van talenkennis, cultureel inlevingsvermogen en continuïteit gepaard gaan.

Deze administratieve capaciteiten vormen geen regering of stadsbestuur in ballingschap. Het is immers onmogelijk om hen door verkiezingen politiek te legitimeren. Het gaat veeleer om administraties in ballingschap die bij hun terugkeer zichzelf zouden kunnen legitimeren door administratieve effectiviteit. Het gevecht om een stad zoals Aleppo zal niet gewonnen worden door de strijdende partij die al zijn tegenstanders verdrijft en vervolgens zijn vlag plant op het hoogste gebouw van het stadscentrum. Dat gevecht zal gewonnen worden door de actor die het eerst en het best erin slaagt om de nutsvoorzieningen te herstellen en de orde te handhaven nadat de zegevierende strijdende partij die vlag heeft geplant. Zoals Moqtada Al Sadr heeft aangetoond, zijn die actor en die partij niet noodzakelijk dezelfde.

Een internationale coalitie die de ambitie heeft om een conflict in een geurbaniseerd gebied duurzaam te beëindigen, heeft daarom nood aan een capaciteit die zich kort na het einde van de openlijke vijandelijkheden in het conflictgebied kan ontplooiën en onmiddellijk kan starten met het leveren van diensten die onontbeerlijk zijn voor het grootstedelijke leven. Het personeel van die capaciteit moet de lokale taal beheersen, blijk geven van cultureel inlevingsvermogen, terreinkennis hebben, jarenlang (of permanent) in het gebied verblijven en over

expertise beschikken in alle domeinen van grootstedelijk bestuur. Hoe dan ook zal deze capaciteit vooral steunen op lokaal aangeworven arbeidskrachten (wat de lokale economie trouwens een boost zal geven). De kaders en de financiering zullen echter van buitenaf moeten komen doordat de lokale structuren veelal vernietigd zullen zijn. In Irak en Afghanistan werden deze kaders geleverd door ngo's en IGO's (intergouvernementele organisaties). Om de hierboven geschetste redenen is het echter beter om deze kaders te rekruteren onder de vluchtelingen, op te leiden zolang de gevechten duren en in te zetten zodra deze gevechten eindigen. Deze manier van werken is niet enkel beter aanvaardbaar voor de lokale bevolking, maar zal ook leiden tot een groter rendement van de door de coalitie geleverde budgetten voor wederopbouw. Vluchtelingen die als personeel van een GSBC naar een conflictgebied terugkeren zullen een veel groter deel van hun verloning in dat gebied besteden dan personeelsleden van ngo's en IGO's. Bovendien zijn bij de besteding van de budgetten zelf veel minder lokale tussenpersonen nodig aangezien terugkerende vluchtelingen door hun terreinkennis en hun affiniteit met de bevolking zelf personeel kunnen aanwerven en werken aanbesteden. Dat zal veel corruptie en rompslomp vermijden.

Conflictbeëindiging op basis van GSBC maakt de ontplooiing van landstrijdkrachten niet overbodig. Het is inderdaad mogelijk en waarschijnlijk dat sommige gewapende groepen in de GSBC een bedreiging zien voor hun machtspositie en zouden overwegen om geweld te gebruiken. De aanwezigheid van een robuuste beschermingsmacht op het terrein kan ontradend werken.

CONCLUSIE

Ondanks de successen in de Balkan zorgden de hoge kosten, de vele slachtoffers, de lange duur en de twijfelachtige uitkomst van de militaire inzet in Irak en Afghanistan voor een sterk verminderd enthousiasme bij westerse regeringen om conflicten te beëindigen door middel van grootschalige stabilisatieoperaties te land. De anarchie in Libië en het onontwarbare kluwen in Syrië overtuigen echter meer en meer opinieleiders ervan dat militaire operaties waarbij de steun van het Westen zich vooral of uitsluitend beperkt tot de inzet van gevechtsvliegtuigen, conflicten evenmin duurzaam kunnen beëindigen.

De ontvullende vaststelling dat overweldigende militaire macht steeds minder betekent in de nasleep van gewapende conflicten vindt haar oorsprong in twee evoluties: de toegenomen slagkracht van diaspora's en de steeds sneller verlopende urbanisatie. Dit inzicht moet de verouderende westerse opvattingen

over conflictbeëindiging wijzigen. Urbanisatie heeft als gevolg dat de stedeling meer gewicht hecht aan administratieve effectiviteit dan aan politiek gekibbel. De toegenomen slagkracht van diaspora's heeft als gevolg dat wie de miljoenen ontheemden negeert of, erger nog, discrimineert, in hun land van herkomst geconfronteerd zal worden met de macht van hun zelforganisatie. Het is daarom nodig om initiatieven te nemen zodat deze zelforganisatie – die onvermijdelijk is – streeft naar conflictbeëindiging in plaats van conflictbestendiging. Onze eigen geschiedenis tijdens de Tweede Wereldoorlog bevestigt de effectiviteit van deze aanpak. De veranderde omstandigheden sinds 1944 hebben wel als gevolg dat deze aanpak nu veeleer administratief dan politiek is. In de 21^{ste}-eeuwse grootstedelijke realiteit legitimeert men zich eerder door administratieve effectiviteit dan door politiek overwicht. Een internationale coalitie die de ambitie heeft om een conflict in een geurbaniseerd gebied duurzaam te beëindigen, heeft daarom nood aan een capaciteit die zich kort na het einde van de openlijke vijandelijkheden in het conflictgebied kan ontplooien en onmiddellijk essentiële grootstedelijke diensten kan leveren. Om de hierboven geschetste redenen kan men het personeel van deze capaciteit best rekruteren onder de vluchtelingen uit het conflictgebied en opleiden zolang de gevechten duren. Dit vraagt een mentaliteitswijziging. In de huidige conflicten moeten strategische planners en beleidsmakers ervan overtuigd geraken dat vluchtelingen niet enkel deel zijn van het probleem, maar ook het fundament vormen van de oplossing.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: Vluchtelingen, conflictbeëindiging, urbanisatie

¹ Dominic Tierney, “The Legacy of Obama’s ‘Worst Mistake’: There’s a problem with the American way of war”, *The Atlantic*, 15 april 2016.

² Ibid.

³ Dr. Dolf H.W. Bos, MSc, “Back to the Future: Future Air Power Ambitions in an Austere Economic Climate”, *JAPCC Journal Edition 17*, 2013, p. 68.

⁴ Zie hiervoor de Canon Sociaal Werk: “De investeringen in de uitbouw van de verzorgingsstaat waren deels ingegeven vanuit sociale doelstellingen, maar zeker ook ingegeven door de wens om het net verslagen fascisme op afstand te houden, en de dreiging van het communisme te verminderen.” http://www.canonsociaalwerk.eu/int/details.php?cps=11&canon_id=54

⁵ Paul Hockenos, *Homeland Calling: Exile Patriotism & the Balkan Wars* (London: Cornell University Press, 2003), p. 46-49.

⁶ Generaal-majoor Peter W. Chiarelli en majoor Patrick R. Michaelis, “The Requirement for Full-Spectrum Operations”, *Military Review*, juli-augustus 2005, p. 6.



330 340 350 360 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 110

R A I I S N O N D V M

Leiderschap door de ogen van een vrouwelijke officier

NATHALIE BEERDEN

Majoor van het vliegwezen stafbrevethoudster Nathalie Beerden is de eerste vrouwelijke korpscommandant van het Koninklijk Militair Instituut voor Lichamelijke Opvoeding te Eupen. Haar ervaring in leiderschap heeft ze opgebouwd in het domein van personeelsbeheer, sport en overleving, als verantwoordelijke van diverse ondersteunende diensten en tijdens twee buitenlandse opdrachten.

La première présence féminine à la Défense date de 1975 et les dames ayant choisi une carrière d'officier ou de cadre civil ont certaines attentes, tout comme l'organisation dont elles dépendent et leur entourage. Il est clair que la femme n'est pas la pâle copie de l'homme. Dans le passé, relativement peu de femmes ont obtenu des fonctions de commandement significatives. Heureusement, on remarque un changement dans cette situation. Les femmes dirigeantes qui réussissent à rester « authentiques » et à créer pour leurs collaborateurs un cadre dans lequel ils peuvent se développer, semblent donner les meilleurs résultats.

DAMES BIJ DEFENSIE

Vrouwen hebben toegang tot de publieke functies onder dezelfde voorwaarden als mannen¹. Concreet betekent dit dat de nationale wetgeving aan vrouwen de mogelijkheid biedt om een militaire functie uit te oefenen.

Het leger stelde eerst niet-gevechtsfuncties in de categorie van vrijwilligers open, nadien volgden de plaatsen “tijdelijk officier”, “onderofficier” en “officier” via de Koninklijke Militaire School. Het is pas in 1981 dat alle plaatsen werden opengesteld voor zowel mannen als vrouwen in dezelfde werkomstandigheden, met eenzelfde vorming en met dezelfde selectietesten op sportief vlak. Dit had



een grote impact op de slaagkansen van de vrouwelijke kandidaten. De sporttesten waren immers vooral gericht op kracht en explosiviteit. In 1986 werden de sporttesten aangepast voor iedereen en vervingen een buikspier- en een looptest over een langere afstand de explosievere testen. Deze testen bleken de slaagkansen lichtjes te verhogen².

In het jaar 2000 keurde de VN-Veiligheidsraad een belangrijke resolutie goed over “vrouwen, vrede en veiligheid”. Deze resolutie 1325 erkende de grote rol van vrouwen bij conflictpreventie, conflictoplossing en vredesopbouw. Gevolg hiervan was het verhogen van de betrokkenheid en de participatie van vrouwen in het vredesproces en de -missies, waarbij men aandacht had voor de behoeften en belangen van vrouwen in conflictgebieden. In 2004 kwam de Belgische Defensie met een nationaal actieplan waarin elk departement zich ertoe verbond een aantal concrete maatregelen te nemen. Zo werd onder meer het aspect gender geïntegreerd in de voortgezette vorming voor kaderleden en in de training met het oog op toekomstige buitenlandse opdrachten.

Na bijna 41 jaar aanwezigheid is de vrouw met haar eigenheid (wel eens getypeerd als intuïtief, spontaan, aandachtig, medewerkend, flexibel, empathisch, nauwgezet) volledig geïntegreerd in de Belgische Defensie, die echter overwegend uit mannen blijft bestaan. Zij zorgen voor een cultuur waarbij de algemeen maatschappelijk aanvaarde specifieke mannelijke karaktertrekken (vaak omschreven als energiek, onafhankelijk, logisch, competitief, snel aanpasbaar en kordaat) sterk aanwezig zijn. Vandaag zijn de dames in de Belgische Defensie nog steeds in de minderheid (7,72%). In absolute cijfers geeft dit 2.300 dames op een totaal van iets minder dan 30.000 militairen. Vrouwelijke militairen zijn sterker vertegenwoordigd in de kleinere gespecialiseerde componenten: voornamelijk in de medische component, de marine en in ondersteunende gespecialiseerde functies. In tegenstelling tot een tiental jaren geleden, toen de vrijwilligers meer vrouwen telden, gevolgd door de onderofficieren en officieren, is de trend nu omgekeerd. Er zijn nu procentueel meer dames bij de officieren dan bij de onderofficieren en vrijwilligers.

MOTIVATIE

Wat zijn de beweegredenen voor dames om zich te engageren voor Defensie? Stimulansen zijn vaak een job met veel variatie, het sportieve leven, sociaal contact, vriendschap, het zelfstandig kunnen werken, leiding kunnen geven en verantwoordelijkheid kunnen dragen.

In 2012 verscheen een studie³ over de motivatie van vrouwen die zich kandidaat stellen voor officier. De drijfveren werden gerangschikt in volgorde van belangrijkheid. In de top 8 stonden werkvariatie, zin voor avontuur, goede opleiding, actief en sportief leven, ten dienste staan van anderen, menselijke relaties, werken in groep en verantwoordelijkheid hebben/bevelvoering. Vaak zijn promotiekansen en opleidingsmogelijkheden ook belangrijke elementen. Nadien volgde er een analyse of deze verwachtingen ook werden ingevuld bij de officieren die deelnamen aan het onderzoek. Het resultaat is, algemeen genomen, zeer goed. Vooral werkzekerheid, menselijke relaties en mogelijkheid tot vorming scoren zeer hoog. Dames die voor het statuut van officier bij Defensie kozen, ofwel voor een functie van leidinggevende/manager, zijn vaak tevreden met hun job. Bij 91% van de dames werden de verwachtingen ingevuld om verantwoordelijkheid te krijgen en het bevel te kunnen voeren.

Onderstaande cijfers geven het aantal vrouwen dat doorstroomt naar een hogere leidinggevende functie in vergelijking met de lagere officieren. Hieruit blijkt dat het voorbije jaar een positieve evolutie werd ingezet.

Dames	Lager officier (onderluitenant t.e.m. commandant)	Hoger officier (majoor t.e.m. generaal)	% Hoger t.o.v. lager officier
01/2015	439	58	13
01/2016	475	57	12
08/2016	449	73	16

Figuur 1. Cijfers vrouwelijke hogere officieren ten opzichte van lagere officieren en totaal aantal vrouwelijke officieren in Defensie.

Weinig vrouwen stromen echter door tot de absolute top.

	Majoor	Luitenant- kolonel	Kolonel	Brigadegeneraal	Generaal
01/2015	33	17	7	1	0
01/2016	33	17	6	1	0
08/2016	44	22	7	0	0

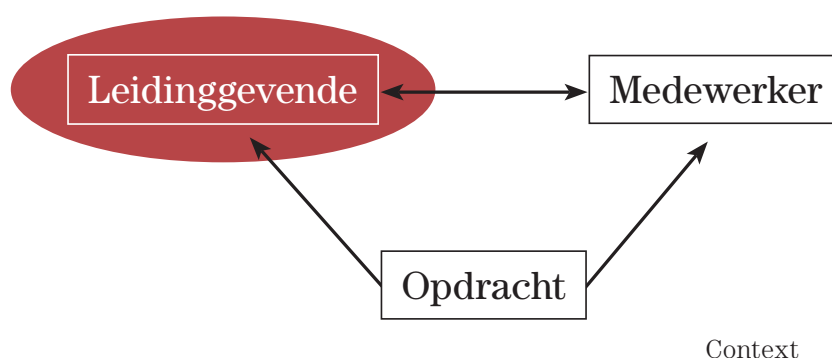
Figuur 2. Cijfers aantal dames per graad hoger officier.⁴

AUTHENTIEK LEIDERSCHAP IN DEFENSIE

De visie van de CHOD over het leiderschap is duidelijk gesteld in het *Policy Handbook*. “Bevelvoering stoelt op de autoriteit gevestigd in een persoon om bevelen te geven aan het aan hem/haar toegewezen personeel teneinde beslis-

singen met betrekking tot de opdracht uit te voeren. Bevelvoering houdt in dat de commandant zijn/haar wil en intenties overdraagt aan ondergeschikten met de bedoeling om bepaalde objectieven te bereiken. Leiderschap en stijl van bevelvoering, zowel in voorbereiding en uitvoering van operaties als in het dagelijkse beheer, bepalen in grote mate mede het succes. Het tijdig nemen van beslissingen en het uitvoeren van de gepaste beheersing zijn hiervoor onontbeerlijk. Voor de commandant houdt bevelvoering zowel autoriteit als verantwoordelijkheid, rekenschap en aansprakelijkheid in.”

De lessen leiderschap leren de verschillende mogelijke leiderschapsstijlen en -rollen aan en vestigen de aandacht op het belang van de persoonlijkheid van de leidinggevende, aangepast aan de medewerkers en de opdracht in een gegeven, vaak evoluerende context.



Figuur 3. Elementen van leiderschap.

De praktijk leert dat men over een eigen visie moet beschikken, deze moet delen en dat men elke medewerker zo goed mogelijk moet kunnen inschatten en inzetten volgens zijn of haar talenten. Leiderschap vereist dat je met een positieve houding verschillende diensten en dus mensen met diverse achtergrond en verschillende verwachtingen bij elkaar brengt en deze leidt naar de doelstellingen die vooraf gekend zijn. De opvolging en vooral het bereiken van de beoogde resultaten vormen de drijfveer om in de goede richting te werken.

Het is belangrijk dat de leidinggevende zich goed in zijn of haar vel voelt. Mentaal evenwicht is belangrijk om met stress te kunnen omgaan. Persoonlijke problemen en emoties mogen geen invloed hebben op het nemen van beslissingen. Het is bijgevolg primordiaal om zich fysiek en mentaal te verzorgen. Indien zich een probleem stelt, moet men dit durven erkennen en kan het “juist” benoemen van het probleem al leiden tot een oplossing. Het is ook belangrijk dat iedereen “erkend” en gevaloriseerd kan worden omwille van de sterke punten. Deze sterke

punten zijn inherent aan de persoon en kunnen verder ontwikkeld worden, maar de erkenning mag niet (louter) verbonden zijn aan schoolse kwalificaties.

In 2014 werd een survey uitgevoerd bij 5.100 leidinggevendenden in het kader van de cursus management en leadership die Defensie geeft aan kandidaat-stafbrevethouders. De mannelijke en vrouwelijke (onder)officieren die de Algemene Directie Human Resources aanstelde als leidinggevende, kregen een korte vragenlijst. Het was de bedoeling om na te gaan of een nieuwe trend in het leiderschap, genaamd het authentieke leiderschap, zich kan voordoen in Defensie⁵. Vragen werden gesteld over leiderschapstijlen en -rollen, in de gewone werkomgeving of tijdens buitenlandse opdrachten. Respondenten waren voornamelijk leidinggevendenden met meer dan 25 jaren dienst, die vooral in de eenheid werkten en leiding gaven aan kleine groepen.

141

Op basis van de diverse definities “authentiek leiderschap” die in het burgerleven van toepassing zijn en rekening houdend met de definitie van “leiderschap in organisaties” volgens Yukl⁶ en de inzichten van Walumbwa⁷, een internationaal erkend Keniaans onderzoeker, kwam de volgende werkdefinitie voor Defensie tot stand.

“Authentiek leiderschap is een op waarden gebaseerd proces van wederzijdse beïnvloeding in een omgeving van openheid, vertrouwen en respect om gedeelde doelstellingen te realiseren. Authentieke leiders en medewerkers beïnvloeden elkaar door het uitwisselen van de perceptie die ze van zichzelf, elkaar en de omgeving hebben. Hun gedragingen worden gekenmerkt door: zelfbewustzijn, moreel inzicht, relationele transparantie en gewogen besluitvorming.”

Deze gedragingen kan men als volgt omschrijven. Zelfbewustzijn is het begrijpen van de eigen sterktes en zwaktes en de impact die gedrag en houding hebben op anderen. Moreel inzicht betekent dat men trouw handelt naar eigen verinnerlijkte waarden, maar dat deze waarden ook echt “leven” in de organisatie. Relationele transparantie beschrijft de open relatie en dialoog met de medewerkers. Gewogen besluitvorming gaat over het nemen van eigen overwogen beslissingen na integratie van alle mogelijke positieve en negatieve argumenten en bemerkingen van medewerkers.

Op basis van de door Walumbwa opgestelde en gevalideerde puntentabel, scoort Defensie hoog op authentiek leiderschap in zijn geheel, weliswaar met kleine nuances per component en per gedragskenmerk.

Component	Totaal resultaat	Score Walumbwa	
Land	60,44	Zeer hoog	64-80
Air	60,41	Hoog	48-64
Marine	60,47	Laag	32-48
Medisch	59,90	Zeer laag	16-33
Defensie	60,33		

Figuur 4. Score survey leidinggeevenden in 2014.

De resultaten van de survey zijn een weerspiegeling van hoe de leidinggeevenden van Defensie zichzelf zien. Het zou dus interessant zijn om te onderzoeken wat medewerkers denken van de leidinggeevenden. Het wederzijds vertrouwen moet immers gebaseerd zijn op wederzijdse erkenning en ontwikkelt zich voornamelijk in de dagelijkse werkomgeving.

Een belangrijk aspect in dit authentieke leiderschap is dus het kennen en het zelf kunnen invullen van de waarden van de organisatie (plichtsbef, moed, respect, integriteit, loyaliteit, inzet). De leidinggevende weet hoe te communiceren en helpt de medewerkers te komen tot vooropgestelde doelstellingen. Het is mijn overtuiging als hoger officier en sportmanager dat continuïteit, regelmatige activiteit en beweging, het zich mentaal goed en fit voelen, cruciaal zijn. Het vereenvoudigen van de verschillende werkprocessen waarbij risico's tot een minimum worden herleid en het gebruik van visualisatie (bij voorkeur met een "stuurbord") geven duidelijk weer wat de doelstellingen zijn en welke concrete resultaten men wil bereiken.

DIVERSITEIT IN AUTHENTIEK LEIDERSCHAP

Het militaire statuut is identiek voor mannen en vrouwen. Vrouwen verdienen evenveel als mannen voor hetzelfde werk, opleiding en objectieve bevorderingscriteria zijn dezelfde. De leidinggevende, of deze nu mannelijk of vrouwelijk is, moet competent zijn in het domein waarvoor die verantwoordelijk is, een duidelijke en eigen visie hebben in functie van de gekregen opdracht en de gestelde doelstellingen moeten passen in de doelstellingen vooropgesteld door het hoger echelon. Persoonlijke waarden moeten passen in de waarden die de organisatie beoogt. De leidinggevende heeft een voorbeeldfunctie wanneer hij of zij beslissingen neemt die coherent zijn met de visie van het hoger echelon, de opdracht, de doelstellingen en de waarden.

Empathie en een goede communicatie zijn basiselementen van authentiek leiderschap. Daarnaast helpen spontaniteit, medewerking en flexibiliteit een transparante band met de medewerkers op te bouwen. Communicatie moet zeker duidelijk en transparant zijn, maar vooral aangepast zijn aan het doelpubliek of de medewerkers die de leidinggevende voor zich heeft. Bovendien moet de leidinggevende niet alleen horen, maar ook luisteren naar welke boodschap de medewerker geeft. Bewuste keuzes en overtuigingen moeten tenslotte gebeuren op basis van een analyse van alle elementen en niet alleen op basis van een persoonlijke overtuiging.

De invulling van het leidinggeven kan weliswaar verschillen. Het zich regelmatig in vraag stellen en op die manier proberen te beseffen wat de impact is van het gedrag, komt weleens over als een gebrek aan zelfvertrouwen en onzekerheid, zeker bij mannelijke medewerkers. Nochtans is deze invraagstelling belangrijk om het zelfbewustzijn te vergroten en te streven naar uitmuntendheid. Dit kan slechts door opvolging en het nauwgezet in acht nemen van processen in de steeds wijzigende structuur. De medewerkers verwachten dat de leidinggevende hen begeleidt naar gezamenlijk gestelde of gedeelde doelstellingen. Dit verschillend aanvoelen en invullen van leiderschap betekent ook voor onze organisatie een meerwaarde.

BESLUIT

Diversiteit is niet louter een afspiegeling van de maatschappij, maar het stimuleert ook de productiviteit. Dames hebben een andere invulling van leiding geven dan hun mannelijke collega's. Er is een positieve evolutie in het aantal vrouwelijke leidinggevendenden. Toch zijn er in de absolute top nog te weinig dames aanwezig die als voorbeeld kunnen dienen voor de jongere vrouwelijke officieren en zo kunnen aantonen dat diversiteit een meerwaarde is. De gedragingen van een leidinggevende zijn afhankelijk van de manier van het bereiken van de doelstellingen van de organisatie en zijn echt niet gebonden aan geslacht. Dit vraagt inzicht en sensibilisering van de medewerkers en is in sommige gespecialiseerde deelculturen gemakkelijker aanvaardbaar. Nochtans scoort Defensie volgens de survey hoog in de gedragingen die het authentieke leiderschap kenmerken. Het toelaten van vrouwen tot de algemene top en het erkennen van de gedragingen van authentiek leiderschap, zijnde zelfbewustzijn in positieve en in negatieve zin, moreel inzicht gebaseerd op gedeelde waarden, relationele transparantie in de twee richtingen en "gewogen" of volledig doordachte besluitvorming kunnen leiden tot een evolutie in leiderschap.

Het authentieke leiderschap benadrukt het eigen-zijn van de “leidinggevende” en de “medewerker” en kan door zowel dames als heren op misschien verschillende, maar beslist op een “eigen” authentieke manier ingevuld worden. Authentiek leiderschap is zeker niet in tegenspraak met de hiërarchische structuur in Defensie. Zolang dit inzicht echter niet doordringt op alle niveaus, zal de vrouwelijke leidinggevende net iets meer “haar mannetje moeten staan”.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: vrouwelijke militair, authentiek leiderschap, diversiteit

-
- ¹ Artikel 3 van het Verdrag betreffende de politieke rechten van de vrouw afgesloten op 31 maart 1953 te New York.
- ² Later zullen de te behalen resultaten van de fysieke selectieproeven en de jaarlijkse algemene sportproeven aangepast worden aan de man-vrouw verschillen.
- ³ Moors, S. (2012). *L'intégration des femmes au sein de la Défense belge et leurs rôles en opérations*. Koninklijke Militaire School.
- ⁴ Cijfers op datum van 1 augustus 2016.
- ⁵ Beerden, N. (2014). Authentiek leiderschap in de Belgische Defensie. "*It takes more than one to have authentic leadership*". Koninklijke Militaire School.
- ⁶ Yukl, G.(2006). *Leadership in organizations*. Ney Jersey: Pearson Prentice-Hall.
- ⁷ Walumbwa, F.O., Avolio, B.J., Wernsing, T.S., & Peterson, S.J. (2008). *Authentic Leadership: Development and validation of a theory-based measure*, *Journal of Management*, 34, pp. 89-126.



Plitacorum regio,
 sic à Lusitanis appellata q̄ in-
 credibile earum auium ibidem
 magnitudinem.

330 340 350 360 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 110

R A I I S N O N D V M

Enterprise and Strategic Risk Management: A Proposal for Maturing Risk Management in Belgian Defence



DAVID NYIKOS

Colonel David Nyikos received his master after master degree of arts (Master ès arts in political and military sciences) as a member of the 130th division of the Advanced Staff Course at the Belgian Royal Military Academy. He holds an MSc in engineering management from the Air Force Institute of Technology (USA) and a BSc in engineering sciences from the United States Air Force Academy. He is currently Strategic Policy Planner for the U.S. Military Delegation to NATO¹.

Terwijl de Belgische Defensie haar wettelijke bevoegdheden uitoefent, kampt ze met nakende fiscale en organisatorische veranderingen die de ontwikkeling van technieken voor strategisch risicomanagement vereisen. Het academisch onderzoek naar een dergelijk ondernemingsbreed risicomanagement staat nog in zijn kinderschoenen, met schaarse resultaten tot gevolg. De resultaten van vijf casestudy's van organisaties met ongeveer even veel werknemers als de Belgische Defensie en die daarenboven erin geslaagd zijn om programma's op het gebied van bedrijfsrisicobeheer of strategisch risicomanagement uit te voeren, worden vergeleken zowel met benchmarks van de Verenigde Naties als met een op maat gemaakte maturiteitsmatrix. Op basis van de beste praktijken van en geleerde lessen uit de casestudy's wat betreft de beoordeling van de maturiteit van bedrijfsrisicobeheer (in het Engels enterprise risk management of, afgekort, ERM) binnen de Belgische Defensie, doet de auteur drie aanbevelingen om de kennis van strategisch risicomanagement binnen Defensie te verrijken, uit te breiden en tot volledige ontwikkeling te laten komen.

La Défense belge fait face à ses mandats légaux alors que se profilent à l'horizon des changements financiers et organisationnels qui sont de nature à encourager la mise au point de techniques de gestion des risques stratégiques. Les recherches académiques sur ce type de gestion des risques à l'échelle d'une entreprise sont en plein développement, mais encore limités. Les résultats de cinq études de cas traitant d'entreprises d'un volume de personnel similaire à celui de la Défense belge et qui sont parvenues à mettre en place des programmes de gestion des risques d'entreprise ou stratégiques, sont confrontés aux normes des Nations unies et à une matrice de maturité définie sur mesure. À la lumière des meilleurs enseignements de ces cas d'école au niveau de la maturité de la gestion des risques d'entreprise (en anglais, enterprise risk management, ERM) constatée à la Défense belge, l'auteur propose trois pistes pour enrichir, étendre et mûrir l'usage de la gestion des risques stratégiques pour l'ensemble de la Défense.

In December 2015 the Belgian Minister of Defence outlined a new strategic plan for Defence. Among other changes, the plan calls for a reduction of military personnel from the current end strength of approximately 32,000 servicemen and women to 25,000 by 2030. While the Minister's plan forecasts budget increases beginning in 2019, the September 2013 monetary figures released by the Belgian Defence Staff Department for Strategy (ACOS Strat) show that defence spending decreased steadily from 1.5 percent of gross domestic product to approximately 0.75 percent from 1990 to 2011. At the same time, the list of tasks for the military continues to grow, and leaders seek methods to eliminate waste and maximise efficiencies. In addition to shepherding Defence into realising the new strategic plan, leaders are also addressing legal compliance. A Belgian Royal Decree requires that Defence implement measures to control risk at all levels². Subordinate units currently carry out and are evaluated on their use of such measures, but the highest staff organisations have only just begun such management practice. In order to seek solutions, the Office of the Director of Staff (DOS) in the Office of the Belgian Chief of Defence began investigating risk management at the highest executive level. As a result, Defence will implement strategic risk management (SRM) processes at its Steering Committee (CoDir) level over the next year. Certainly, there are examples to draw upon, but first: what exactly is SRM?

AN EVOLUTION

Literature suggests that academic study on risk management began in earnest after the Second World War. Since the end of the war, there have been a number of evolutions which furthered our understanding of risk within organisations. While financial and operational risk analysis are considered a prudent aspect of ordinary management practice, recent global crises brought attention to how risk can integrate across different units in order to combine and result in significant positive and negative impacts to the entirety. Left unaddressed, such risks can lead to organisational failure and arguably have led to global impacts, such as the financial crisis of 2008 and 2009. Seeking an all-encompassing definition of SRM is not the intent of this paper, but framing its discussion is helpful. Enterprise risk management (ERM) combines risk management and internal control across all elements of an organisation to maximise value, and it enables SRM. Senior executive leaders apply SRM by using input from ERM processes. They manage risks to organisational strategies through periodic reviews of possible events which identify both opportunities to succeed as well as options to mitigate potential misfortune.

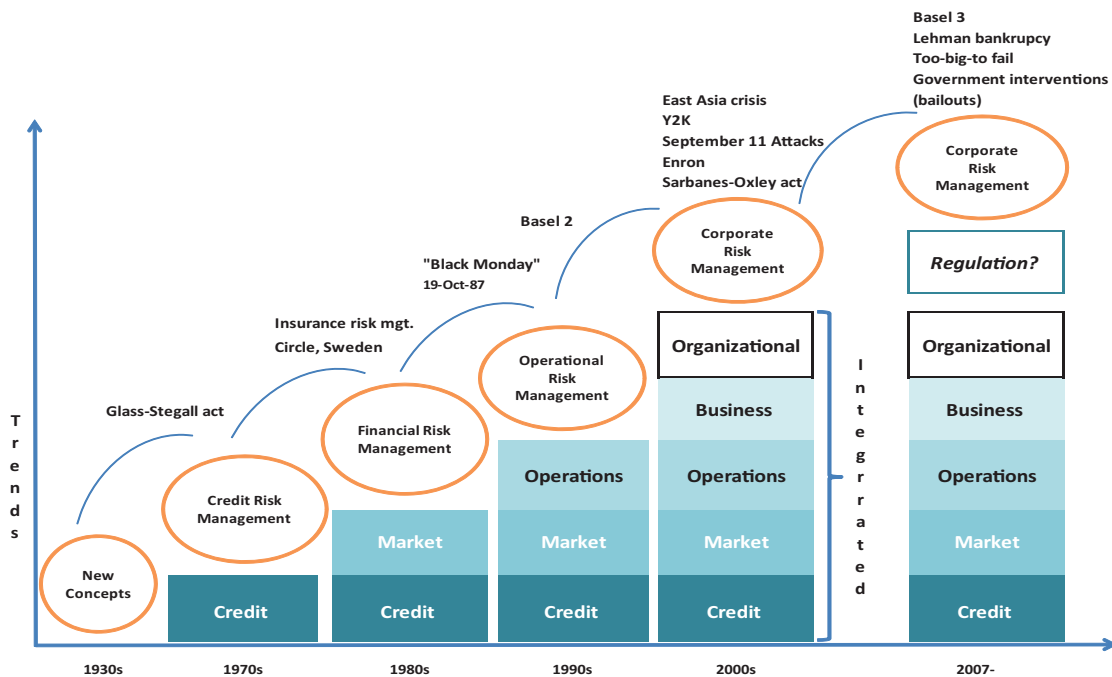


Figure 1. Evolution of risk management.³

The academic world has unfortunately only just begun to attempt rigorous analysis of this premise, but after recent global crises, governments wasted little time enacting new oversight. As such, keepers of industrial standards, including the International Organization for Standardization (ISO), the International

Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), and Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) have codified best practices and lessons learned from anecdotal experiences and practitioner implementation of new techniques. Furthermore, the government of some countries, including the United Kingdom, Australia, and Canada, mandated their use. The United Nations (UN) even conducted a 2010 study⁴ to identify benchmarks for governmental organisations launching ERM. Lacking a body of academic research to point a way ahead, the next best option is to identify how similar organisations successfully implemented processes to manage enterprise and strategic risk through case study.

CASE STUDY

Thankfully, practitioners also utilise case studies. In their 2015 book⁵, John Fraser, Betty Simkins, and Kristina Narvaez compiled thirty-three case studies that detail successful implementation of ERM and SRM into a single book covering a variety of different organisations. Generally speaking, risk varies greatly based upon what an entity does. Therefore, benchmarking representative case studies ideally identifies more applicable best practices.

Robert Camp, whom many consider to be the father of benchmarking, recommended in a 2008 interview to limit study to between three and six entities. Additionally, a Belgian Royal Decree and Chief of Defence policy require using either INTOSAI or COSO frameworks. Most organisations tailor their implementation to their unique structure and business, but those who utilised ISO standards were excluded from selection. Even with these limitations, it is possible to select organisations of similar size and operational scope within the above-mentioned thirty-three case studies. Defence previously looked at other military examples, but this study focused on non-military examples. In order to approximate a Defence consisting of 25,000 personnel, case selection included organisations ranging from 10,000 to 75,000 employees. While governmental organisations might be considered ideal cases, public and private companies with multiple divisions or multinational presence offer potentially similar organisational characteristics. These criteria produced five suitable cases from Fraser, Simkins, and Narvaez, and each offers insight into successful implementation of enterprise and SRM.

FIVE EXAMPLES

City of Edmonton

151

The capital city of the Canadian province of Alberta, Edmonton is home to around 800,000 people. The city government consists of 11,000 employees working in five different departments across twelve geographic regions. Ken Baker, the city's ERM program manager, described how Edmonton implemented their system. In 2003, the Office of the City Auditor initiated a project to create an ERM framework. The result was a COSO-based model named Corporate Business Risk Planning, but the associated pilot initiative launched in 2005 was never fully implemented. In 2011 the city created an ERM programme manager position and working committee consisting of subject-matter experts from across the city administration. A programme manager was hired in 2012, and the programme was reinvigorated by initiating a new ERM framework. While Edmonton is still in the process of establishing their programme, it offers good examples. A city government that is smaller than the proposed 2030 Belgian Defence, successfully incorporated ERM. The manager began with a formal programme and tailored it to the city requirements. Moreover, the committee achieved subject-matter expert participation and senior leader buy-in, while also working risk assessment, prioritisation and treatment at an executive level.

LEGO group, Danish toy company

Hans Læssøe and Mark Frigo reviewed how LEGO Group integrated SRM into their existing ERM programme. LEGO group is family-owned and consists of 12,500 employees working in facilities in Denmark, the Czech Republic, Hungary, and Mexico. They describe their risk management model as an umbrella where stovepipes feed risks into a central location named ERM, but there was no centralised review of strategic risk. After adding it as a new wedge in the umbrella, they incorporated Monte Carlo simulation and evaluation of strategic objectives against the mega trends identified by the World Economic Forum. LEGO Group aligned the risk management function at the executive level, incorporated risk into their standard meeting rhythm, gave it an executive sponsor, mandated each business section to share their risks with the other major divisions, and ensured that risk ownership remained outside the risk management division's responsibility. It is a good example of how stovepipe systems can evolve to incorporate both enterprise and SRM processes.

Mars Incorporated, American privately held, multinational company

Mars Incorporated (Mars) transitioned from a family owned and managed company to a privately-held global conglomerate. Operating globally in North America, Europe, Russia, China, and Australia, it employs approximately 72,000 people. Larry Warner⁶ described how Mars began in 2002. Vendors presented two options to introduce ERM, and the leadership chose a tailored ERM framework, specifically to avoid the impression the initiative was just another risk compliance programme. Over the next four years, Warner worked with small group workshops and executive leadership to install ERM across all eighteen business units, and it was standardised across the company by 2007. Beginning with 10-15 risks, each unit is forced to narrow these down to just 3-4 risks that the risk professionals brief to the president quarterly. Furthermore, Mars tracks and trends their strategic risks, and uses colour coding to help visualise over time how risk treatments are working. The Mars journey illustrates that when building an ERM programme, it is important to gain and maintain senior leader support, under promise, and over deliver. Additionally, the drive for continual improvement enables an on-going evolution, and the risk management team and leadership should expect a living process.

Statoil, Norwegian petroleum company

Statoil, formerly a state-owned Norwegian petroleum company, has evolved into a publicly traded organisation with partial state ownership and approximately 23,000 employees. In their case study, Alviniussen and Jankensgård⁷ identified lessons learned from overcoming the inherent resistance to organisational change. Statoil began in 1999 with the creation of a CFO chaired Risk Committee tasked to advise executive leaders on risk. In 2000, Statoil built a risk department, staffed with risk professionals from across the organisation, which helped to break down silo risk management and encouraged organisational-wide buy-in of the risk management process. Statoil created unique risk heat maps that consider risk twice on the same diagram (visually depicting the positive and negative outcomes of the same event). The risk department reviews all risk maps which provides a company-wide risk perspective, while also allowing members to spread risk management best practices across the organisation. Managers of each business unit report risk at quarterly meetings using their risk heat map and must describe and justify the risks they identify. Statoil identifies risk owners, and when risks potentially affect the core business, the chief executive officer (CEO) takes ownership. This potentially overly centralised control, but Statoil ensured that balanced scorecards and key performance

indicators remained separated from the management of core risks so that the performances of individual business units were not affected by the executive decision to take large risks.

British Columbia Lottery Corporation, Canadian Crown Corporation

The British Columbia Lottery Corporation (BCLC) is a state-owned gaming company that manages provincial lotteries, casinos, and online gambling. It employs about 850 corporate staff members and 37,000 employees. The former senior manager for risk advisory services in British Columbia, Jacquetta Goy, summarised⁸ the provincial lottery's implementation of ERM which began in 2003 with a consultant-driven, untailed risk assessment. While the consultant generated a risk universe containing seventy risk descriptions and provided recommendations on ERM implementation, the combination of an organisational change initiative with a known end point and the lack of a tailored approach led to the initiative losing momentum and was never fully implemented. A second 2006 ERM attempt directed each vice-president to submit three strategic and operational risks. Using a voting system, the group narrowed thirty-seven risks down to nine prioritised risks to be integrated into the company's audit plan. However, the ERM programme began to stagnate in 2008 after the enterprise risk manager took the job as director of Audit Services and left the enterprise risk manager position vacant. It was not until he left the company in 2009 that the ERM programme truly spread across the organisation. By 2011, division vice-presidents solidified the bottom-up aspect by requiring their division risk owners to present division risks prior the quarterly executive meetings. The CEO incorporated strategic risk and cemented a top-down perspective in 2012 by hosting an off-site event where facilitators helped executive members to develop eleven strategic risks and identify appropriate sponsors for each risk. Corporate leaders then used the strategic risks to further develop their strategic plan.

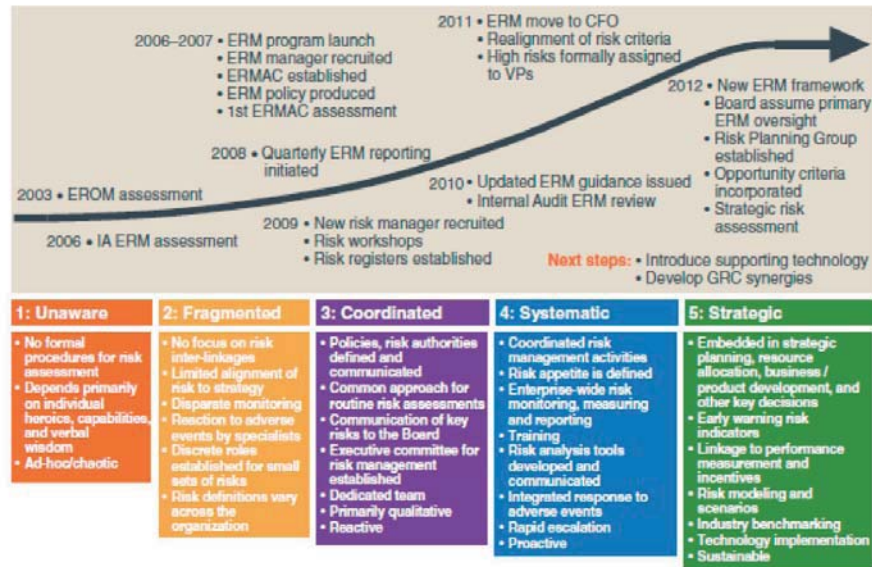


Figure 2. BCLC Path to ERM maturity.⁹

As seen in the other case studies, BCLC maintained SRM at the executive level and succeeded in evolving its risk assessment tools slowly through iterative implementation. Most notably, BCLC began with a simple 2 x 2 matrix risk heat map, and as they gained experience and confidence, they expanded it to incorporate five colour-coded categories that visualised risk appetite while simultaneously identifying the approval authority for each level of risk. Risks that fall in the low range are acceptable as such. Those that fall in the medium range are still tolerable, but a cost-benefit analysis must be conducted in order to determine if treatment is required. While risks are primarily seen as negative, the use of cost-benefit analysis allows leaders to account for potentially positive effects. As a result, managers can confidently take more and greater risks as long as the benefit is deemed worthy. Finally, risks that fall in the highest categories are deemed unacceptable and therefore must be mitigated through action to move it into an acceptable region.

SIMPLIFYING COMPLEXITY

The 2010 UN study developed ten benchmarks that the authors believed were hallmarks of successful ERM programs. Furthermore, a number of consultants have created matrices to measure client ERM maturity. The concept of a maturity matrix is also found in the Belgian Defence internal control evaluation of risk management. In fact, the Chief of Defence's current internal control risk management target is a level three. It follows that the creation of a maturity

matrix to measure strategic risk management practices within Defence could provide a useful and likely acceptable tool to prioritise initiatives to develop enterprise-wide appreciation of risk.

Using available practitioner maturity matrices and the UN study, the author created a five-level maturity matrix and incorporated most attributes of successful implementation programmes. Interviews with the Defence internal control coordinator (DOS-ICS) placed Belgian Defence SRM maturity between level two and level three, and as a result, level three became the target. The five cases offered a number of lessons and best practices to leverage against, but there was little to describe how to categorise and prioritise initiatives. A SWOT analysis uncovered and helped to prioritise potential recommendations.



Figure 3. Implementing the ALARP approach to risk response¹⁰.

In their 2010 paper, Marilyn Helms and Judy Nixon¹¹ summarised the advantages of strengths, weaknesses, opportunities and threats (SWOT) analysis. A SWOT analysis simplifies complex situations by reducing the amount of information, organising what remains into four categories, and placing it into a 2 x 2 matrix. The goal is to identify how strengths and opportunities can be used to overcome or eliminate weaknesses, while avoiding or removing threats. In other words, organisations can seek to realise opportunities, minimise threats, and reduce weaknesses in order to grow strengths. Knowing the existing strengths, weaknesses, opportunities and threats enabled the creation of recommended initiatives based on achieving maturity level three through the application of benchmarked case study best practices and lessons learned.

LOOKING FORWARD – A WAY AHEAD

156

First, executive support of holistic risk management should be introduced in published guidance from the CHOD by updating the CHOD Guidance¹². It should be explicitly added that Defence must consider risk across all aspects and components. Furthermore, the result of such assessment must be completed in a standardised manner that enables a holistic appreciation, across traditionally stove-piped hierarchies, of the risks to achievement of Defence strategic objectives. The Office of Internal Control (DOS-ICS) should be named as the lead office to coordinate risk management. Doing so does not require changes to organisational structure, and the standardisation of risk assessment and reporting can be done via regular internal control assessment and normal risk management courses. Moreover, standardising risk management compliments achieving internal control risk management maturity level three.

Second, Steering Committee members should introduce and conduct routine risk assessments at the Directorate level. Taking what they have learned and practiced during the executive risk assessment with the CHOD, they can apply the same techniques at routine directorate level meetings. This allows the communication of risk appetite from the executive to lower levels, and it further demonstrates senior leader support for and the importance of an enterprise view of risk. Additionally, it enables Steering Committee leaders to either delegate management of lower risks, or, if the risk is great enough to threaten directorate level objectives, they can take a more proactive role in handling the risk.

Third, when resources allow, risk reporting should be accomplished in a manner that enables true bottom-up expression of risk that is also visible across the Defence enterprise. The case studies suggest that this may involve the creation of a tool or expansion of the current CHOD “Cockpit”, and, perhaps more importantly, it requires a cultural acceptance of transparency related to risk.

Finally, there are opportunities for Defence to study SRM further. The governmental organisations reviewed by the UN in 2009 and 2010 have been applying ERM for at least six years. An in-depth case study into one or more of these organisations could illuminate how Defence could further mature SRM and perhaps align management techniques across other governmental organisations. Furthermore, a number of systems owned or used by Defence that could be applied for reporting purposes likely already exist. Potentially, Defence could identify an existing compatible system to communicate risk assessments and analyses enterprise-wide. Such a system would be more cost-effective than build-

ing a unique or new system and training personnel to use it. Additionally, more research is necessary to develop commonly used key risk indicators applicable to the risks faced by Defence. These indicators could be used to better monitor high risks, thereby enabling earlier intervention if mitigation or treatments are not proceeding as desired.

Overall, SRM is the next evolution in managing risk. Defence has begun to internalise its use, but much remains in the journey towards full adoption.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Keywords: strategic risk management (SRM) – enterprise risk management (ERM)

¹ The views expressed are those of the author and do not necessarily reflect the official policy or position of the United States Air Force, the United States Department of Defense, or the United States Government.

² Articles 1 & 5 of the royal decree of 17 October 2007, *Moniteur belge*, 18 October 2007, pp. 53949, 53968.

³ Adapted from Kalia & Müller, *Risk Management at Board Level: A Practical Guide for Board Members*, Haupt, 2007, Bern.

⁴ Cihan Terzim and Istvan Posta, *Review of Enterprise Risk Management in the United Nations System, Benchmarking Framework*, United Nations Joint Inspection Unit Report. 2010. Geneva.

⁵ John Fraser, Betty Simkins, and Kristina Narvaez, editors. *Implementing Enterprise Risk Management: Case Studies and Best Practices*, John Wiley & Sons, Hoboken, NJ (2015), pp. 59-73.

⁶ Larry Warner, “ERM at Mars, Incorporated, ERM for Strategy and Operations.”, *Implementing Enterprise Risk Management: Case Studies and Best Practices*. Op. cit.

⁷ Alf Alviniussen and Håkan Jankensgård, “Value and Risk, Enterprise Risk Management at Statoil.” in *Implementing Enterprise Risk Management: Case Studies and Best Practices*. Op. cit.

⁸ Jacquetta Goy, “Developing Accountability in Risk Management: The British Columbia Lottery Corporation Case Study.” in *Implementing Enterprise Risk Management: Case Studies and Best Practices*. Op. cit.

⁹ *Ibid.*, p. 203.

¹⁰ *Ibid.*, p. 201.

¹¹ Marilyn Helms and Judy Nixon, "Exploring SWOT analysis-where are we now? A review of academic research from the last decade." *Journal of strategy and management* 3, no. 3 (2010). pp. 215-251.

¹² CHOD Guidance Defensie: Risico's & Uitdagingen, Government of Belgium, Brussels, 2014.



eco friendly

Energie uit fusie, een optie voor de toekomst?

La fusion, une option pour l'avenir ?

MICHAEL VAN SCHOOR

JEF ONGENA

MAARTEN VERGOTE

Prof. dr. ir. Michael Van Schoor begon zijn loopbaan bij Defensie in 1982 met de 137^{ste} promotie Polytechniek. Na de 10W en de 22 Log W werd hij in 1991 aangesteld als repetitor aan het departement Fysica van de Koninklijke Militaire School (KMS). Het Laboratorium voor Plasmafysica bood de gelegenheid tot het starten van een wetenschappelijk onderzoek op het gebied van de plasmaturbulentie en ICRH. In 2018 werd professor Van Schoor aangesteld als hoofd van het Laboratorium.

Dr. Jef Ongena behaalde zijn doctoraat fysica aan de Universiteit Gent in 1985. Hij is verbonden aan het Laboratorium voor Plasmafysica van de KMS sinds 1987 en is onderzoeksdirecteur sinds 1999. Hij neemt actief deel aan fusie-experimenten met de grootste fusiemachine ter wereld, JET (*Joint European Torus*, in Culham, nabij Oxford) en is projectleider voor de installatie van een verwarmingssysteem gebaseerd op ionencyclotronresonantieverhitting (ICRH) voor de onlangs in bedrijf genomen stellarator Wendelstein 7-X van het Max-Planck Instituut in Greifswald, Duitsland.

Majoor Dr. Ir. Maarten Vergote studeerde af in 1996 als burgerlijk ingenieur aan de KMS met de 146^{ste} promotie Polytechniek en behaalde zijn doctoraat in de toegepaste wetenschappen aan de Universiteit Gent in 2007. Verbonden aan het Departement Fysica van de KMS sinds 2001, is hij onder meer belast met leeropdrachten op het gebied van duurzaam energiebeheer.

Produire une énergie propre et sûre, en quantité suffisante, qui répond également aux exigences de la durabilité, est l'un des principaux défis auxquels est confrontée l'humanité. Une solution doit être disponible dans un avenir assez proche. L'enjeu est la stabilité de la société que nous connaissons aujourd'hui. Dans cet article, nous examinons les différentes options et nous analysons pourquoi la fusion nucléaire est une piste envisageable.



De wereld voorzien van voldoende en veilige energie, die bovendien voldoet aan de eisen van duurzaamheid, is één van de grote uitdagingen voor de mensheid, waarvoor in de nabije toekomst een oplossing moet gevonden worden. De inzet is de stabiliteit van de samenleving zoals we die nu kennen. In dit artikel onderzoeken we de verschillende opties en gaan we na waarom kernfusie een mogelijke denkpiste is.

“Drie belangrijke revoluties hebben de loop van de geschiedenis bepaald. De cognitieve revolutie gaf zo’n zeventigduizend jaar geleden de aftrap. De agrarische revolutie versnelde het proces zo’n twaalfduizend jaar geleden. De wetenschappelijke revolutie, die pas een jaar of vijfhonderd geleden op gang kwam, zal misschien een einde maken aan de geschiedenis en het begin zijn van iets compleet anders.” Met deze woorden begint professor Yuval Noah Harari, een geschiedkundige van de Hebreeuwse Universiteit van Jeruzalem, zijn boek *Sapiens – Een kleine geschiedenis van de mensheid*.

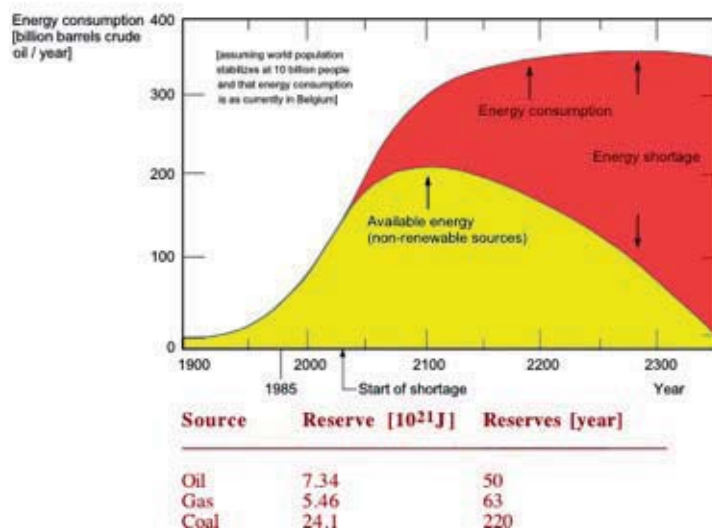
De wetenschappelijke revolutie, voorlopig de laatste in de reeks, heeft de ontwikkeling van de mensheid in een stroomversnelling gebracht. Terwijl de wereldbevolking omstreeks 1500 n.Chr. ongeveer 500 miljoen personen bedroeg, huisvest de aarde op dit ogenblik naar schatting 7,4 miljard mensen. Hiervan leven er 1,4 miljard in China en 1,3 miljard in India. Europa heeft “slechts” een bevolking van 700 miljoen, maar is met een bevolkingsdichtheid van 73 bewoners/km² één van de dichtst bevolkte regio’s op aarde.

Op vijfhonderd jaar is de bevolking met een factor 14 toegenomen. De wereldproductie nam in dezelfde periode toe met een factor 240 en het energieverbruik met een factor 115. Deze enorme ontwikkeling in de laatste vijfhonderd jaar van de ongeveer zeventigduizend jaar lange geschiedenis van de mensheid was mogelijk dankzij de ontwikkeling van de wetenschap en het geslaagde huwelijk tussen industrie en wetenschap. Wetenschappelijke ontdekkingen werden rechtstreeks aangewend om landbouw, transport en levenskwaliteit te verhogen.

Men kan zich terecht de vraag stellen: en hoe moet dit nu verder? Wordt de aarde niet te klein om de mensheid te huisvesten? Toekomstscenario’s onderzoeken verschillende pistes, in functie van de bekwaamheid van de mensheid om haar lot in eigen handen te nemen en de toekomstige ontwikkeling te sturen.

Bekijken we nu meer specifiek de energievoorziening. Verschillende problemen loeren om de hoek. Vooreerst is het energieverbruik ongelijk verdeeld. De gemiddelde Belg verbruikt 8,26 kW, de gemiddelde Amerikaan 11,76 kW en de gemiddelde Chinees 1 kW. Wat als het gemiddelde verbruik in China dat van de westerling begint te evenaren? En wat als de bevolking nog verder blijft toenemen in de toekomst?

Figuur 1 geeft een prognose voor het toekomstige energieverbruik. Laten we aannemen dat de bevolking zich zal stabiliseren rond de 10 miljard mensen en dat het verbruik van alle mensen op aarde het actuele verbruik in België zal evenaren. Met deze vrij drastische veronderstellingen zien we dat omstreeks 2050 tekorten kunnen ontstaan met de bekende energiebronnen.



Figuur 1: Evolutie van beschikbare en nodige energie.

Figuur 2 toont dat we het leeuwendeel van onze energie uit fossiele brandstoffen halen, met de zekerheid dat de reserves niet oneindig zijn.

Energiebron	Vermogen [TW]	Fractie [%]
Olie	4.6	36.6
Kolen	3.12	24.9
Gas	3.02	24.1
Hydro-electriciteit	0.88	7.0
Nucleair	0.81	6.5
Renewables	0.11	0.9

Figuur 2: Welken energiebronnen gebruiken we?

Fossiele brandstoffen veroorzaken nog een tweede probleem. Bij de verbranding komt CO² vrij, een op het eerste zicht onschuldig gas, maar een gas dat bijdraagt

tot een betere thermische isolatie van de aarde, gekend als het broeikaseffect. We zien dat, voor de eerste maal in de geschiedenis van de mensheid, menselijke activiteiten rechtstreeks een invloed beginnen te hebben op het klimaat. Industrie, transport en verwarming van gebouwen dragen allemaal bij tot een toename van de temperatuur op aarde. Wetenschappers zijn het erover eens dat deze evolutie onder controle gebracht moet worden om klimatologische catastrofes zo veel mogelijk te voorkomen, zo niet dreigt onze planeet onbewoonbaar te worden.

Europa heeft dan ook een stappenplan geformuleerd die voorziet in een reductie van de CO²-uitstoot in de elektriciteitsproductie van 40-50% tegen 2030 en van 93-99% tegen 2050 ten opzichte van 1990 (Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050, COM(2014)015 definitief, EC Brussel).

Het is duidelijk dat dit een gigantische uitdaging is voor de energiesector. Merken we eveneens op dat Europa verantwoordelijk is voor slechts 10-11% van de globale CO²-uitstoot en dat het Europese initiatief dan ook volledig onbeduidend is indien China en India hun elektriciteitssector niet saneren. In zoverre de doelstellingen van de Europese routekaart realistisch zijn, kan Europa dus enkel een voorbeeldrol spelen.

Kernenergie zou hier een oplossing kunnen bieden, maar is problematisch omwille van de productie van radioactief afval.

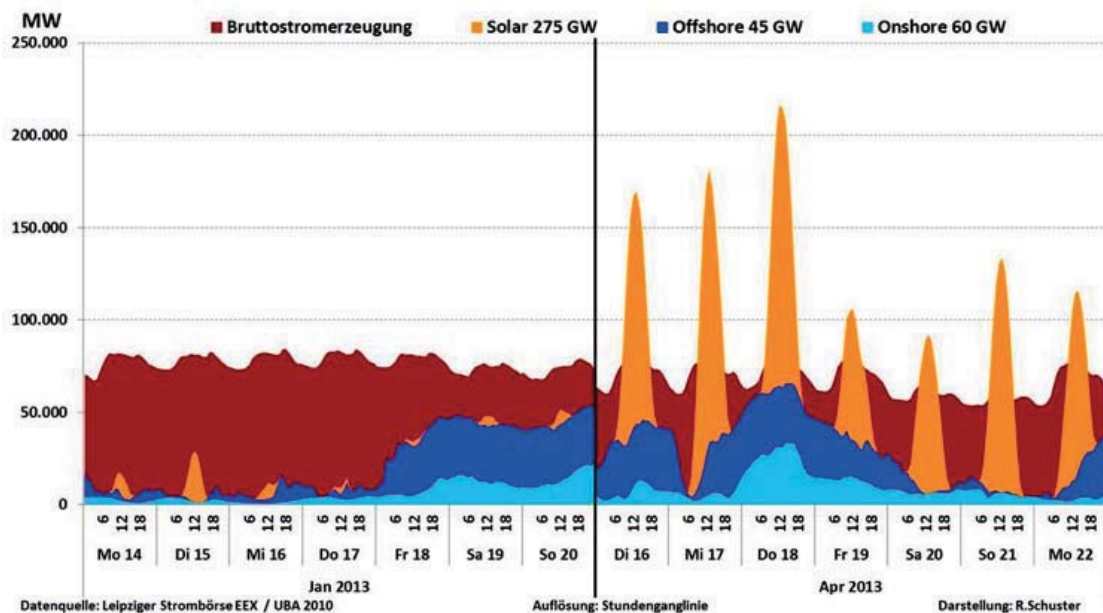
Stelt zich dan de vraag: kunnen we deze doelstellingen halen met hernieuwbare energie? In het recente verleden is in de meeste Europese landen een intensieve campagne opgezet om zonne- en windenergie verder uit te bouwen. België bouwde een windmolenpark op de Thorntonbank en ondersteunde massief de installatie van zonnepanelen. Deze initiatieven worden gevoed door de CO²-bekommernis, alsmede door de wil om de nucleaire sector de rug toe te keren.

WINDENERGIE, EEN MOGELIJKE OPLOSSING?

Nemen we windenergie als concreet voorbeeld en bekijken we wat nodig zou zijn om bijvoorbeeld een kernreactor van Doel of Tihange te vervangen door een windmolenpark. Het vermogen geproduceerd door een typische kerncentrale is ongeveer 1 miljard watt of 1 GW. Gebruikmakend van windmolens met wieken van 30 m (m.a.w. een draaiende diameter van 60 m!), opgesteld in de ongestoorde wind van de Noordzee waar de gemiddelde windsnelheid 6 m/s bedraagt, toont

een kleine berekening dat ongeveer 7.000 (!) van deze gigantische windmolens nodig zijn voor eenzelfde capaciteit. Dit illustreert het eerste probleem: de energiedichtheid van zulke systemen is laag. Wat we nodig hebben in een dichtbevolkt geïndustrialiseerd land is een systeem met een hoge energiedichtheid.

Een tweede probleem houdt verband met de “gemiddelde windsnelheid”, terloops vermeld in de vorige paragraaf. De wind waait nooit met exact 6 m/s: soms is er veel meer wind (en moet zelfs de windturbine uitgeschakeld worden om schade te voorkomen), soms is er helemaal geen wind. Het gevolg hiervan wordt geïllustreerd in figuur 3: zonne- en windenergie produceren soms veel meer elektriciteit dan nodig is en de overproductie gaat verloren. Zonder wind en zon is er geen productie, maar het dagelijkse verbruik blijft wel hetzelfde. Er dienen dan klassieke centrales opgestart te worden om aan de noden te voldoen. Grote hoeveelheden elektriciteit opslaan en in voorraad houden voor later is vooralsnog in zeer beperkte mate mogelijk. Een klassieke centrale onderhouden en bemannen om de lacunes in zon en wind op te vangen is duur en verlieslatend. Een energiebedrijf zal dan ook geneigd zijn om zulke centrales te sluiten. Gevolg: een energieaanbod dat tijdens de piekmomenten in de winter niet opgewassen is tegen de vraag, met het risico op black-out, tenzij we in het buitenland dure energie kunnen kopen ...



Figuur 3: Productie door zonne- en windenergie vergeleken met de afname.
(Umweltbundesamt, Treibhausgasneutrales Deutschland im Jahr 2050)

DAN TOCH MAAR KERNENERGIE?

164

Kernenergie biedt een uitkomst: geen CO², hoge energiedensiteit, stabiele productie, voldoende brandstof voor een langere termijn, maar er is het ermee verbonden afvalprobleem.

ET LA FUSION ?

La meilleure alternative est alors la fusion nucléaire : ce processus est le contraire de la fission nucléaire, utilisée dans les centrales de Doel et Tihange. La fusion, à l'instar des étoiles ou de la bombe à hydrogène, fusionne des éléments légers comme l'hydrogène et ses isotopes, le deutérium (D) et le tritium (T), pour ainsi créer de l'hélium. Les avantages sont clairs : le carburant est amplement disponible et puisque le gain est énorme, la fusion est une source d'énergie quasi inépuisable (la fusion de 1 g d'un mélange de D et T produit 26.000 kWh d'électricité ; à titre comparatif, brûler 1 g de charbon produit seulement 3 Wh). En plus, la réaction produit de l'hélium, un produit innocent car il ne réagit pas avec les éléments chimiques dans l'atmosphère et n'est pas radioactif. Un réacteur de fusion n'a pas de risque d'explosion ou de meltdown.

La mise en œuvre d'un réacteur de fusion à des fins commerciales, par contre, s'avère tout sauf facile. En effet, lorsqu'on désire fusionner des noyaux, ils doivent s'approcher suffisamment l'un de l'autre. Ceci est contraire aux forces de Coulomb répulsives entre deux noyaux de charge positive. La méthode proposée pour vaincre la répulsion coulombienne est simple : on augmente la température du carburant. Ainsi, si l'agitation thermique devient suffisamment violente, la fusion et donc la production d'énergie démarre automatiquement. Le seul hic : la température nécessaire pour établir ce processus est de l'ordre de 100 millions de degrés ! Ceci explique la raison pour laquelle la mise en œuvre de la fusion nucléaire constitue un vrai défi : comment chauffer le carburant à ces températures extrêmes ? Comment confiner ce carburant ultra-chaud dans un réacteur ? Aucune paroi ne résisterait longtemps.

LE CONFINEMENT MAGNÉTIQUE : LE TOKAMAK ET LE STELLARATEUR

Lorsque le carburant, un mélange de deutérium et tritium, est chauffé aux températures nécessaires pour la réaction de fusion, le gaz neutre est ionisé à cause de l'agitation thermique importante. Le gaz atteint le quatrième état

d'agrégation : le plasma, qui consiste en un mélange d'ions et d'électrons. Comme on a donc affaire à un ensemble de particules chargées, une solution consiste à utiliser un champ magnétique pour influencer le mouvement de ces particules ultra-chaudes. En effet, une particule chargée, sous l'influence de la force magnétique, tourne autour des lignes de champ et reste donc toujours liée à une certaine ligne. On peut donc imposer un tracé à la particule sans devoir la toucher. La figure 4 montre la configuration magnétique du tokamak et du stellarateur, qui permet d'emprisonner le plasma à l'intérieur d'une enceinte en acier, sans que le plasma ne touche les parois.

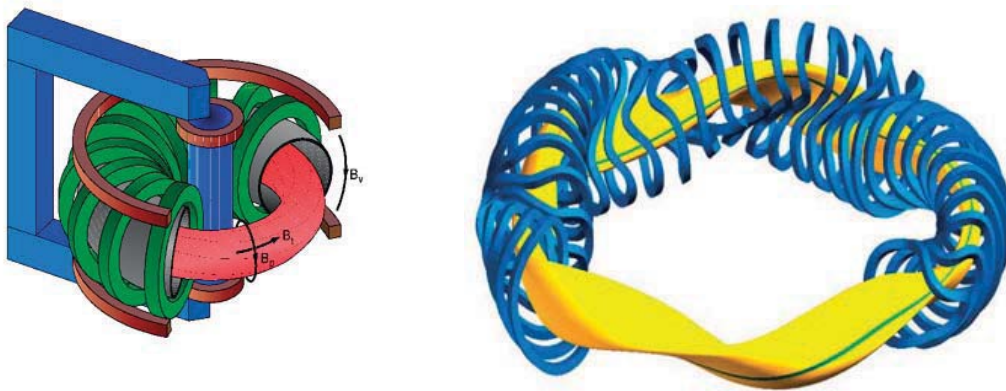


Figure 4: La configuration magnétique du tokamak (à gauche) et du stellarateur (à droite).

La recherche se concentre actuellement sur le W7-X (un stellarateur allemand) et ITER, un projet international de tokamak né en 1985 lors du sommet à Genève au cours duquel les présidents Gorbatchev et Mitterrand proposèrent au président des États-Unis Reagan de s'y joindre. L'idée étant de développer l'énergie de fusion pour des applications pacifiques. Les partenaires de la première heure étaient les États-Unis, l'Union soviétique, l'Union européenne (via l'EURATOM) et le Japon. Après une phase de conception, l'engineering design fut entamé en 1992 et conclu en 2001. Un rapport final fut présenté aux partenaires. Entre-temps, le projet a pris de l'envergure. La république populaire de Chine, l'Inde et la république de Corée se sont montrées intéressées, mais le rôle de l'Europe reste prépondérant car en 2006, les partenaires se mirent d'accord pour construire la machine dans le sud de la France, à Cadarache.

Entre-temps, il fallait bien sûr s'organiser, non seulement pour la construction de la machine et son exploitation, mais également fallait-il développer un programme de recherche d'accompagnement. Heureusement, l'Europe se trouvait déjà sur la bonne voie. Depuis longtemps, par l'intermédiaire de l'EURATOM, la Communauté européenne avait conclu des contrats d'association avec la

majorité des pays européens. C'est ainsi que la Belgique participe depuis 1969 au programme de recherche européen de fusion thermonucléaire contrôlée. En 2014, EUROFusion fut inauguré, un consortium regroupant tous les laboratoires de recherche en Europe. Pour la Belgique, c'est le Laboratoire de physique des plasmas de l'École royale militaire (LPP-ERM) et le Centre d'étude de l'énergie nucléaire (CEN) qui participent aux programmes de recherche hautement structurés et organisés par EUROFusion.

Outre EUROFusion, il existe le *European Union's Joint Undertaking for ITER and the Development of Fusion Energy*, également appelé « *Fusion for Energy* » ou F4E, une organisation qui est responsable du contact entre l'Europe (laboratoires et industrie) et ITER. C'est donc via cette entité que la contribution de l'Europe à ITER est organisée.

LA RECHERCHE BELGE

Concentrons-nous maintenant un peu plus sur notre propre pays. Quels sont les principaux projets belges ?

Comme déjà décrit plus haut, le processus de fusion nucléaire utilise deux isotopes d'hydrogène (le deutérium et le tritium) et crée de l'hélium et des neutrons. L'avantage de cette réaction est qu'elle libère beaucoup d'énergie tout en évitant les inconvénients liés aux déchets radioactifs de très longue durée. Mais la réaction ne reste pas tout à fait sans déchets : les neutrons produits ont une très haute énergie et, étant lancés à grande vitesse contre les parois, peuvent activer les matériaux constituant l'enceinte du réacteur et produire une radioactivité indirecte. Heureusement, sa durée de vie est fortement réduite (100-200 ans) moyennant un choix optimisé des matériaux.

Autre problème à résoudre : le plasma ultra-chaud à créer, confiner et chauffer pour démarrer les réactions de fusion peut facilement se déstabiliser et nécessite donc des méthodes avancées pour le maîtriser.

Voilà pourquoi deux types de recherches ont lieu en parallèle : celles qui étudient comment les neutrons agissent sur les matériaux et celles qui visent à réaliser les conditions nécessaires dans un réacteur de fusion (entre autres, atteindre des températures de l'ordre de cent millions de degrés). Tandis que le premier aspect constitue le cadre de recherche traditionnel du CEN, c'est dans le dernier aspect que s'inscrit le travail effectué au Laboratoire de physique des plasmas à l'ERM.

Bien que différentes méthodes existent pour porter le plasma à la température nécessaire de 100.000.000 K, le laboratoire de l'ERM se concentre sur le chauffage du plasma par ondes électromagnétiques. Une antenne au bord de la machine envoie de l'énergie électromagnétique dans le plasma. La fréquence de cette onde est choisie astucieusement : c'est la fréquence cyclotron, c'est-à-dire celle avec laquelle, sous l'influence du champ magnétique de confinement, les ions du plasma tournent autour des lignes de champ. Résultat : un phénomène de résonance et donc une forte absorption de l'énergie. D'où le nom de ce système de chauffage : ion cyclotron resonance heating (ICRH, chauffage à résonance cyclotronique ionique). Son fonctionnement ressemble un peu à celui d'un four à micro-ondes, mais à des puissances 1.000 à 10.000 fois plus élevées. Le système prévu pour ITER (voir la figure 5) enverra une puissance de 20 MW dans le tokamak. Bien que le principe semble facile, la mise en pratique l'est moins.

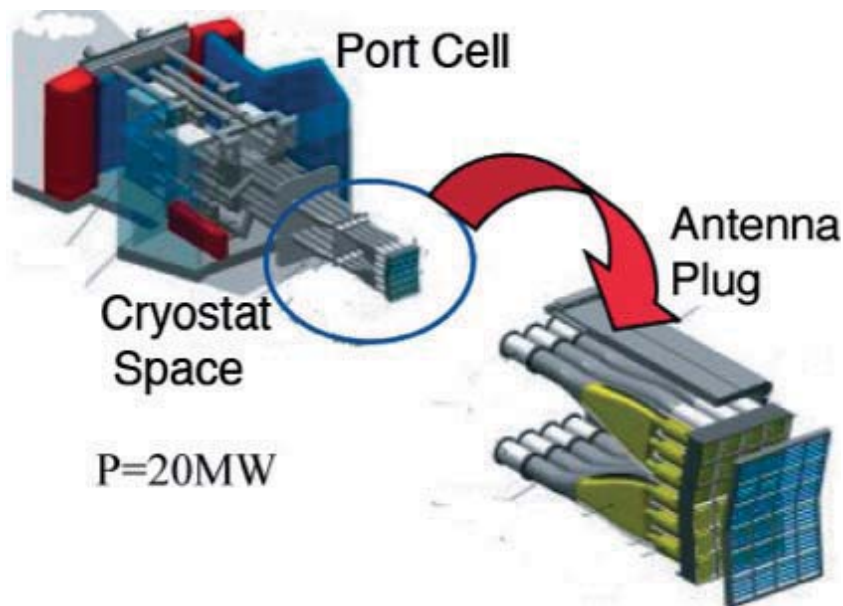


Figure 5 : Le système de chauffage ICRH de ITER, développé à l'École royale militaire. Une antenne composée, qui permet d'atteindre une densité de puissance très élevée, a été choisie.

Il faut, par exemple, que l'ensemble générateur, lignes de transmission et antenne soit bien adapté à la charge (le plasma). Sinon, une partie de la puissance est réfléchiée et l'on risque d'endommager le système ICRH. D'ailleurs, il est préférable qu'un maximum de la puissance soit absorbée ! Toutefois, le plasma n'est pas tout à fait stable. La distance entre le plasma et l'antenne (et donc également le couplage entre l'antenne et le plasma) varie pendant la décharge. Il convient dès lors de prévoir un système de contrôle qui ajuste continuellement l'impédance du système afin d'optimiser le couplage. De plus, le plasma est turbulent, parfois des paquets de plasma (des ELM ou edge-localised modes) sont projetés contre les parois de la machine (et donc aussi contre l'antenne). Aussi, le système de contrôle doit être capable de suivre des variations très rapides de l'impédance.

Un tel système présente donc de nombreux défis, non seulement pour les physiciens qui étudient comment l'énergie électromagnétique est absorbée par le plasma, mais aussi pour les ingénieurs qui construisent le générateur, les lignes de transmission, le système d'adaptation et de contrôle, et l'antenne en tenant compte non seulement des propriétés électriques du système, mais également des caractéristiques mécaniques.

Heureusement, notre laboratoire à l'ERM possède déjà une longue expérience. Après avoir développé, construit et exploité le système ICRH de TEXTOR (2 x 2 MW, voir la figure 1), un tokamak allemand, l'équipe a affronté le nouveau système ICRH du JET avec une puissance prévue de 8 MW.

La figure 6, enfin, montre le dernier défi : l'équipe de l'ERM s'est engagée à développer un système ICRH pour le stellarateur allemand W7-X. Ce système sera installé dans un avenir proche sur la machine en Allemagne qui, avec sa géométrie complexe et son système magnétique supraconducteur, est actuellement le stellarateur le plus grand du monde.

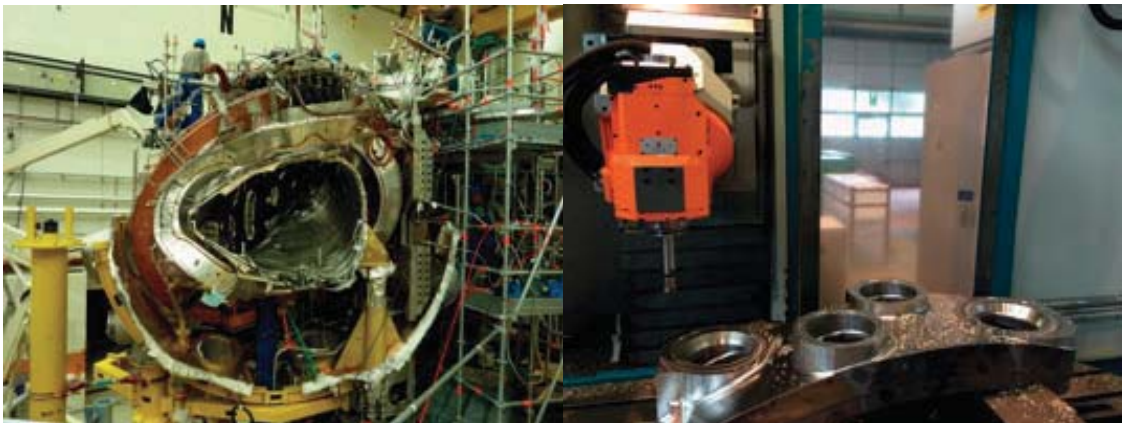


Figure 6 : une section du stellarateur W7-X pendant la construction et la tête de l'antenne ICRH conçue par LPP-ERM pour cette machine.

L'AVENIR

Il est clair qu'après une longue période de développements scientifiques, le moment est arrivé de finaliser la construction de ITER. Cela a des implications profondes : tandis que, jusqu'à aujourd'hui, la fusion était un projet de recherche, elle devient de plus en plus un projet industriel, où non seulement des physiciens sont impliqués, mais aussi des ingénieurs et l'industrie. Ces derniers se trouvent devant une tâche pleine de défis. Il faut tout d'abord construire le « prototype »

du réacteur. Puis, il faut également préparer l'industrie pour la construction des réacteurs commerciaux de l'avenir.

Une tâche difficile, cela va sans dire, mais qui permettra de résoudre un des problèmes majeurs que l'humanité doit surmonter afin de survivre : alimenter notre monde avec une énergie sûre, inépuisable et compatible avec notre environnement.

169

OM EEN BEETJE MEER TE WETEN – POUR EN SAVOIR UN PEU PLUS

Nature, May 2016 Vol 12 No5, www.nature.com/physics

<https://www.iter.org>

www.iterbelgium.be

<https://www.euro-fusion.org/>

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden - Mots clés : energie, fusie, duurzame ontwikkeling

– énergie, fusion, développement durable



De opbouw van het Galileo navigatiesysteem

ALAIN MULS

Alain Muls behaalde het diploma polytechnisch ingenieur in de telecommunicatie en de bouwkunde in 1984. Hij behaalde het diploma van master in de toegepaste computerwetenschappen (1989) en werd doctor in de toegepaste wetenschappen aan de Katholieke Universiteit Leuven (1994). Zijn wetenschappelijke activiteiten zijn geodesie en globale satellietnavigatiesystemen.

Galileo est le système européen de navigation par satellite et permet un positionnement très précis sous contrôle civil. Galileo est interopérable avec le système de positionnement américain GPS ou Global Positioning System. Lors de sa finalisation en 2020, Galileo se composera de vingt-sept satellites circulant sur une orbite moyenne de 23.222 km et répartis dans trois plans orbitaux inclinés à 56° par rapport au plan équatorial. La constellation se répète tous les dix jours. Le cœur de Galileo comprend le segment spatial, de contrôle et des utilisateurs. Des organismes spécifiques, fonctionnant en périphérie, assureront le bon fonctionnement et garantiront sa précision et son intégrité. Le service de navigation Public Regulated Service (PRS) est réservé à l'utilisation gouvernementale.

Galileo is het Europese globale satellietnavigatiesysteem (in het Engels *Global navigation satellite system* of GNSS) waardoor een hoog nauwkeurige en gegarandeerde globale positiebepaling mogelijk is. Het Galileo-systeem staat onder controle van civiele instanties en wordt in opdracht van de Europese Commissie uitgebouwd in nauwe samenwerking met de Europese Ruimtevaartorganisatie (ESA). Galileo is volledig compatibel met het Amerikaanse *Global Positioning System* (GPS) en het Russische GLONASS-systeem. Zodra in 2020 Galileo volledig operationeel is, bestaat de kerninfrastructuur uit zeventwintig satellieten, verspreid over drie cirkelvormige banen op een hoogte van 23.222 km. Deze middelhoge banen sluiten een hoek in van 56 graden ten opzichte van de evenaar.



De satellieten zenden verschillende signalen in meerdere frequenties uit. De gebruikte signalen zijn zodanig opgebouwd dat ze geen interferentie veroorzaken met de huidige alsook toekomstige signalen van andere GNSS-systemen.

Het *Galileo Ground Control Segment* (GCS) bestaat uit twee volledig redundante en operationele Galileo-controlecentra (*Galileo Control Centre* of GCC) te Fucino (Italië) en Oberpfaffenhofen (Duitsland). Het Galileo-grondstationsegment (*ground mission segment* of GMS) ondersteunt de generatie van navigatieberichten en diverse informatie alsook de communicatie met het ruimtesegment. Wereldwijd verspreide Galileo-sensorstations (*Galileo sensor stations* of GSSs) monitoren constant de door de satellieten uitgezonden signalen en sturen die via een netwerk door naar de GCCs en het GMS. De gebruikers van Galileo vormen een derde segment binnen de kernstructuur.

Naast deze kernstructuur worden bijkomende faciliteiten voorzien. Deze ondersteunen de kernopdrachten of breiden deze verder uit. Zo wordt bijvoorbeeld een synchronisatie tussen de Galileo-systeemtijd en deze van GPS gerealiseerd, wat de integratie van beide systemen in één ontvanger bevordert. Verder wordt een commerciële navigatiedienst uitgewerkt en ondersteunt Galileo reddingsacties over het Europese grondgebied. Verder zal Galileo ook een navigatiedienst aanbieden die zich specifiek richt tot de veiligheidsdiensten die, eenmaal geïntegreerd in operationele veiligheidsprocedures, de inzet van middelen door veiligheidstroepen sterk zal veranderen.

HET STAPPENPLAN VOOR GALILEO TOT 2020

De eerste fase in de ontwikkeling van het Galileo-systeem werd succesvol voltooid bij het afronden van de campagne voor de validering in de omloopbaan (*in-orbit validation* of IOV) in 2013. Tijdens deze fase werden vier satellieten gelanceerd, het minimum aantal satellieten om een 3D-positiebepaling uit te voeren. De door de IOV-satellieten verstuurd signalen werden voor de lancering getest waarbij ze gekoppeld werden aan een experimentele ontvanger gebouwd door de Belgische firma Septentrio. Tijdens deze pretests werden incompatibele uitgezonden signalen gecorrigeerd. De eerste positiebepaling op basis van de vier IOV-satellieten werd uitgevoerd in het *European Space Research and Technology Centre* (ESTEC) te Noordwijk op 12 maart 2013 en had een nauwkeurigheid van 10 tot 15 meter, een veelbelovend resultaat gezien de beperkte beschikbare infrastructuur. (zie figuur 1) Tijdens de IOV-fase waren de satellieten slechts beperkt beschikbaar gedurende maximaal enkele uren per dag.

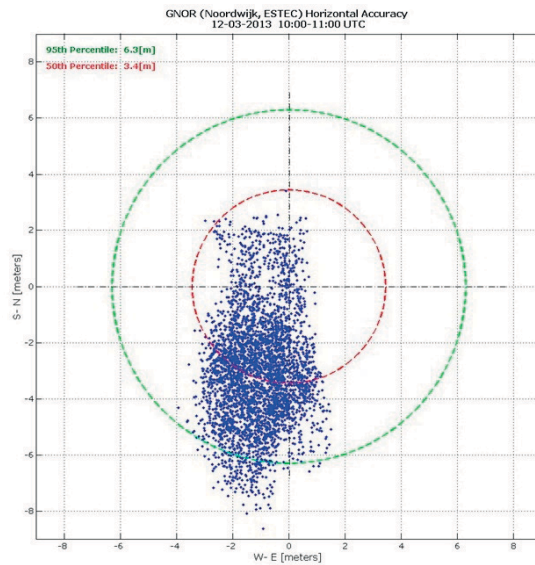


Fig 1: IOV-eerste-fix-ESA.jpg, © ESA

Het uitroepen van de *Initial Services* (IS), gepland voor medio december 2016, vormt een tweede belangrijke mijlpaal voor Galileo. Dit impliceert dat Europa een gegarandeerde en geëngageerde levering van een capaciteit verstrekt volgens publiek beschikbare kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Dit opent de weg naar de eerste gebruikers van Galileo-navigatiediensten. Op dit ogenblik zijn dertien van de veertien gelanceerde satellieten beschikbaar. De twee laatste gelanceerde satellieten zijn momenteel in oplevering en ondergaan uitgebreide *In-Orbit Tests* (IOT) waarbij een grote rol weggelegd is voor het ESA-station te Redu. Deze satellieten zullen eind oktober operationeel verklaard worden en de constellatie uitbreiden tot dertien bruikbare satellieten.

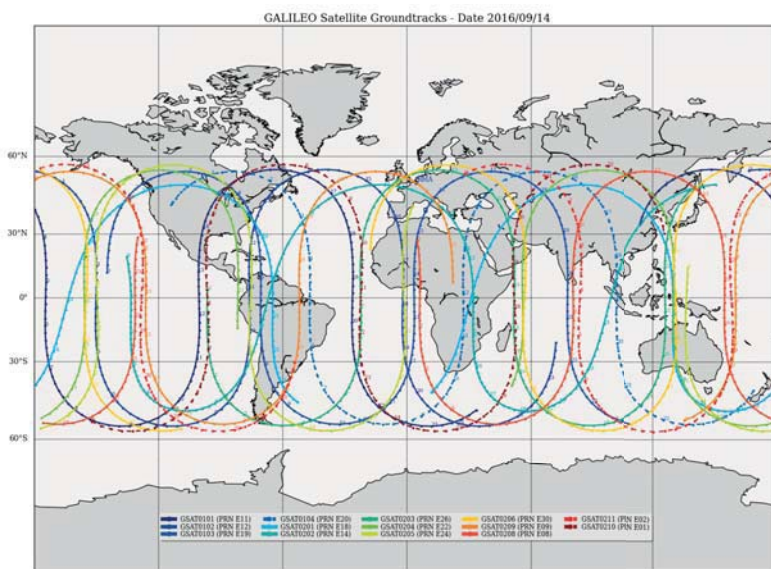


Fig 2: RMA Galileo groundtrack

Het volledig operationeel vermogen (*Full Operational Capability* of FOC) is voorzien voor 2020, waarbij alle segmenten volledig uitgebouwd en functioneel zullen zijn. Zevenentwintig satellieten in drie loopbaanvlakken verzekeren een continue positiebepaling wereldwijd 24 uur per dag. Naast de twee reeds functionele GCC's zullen een twintigtal wereldwijd verspreide sensorstations, vijf grondstations en vijf telemetrie-, tracking en controlestations een permanent gegarandeerde navigatie mogelijk maken. (zie figuur 3)

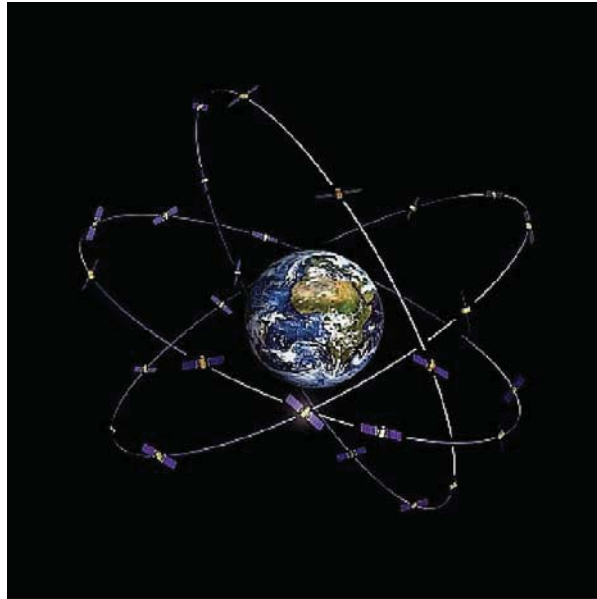


Fig 3: Galileo FOC, © ESA

DE NAVIGATIEDIENSTEN VAN HET GALILEO-SYSTEEM

Galileo zal vier navigatiediensten aanbieden: de *open service* (OS), de Cospas/Sarsat-service (SAR), de publiek gereguleerde dienst (*Public Regulated Service* of PRS) en een commerciële dienst (*commercial Service* of (CS)). De volgende alinea's behandelen kort de OS en de Cospas/Sarsat-dienst. Momenteel is nog maar weinig informatie over de CS-navigatiedienst beschikbaar en dus zal ik deze niet behandelen. De PRS-navigatiedienst wordt meer in detail behandeld in een volgende paragraaf.

De OS is een navigatiedienst die beschikbaar is voor iedereen, net zoals de standaardplaatsbepalingsdienst (service of SPS) aangeboden door het Amerikaanse GPS-systeem. De haalbare nauwkeurigheid zal echter verbeteren door gebruik te maken van meerdere frequenties, een evolutie die ook de open navigatiedienst van GPS zal ondergaan tegen 2020. Er wordt verwacht dat door de integratie van de open navigatiesignalen van Galileo en GPS de nauwkeurig-

heid en beschikbaarheid van positiebepaling voor locatiegebaseerde diensten (*Location-Based Services* of LBS), veelvuldig aanwezig in smartphones, in een stedelijke omgeving drastisch zal verbeteren.

Het internationale Cospas/Sarsat-systeem stuurt een nauwkeurig, tijdig en betrouwbaar noodsignaal en locatiegegevens door naar de hulpdiensten en helpt de autoriteiten mensen in nood te redden. Galileo is de Europese bijdrage aan deze internationale alarmdienst door de satellieten te voorzien van een MEOSAR-transponder (acroniem van *Medium Earth Orbiting Search and Rescue*). De operaties worden vanuit het *Centre National de d'Études Spatiales* (CNES) in Frankrijk geleid. De zone waarin Europa noodsignalen kan opvangen is de grootste geografische bijdrage aan deze internationale reddingsdienst. (zie figuur 4))

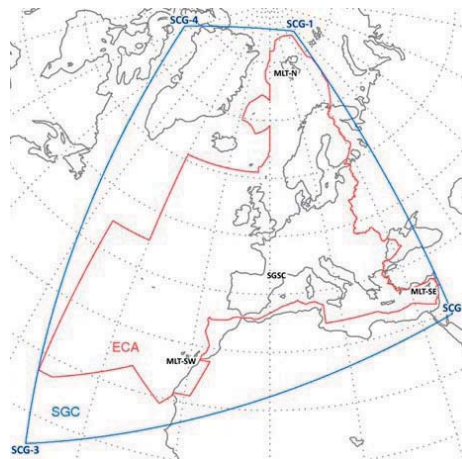


Fig 4: Galileo Sarsat, ©ESA

DE PUBLIC REGULATED SERVICE (PRS)

De PRS is een versleutelde navigatiedienst voor door de overheid gemachtigde gebruikers en gericht op gevoelige toepassingen die een hoge continuïteit vereisen. PRS is vergelijkbaar met de OS-navigatiedienst van Galileo, maar met enkele belangrijke verschillen:

- PRS zal zorgen voor een betere continuïteit of beschikbaarheid van de navigatiedienst voor bevoegde gebruikers wanneer de toegang tot andere open navigatiediensten worden afgebroken of ontzegd. In geval van een terroristische dreiging, zoals een aanval met GNSS-gestuurde drones, zou de federale overheid kunnen beslissen om lokaal de open GNSS-signalen te storen.

- In gevallen van kwaadaardige interferentie verhoogt de PRS de kans op de continue beschikbaarheid van het PRS-gestuurde *Signal-In-Space* (SIS), waardoor deze dienst veel robuuster is dan andere navigatiesignalen. Als gevolg van het PRS-signaal en systeemontwerp is het veel moeilijker en duurder om de specifieke versleutelde PRS-signalen te storen. Specifiek is de PRS-service beter bestand tegen:
 - *Spoofing* of het versturen van valse GNSS-signalen waardoor een ontvanger een verkeerde positie berekent. Hierdoor gelooft de gebruiker dat hij zich op een andere locatie bevindt dan waar hij effectief is. PRS zorgt ook in die gevallen ervoor dat bevoegde gebruikers, zoals politie en Defensie, de mogelijkheid behouden om met behulp van PRS-positionering hun opdrachten te blijven vervullen;
 - *Jamming* of de opzettelijke transmissie van radiosignalen die interfereren met GNSS-signalen, wat leidt tot een degradatie of het blokkeren van de GNSS-navigatiediensten. PRS vermindert dit risico en maakt het gemakkelijker om potentiële stoorzenders te identificeren.

PRS is vooral bedoeld voor gebruik door de overheid van een EU-lidstaat, zoals hulpdiensten, politie, defensie en bescherming van de kritieke infrastructuur. De toegang tot PRS wordt gecontroleerd door middel van operationele en technische middelen, met inbegrip van versleutelingstechnieken toegepast op zowel de navigatiesignalen als de verzonden boodschappen. Naast de kerninfrastructuur omvat de PRS-navigatiedienst een *Galileo Security Facility* (GSF), waaronder het *Galileo Security Monitoring Centre* (GSMC) ressorteert. Het versleutelde PRS-signaal en navigatiebericht wordt over twee frequentiebanden via een BOC-modulatie (*Binary Offset Carrier*) doorgestuurd.

Het GSMC controleert en neemt actie in geval van bedreigingen van de veiligheid, waarschuwingen over mogelijke interferenties of waargenomen anomalieën en met betrekking tot de operationele status van systeemcomponenten. Het GSMC zorgt ervoor dat gevoelige informatie over het gebruik van de PRS passend wordt beheerd en beschermd, en niet blootgesteld wordt aan andere componenten van de Galileo-infrastructuur. Aldus fungeert het als interface met overheidsinstanties van de EU-lidstaten voor het aanvragen van cryptografische sleutels en diverse PRS-opdrachten enerzijds en met de kernonderdelen van Galileo voor het beheer van signaalberichten afkomstig van satellietssystemen anderzijds. Actueel verlopen deze processen nog gedeeltelijk manueel, een automatisering is echter gepland vooraleer het FOC wordt gefinaliseerd.

ROL VAN HET DEPARTEMENT CISS VAN DE KMS

De Europese voorschriften met betrekking tot de PRS-navigatiedienst houden in dat iedere lidstaat een *competent PRS Authority* (CPA) aanstelt. Momenteel vervult Bruno Vermeire, verbonden aan Buitenlandse Zaken, met name de Nationale Veiligheidsorganisatie (NVO), deze functie zodat deze aspecten voor PRS-gebruik in België verzekerd zijn. In zijn vroegere loopbaan binnen Defensie was commandant Vermeire als crypto- en veiligheidsspecialist werkzaam bij de huidige Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV).

177

Om onderzoeksactiviteiten en operationele PRS-tests uit te voeren, werd contact gelegd met het departement *Communication, Information, Systems and Sensors* (CISS) van de Koninklijke Militaire School (KMS). Een studie gefinancierd door de Belgische bijdrage aan de Europese Ruimtevaartorganisatie ESA werd gestart. Tijdens deze studie nam België deel aan de eerste tests tijdens de IOV-fase. Een experimentele ontvanger TUR-P van Septentrio werd aangekocht en een eerste PRS-positiebepaling werd succesvol gerealiseerd op 8 juli 2013. Tijdens een volgende testperiode werd de TUR-P-ontvanger aan boord van het Belgische fregat Leopold I gemonteerd voor een tiendaagse trip via Stavanger (Noorwegen) tot bijna aan de noordpoolcirkel en terug naar Zeebrugge. Deze test is een primeur zowel wat betreft het platform als de bereikte breedtegraad voor een PRS-waarneming. Tijdens deze studie neemt de ontvanger permanent de PRS-signalen waar. Hierdoor heeft België thans als enige Europese lidstaat een archief aan PRS-waarnemingen sinds juli 2013.

Tijdens de maand augustus 2016 heeft België, als enige lidstaat behoudens Frankrijk, deelgenomen aan de validatie van de PRS-commandoketen in het kader van de declaratie van de *Initial Service* (IS) voor de PRS-navigatiedienst. Hiervoor werden statische tests uitgevoerd op de site van de KMS en kinematische tests in de kazerne Majoor Housiau te Peutie (zie figuur 5). Deze metingen werden uitgevoerd en diverse specifieke PRS-taken aangevraagd door België via het GSMC aan het Galileo-systeem zijn een primeur, aangezien België als eerste EU-lidstaat deze tests uitvoerde. De geclassificeerde resultaten en bemerkingen over de kwaliteit van de interactie tussen een operationele CPA en het Galileo-systeem via het GSMC werden door professor Muls in een vertrouwelijke vergadering voorgesteld aan de Europese Commissie, het Europees GNSS-Agentschap (GSA) en de ESA. Zij vormen een belangrijk instrument om de goede werking van de PRS-navigatiedienst te beoordelen vooraleer de initiële service in werking treedt.

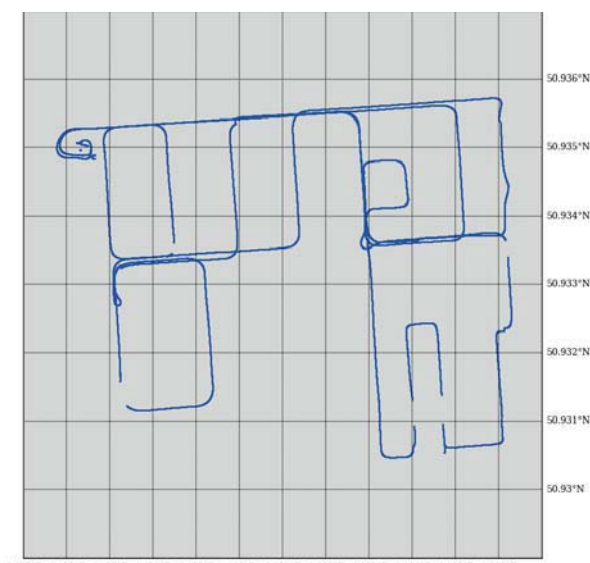


Fig 5: PRS test 2016 Kwartier Maj HOUSIAU

De PRS-navigatiedienst is uitermate geschikt om ingezet te worden voor veiligheidsaspecten, zoals interventies door politie en brandweer, bescherming van kritieke infrastructuur of synchronisatie van communicatielijnen. Ook voor Defensie is hij uitermate geschikt door zijn cryptografische onderbouw en authenticatiemechanisme, waardoor PRS resistent is voor meaconing en spoofing door een agressor.

DE ROL VAN DE COMPETENT PRS AUTHORITY (CPA)

Iedere lidstaat die gebruik wil maken van de PRS-navigatiedienst of waar een PRS-constructeur werkzaam is (de TUR-P ontvanger van Septentrio is tegenwoordig het werkpaard voor de evaluatie van PRS) moet verplicht een *Competent PRS Authority* (CPA) aanstellen. De CPA is verantwoordelijk voor alles wat op zijn grondgebied met betrekking tot de PRS-navigatiedienst gebeurt. Hij voert audits uit van de veiligheidsvoorschriften, kent licenties voor gebruik en vervaardiging van PRS-uitrusting toe en is de interface voor deze gebruikers in het Galileo-systeem. Hij heeft het recht de licenties in geval van slecht beheer in te trekken zodat de gebruiker de toegang tot de navigatiedienst ontzegd wordt. Zelf zal de werking van de CPA tweejaarlijks een audit door de Europese Commissie ondergaan.

De regeringsverklaring Michel I voorziet in de oprichting van een Belgische ruimtevaartorganisatie die alle activiteiten met betrekking tot de ruimte bundelt. De onderhandelingen hierover zijn gestart en binnen dit agentschap zal

de toekomstige CPA ondergebracht worden. De aanstelling van de NVO als Belgische CPA zou aflopen eind 2016 en een overgangsfase dient uitgewerkt te worden. Een logische volgende stap is dat de operationele CPA-aspecten binnen de KMS (departement CISS) door professor Muls worden uitgevoerd. Dit biedt het voordeel dat de kennis en het beheer van de PRS-navigatiedienst direct ter beschikking van Defensie staat. De uiteindelijke fase is de integratie in het ruimtevaartagentschap. Door de tussenfase zal echter de link met Defensie behouden blijven, zodat Defensie een bevoorrechte PRS gebruiker blijft.

HET NUT VOOR DE BELGISCHE DEFENSIE

Op dit ogenblik steunen de navigatiebehoefte van de Belgische (of Europese) Defensie exclusief op het Amerikaanse GPS-systeem, een logisch gevolg van het Belgische lidmaatschap van de NAVO enerzijds en het feit dat GPS het enige beschikbare volledig wereldwijd operationele navigatiesysteem is anderzijds. Onze piloten stelden tijdens operationele zendingen in Afghanistan echter vast dat ze niet steeds over de GPS-navigatie konden beschikken. Ook voert de Belgische Defensie opdrachten uit binnen het EU-kader of voor de VN. Tegenwoordig steunt Defensie voor deze opdrachten ook op GPS, waardoor we de Amerikaanse steun nodig hebben. Het gebruik van het Europese Galileo, en meer bepaald de PRS-navigatiedienst voor Defensie, zal de lidstaten van de Europese Unie, waaronder België, meer autonomie en autoriteit verlenen. Bovendien beschikt PRS over specifieke instrumenten die een effectieve controle en beheer van onder meer hoogwaardige militaire capaciteiten mogelijk maken.

In de praktijk, aangezien Defensie ingezet wordt zowel binnen een EU- als binnen een NAVO-kader, zullen de toekomstige generaties van militaire GNSS-ontvangers gelijktijdig Galileo en GPS gebruiken. Hierdoor zal niet enkel de nauwkeurigheid van de navigatie toenemen, maar ook de weerbaarheid van de navigatie bij verstoring en cyberaanvallen.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: navigatie, GPS, Galileo, PRS, CPA, spoofing, jamming, cryptografische algoritmes, authenticatie



Verdun 1916, pourquoi et comment ?

KNUD BARTELS

Le général Knud Bartels (e.r.), né en 1952 et engagé dans l'armée danoise en 1972, a pris sa retraite en 2015. Il a commandé successivement une compagnie, un bataillon, une brigade et une division, et a servi dans des positions d'état-major au Danemark et au quartier général de l'OTAN à Bruxelles. Il a aussi servi avec les forces des Nations unies à Chypre (1980-1981) et les forces de l'OTAN au Kosovo (1999). Après un stage à l'École supérieure de guerre à Paris (1984-1986) et à l'*US Army War College* en Pennsylvanie (1993-1994), il a accédé au poste de chef de la Défense au Danemark (2009-2011) et de président du Comité militaire de l'OTAN (2012-2015).

De Slag om Verdun in 1916 heeft zowel een mythische uitstraling als een bittere nasmaak, waardoor de werkelijke oorzaken en gevolgen van deze veldslag deels verdoezeld blijven. Wanneer men dieper ingaat op de beslissingen rond deze veldslag, ontdekt men "het tijdloze" van zijn verloop. Anno 2016 staan de beleidsmakers en hun militaire leiders voor dezelfde uitdagingen als hun voorgangers in 1916. Hoe bepaalt men een politieke doelstelling die niet haaks staat op de militaire capaciteiten? Hoe kan men van militaire strategie veranderen zonder daarbij het uiteindelijke doel uit het oog te verliezen? En hoe goed moet een militaire leider zijn militaire en politieke oversten kunnen gehoorzamen en tegelijkertijd adviseren?

« Il n'était si mince goujat qui ne sût corriger les fautes d'Hamilcar. » (Salammbô, G. Flaubert)

L'année 1916, dont nous célébrons le centenaire, est fertile en événements militaires ou politico-militaires : Verdun le 21 février 1916, les accords Sykes-Picot sur le Proche-Orient le 16 mai 1916, la bataille navale du Jutland le 31 mai 1916, l'offensive Broussilov le 4 juin 1916 et l'offensive de la Somme le 1^{er} juillet 1916. La bataille de Verdun tient une place particulière parmi ces cinq grands événements par le fait qu'elle est une confrontation militaire purement franco-allemande. Récemment, le Président de la République François Hollande et la



Chancelière fédérale Angela Merkel ont visité le champ de bataille de Verdun et tout particulièrement l'Ossuaire de Douaumont, qui abrite les restes de plus de 120.000 soldats des deux armées réunis dans la mort. Pour des raisons parfaitement compréhensibles, la bataille de Verdun est surtout vue à travers le prisme des pertes, soit plus de 300.000 morts des deux côtés. Ceci mène parfois à oublier les tenants et les aboutissants de cette bataille, que ce soit du côté allemand, initiateur de la bataille, ou du côté français, qui a accepté la bataille.

LE CONTEXTE STRATEGIQUE MILITAIRE DE 1915 ET 1916

Pour comprendre la bataille de Verdun, il est nécessaire de revoir les grands événements de l'année 1915 et d'analyser les conclusions tirées par les hauts commandements français (et britanniques) et allemands.

- En 1915, la France lance trois grandes offensives, qui doivent aboutir à une victoire décisive.
- La première offensive en Champagne, qui se déroule du 16 février au 15 mars, est un échec.
- L'offensive en Artois du 9 mai au 24 juin est également un échec.
- La seconde offensive en Champagne, du 25 septembre au 1^{er} novembre, se solde encore par le même résultat.

Enfin, n'oublions pas l'échec de l'offensive navalo-terrestre des Dardanelles lancée le 25 avril 1915, la seule réelle tentative de contourner l'assaut frontal contre l'armée allemande retranchée dans ses positions en France, en Belgique et en Russie.

Néanmoins, les trois batailles sur le territoire français poussent tout de même les Allemands à prélever dix divisions sur le front oriental face à la Russie, afin de renforcer leur dispositif face aux armées françaises et britanniques sur le front occidental. La victoire rapide et décisive de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie sur la Russie n'aura donc pas lieu en 1915.

Pour ce qui est du front occidental, le haut commandement français constate l'impossibilité d'obtenir une victoire « française », même soutenue par l'armée britannique, face à l'armée allemande dans des positions défensives quasi inexpugnables. Il est donc nécessaire de développer une approche commune entre les alliés et de coordonner les actions tout particulièrement des armées française, britannique, russe et italienne. Il faut gagner la guerre par tous les moyens dis-

ponibles, qu'ils soient économiques, diplomatiques ou autres. Cette nécessité devient la raison d'être de la conférence de Chantilly du 6 au 8 décembre 1915. Cette conférence voit la participation de la France, pays hôte et coordinateur, de la Grande-Bretagne, de la Russie, de l'Italie, de la Belgique et de la Serbie. Dans ses mémoires, le maréchal Joffre décrit de manière précise les deux éléments essentiels de la conférence. La France est mobilisée et a atteint la limite de son potentiel de recrutement. Il est donc nécessaire d'obtenir davantage des autres alliés, en particulier de la Grande-Bretagne et – si possible – de l'Italie. À ceci vient s'ajouter un besoin de repos et de réorganisation chez tous les alliés, ainsi qu'une coordination poussée des offensives en 1916 qui doivent conduire à la défaite de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie. C'est durant cette conférence que vont être mises en place les premières dispositions de ce qui deviendra l'offensive russe dite de Broussilov le 4 juin 1916 et l'offensive franco-britannique de la Somme le 1er juillet 1916. Force est donc de constater qu'à la fin de l'année 1915, les alliés de l'Entente sont conscients de la nécessité de mener des opérations offensives devant précipiter la défaite des Empires centraux. Il est donc nécessaire de prendre en compte les défis tactiques à l'origine des lourdes pertes tant de 1914 que de 1915. Ceci se fera avec des moyens classiques, le renforcement quantitatif et qualitatif de l'artillerie et le développement de nouvelles armes, telles que le char de combat, l'arme chimique et l'aviation. Il convient, par ailleurs, d'envisager l'amélioration de la coopération entre l'artillerie et l'infanterie ainsi que celle du commandement des grandes unités sur les champs de batailles. À ceci s'ajoutent la pénurie des moyens matériels dans l'armée russe, la difficulté pour l'armée belge d'augmenter ses effectifs ainsi que la reconstitution de l'armée serbe. L'année 1916 s'annonce comme une année décisive et difficile pour les alliés de l'Entente.

Du côté allemand, les conclusions sont différentes, mais mèneront tout de même en partie aux pertes effrayantes de la bataille de Verdun.

Le paradoxe de l'armée allemande est le suivant. Aussi bien von Schlieffen que von Moltke ont de sérieux doutes sur la capacité de l'Allemagne à vaincre les puissances de l'Entente. Si elle veut remporter la victoire, et les risques sont substantiels, l'Allemagne doit impérativement développer les capacités opérationnelles de l'armée allemande de telle manière qu'elle puisse obtenir un résultat décisif dans la phase initiale d'un conflit. Ce résultat décisif lui échappe en 1914, tant sur le front oriental que sur le front occidental. À cet égard, il convient de noter que sur le front oriental, l'armée allemande combat aux côtés de l'armée austro-hongroise, laquelle s'avère mal préparée et équipée pour un conflit européen de grande envergure et, surtout, de longue durée. Il est aussi

nécessaire de prendre en considération les problèmes de commandement, qui caractérisent tout particulièrement le haut commandement allemand. Les rôles de l'empereur allemand, chef de guerre, de l'état-major particulier de l'Empereur, du gouvernement impérial sous la conduite du chancelier et de l'État-major général, débouchent souvent sur des luttes de pouvoir et à des chaînes de commandement manquant de rigueur et, surtout, sur un manque de réalisme quant aux objectifs politiques allemands, qui sont disproportionnés par rapport aux capacités opérationnelles de leurs armées.

Le 14 septembre 1914, le général Erich von Falkenhayn est nommé nouveau chef de l'État-major général de l'armée allemande. Il est dans la lignée de von Schlieffen et de von Moltke. L'année 1915 le convainc des grandes difficultés sinon de l'impossibilité d'obtenir une victoire militaire fondée sur une offensive consistant en une percée décisive du front occidental. Ceci est une des conséquences de la capacité des armées allemandes à résister aux offensives françaises de 1915, notamment en Champagne. Il conclut de la primauté du combat défensif et de la nécessité de développer une nouvelle approche pour obtenir une décision militaire qui aboutira à une paix de compromis, tout au moins sur le front occidental. En même temps, von Falkenhayn doit prendre en considération les besoins en forces, non seulement du front occidental mais également du front oriental, où les faiblesses de l'armée austro-hongroise l'obligent à renforcer celle-ci dans des situations précaires, que ce soit face aux Russes ou aux Italiens. Il est aussi confronté aux généraux allemands, dont von Hindenburg et Ludendorff, convaincus de la possibilité d'obtenir une victoire décisive sur le front oriental. Dès lors, von Falkenhayn doit s'atteler à équilibrer les divers besoins des fronts et prendre en considération les divergences militaires et politiques du haut commandement allemand.

LA DECISION DE VON FALKENHAYN

Le choix de von Falkenhayn se portera sur une bataille d'usure pour contraindre la France à renoncer à la poursuite de la guerre, première étape vers une victoire contre l'armée britannique avant que celle-ci ne parvienne à développer tout son potentiel. Considérant qu'une offensive classique fondée sur une percée du front n'est pas viable, von Falkenhayn développe un concept qui doit mener l'armée française à conduire une bataille d'usure sur un terrain propice à l'armée allemande. Il s'agit donc de mener un combat qui va forcer la France à engager tous ses moyens, les épuiser, et ainsi décider du sort de la guerre. Selon les mémoires du général von Falkenhayn, il soumet ce plan à l'Empereur aux

alentours de Noël 1915. Le plan est par la suite entériné par l'Empereur. Il est utile de préciser qu'aucune preuve n'existe de ce soi-disant mémorandum de Noël. La plupart des historiens des dernières décennies, tout particulièrement Robert T. Foley, Antoine Prost et Gerd Krumeich, réfutent son existence mais acceptent le fait que von Falkenhayn avait opté pour l'Ermattungsstrategie, la stratégie d'usure. Mais pourquoi l'armée française et non pas britannique ? La France ayant engagé tous ses moyens depuis 1914, von Falkenhayn estime que son armée est épuisée et que, contrainte de se battre à la vie à la mort, elle se disloquera sous la pression de ses pertes. À ceci s'ajoute la conviction allemande de la supériorité opérationnelle de son armée. Ces deux facteurs vont d'ailleurs s'avérer faux et ainsi contribuer aux pertes massives de la bataille de Verdun.

Une fois la décision prise et Verdun choisi comme objectif, von Falkenhayn lance la planification opérationnelle. Celle-ci est développée sur la base d'une étude remontant à la mi-novembre 1915, l'opération *Waldfest*. Arrêtons-nous un instant sur la relation entre une stratégie d'usure et les choix tactiques qui doivent forcer l'armée française à s'engager dans un combat décisif, entraînant des pertes si importantes qu'elle en perdra son aptitude au combat. Ce point reste non clarifié et les avis des historiens et autres acteurs divergent sur ce sujet. Certains estiment, reprenant l'argument de von Falkenhayn, que le haut commandement allemand veut saigner à blanc l'armée française et ainsi obtenir un résultat décisif. D'autres estiment que le but de l'opération était une percée. C'est une opinion partagée par le maréchal Pétain dans son petit livre *La bataille de Verdun*. La planification est conduite par l'état-major de la V^e armée allemande sous le commandement du Kronprinz Wilhelm. Le chef d'état-major est probablement l'homme qui tient les rênes de la V^e armée, le général von Knobelsdorf. Celui-ci se rend à Berlin le 14 décembre afin de présenter le plan de la V^e armée à von Falkenhayn. Ce plan est fondé sur une offensive des deux côtés de la Meuse et doit mener à la capture de la zone fortifiée de Verdun ainsi que de Verdun elle-même. Les moyens nécessaires sont considérés comme excessifs par von Falkenhayn, qui indique que l'assaut doit être réalisé d'un côté de la Meuse, sur la rive droite. Il semble indécis sur la capture de la ville de Verdun. Il estime que la réaction française la plus probable sera une défense acharnée de la ville combinée à des contre-attaques. Le résultat sera comme en Champagne, un épuisement français qui mènera à de nouvelles possibilités pour l'armée allemande. La bataille se fondera sur une supériorité en artillerie qui détruira les unités françaises. Suite aux nouvelles directives, la V^e armée remet son plan à von Falkenhayn le 6 janvier 1916. L'attaque doit mener à une capture de la ligne Froide Terre-Fort Souville-Fort Tavannes, la dernière ligne de crêtes avant la ville de Verdun située dans la vallée de la Meuse. Toutefois,

contrairement aux directives de von Falkenhayn, le plan de la V^e armée envisage aussi une attaque sur la rive gauche de la Meuse. Cette attaque doit être lancée après l'assaut initial sur la rive droite. Elle est considérée comme nécessaire par la V^e armée afin de neutraliser l'artillerie française en position sur la rive gauche et pouvant ainsi bombarder le flanc droit de l'attaque principale sur la rive droite. Ceci est refusé par von Falkenhayn, malgré les convictions du Kronprinz et son chef d'état-major. L'argument décisif de von Falkenhayn est la pénurie de réserves. La Ve armée doit évoluer avec les cinq corps d'armées qui lui sont alloués pour cette opération. L'expérience de 1915 a marqué von Falkenhayn, qui ne peut exclure une offensive britannique ou russe ou une contre-offensive française dans un autre secteur que celui de Verdun. Néanmoins, il accepte à terme de renforcer la V^e armée avec un corps d'armée supplémentaire, afin de pouvoir éventuellement lancer une offensive sur la rive gauche. Celui-ci ne fera pas partie de l'attaque initiale et la décision finale reste entre les mains de von Falkenhayn.

LE PLAN D'ATTAQUE ALLEMAND

Suite aux dernières directives de von Falkenhayn, la V^e armée lance le processus de planification finale le 4 janvier. La V^e armée va essayer de concrétiser les intentions de von Falkenhayn dans son plan d'attaque. Attaquer, éventuellement prendre Verdun ou la ligne des forts et ainsi forcer l'armée française à un combat décisif qui l'amènera à engager ses réserves. Ce faisant, l'Allemagne prendra une sérieuse option pour la victoire finale face à la France avant que la Grande-Bretagne ne puisse développer tout son potentiel humain et industriel. Une décision rapide est espérée. Il semble confirmé par les recherches historiques récentes (environ les dix dernières années) que ni le Kronprinz ni son chef d'état-major ne partagent la conviction de von Falkenhayn de pouvoir forcer l'armée française à un combat décisif fondé sur une stratégie d'usure. Ce point est capital, car le manque de cohésion dans la chaîne de commandement allemande deviendra rapidement une faiblesse majeure pour la V^e armée qui, dès le début de l'offensive, va être confrontée au classique « trop peu et trop tard » pour ce qui est de l'allocation de forces supplémentaires ainsi que de leur emploi.

Le plan allemand se base sur l'emploi de cinq corps d'armées, dont trois fournissant l'effort principal, soutenus par une artillerie puissante (environ 1.200 pièces d'artillerie). Le plan se limite à une offensive sur la rive droite ainsi que prévue par von Falkenhayn. L'ordre d'opération est transmis aux grandes unités le 27 janvier 1916. L'assaut est fixé pour le 12 février et débutera par un pilonnage

d'artillerie d'environ 1.000.000 d'obus. L'ordre est très détaillé, surtout pour ce qui concerne la coordination entre le feu d'appui et les mouvements de l'infanterie afin de limiter les pertes au maximum, idée maîtresse de von Falkenhayn. Paradoxalement, l'ordre stipule aussi que les unités attaquantes doivent à tout prix maintenir la pression durant l'attaque. Il se crée ainsi une dichotomie entre les objectifs de l'opération, l'attaque en force afin de contraindre l'armée française à s'engager au maximum, le tout dans le cadre d'un plan très détaillé et minuté afin de minimiser les pertes. Verdun en soi n'est pas un objectif, mais l'attaque doit être menée contre Verdun. D'un point de vue rétrospectif, il y a un manque de cohérence conséquent entre les intentions stratégiques et les possibilités tactiques des divisions de premier échelon. Instinctivement, la V^e armée veut prendre Verdun.

Pour des raisons météorologiques, l'offensive allemande est reportée au 21 février 1916. Ce délai va jouer un rôle capital, permettant à l'armée française, surtout concentrée sur la préparation de l'offensive de la Somme, de remanier et renforcer son dispositif autour de Verdun. De nouveau en rétrospective, une offensive allemande le 12 février aurait probablement permis de s'emparer de Verdun, ce qui n'implique pas nécessairement un succès pour von Falkenhayn. Un repli sur la Meuse aurait facilité la défense française.

Il n'est pas dans l'intention de cette brève étude de décrire en détails la bataille elle-même. Celle-ci se divise, grosso modo, en quatre phases.

1^{re} phase : 21 février au 4 mars, sur la rive droite.

2^e phase : 6 mars au 30 avril, sur les deux rives.

3^e phase : 1^{er} mai au 15 juin, l'usure sur tout le front.

4^e phase : 20 juin au 3 septembre, la dernière tentative pour s'emparer de Verdun.

LE COMMENT DE LA BATAILLE DE VERDUN

Durant toute la première partie de la bataille, le haut commandement français avec Joffre à sa tête essaie de se concentrer sur la future offensive de la Somme, conformément aux choix et décisions de la conférence de Chantilly du 6 au 8 novembre 1915. Dans ses mémoires, Joffre décrit l'intention initiale, le 18 février 1916, de l'armée française de participer à l'offensive de la Somme avec 39 divi-

sions d'infanterie, 3 divisions territoriales et 1.700 pièces lourdes. Le 20 mai, la participation est réduite à 26 divisions et 700 pièces lourdes. Le 1er juillet, l'armée française participe initialement à la bataille avec 16 divisions sous le commandement de la VI^e armée. L'usure à Verdun a donc un impact certain sur les capacités de l'armée française.

Mais quelles sont les diverses considérations des deux côtés lors de la bataille ?

L'histoire des combats du bois des Caures est largement décrite par Alistair Horne, Alain Denizot et Alain Bernède dans leurs œuvres respectives. Il est intéressant de noter les facteurs suivants :

- Les résultats en partie limités de la préparation d'artillerie malgré le nombre d'obus tirés.

Les chasseurs survivants de la demi-brigade du lieutenant-colonel Driant surgissent de leurs positions fortifiées, bouleversés par la préparation d'artillerie d'une durée d'environ douze heures, et arrivent à enrayer l'assaut allemand.

- Alors que la préparation d'artillerie allemande dure de 4 heures du matin (les premiers obus sur Verdun) jusqu'à 4 heures de l'après-midi, l'attaque de l'infanterie allemande est lancée juste avant que la nuit ne tombe. L'attaque est une reconnaissance en force et n'emporte que la lisière du bois des Caures. Ceci est en accord avec l'esprit du plan de von Falkenhayn, mais ne semble guère cohérent avec le concept de la V^e armée et sa volonté de maintenir une pression constante contre le dispositif français.

Le désarmement des forts, qui mène à la chute rapide du fort de Douaumont, est fondé sur l'expérience belge avec la ceinture de forts autour de Liège. Ces forts n'ont pas résisté à la puissante artillerie de siège mise en place par l'armée allemande. Le haut commandement français conclut donc que les forts ont perdu leur valeur défensive et désarme les forts de la ceinture de Verdun. Cependant, il existe une différence d'importance entre les forts de Liège et un certain nombre des forts de Verdun. Suite au développement de l'obus torpille durant les années 1880, il a été décidé de renforcer le toit d'un certain nombre de forts, dont Douaumont, avec une plaque en béton de 1,5 à 2,5 m d'épaisseur, reposant sur une couche de sable d'environ 1 m d'épaisseur et le tout recouvert par une épaisse couche de terre. Le béton cuirasse le fort et la couche de sable fait fonction d'amortisseur en absorbant le choc des explosions. Le fort de Douaumont et d'autres résisteront aux plus lourdes pièces d'artillerie, excepté le 400 mm français et le 420 mm allemand. Les forts belges étaient principalement des

constructions de béton non armé, dépourvues de plaque cuirassée de béton et de couche de sable en dessous. La comparaison était donc biaisée. Malgré cela les forts de Liège avaient retardé l'offensive allemande environ dix précieux jours et avaient fait face à un ennemi avec une artillerie de siège dotée de calibres non envisagés lors de la construction des forts en question.

Du côté français, faut-il maintenir la position exposée sur la rive droite ou se replier sur la Meuse, manœuvre facilitant le combat défensif ? Dans ses instructions aux généraux de Castelnau et Pétain, Joffre leur donne la possibilité si nécessaire de se replier sur la Meuse. Le 24 février au soir, le président du Conseil, Aristide Briand, rend visite à Joffre dans son quartier général et le convainc (ordonne ?) de maintenir ses positions sur la rive droite de la Meuse. Indirectement, von Falkenhayn voit son plan se mettre en place. L'armée française va se battre avec le dos contre la Meuse sur la rive droite et deviendra ainsi un objectif de choix pour l'artillerie allemande. La chance semble sourire à von Falkenhayn. Paradoxalement, le même jour, au quartier général de la V^e armée allemande, le Kronprinz commence à avoir des doutes sur la validité des suppositions qui forment la base du plan d'attaque allemand. Plus précisément, il est confronté à l'épuisement de ses divisions d'attaque et au manque de réserves pour prendre la relève. Il estime, rétrospectivement, que la rive droite était peu défendue ce jour-là et que la capture de Verdun aurait été possible si des renforts avaient été à sa disposition. Hypothèse crédible à la lumière des réflexions et directives françaises du même jour.

La V^e armée, suite à ses difficultés sur la rive droite, propose d'élargir l'offensive en attaquant sur la rive gauche. Cette proposition est initialement rejetée par von Falkenhayn. Puis, convaincu par le chef d'état-major de la V^e armée, il accepte le 29 février de renforcer la V^e armée avec deux divisions supplémentaires. Ces divisions doivent s'emparer de Mort-Homme et de la cote 304. La V^e armée estime que contrôler ces hauteurs permettra de détruire ou de réduire suffisamment l'artillerie française postée sur la rive gauche afin de pouvoir poursuivre l'offensive sur la rive droite. L'attaque est lancée le 6 mars et obtient un succès initial, mais se heurte rapidement à une résistance farouche des grandes unités françaises. Paradoxalement, la proposition initiale de la V^e armée d'attaquer sur les deux rives en même temps le 21 février est mise en place une quinzaine de jours plus tard. Entre-temps, le dispositif français a été fortement renforcé. Certes, Mort-Homme et la cote 304 seront, à terme, capturés par l'armée allemande, mais le contrôle de la rive gauche lui échappera et l'artillerie française continuera de bombarder de manière décisive la rive droite, participant ainsi à l'échec allemand à Verdun.

Le 27 mars, von Falkenhayn doute de nouveau de l'issue de la bataille. L'armée allemande a déjà souffert des pertes s'élevant à quelque 82.000 hommes, toutes catégories confondues. C'est peut-être le moment décisif de la bataille, le moment où la bataille commence à posséder une propre dynamique qui, de fait, échappe aussi bien au haut commandement militaire qu'aux responsables politiques. Curieusement, c'est maintenant la V^e armée qui est convaincue de la justesse de continuer la bataille, se fondant sur une approche très optimiste des pertes françaises et, par là, de la capacité de l'armée française à résister. La V^e armée adopte maintenant le concept de von Falkenhayn : capturer le terrain clé et laisser l'armée française s'épuiser dans des contre-attaques futiles. Les commandants des corps d'armées allemands préconisent une poursuite de l'offensive pour deux raisons essentielles. Il est nécessaire de s'emparer des objectifs préconisés afin d'avoir une ligne défensive susceptible d'arrêter les éventuelles contre-attaques françaises. Enfin, il serait mauvais pour le moral de la troupe d'être désengagée ou de reculer sur de meilleures positions défensives après les lourdes pertes subies, alors que l'objectif, Verdun, semble à portée de main. Von Falkenhayn s'incline. À partir de fin avril, la bataille de Verdun engloutit non seulement les réserves stratégiques allemandes, mais elle dégarnit également en partie le front oriental. 21 divisions allemandes sont maintenant engagées dans l'offensive contre Verdun.

L'insistance de von Falkenhayn à continuer l'offensive réside aussi dans sa perception des pertes des deux côtés. En mai, le haut commandement allemand est convaincu, à tort, que l'armée française a perdu environ 525.000 hommes, toutes catégories confondues, contre 250.000 du côté allemand. L'usure désirée de l'armée française semble donc se dessiner.

Le 4 juin 1916, l'armée russe lance l'offensive Broussilov. Celle-ci détruit rapidement la 4^e armée austro-hongroise et force von Falkenhayn à déployer une partie de ses maigres réserves sur le front oriental en soutien des Austro-Hongrois. Malgré cela, von Falkenhayn précise le 24 juin que la guerre se gagnera sur le front occidental.

Le 1^{er} juillet, l'armée britannique, soutenue par l'armée française, lance son offensive sur la Somme. De nouveau, les réserves allemandes sont engagées. L'offensive alliée de la Somme met de facto un point final à l'offensive allemande contre Verdun.

Le 8 juillet, von Falkenhayn doit défendre sa stratégie face à l'Empereur. Il maintient le point de vue que la victoire militaire est possible sur le front occi-

dental, car l'armée française, après ses pertes en vies humaines et les limites de son potentiel humain, ne peut guère survivre à l'hiver 1916-1917. La France demandera en conséquence la paix.

191

Le 29 août, le maréchal von Hindenburg devient chef d'État-major général ; le 2 septembre, il ordonne d'arrêter l'offensive contre Verdun.

Le 26 décembre, à l'issue d'une longue crise politico-militaire, le général Joffre remet sa démission au gouvernement. Elle est acceptée.

QUE POUVONS-NOUS APPRENDRE DE VERDUN ?

En fait, la bataille de Verdun garde toute sa modernité lorsque nous la jugeons non pas à l'aune de la phrase de Flaubert, mais avec un esprit d'analyse et de compréhension des valeurs et structures politico-militaires de 1916.

Tant en France qu'en Allemagne, les relations politico-militaires sont difficiles. Alors que le gouvernement français a la mainmise sur le pays, son armée et les objectifs politiques, le commandant en chef des armées françaises, fonction de Joffre depuis le 2 décembre 1915 (jour d'anniversaire de la bataille d'Austerlitz !), conserve ses prérogatives sur les actions militaires. On peut argumenter avec raison, que l'engagement du potentiel humain de la nation se doit d'être une responsabilité du gouvernement prenant en compte les recommandations du chef militaire. Paradoxalement, c'est le gouvernement qui prend la décision de la « défense à outrance » de la rive droite et du non-repli sur la Meuse. Cette décision reste discutable et l'on peut se demander si le Conseil des ministres était entièrement conscient de la problématique. Dans ce dossier, on peut probablement reprendre l'expression anglaise, « the jury is out ». Du côté allemand, la situation est encore plus difficile. L'empire de Guillaume II n'est pas un monolithe. Bien au contraire, l'Empire a une structure « fédérale » comprenant quatre royaumes, six grands-duchés, cinq duchés, sept principautés, trois cités libres hanséatiques et un territoire impérial. À cela, il convient d'ajouter plusieurs structures militaires, tout particulièrement prussiennes et bavaroises, et la répartition du pouvoir politico-militaire entre l'Empereur, son cabinet militaire, l'État-major général, le chancelier et le Reichstag. C'est seulement en 1918, sous l'impulsion de von Hindenburg et Ludendorff, qu'une dictature militaire sera de facto mise en place, subordonnant la société civile et, par la même occasion, le contrôle civil des opérations militaires aux nécessités de la conduite des opérations qui deviennent la raison d'être de la guerre. La

modération et la réflexion sur le pourquoi de la guerre vont rapidement passer au second plan. En octobre 1918, Ludendorff refuse d'ailleurs d'assumer ses responsabilités suite à l'effondrement de l'armée allemande après l'échec des offensives dites de Ludendorff au cours du printemps et de l'été 1918. On ne répétera jamais assez l'importance de la définition et de la clarté de la chaîne de commandement et des responsabilités à tous les niveaux. Enfin, le respect mutuel entre le politique et le militaire ne naît jamais instantanément. Il est le fruit d'une culture avisée et de bons choix politiques et militaires.

De nouveau est illustrée l'importance de la cohérence entre les objectifs politiques et militaires ainsi que la cohésion entre les objectifs militaires à tous les niveaux, du stratégique au tactique. À la lumière des opérations récentes dans les Balkans (dans le cadre des Nations unies), en Irak (1991 et 2003), en Afghanistan, en Libye et, récemment, en Syrie pour ne pas parler de l'Ukraine, l'engagement des forces est souvent la partie facile du point de vue occidental, mais le pourquoi et le comment est autrement plus difficile. La difficulté du choix paralyse parfois l'action, ce qui est une contrainte à intégrer. Dans le cas de Verdun, où était la cohérence politique, diplomatique et militaire du côté allemand ? La disproportion entre les possibilités militaires et économiques d'un côté et les objectifs politiques de l'autre semble évidente. Von Falkenhayn cerne le problème, l'impossibilité pour l'Allemagne de vaincre, et choisit ainsi une solution sanglante pour les deux armées et ceci, finalement sans résultat décisif.

Bien définir, comprendre et ne pas sous- ou surestimer son adversaire est une discipline difficile. von Falkenhayn sous-estime aussi bien la combativité de l'armée française que sa volonté de défendre à tout prix le territoire de la nation. De même, il surestime la capacité offensive de l'armée allemande. Le dossier « renseignement » rejoint le dossier « cohérence des objectifs militaires » à tous les niveaux. Comment attaquer, sans trop de pertes, pour forcer un adversaire à contre-attaquer jusqu'à son épuisement ? La logique devient encore plus tenue lorsque l'on considère que von Falkenhayn était arrivé à la conclusion, après les offensives françaises de 1915, que la défensive était la forme de combat la plus puissante en 1916.

La bataille de Verdun fait partie de notre histoire moderne. Elle a profondément marqué la France. La majorité de l'armée française est passée par Verdun, laissant une marque indélébile auprès d'un grand nombre de soldats et, indirectement, de leurs familles. Elle marque moins l'Allemagne, mais reste néanmoins un chapitre spécial de l'histoire de l'armée allemande durant la guerre de 1914-1918. Elle figure de manière préminente directement ou indirectement

dans les mémoires de multiples hommes politiques et généraux : le Kronprinz, von Falkenhayn, von Hindenburg, Ludendorff, Pétain et Joffre – pour ne citer que les plus connus parmi les généraux. Curieusement, ce n'est que récemment que des études historiques importantes se penchent sur la bataille de manière globale. Citons de manière non-exhaustive les auteurs Ousby, Foley, Denizot, Bernède, Prost avec Krumeich, Doughty, Afflerbach et Klauer. Comprendre tout particulièrement la France après 1918 n'est pas possible sans comprendre Verdun. Ce n'est sûrement pas un hasard si le Président de la République François Mitterrand et le Chancelier fédéral Helmut Kohl se sont rencontrés devant l'Ossuaire de Douaumont en 1984.

« L'usure et l'absurde semblent bien caractériser la bataille de Verdun qui échappe à toute logique, à toute stratégie pour devenir bataille statique d'anéantissement avec exclusion d'extension. »

*Alain Denizot
Historien et géographe
Auteur de Verdun 1914-1918, 1996*

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Mots clés : Verdun, Dialogue Politico- Militaire



Mijn ervaringen tijdens de aanslagen te Zaventem

NIELS PORIAU

Eerste luitenant Niels Poriau is commandant van het peloton Voltigeurs binnen het ISTAR-bataljon te Heverlee. Hij was de pelotonscommandant van de aanwezige militairen tijdens de aanslag te Zaventem op 22 maart 2016.

22 mars 2016 : un attentat frappe l'aéroport de Bruxelles-National. Outre les images insoutenables des victimes, chacun a encore en mémoire la présence des militaires dans les médias. L'auteur était le chef de peloton lors de l'attaque du 22 mars sur Zaventem. Il raconte avec des mots simples mais percutants le déroulement des événements et la réaction des militaires en service ce jour-là dans le cadre de l'opération Vigilant Guardian. Il aborde aussi avec franchise les défis et les enseignements qui en découlent. Un témoignage de premier plan.

Op vrijdag 18 maart 2016 nam ik als pelotonscommandant de beveiliging van de luchthaven van Zaventem voor de operatie *Vigilant Guardian*¹ over. De voorziene duur van de opdracht was zeven dagen en ik stond aan het hoofd van een 28 man tellend peloton, mezelf inbegrepen. Onze opdracht bestond erin om 24 uur op 24 de veiligheid van de luchthaven te verzekeren. Daarvoor patrouilleerden er overdag drie binomen in de vertrekhal, één binoom in de aankomsthal en één binoom fungeerde als verbindingspatrouille, met als bijzondere aandachtspunten de roltrappen en het treinstation. De shift werd bemand door twee personen die zich met de *Quick Reaction Force*² bevonden, terwijl de rest van het personeel met rust in een containergebouw op de parking op het niveau -2 verbleef.

Dinsdagochtend 22 maart bevond ik mij in de afwachtingszone toen ik opgeschrikt werd door luide knallen. Doordat we ons op dat moment op het niveau van de parking bevonden, konden we de oorsprong en locatie van de enorme knallen niet meteen nader bepalen. Iedereen schoot onmiddellijk in actie en er werden defensieve posities, met doorgeladen wapens, rond onze afwachtingszone



ingenomen. Enkele ogenblikken na de ontploffingen hoorden we op de frequentie van de politie het codewoord voor dreiging met vuurwapen. Na enkele minuten stelden we vast dat de dreiging niet rechtstreeks op ons gericht was. Op het niveau van de parking was er geen dreiging waar te nemen. Het contact met onze ploegen in de zone was in deze eerste fase chaotisch en onoverzichtelijk. In de chaos waarin zij zich op dat moment bevonden, konden ze zich niet onmiddellijk een beeld vormen van wat er precies aan de hand was.

Het incident had duidelijk op een van de hoger gelegen niveaus plaatsgevonden, maar alle verdere informatie bleef zeer schaars. Daarom gaf ik aan mijn adjunct de opdracht om met een team naar boven te gaan en zo snel mogelijk een rapport door te zenden. Na enkele minuten kon hij mij bevestigen dat het wel degelijk om een ontploffing ging en dat er veel slachtoffers waren. Toen heb ik besloten om onze afwachtingszone op te geven en met alle resterende elementen naar de actiezone te gaan. We zouden daar hulp bieden aan de vele slachtoffers, maar vooral op zoek gaan naar de dreiging. Op dat moment dachten we immers nog steeds dat de politie ook vijandige schutters had waargenomen.

EEN OORLOGSZONE IN DE VERTREKHAL

Van onze afwachtingszone op niveau -2 zouden we ons in onderlinge steun naar het complex bewegen. Aan de ingang van het complex, bij de roltrappen, liet ik een team achter om ons rugdekking te geven en zicht te blijven houden op de parking. De vertrekhal was het best te omschrijven als een oorlogszone. Er lagen overal slachtoffers verspreid en de vloer was besmeurd met bloed. De volledige ruimte lag bezaaid met glas, grote brokstukken van het plafond en ook veel waterplassen, aangezien de sprinklerinstallatie was gebarsten door de impact. Maar zelfs in de chaos van puin en slachtoffers viel de plaats van de explosie onmiddellijk op. Niet enkel de impact en de schade maar vooral het half verkoolde lichaam gaven toen onweerlegbaar aan dat het hier over een zelfmoordaanslag ging.

In de heersende chaos kwamen alle aanwezige hulpverleners onmiddellijk in actie en trachtten zo veel mogelijk te helpen. Ik probeerde zo snel mogelijk contact te leggen met de verantwoordelijke van de politie om onze verdere acties te coördineren, maar dit bleek niet evident. Meteen na de ontploffing bleken de politieradio's onbruikbaar, door de saturatie van het net. Ook de gsm's waren niet meer bruikbaar door een overbelasting van het netwerk. Mijn hoger echelon kon ik op de hoogte houden via de militaire radio op het Astrid³-netwerk.

De mogelijkheid van een complexe aanval, een combinatie van explosieven met een of meerdere schutters, was nog steeds zeer hoog door het gebrek aan informatie. Hierdoor ging onze eerste prioriteit uit naar de veiligheid van de burgers en hulpverleners. De soldaten, die aan het patrouilleren waren op het moment van de aanslag, zijn na een snelle controle van de zone onmiddellijk gestart met het toedienen van de eerste zorgen en het buitendragen van de slachtoffers. Ik liet hen voortwerken en met de andere elementen gingen we over tot het controleren van de volledige zone, het evacueren van de nog aanwezige burgers en de uiteindelijke inname van defensieve posities omheen het volledige gebied.

HET KANTELPUNT IN DE CHAOS

Samen met de hulpverleners verzamelden we de gewonden op de *kiss-en-ridezone*. De meeste slachtoffers hadden ernstige verwondingen aan hun onderste ledematen. Er werden veel tourniquets⁴ aangelegd om de bloedingen te stoppen. Maar hieruit bleek dat voor een masscal⁵ de persoonlijke EHBO-kits ontoereikend waren. Door de beperkte beschikbaarheid van onze achtentwintig persoonlijke tourniquets gebruikten we broeksriemen en zochten we in bagages naar verder bruikbaar materiaal.

Toen de meeste gewonde slachtoffers afgevoerd waren en DOVO (Dienst voor Opruiming en Vernietiging van Ontploffingstuigen) de vertrekhal liet evacueren om de zone te controleren voor verdere explosieven, konden we voor de eerste keer hergroeperen. Tot dan toe was ik nog steeds niet 100% zeker of er zich geen militairen onder de slachtoffers bevonden. Alle secties zaten doorheen en een aantal elementen zaten ook fysiek afgesneden doordat de vertrekhal een *no-gozone* was geworden tot na de *sweep* van DOVO. Door het zwaar belaste netwerk kostte het heel wat moeite alles via radio te coördineren. Toen DOVO aan het werk ging, begonnen wij samen met de politie de verschillende parkings en ook het Sheraton Brussels Airport Hotel kamer per kamer uit te kammen. De spanning was bij iedereen nog zeer voelbaar. De nog mogelijke aanwezigheid van terroristen viel nog steeds niet uit te sluiten.

Na het vinden en onschadelijk maken van het derde explosief startte de brandweer met het bergen van de slachtoffers en bracht alle bagage naar buiten voor verdere controle. Er gingen telkens militairen mee met de brandweer als beveiliging, om ervoor te zorgen dat er iemand in de buurt zou zijn die kon reageren bij problemen. De overige elementen liet ik dan patrouille lopen langs de *kiss-en-ridezone*. Onze aanwezigheid zorgde merkbaar voor een gevoel van veiligheid bij de andere hulpdiensten en dat vijzelde het moreel van iedereen op.

ONTWAKEN UIT EEN ROES VAN ADRENALINE

198

Die avond werden we omstreeks 22 uur afgelost en keerden we terug naar onze kazerne in Heverlee. Daar stonden psychologen van de cel crisispsychologie klaar om ons op te vangen. We zijn nadien nog verder opgevolgd en militairen die behoefte hebben om te praten, kunnen nog steeds bij hen terecht. Pas die avond en de dag erna kregen we een beter beeld van wat de aanslagen hadden teweeggebracht bij de bevolking en de media. Een hele dag hadden we de onwerkelijke situatie als in een roes vol chaos en adrenaline beleefd, niet beseffende wat voor impact deze aanslagen zouden hebben.

Op vrijdag 25 maart, een paar dagen na de aanslag, heb ik samen met mijn peloton terug de opdracht OVG aangevat. Het station Brussel-Zuid viel toen onder onze verantwoordelijkheid. Door samen terug aan het werk te gaan konden we veel praten en discussiëren over de recente gebeurtenissen. Het gaf me ook de kans iedereen van nabij op te volgen. De gebeurtenissen en alle media-aandacht waren niet voor iedereen even evident om te verwerken.

INNOVATIE EN TRAINING

Met onder meer OVG doen we als militairen onze uiterste best doen om aanslagen te voorkomen. Maar als ze toch plaatsvinden, moeten we snel en efficiënt reageren. Daarom is het ontzettend belangrijk dat we hieruit lessen leren en steeds belang blijven hechten aan innovatie en training.

Een van de sleutelkenmerken van deze dag was de communicatie en samenwerking met de andere hulpdiensten. De brandweer, medische diensten en politie trainen regelmatig samen. Zo zijn ze goed op elkaar ingespeeld. Door OVG komen nu ook militairen overal voor in het straatbeeld. Zoals tijdens de aanslagen op Zaventem blijkt, is de kans zeer groot dat militairen deel zullen uitmaken van de initiële reactie op een aanslag. Het lijkt me dus meer dan verantwoord dat ook militairen in oefeningen betrokken worden om in de toekomst de samenwerking tussen alle actoren te optimaliseren. Ook het belang van communicatie is eens te meer gebleken. Een veelvoud aan communicatiemiddelen is ontzettend belangrijk om overzicht en informatie te krijgen en te verschaffen. Door de moeilijkheden van de radiocommunicatiemiddelen van de politie en de overbelasting van het gsm-netwerk konden we slechts terugvallen op de militaire ASTRID als primair communicatiemiddel.

Tot slot blijft training voor ons de belangrijkste pijler, onze opleiding is ons fundament op dagen als deze. Als pelotonscommandant moet ik steeds de basisprincipes uit mijn opleiding als officier toepassen. Dat dit nu niet in een bos ergens in Wallonië was, maar wel op de luchthaven van Zaventem, maakte eigenlijk niet veel verschil. Het gestructureerd te werk gaan, het belang van het verkrijgen en behouden van overzicht en een goede informatieflex zijn primordiaal. Maar ook je eigen persoonlijke zichtbaarheid en houding zijn belangrijk om je mannen moed en energie te geven.

Ik ben ontzettend fier op mijn mannen en op hoe ze die bewuste dag gereageerd hebben. Iedereen beseftte dat na de twee ontploffingen het gevaar nog niet geweken was, maar toch aarzelde niemand om de slachtoffers te helpen of de bevelen uit te voeren. Met hun vaardigheden in *tactical casualty combat care*⁶ hebben we die dag een verschil kunnen maken. Dinsdag 22 maart 2016 is een dag die we nooit kunnen of mogen vergeten, maar ook een dag waaruit we veel kunnen leren.

Reageren? Réagir?: BMT-RMB@mil.be



Trefwoorden: 22 maart 2016 – Luchthaven van Zaventem – Aanslagen

-
- ¹ Operatie *Vigilant Guardian* (OVG): de operatie waarbij Defensie de federale politie ondersteunt in de strijd tegen terrorisme en militairen op straat laat patrouilleren of op specifieke punten laat wachtlopen.
- ² *Quick Reaction Force* (QRF): een ploeg van twee personen die in volledige uitrusting klaar staan in de rustzone. Deze ploeg is direct inzetbaar en kan zo snel bij eventuele problemen versterking bieden.
- ³ *All-round Semi-cellular Trunking Radio communication system with Integrated Dispatching*, ASTRID: een Belgisch radionetwerk waarop de communicatie verloopt via digitale TETRA-radio's. Het wordt vooral gebruikt door de politie- en hulpdiensten.
- ⁴ Tourniquet: een knelverband dat kan worden aangelegd om de bloedsomloop naar de ledematen met een levensbedreigende wonde af te sluiten. Door dit knelverband hoopt de hulpverlener tijd te winnen totdat verdere en specifieke hulp mogelijk is.
- ⁵ Mass Casualty-incident, Masscal: een incident met een uitzonderlijk aantal slachtoffers
- ⁶ Tactical casualty combat care: een reeks van medische handelingen die elke militair leert om zijn collega's alsook zichzelf de eerste zorgen toe te dienen bij door oorlogsgeweld veroorzaakte wonden, zonder dat verdere professionele medische zorgen kort daarop mogelijk zijn, of wanneer een veilige omgeving niet direct gegarandeerd is.



DOVO



DIENST VOOR OPRUIMING EN VERNIE
SERVICE D'ENLEVEMENT ET DE DE

De getuigenissen van twee ontmijners op 22 maart 2016

NICOLAS PINOLI EN MAARTEN VERBURG

Majoor Pinoli is officier operaties van DOVO (Dienst voor Opruiming en Vernietiging van Ontploffingstuigen). Hij was op 22 maart de interventieverantwoordelijke van DOVO in de luchthaven van Zaventem.

Commandant Verburg is compagniecommandant van DOVO te Poelkapelle. Hij was op 22 maart de interventieverantwoordelijke van DOVO in het metrostation Maalbeek voor het forensisch onderzoek.

Parmi les missions du SEDEE (Service d'enlèvement et de destruction d'engins explosifs) sur le territoire national figurent non seulement la neutralisation d'engins explosifs, improvisés ou non, voire chimiques, mais également le soutien aux autorités policières et judiciaires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Lors des attentats du 22 mars dernier, le SEDEE est intervenu tant dans le domaine de la sécurité des explosifs que dans la recherche forensique. Les deux officiers respectivement à la tête des détachements à l'aéroport de Zaventem et dans la station de métro Maelbeek nous livrent leurs impressions.

DOVO heeft, overeenkomstig het protocolakkoord tussen Defensie, Binnenlandse Zaken en Justitie, volgende hoofdopdrachten op het nationale grondgebied:

- het uitvoeren van EOD-operaties (Engelse afkorting voor *explosive ordnance disposal*) bestaande uit het opruimen en vernietigen van conventionele (CMD of *conventional munition disposal*) en geïmproviseerde explosieve tuigen (IEDD of *improvised explosive device disposal*), op het nationale grondgebied (inclusief de territoriale wateren) en tijdens operaties in crisisgebieden. Dit zowel op land als onder water (UWEOD of *underwater EOD*).
- het ontmantelen en vernietigen van chemische oorlogstuigen.



- de politionele en gerechtelijke autoriteiten ondersteunen in de strijd tegen het terrorisme en de criminaliteit.

202 Bij de gebeurtenissen op en na 22 maart 2016 is DOVO tussengekomen in het kader van de explosieve veiligheid en de ondersteuning van het forensisch onderzoek.

ZAVENTEM

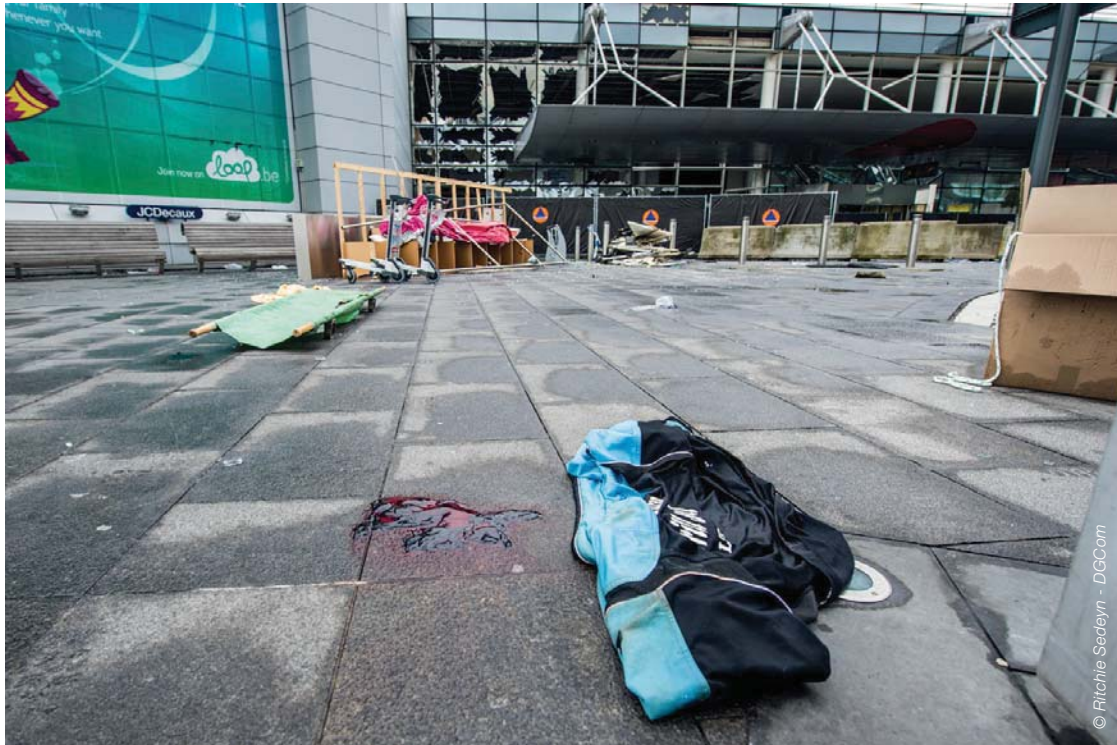
Ook al is er de ervaring van twee missies in Afghanistan als EOD-officier, wanneer er een bom ontploft in de nationale luchthaven, waarna een Winnie de Poeh-knuffel tussen het puin ligt, is dat toch iets anders.

Na het horen van de eerste berichten van een ontploffing op de luchthaven vertrok het IEDD-team onmiddellijk naar Zaventem. Onderweg was iedereen vrij rustig, we wisten wat we te zien zouden krijgen. Hoe ernstig het zou zijn, hing vooral af van de hoeveelheid gebruikte springstof en van waar die tot ontploffing was gebracht.

Om 8.40 uur kwam het team aan in Zaventem. Bij het betreden van de luchthaven is er even een schok, maar dan is er de omschakeling naar werkmodus. Aangezien er van de hulpdiensten geen feedback over de situatie in de vertrekhal kwam, is er eerst met leden van de speciale eenheden van de politie en de brandweer gezocht naar overlevenden. De hele dag kregen we weinig feedback. Dat is niet abnormaal wegens de chaos van de eerste uren en de uitzonderlijke situatie. Heel de tijd diende men ermee rekening te houden dat ook in de luchthaven nog andere bommen konden ontploffen, alle koffers waren op dat moment verdacht. Tijdens het zoeken naar overlevenden trachtte men de situatie zo correct mogelijk in te schatten wat betreft de veiligheid van de structuur van het gebouw. Vrij vlug werd ontdekt waar de eerste twee ontploffingen hadden plaatsgevonden en kon het verdere forensisch werk gepland worden.

In de *kiss-and-ridezone* werd een geïmproviseerd commandopost voor de operatie opgericht. Na de coördinatie met de verschillende interventiediensten startte het postexplosief onderzoek. Wij werkten nauw samen met het laboratorium voor Technische en Wetenschappelijk Politie (TWP) van de federale politie, wetsdokters, DVI (*Disaster Victim Identification Team*) ... Elke dienst zocht, binnen zijn eigen expertisedomein, naar elementen die bijdragen tot het gerechtelijk onderzoek.

Na de middag kwam plots de melding dat, na analyse van de bewakingsbeelden, er waarschijnlijk nog een derde bom in de vertrekhal lag. Er waren beelden gevonden van “de man met het hoedje” en het derde springtuig. Meteen werd er contact opgenomen met het crisiscentrum vlak naast de luchthaven. Daar werden kort voor 13.00 uur de beelden getoond. Via beeldanalyse kon bij benadering bepaald worden waar de man met het hoedje de trolley met de derde bom had laten staan.



Na een korte zoektocht kon de derde bom vrij vlug gelokaliseerd worden in de vertrekhal. Tijdens de neutralisatie ontplofte het tuig. Dit had geen impact op het postexplosief onderzoek aangezien deze zone de laagste prioriteit had en er geen slachtoffers waren gevallen.

Eerst bestond het IEDD-team ter plaatse uit vier mensen. Later op de dag stuurde DOVO versterking zodat er een totaal van tien personen op de site waren en dit tot 18.00 uur de volgende dag.

MAALBEEK

De interventie startte toen de tweede IEDD-permanentieploeg in actie kwam, aangezien de eerste bezig was te Zaventem. Na een controle van de perrons op

mogelijke verdachte achtergelaten tuigen en een eerste summiere veiligheidscontrole van het metrostel werd de site tijdelijk veilig verklaard met het oog op de forensische afstapping op de plaats delict (PD). Op dit moment gebeurde de eerste aflossing. De interventiemiddelen dienden immers zo snel mogelijk gecentraliseerd te worden voor eventuele verdere opdrachten.



Na het afdalen van de eerste trap bevond de ploeg zich op een tussenverdieping. Daar al was de ravage enorm: de binnenmuren waren vernield, overal lagen stof en bloed. Een roltrap leidde naar het getroffen perron. Het was er één grote puinhoop, de hel als het ware. Er lagen metrodeuren en panelen op het perron, samen met rondslingerende bagage. Daartussen lagen de slachtoffers.

Alle zintuigen werden tegelijkertijd overprikkeld. Het alarm van de metro loeide door de ruimte, die bezaaid was met brokstukken, puin en lichaamsresten. Er hing een geur van verbrand vlees. Het was pure horror. Het ergst waren de beltonen van de gsm's die tussen het puin weerklonken. Om de zoveel tijd rinkelden er gsm's van slachtoffers. Familieleden van de overleden slachtoffers probeerden hen te bereiken. Ieder belsignaal ging door merg en been.

We hadden een onmiddellijke flashback naar Afghanistan, maar dit was nog hallucinanter. Alsof een oorlog thuis was uitgebroken.

Vrij vlug was het duidelijk dat de ontploffing had plaatsgevonden in de tweede wagon: daar vielen de dodelijke slachtoffers en was de meeste schade.

In de voormiddag kwam een MIVB¹-medewerker de camerabeelden uit het metrostation ophalen, maar anders dan in de luchthaven was op de dag zelf niet volledig duidelijk wat er precies gebeurd was. Het was 99 procent zeker dat er geen andere explosieve tuigen meer zouden liggen in Maalbeek. Door het puin heeft het echter lang geduurd vooraleer er zekerheid was.

Rond het middaguur vergaderden de vertegenwoordigers van TWP, DVI, DR6 (tactische recherche lokale politie) en DOVO die actief waren in Maalbeek in een hotel in de Wetstraat. Er werd een plan van aanpak opgemaakt teneinde een systematische zoek- en werkmethode vast te leggen. Er lagen immers nog slachtoffers op de perrons en in de metro. Er mochten geen sporen gewist worden, indien men achteraf het verhaal wilde reconstrueren. Uit respect voor de slachtoffers wilde men het werk zo snel mogelijk afronden, maar gezien de moeilijke werkomstandigheden was dit niet evident (en duurde dit uiteindelijk ruim 24 uur).

Tot ver in de namiddag loeide het alarm non-stop door het metrostation, tot het uiteindelijk uitgeschakeld kon worden. Toen werd het stil.

Een gedeelte van de perronverlichting was vernield ter hoogte van de explosie. Het enige nog werkende licht scheen nu nog enkel op dit gedeelte van het perron waar de meeste slachtoffers lagen. Als men voor zich uitkeek, was het alsof de lichamen van de dodelijke slachtoffers continu in de “spotlights” stonden. Een verschrikkelijk beeld dat voor altijd op het netvlies staat gebrand.

Ook 's nachts werd voortgewerkt. Om 5 uur 's ochtends ging de automatische geluidsband in het metrostation opnieuw aan: in drie talen werd gevraagd om gebruik te maken van de tijdelijke vuilnisbakken. Hallucinant! Het alledaagse leven hervatte, terwijl er nog altijd dodelijke slachtoffers in het metrostel lagen.

Om 8 uur 's ochtends werd het forensisch team afgelost door het oorspronkelijke interventieteam, reeds de tweede aflossing. Alle slachtoffers waren geborgen op 23 maart om 16 uur.

Daarmee was het werk echter niet gedaan. De werkzaamheden om zoveel mogelijk sporen te verzamelen (detailonderzoek van het getroffen metrostel, doorzoeken van het op de perrons gevonden materiaal) namen nog verschillende dagen op verschillende locaties in beslag.

EPILOOG

Het forensisch werk ter plaatse, waaraan DOVO deelnam, was slechts een klein deel van het werk. Gedurende de exploitatiefase gebeurde immers het belangrijkste werk.

In een eerste instantie trachtten we samen met de onderzoeksrechters en de verschillende interventiediensten de feiten te reconstrueren. Ieder heeft wel zijn stukje van de puzzel en het doel was een totaalbeeld te verkrijgen en de link te leggen tussen de verschillende PD'en. Voor DOVO resulteerde dit in de opmaak van een technisch expertiseverslag voor de onderzoeksrechters. Dit document legt de nadruk op de reconstructie van het tuig volgens de PIECES-methode (*power source-initiator-explosives-container-enhancement-switches*) en volgens het EEM-principe (*emplacement-employment-modus operandi*).



In een tweede instantie nam DOVO ook deel aan verschillende multidisciplinaire lessons-learned processen. Zo heeft DOVO actief meegeholpen bij de verbetering van de veiligheid van de luchthaven. Als lid van een werkgroep, onder leiding van het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering, helpt DOVO eveneens mee aan de ontwikkeling van een nationaal noodplan voor de forensische afstapping en dit binnen het kader van de verbetering van de multidisciplinaire samenwerking.

Dankzij zijn dagelijkse opdracht op het nationale grondgebied heeft DOVO veel ervaring opgebouwd in de multidisciplinaire samenwerking met de andere interventiediensten. De opleiding, de training en de dagelijkse reële operationele inzet van de EOD-operator hebben ervoor gezorgd dat uiteindelijk al het EOD-personeel beschikbaar en inzetbaar was op dag van de aanslagen en daaropvolgende dagen. Door deze polyvalente inzetbaarheid is DOVO zeer flexibel bij het omgaan met de acute en zelfs chronische verhoogde werklast. Door zijn aanwezigheid op en deelname aan internationale fora en werkgroepen beschikt DOVO over een uitgebreid (intelligence) netwerk, waardoor het mogelijk was om zeer snel inlichtingen uit te wisselen en in te winnen met buitenlandse collega's. Dit netwerk heeft in grote mate bijgedragen tot het vlotte verloop van het voor de gerechtelijke autoriteiten uitgevoerde technische onderzoek.

Reageren? Réagir?: BMT-RMB@mil.be



Sleutelwoorden: 22 maart 2016 – aanslagen – DOVO-SEDEE

¹ Maatschappij voor het Intercommunale Vervoer te Brussel.

Recente publicaties – Publications récentes



SÉCURITÉ & STRATÉGIE N°125
CRISE RUSSO-UKRAINIENNE
CONSÉQUENCES SUR LES POLITIQUES DE DÉFENSE
OTAN, UE ET DE DÉFENSE NATIONALE
ANDRÉ DUMOULIN

Cette étude a pour objet de déceler les changements politiques, stratégiques, doctrinaux et juridiques de l'annexion de la Crimée et de la crise du Donbass pour l'Alliance atlantique et l'Union européenne en termes de solidarité collective, de réassurance et d'assistance mutuelle. Il s'est agi aussi de déterminer les modifications de posture militaire des Etats européens et des Etats-Unis en regard de cette guerre régionale à l'Est de l'Europe ; y inclus la question de la surprise stratégique et des particularismes de la guerre dite hybride.

Il sera aussi question de déterminer les répercussions des politiques de réassurance de l'Alliance atlantique en général et des Etats-Unis en particulier sur la Politique de sécurité-défense de l'Union européenne (PSDC) et les relations transatlantiques.

Seront examinés également le positionnement et la perception sécuritaire de quelques Etats membres européens sujets de la politique de réassurance atlantique.

Enfin, nous formulerons quelques recommandations spécifiques au positionnement de la politique belge de sécurité et de défense dans les champs politiques, capacitaires et budgétaires à la lumière des différents enseignements tirés, y compris par rapport aux engagements au sein de l'OTAN et de l'UE.



VEILIGHEID & STRATEGIE N° 126
BELGIË GEWAPEND TEGEN HET TERRORISME?
EEN LEZING VAN HET FENOMEEN EN ZIJN
BESTRIJDING: STRATEGIEËN EN MIDDELEN
KAPITEIN LARS SCRAEYEN

209

The study that lies before you provides a comprehensive overview of perspectives on the terrorist phenomenon, strategies to counter it and the different tools available. The main focus throughout this study is to provide an answer to the question whether Belgium has what it takes to counter terrorism.

In order to engage in well-informed discussions on this topic, rather than simply relying on the abundant and simplified reports in the media or the politicized (ab)use of the term in statements and reports, this study offers a variety of perspectives dealing with the definitional issue of terrorism, the different typologies and concepts of it. Instead of presenting the reader with a single approach, we offer several in order to highlight the complex nature of the phenomenon and the different contexts to take into account when discussing terrorism. Even though one definition of terrorism is being put forward, it is one that allows acquiring a better understanding of the phenomenon. Furthermore, the study will emphasize the place of terrorism within the larger spectrum of political action as it was defined by Alex P. Schmid in 1988. Most importantly though is that our definition and approach of terrorism is dictated by the context that we are working in. As such a domestic or expeditionary context requires a different look at the phenomenon and the ways to deal with it.

After having gained a better understanding of the complexity of the phenomenon the study addresses the development of strategies for combating terrorism, with a focus on the adopted ways and available means. It has been determined that four ways are used to combat terrorism: prevention, protection, persecution and response. After a theoretical overview of the development of such a strategy, followed by building on the United Kingdom's and the European Union's strategies the study takes a look at the means that are available for such a strategy. The means that are discussed are diplomacy, information, economy, finances, intelligence, law enforcement, emergency services, society, morality and, more into depth based on Geraint Hughes' monograph on its role in counterterrorism, the military.

Finally, after the discussion of the building blocks for the framework, concerning the ways and means available for a combating terrorism strategy, the study will go over the Belgian approach to combating terrorism since November 2015. Within this approach we will give an overview of the evolution of the security environment and some of the challenges for Belgium policy. After an overview of the different measures adopted by the government in the wake of the attacks in January 2015 the study will turn towards addressing the means available in Belgium in relation to the ways they can be applied. This leads to an overview, a matrix, in which can be identified where the different means relate to the ways of combating terrorism. These relationships are a primary indicator for assuring coordination between the different means and actors involved.

Throughout the study it shows that Belgium has many to all of the required means to combat terrorism but they are either insufficient or unguided. The lack of an overall national strategy integrating all the levels of power and measures needs to be addressed if Belgium wants to combat terrorism efficiently towards the future. To the example of the *'Kadernota Integrale Veiligheid'* presented in June 2016 by the Minister of Justice and the Minister of Security and Interior, Belgium should develop a similar approach in developing a strategy encompassing all the means and actors combating terrorism across the different levels of government.



VEILIGHEID & STRATEGIE N° 127
INVLOED VAN DE ARABISCHE LENTE OP MIGRATIE
EN BESCHERMING VAN DE EUROPESE GRENZEN
KOLONEL SBH EDDY BOOGHS

211

In de late namiddag op 28 februari 2011 stond ik op de grenspost te Raz Jedir, tussen Tunesië en Libië, waar aan de Libische zijde een havenloze mensezee van verschillende nationaliteiten de gevechten in Libië probeerde te ontvluchten. Honderdduizenden zouden de daarop volgende weken in hun voetsporen treden. Op 01 maart in de vroege ochtend kon ik op het strand te Zarzis de inschepping volgen van irreguliere Tunesische migranten die met rubber bootjes naar een groter schip, voor anker in de baai, werden overgebracht. Dezelfde dag in de namiddag zag ik kleinere groepen vluchtelingen, ditmaal voornamelijk afkomstig uit Azië, via de grenspost van Dehiba, in volle woestijn en zo'n 170 kilometer ten zuiden van Raz Jedir, Tunesië binnentrekken. De dagen en weken die daarop volgden, werd door de internationale gemeenschap een nooit geziene luchtbrug, ook met medewerking van een Belgisch militair vliegtuig, ingericht om een deel van de vluchtelingen van dit conflict naar hun thuislanden terug te brengen.

Met de op de Arabische Lente volgende vluchtelingencrisissen, die in 2015 een waarschijnlijk voorlopig hoogtepunt bereikte, stelde zich dan ook de vraag wat het verband is tussen beide fenomenen en hoe migratiestromen grotendeels ontstaan en beheerd worden.

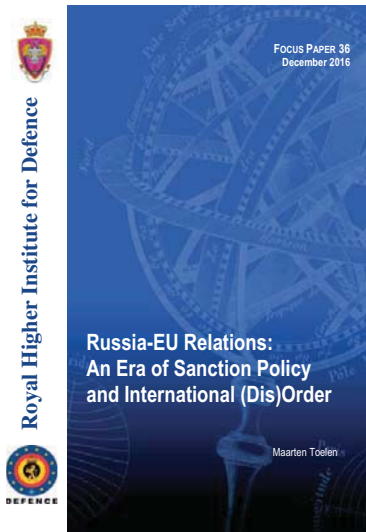
Dit werk heeft niet de pretentie volledig te zijn en heeft enkel tot doel enkele antwoorden te vinden op het complexe fenomeen van migratie in samenhang met de Arabische Lente.



FOCUS PAPER 35
DEFENDING EUROPE:
DUAL-USE TECHNOLOGIES AND DRONE DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN UNION

DR RALUCA CSERNATONI

Since the conception of the modern state, the defence dimension, including the defence industry, has been perceived as a fundamental element of a state's sovereignty and monopoly, principally endorsed and subsidized by national governments. Nevertheless, the defence sector is subjected to globalization processes that are determining the emergence of transnational defence markets and structures, weakening the so called national monopoly over defence industries, which in turn are creating new opportunities for transnational defence cooperation. Political consensus has been developing within the European Union (EU) milieu for defence capacity-building, but pragmatic responses remain at best declaratory and weak. An agenda to fund for defence by stealth and to generate new capabilities seems to be the way ahead: through the hybridization of civilian-military R&D and by funding for dual-use technologies such as EU-endorsed Remote Piloted Aircraft Systems (RPAS). While formally remaining an intergovernmental agency under the Council's authority, the European Defence Agency's (EDA) success in implementing substantive changes remains debatable, especially in terms of building a more integrated, technologically and economically superior strategy for drone development. Costly Research & Development (R&D) and Research & Technology (R&T) investment programs for security and defence purposes have always been highly controversial, especially in terms of tapping the European taxpayers' money. The social impact of such disruptive technologies is of clear importance, especially if dual-use drones are being developed within the broader European 'public interest' to achieve the goals of citizens and maximize some larger social welfare function. What drives the backing of this recent policy agenda that what is it exactly that justifies and calls for financing and researching dual-use technologies such as RPAS?



FOCUS PAPER 36
RUSSIA-EU RELATIONS: AN ERA OF SANCTION
POLICY AND INTERNATIONAL (DIS)ORDER
MAARTEN TOELEN

213

The crisis in Ukraine marked a strained phase within the relatively constant East-West equilibrium of the last decade. As the subsequent EU response is often misperceived in the public discourse, the following study aims to provide a comprehensive academic overview touching upon the contemporary relation with the Russian Federation. The essence of this can be broadly character-

ized by Russia's struggle to reassert its great-power status within an emerging multipolar world as well as the statecraft of restrictive measures employed by the West in response to Russia's aggression in Ukraine.

Throughout the paper, it will be argued that the events set in motion by Russia exemplify a lingering clash with the West – regarding subjects such as normative power, economic and political integration and security interests – rather than Russian imperialist ambitions. The first chapter of this study will provide a general overview into the EU's role as a regional sanctioner, with specific focus on the Russian sanction regime(s) as well as the premises that brought about the imposition of these restrictive measures.

Driven by two conflicting notions of international relations, the second chapter aims to provide a broader context in which the contemporary East-West partnership has to be understood. Although the recent shift in Russian policy has been viewed either through a prism of EU or NATO enlargement, this study argues that they should be regarded as de omnibus contradictory to Russia's political ambitions within a multipolar world, where its relative (regional) power would outweigh other (European) countries.

Finally this study aims to provide an analytical framework in which the success of the EU response in casu has to be understood and which could be used to reach informed conclusions regarding the future use of restrictive measures. Building upon the framework of F. Guimelli, it argues that the effectiveness of sanction regimes should be interpreted as the degree to which their coercing, constraining and/or signalling effects force a target to comply progressively. Nonetheless, the aim of this study is not to provide an in-depth economic analysis of restrictive measures or a conclusive answer regarding their (economic) effectiveness.



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