

# Belgisch Militair Tijdschrift Revue Militaire Belge



## Nieuwe aanpak in het beheer van het personeel

Een interview met luitenant-generaal Jan Hennes, ir., directeur-generaal Human Resources.

### Major Joint Operation Plus - lessons identified uit Trident Javelin 2017

Luitenant-kolonel stafbrevehouder Bart VERBIST

### Offshore balancing: een ommekeer in de Amerikaanse grand strategy? Gevolgen voor Europa, de NAVO en België

Majoor stafbrevehouder Jan Saenen

### De Atlantische Oceaan: het groeiende belang van een “vergeten” gebied

Kapitein-ter-zee stafbrevehouder Luc DE MAESSCHALCK

### Het EU-veiligheidsbeleid ten aanzien van China: naar hard power?

Kapitein-commandant Andy JACKSON

### New (legal) challenges for future UAS/RPAS being launched at sea by the Belgian navy

Commander s.g. (OF-4) Walter VERSTREPEN

### De toekomst van het Militair Hospitaal: quo vadis?

Kolonel stafbrevehouder Nick TROCH

### Deux siècles après la bataille, que retenir de Trafalgar ?

Capitaine de vaisseau breveté d'état-major e.r. John Saussez

### Geen visie zonder perspectief. Het verschil tussen selectieve hype en overwogen strategie

Majoor stafbrevehouder Rik Van Hoecke, ir

### Attaché de défense ! Qu'en est-il ?

Colonel Steve VERMEER



# **Belgisch Militair Tijdschrift Revue Militaire Belge**

N°/N° 16 – Jaargang/Année 2018 – Sep/Sep

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 :*

- Henri Badot-Bertrand, général de brigade e.r.
- Jo Coelmont, brigadegeneraal van het vliegwezen b.d.
- Philippe Dohet-Eraly, général de brigade e.r.
- Bertrand Hayez, Ir, colonel breveté d'état-major e.r.
- Georges Heeren, Ir, flottieljeadmiraal b.d.
- Jacques Rosiers, Ir, amiral de division e.r.
- Tim Van Langenhove, Ir, kolonel stafbrevethouder

*BMT-RMB@mil.be*

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

*Drukkerij – Imprimerie : PHD*

*Verantwoordelijke uitgever – Éditeur responsable:*  
Tim Van Langenhove, Ir, 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](http://www.irsd.be) – [www.khid.be](http://www.khid.be) – [www.rhid.be](http://www.rhid.be)

# Voorwoord

Met een verhoogd ritme zullen we voortaan meerdere artikels in voorpublicatie beschikbaar stellen op de website van het KHID. Dit zal steeds met een e-mail worden aangekondigd aan al onze lezers die we op deze wijze kunnen bereiken. De abonnees op de gedrukte versie die graag op de hoogte blijven van elke voorpublicatie maar eraan twifelen of wij hun e-mailadres kennen, doen er goed aan een berichtje te versturen naar [BMT-RMB@mil.be](mailto:BMT-RMB@mil.be).

Traditiegetrouw zullen we jaarlijks twee edities blijven uitgeven. Het doel is nog steeds in elke editie zowat al de aspecten aan te snijden die relevant zijn om een gedegen defensiebeleid uit te bouwen.

Het tijdstip van verschijnen verandert evenwel. De elektronische versies zullen voortaan begin juli en december worden verzonden (en voor iedereen raadpleegbaar zijn op de website van het KHID). De gedrukte versies zullen zowat twee maanden later in de bus vallen: in september en februari.

Graag herinneren wij eraan dat alle edities en alle artikels afzonderlijk voor iedereen raadpleegbaar zijn op de website van het KHID.

In het vervolg zullen we ook af en toe interviews publiceren. De primeur is voor deze editie.

Veel leesgenot.

Het redactiecomité.

# Avant-propos

À compter de cette édition 16 de la Revue Militaire Belge, nous publierons plus rapidement encore sur le site internet de l'IRSD plusieurs articles avant leur publication en format papier. Les lecteurs ayant communiqué leur adresse électronique en seront, comme d'habitude, avertis par courriel. Nous invitons le lecteur abonné à la version imprimée qui souhaiterait être informé de chaque prépublication sur le site internet, mais qui ignore si nous connaissons son adresse électronique, à nous écrire à l'adresse suivante : [BMT-RMB@mil.be](mailto:BMT-RMB@mil.be).

Fidèles à notre tradition, nous continuerons à publier deux éditions par an. Notre objectif est toujours le même : aborder, dans chaque édition, à peu près tous les aspects pertinents dans l'élaboration d'une politique de défense solide.

Les dates de parution, elles, changent quelque peu. Les versions électroniques seront désormais envoyées début juillet et début décembre (et accessibles à tout un chacun sur le site internet de l'IRSD). Les versions imprimées atterriront, quant à elles, dans les boîtes aux lettres quelque deux mois plus tard, à savoir en septembre et en février.

Nous rappelons que toutes les éditions et tous les articles sont individuellement accessibles à tout un chacun sur le site internet de l'IRSD.

Par la suite, nous publierons aussi de temps en temps des interviews, comme c'est le cas, pour la première fois, dans la présente édition.

Bonne lecture.

Le comité de rédaction

# Editoriaal

***The times they are a-changin'.*** Het postmodernisme, de overtuiging dat oorlog tussen nationale staten voltooid verleden tijd is – althans op Europese bodem – en dat andere continenten dit voorrecht vroeg of laat ook zouden genieten, blijkt nu een illusie te zijn. Het was en blijft een nobele doelstelling, een aantrekkelijke droom om te koesteren voor een verre toekomst. Maar het is duidelijk dat de geopolitiek intussen een andere richting uitgaat.

**Over veiligheid en defensie wordt nu anders nagedacht.** In ons land staat Defensie nu voor de opdracht om in versneld tempo te groeien op meerdere terreinen, vaak met vernieuwde wapensystemen. Dit zal gepaard gaan met groeipijnen, van nu tot 2030, het eindpunt vooropgesteld in de strategische visie voor Defensie.

***Yes, we can, however ...*** Telkens als onze regering vraagt om een operatie of een opdracht uit te voeren, moet het antwoord van Defensie zijn: ja, we kunnen en zullen het doen, gebalanceerd, erop toeziend dat we niet enkel vandaag "ja" kunnen zeggen, maar ook morgen en daarna. Het wordt immers een delicate evenwichtsoefening om tijdens een overgangperiode nooit roefbouwteplegen op de operationele inzetbaarheid van onze strijdkrachten. Dit is "ietwat" nieuw. Maar het moet en zal lukken.

**Het moet lukken,** niet enkel omdat dit op geopolitiek vlak noodzakelijk is. Ook in eigen land verwacht men een Defensie die steeds doeltreffend kan optreden waar en wanneer dit nodig is. En dat kan ver van huis zijn, omdat interne en externe veiligheid vaak onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

**Het zal lukken indien ...** op politiek vlak zonder dralen beslist wordt om de reeds genomen beslissingen ook daadwerkelijk uit te voeren.

**Time is up.** Het gaat om de veiligheid en vrede, om solidariteit met partners en - nu meer dan ooit – ook om de geloofwaardigheid van ons land in EU, NAVO en VN verband.

Brigadegeneraal van het vliegwezen b.d. Jo Coelmont

Lid van het redactiecomité

# Éditorial

***The times they are a-changin'***. Le postmodernisme, ou la conviction que la guerre entre les États nationaux appartient définitivement au passé – à tout le moins sur le sol européen – et que les autres continents jouiront également de ce privilège tôt ou tard, a toutes les apparences d'une illusion, à l'heure actuelle. Cette conviction portait un noble objectif et reste, encore aujourd'hui, un rêve séduisant que l'on caresse pour un futur lointain, mais il est évident que les évolutions géopolitiques prennent une toute autre direction.

**Notre réflexion en matière de sécurité et de défense a changé.** Notre Défense doit désormais accélérer son déploiement dans plusieurs domaines, souvent avec de nouveaux systèmes d'armes. Ce développement ne se fera pas sans quelques douleurs de croissance d'ici 2030, l'échéance fixée dans la vision stratégique pour la Défense.

**« Yes, we can ! » Cependant, ...** Chaque fois que notre gouvernement demande à la Défense d'effectuer une opération ou une mission, celle-ci est tenue de répondre « oui, nous pouvons le faire, et nous le ferons », à ceci près en veillant à ce que la réponse puisse être « oui », non seulement aujourd'hui mais aussi demain et après. C'est en effet toujours un délicat exercice d'équilibre, en période de transition, de ne pas rogner sur l'engagement opérationnel de nos forces armées.

Cette façon de fonctionner est « quelque peu » nouvelle, mais elle doit réussir, et elle réussira.

**Elle doit réussir,** non seulement parce que le contexte géopolitique actuel l'exige, mais parce qu'en Belgique, nos concitoyens attendent de la Défense qu'elle puisse toujours intervenir de manière efficace où et quand cela s'avère nécessaire. Cette intervention peut avoir lieu loin de chez nous, la sécurité intérieure et la sécurité extérieure étant souvent intimement liées.

**Elle réussira, si...** au niveau politique, sans hésiter, il est décidé de mettre en oeuvre sans hésiter les décisions déjà prises.

**L'heure a sonné.** Il s'agit de la sécurité et de la paix, de la solidarité envers nos partenaires et également - aujourd'hui plus que jamais - de la crédibilité de notre pays au sein de l'UE, de l'OTAN et des Nations-Unies.

Général de brigade d'aviation e.r. Jo Coelmont

Membre du comité de rédaction







# Inhoud - Sommaire

## Thema van de editie - Thème de l'édition

---

**Nieuwe aanpak in het beheer van het personeel. Les problèmes et les idées du directeur général des ressources humaines.**

*Interview met luitenant-generaal Jan Hennes, ir., directeur-generaal HR.* 15

## Artikels - Articles

---

**Major Joint Operation Plus - lessons identified uit Trident Javelin 2017**

*Luitenant-kolonel stafbrevehouder Bart VERBIST* 29

**Offshore balancing: een ommekeer in de Amerikaanse grand strategy? Gevolgen voor Europa, de NAVO en België**

*Majoor stafbrevehouder Jan Saenen,* 41

**De Atlantische Oceaan: het groeiende belang van een “vergeten” gebied**

*Kapitein-ter-zee stafbrevehouder Luc DE MAESSCHALCK* 51

**Het EU-veiligheidsbeleid ten aanzien van China: naar hard power?**

*Kapitein-commandant Andy JACKSON* 61

**New (legal) challenges for future UAS/RPAS being launched at sea by the Belgian navy**

*Commander s.g. (OF-4) Walter VERSTREPEN* 79

**De toekomst van het Militair Hospitaal: quo vadis?**

*Kolonel stafbrevehouder Nick TROCH* 89

**Deux siècles après la bataille, que retenir de Trafalgar ?**

*Capitaine de vaisseau breveté d'état-major e.r. John Saussez* 97

**Geen visie zonder perspectief. Het verschil tussen selectieve hype en overwogen strategie**

*Majoor stafbrevehouder Rik Van Hoecke, ir.* 107

**Attaché de défense ! Qu'en est-il ?**

*Colonel Steve VERMEER* 119

## **In 't kort - En bref**

---

### **The age of domes: how global changes will shape borders and surveillance technologies**

*Alain De Neve*

**132**

### **La menace islamiste dans la région des Grands Lacs : un enjeu sécuritaire utile ?**

*Myrto Hatzigeorgopoulos*

**134**

### **De Europese betrokkenheid in de evolutie van het Israëlisch-Palestijns conflict**

*Luk Sanders*

**135**

### **Dans les pas de l'« Autre géant ». Évolutions contemporaines de la politique de défense et de sécurité de l'Inde**

*Nicolas Gosset*

**136**







# Nieuwe aanpak in het beheer van het personeel. Les problèmes et les idées du directeur général des ressources humaines.

Propos recueillis par Jo COELMONT et Bertrand HAYEZ

*De voornaamste troef van Defensie is haar personeel. De uitvoering van de strategische visie voor Defensie vereist dat een gepaste personeelsstructuur nu – meer dan ooit – prioriteit krijgt. Meer dan ooit, omdat het ditmaal erop aankomt om op relatief korte termijn een aantal structurele oplossingen uit te werken. De uitdaging: klaar staan wanneer de vooropgestelde wapensystemen in gebruik worden genomen. Centraal staan hier de rekrutering, de opleiding en het permanent uitbouwen van expertise bij het personeel tijdens heel de loopbaan. Hoe succes verzekeren? Deze en enkele andere niet zo eenvoudige te beantwoorden vragen hebben wij in een interview voorgelegd aan luitenant-generaal van het vliegwezen Jan Hennes, ir., directeur-generaal Human Resources.*

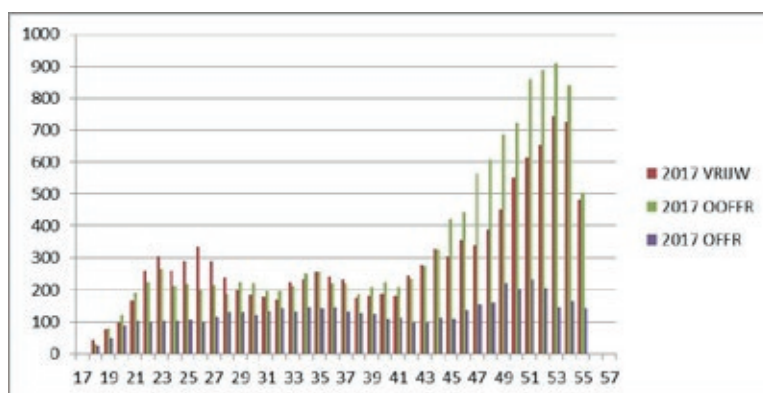
**En tant que directeur général des ressources humaines, quelle problématique considérez-vous comme votre plus grand défi ?**

C'est sans conteste la pénurie de personnel qui suscite le plus de craintes.

Cela peut sembler paradoxal alors qu'on diminue globalement les effectifs. Le planning en matière de personnel établi pour atteindre les objectifs de la vision stratégique à l'horizon 2030 existe : il y aura suffisamment de personnel dans chaque catégorie ou métier. Mais d'ici là, nous allons devoir gérer une transition délicate. Nous allons connaître un déficit en personnel car des besoins supplémentaires se font jour, particulièrement au cours de ce que j'appelle la période du « double équipement ». Mettre en œuvre les nouveaux matériels demande du travail conceptuel et beaucoup de coordination,

**16** mais il faut aussi continuer à travailler avec le matériel existant. On le voit déjà avec les grands contrats d'acquisition qui démarrent maintenant : il y a une demande de personnel supplémentaire pour gérer tout cela.

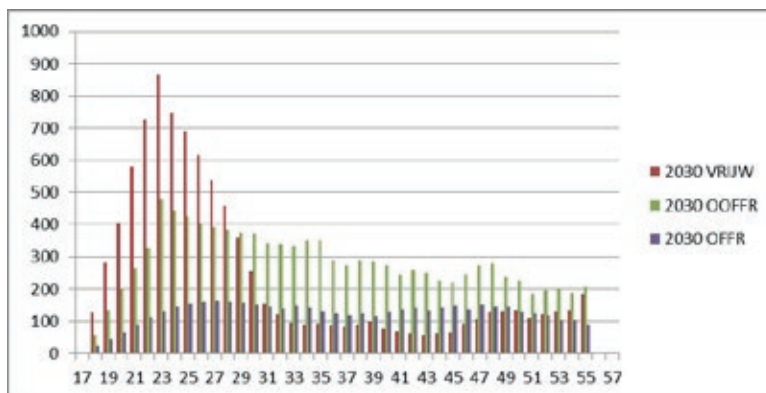
Par ailleurs, les effectifs diminuent trop rapidement. Il est crucial de maîtriser l'attrition, mais comme certaines décisions politiques sont encore en suspens, nous n'avons pas toutes les données nécessaires pour gérer ce défi de manière optimale. Je prends pour exemple la modification du régime des pensions : à l'heure actuelle, je n'ai pas de certitude sur la façon dont va se dérouler le passage au nouveau système ni en ce qui concerne les seuils appliqués pour augmenter l'âge de la pension. Impossible donc d'estimer l'impact sur le personnel concerné. Devant la complexité du problème, nous avons décidé de considérer deux objectifs intermédiaires : en 2020 et en 2025 nous ferons le point sur l'évolution réelle des effectifs. C'est là que la note de politique du CHoD prend toute son importance. Pour l'instant, elle est définie pour 2020, et les étapes suivantes – sur la route de 2030 – devront faire l'objet de choix pris en fonction de la réalité concrète. Réduire la voilure est un exercice dans lequel la défense n'excelle pas ; nous avons toujours moins d'effectifs, mais nous continuons à faire à peu près tout comme avant. Le moment viendra où la taille des effectifs disponibles imposera de véritables choix quant au niveau d'ambition, ce qui devra être pris en compte dans le cadre général de la mise en œuvre de la vision stratégique pour 2030. Partie intégrante de la gestion des effectifs, et non moins préoccupante, il y a la structure du personnel. L'objectif final défini par la vision stratégique s'énonce simplement : 24 000 militaires avec une moyenne d'âge de 34 ans, ce qui constitue un sérieux rajeunissement car la pyramide actuelle est à peu près diamétralement opposée à celle que nous voulons atteindre<sup>1</sup>.



<sup>1</sup> Nota bene : les diagrammes présentés ici à titre d'illustration n'intègrent pas encore les effets de la réforme des pensions.



La construction des pyramides, une œuvre de longue haleine...



Nous avons identifié des moyens pour y parvenir, tels que le recrutement renforcé, l'externalisation, mais aussi le contrôle des flux à l'issue des contrats à court terme de type BDL<sup>2</sup> : combien de ces militaires laisserons-nous passer vers le cadre de carrière ? Si nous avons ces outils à notre disposition pour rajeunir le personnel, il y a hélas aussi des facteurs qui travaillent en sens contraire comme le recul de l'âge de la pension. Ces facteurs font que, inévitablement, la Défense comptera des militaires plus âgés qu'elle devra affecter à des fonctions raisonnablement accessibles, ce qui peut être un frein à la mise en œuvre de l'externalisation, pour rester dans cet exemple. Nous devons être attentifs à ces militaires plus âgés, en prévoyant suffisamment de fonctions adaptées et en réfléchissant par exemple au travail à temps partiel. Il est clair qu'une évolution des mentalités sera indispensable.

Il faut surtout bien prendre conscience du fait que modeler une pyramide des âges idéale est un travail qui s'étend sur plusieurs décennies parce qu'il doit être progressif. Des mesures brutales et réactives à un moment donné peuvent induire des problèmes très difficiles à résorber bien des années plus tard, comme des départs massifs entraînant une perte de savoir-faire et d'expérience irremplaçables. Il est donc impératif de garder le cap tout au long de la mise en œuvre des mesures, ce qui peut prendre de nombreuses années, compte tenu des spécificités de certaines catégories. Prenez l'exemple des sous-officiers techniciens, massivement présents dans les structures des unités « techniques ». Il ne suffit pas de planifier le remplacement des individus qui partent à la pension dans ces unités : il faut aussi être conscients qu'ils constituent un vivier pour une série d'autres fonctions – comme à la DGMR, par exemple – où l'on compte sur l'apport de leurs connaissances. Ces flux de compétence doivent être gérés et ne constituent pas uniquement un problème quantitatif.

<sup>2</sup> BDL : contrats d'engagement à durée limitée : beperkte duur-durée limitée.

## **18 Le recrutement pour les fonctions techniques pose-t-il un problème ?**

Cela n'a jamais été simple, il ne faut pas se voiler la face. L'année dernière par exemple, nous n'avons pu honorer qu'un peu plus de la moitié des places ouvertes, à la fois par manque de candidats et à cause du niveau insuffisant de ces candidats. Il ne faut pas non plus broyer du noir pour l'avenir. Nous sommes au début d'une période où de nombreux nouveaux systèmes d'armes vont être introduits, d'une haute technologie, tellement haute que nous pourrions probablement de moins en moins intervenir à tous les niveaux comme auparavant. Les besoins en techniciens vont donc diminuer mais le contenu de leurs tâches sera différent. Ce sont autant d'opportunités de changer les méthodes de travail et les relations avec l'industrie, ce sont aussi des pistes à explorer pour une nouvelle approche du concept de « réserve ».

### **Quels sont les besoins en recrutement dans les années à venir et comment appréhendez-vous le positionnement de la Défense ?**

La vision stratégique prévoit un recrutement annuel de 2 100 militaires dès 2021, dont 250 officiers et 600 sous-officiers. Cette augmentation s'inscrit dans un objectif d'accroissement initié l'année passée, objectif quantitatif que nous avons atteint en 2017. Cette ambition requiert beaucoup d'assertivité sur le marché de l'emploi mais aussi une gestion rigoureuse, compte tenu entre autres des flux internes de compétence et des mouvements qu'il est difficile d'anticiper. La difficulté réside dans le fait qu'il ne s'agit pas simplement d'asseoir quelqu'un aujourd'hui sur une chaise vide dans une unité opérationnelle – même si toutes les recrues leur sont destinées –, mais qu'il faut aussi penser aux besoins des directions générales (DG), des départements d'état-major (ACOS) et des organismes de formation dans dix ou quinze ans.

Nous connaissons le potentiel du marché de l'emploi et nous savons que nous allons atteindre ses limites. Le problème est particulièrement aigu pour le recrutement des sous-officiers, qui reçoit d'ailleurs actuellement la priorité. Nous fondons de grands espoirs sur le recrutement interne, en d'autres termes la promotion sociale, principalement des volontaires vers le corps des sous-officiers. C'est un des arguments que la Défense doit apprendre à faire valoir : il est peu d'entreprises qui offrent de telles possibilités de progression en interne. Mais cela ne se sait pas assez ! Il faut absolument combattre le cliché de l'exploitation dans des fonctions opérationnelles de jeunes gens qui se font « jeter à la porte » à la fin de leur contrat de 8 ou 12 ans. Le secteur privé est intéressé par ces personnes, par leur faculté à travailler en équipe, à s'approprier des objectifs, par leur sens de la discipline et de l'organisation. Les entrepreneurs le disent

tout de go : donnez-nous des gens avec ces capacités et nous investirons dans les connaissances spécifiques qu'ils devront acquérir pour trouver leur place dans nos structures. Le fait de savoir que la filière militaire peut vous mettre en main de nombreux atouts pour un changement de carrière et que, si vous souhaitez la quitter, vous serez bien accueilli dans le privé, tout comme le fait de savoir que, si vous désirez au contraire rester dans la filière militaire, vous pouvez y développer une carrière et que vous y serez formé pour progresser et encouragé à emprunter l'ascenseur social sont des arguments qui doivent pouvoir peser dans la balance pour renforcer l'attractivité de l'armée auprès des jeunes.



© BE Defence - Seyden Ritchie

### **La manière dont la Défense recrute actuellement peut-elle être améliorée ?**

On peut toujours s'améliorer. Nos procédures sont longues et très ciblées, alors que je préférerais constituer dans un premier temps un vivier plus large dans lequel nous pourrions sélectionner certains profils plus précis dans un second temps. Ne me faites pas dire que nous tentons de réintroduire un système de miliciens par la bande, mais cela mérite réflexion de donner à plus de gens l'occasion de venir « goûter » à la profession militaire. Les stages pour jeunes existent déjà, mais ne pourrait-on imaginer aller plus loin et donner à plus de jeunes diplômés – voire des étudiants – l'occasion d'apprendre à connaître notre organisation et sa culture d'entreprise. Ils pourraient même recevoir une véritable formation – par exemple pendant les mois de vacances – qui

**20** pourrait aussi alimenter une réserve. On peut comparer cela à ce qu'offre la DPERM<sup>3</sup> pour les candidats à l'École royale militaire (ERM). Une année de préparation académique aux examens d'entrée, certes, mais aussi une véritable initiation à la vie militaire. Aucun candidat entré à l'ERM en passant par la DPERM n'est surpris de découvrir une vie totalement différente à laquelle, éventuellement, il ne parviendra pas à s'adapter. Je voudrais en quelque sorte qu'une telle « préparation » puisse être généralisée. C'est alors en connaissance de cause que les jeunes tentés par une carrière militaire pourraient juger si la Défense peut leur offrir des perspectives attirantes, soit comme militaire actif, soit comme réserviste. À vrai dire, un tel système me semblerait plus adéquat, car je vois trop souvent des gens qui choisissent la filière militaire sans vraiment savoir dans quoi ils s'engagent. Ce problème ne pourra être résolu avec des grands centres d'information, des vidéos publicitaires ou une présence accrue sur les réseaux sociaux. Je ne dis pas que ces moyens ne sont pas nécessaires, mais ils ne sont pas suffisants : le « client » doit avoir l'occasion de « tâter » la « marchandise » avant de signer. Il faut donner la possibilité aux jeunes de mûrir leur réflexion en venant se préparer chez nous avant de faire leur choix : est-ce que je m'engage à la Défense ? Dans quelle composante ? Comme volontaire, sous-officier, officier ? Il est clair que cette approche aurait une grande influence sur notre recrutement et nos méthodes de sélection, mais également sur le besoin d'encadrement de la part des unités. En tout cas, nos procédures actuelles sont trop longues.

**Vous évoquez la réserve : peut-elle apporter une partie de la solution ?**

Certes. C'est un autre domaine dans lequel il faut bâtir une autre relation avec la société. Il y a des évolutions dans beaucoup de pays voisins mais chaque cas est particulier. Sommes-nous prêts en Belgique à légiférer de telle sorte que les réservistes ne puissent être lésés par leur employeur ? Je suis persuadé qu'on peut créer des situations win-win-win : pensez par exemple à des entreprises dont la charge de travail annuelle est irrégulière. Pourquoi ne se dimensionneraient-elles pas pour la charge la plus haute et ne mettraient-elles pas leurs effectifs superflus lors de certaines périodes à la disposition de la réserve militaire ? Pour de tels arrangements, la bonne volonté des individus ne peut suffire. Il faut un vrai concept, avec des garanties pour – mais aussi de la part de – l'employeur, l'employé et la Défense. Pour ce faire, il faudra affecter des moyens.

---

<sup>3</sup> DPERM: division préparatoire à l'École royale militaire, située sur le Campus de Saffraanberg.(en néerlandais, VDKMS: voorbereidende divisie tot de Koninklijke Militaire School)

### **Faut-il voir l'outsourcing (l'externalisation) comme une menace ou une opportunité ?**

Pour la Défense, c'est une opportunité car l'externalisation doit permettre de se concentrer sur la *core business*, c'est-à-dire donner priorité aux tâches opérationnelles. C'est à ce titre qu'elle fait partie intégrante de la vision stratégique. Le principe en est simple mais difficile à mettre en œuvre. Comment choisir les tâches, les fonctions à externaliser ? Dans quels domaines pouvons-nous nous permettre de perdre l'expérience et le savoir-faire ? Ensuite, il faut trouver les entreprises, conclure les contrats et mettre en place nos propres structures pour gérer les contrats. Tout cela demande du temps, mais nous travaillons déjà dans les domaines prévus par la vision stratégique. La prudence s'impose toutefois car nous aurons toujours besoin d'un certain nombre de fonctions, moins exigeantes au niveau du rythme opérationnel, principalement – mais pas seulement – pour du personnel en fin de carrière, sans perdre de vue le recul de l'âge de la pension. Or, ce type de fonctions se retrouve surtout dans les secteurs susceptibles d'être externalisés.

Par ailleurs, le champ d'application de l'externalisation pourrait encore varier ; en effet, il peut y avoir des domaines dans lesquels nous ne trouverons tout simplement plus le personnel nécessaire. Et là, je pense qu'il faut avoir l'audace d'innover en introduisant un autre concept : l'*insourcing*. J'entends par là l'apport de ressources humaines externes, possédant éventuellement des spécialisations particulières, directement au sein de certains ACOS et DG. On peut comparer ce système à une sorte de consultance semi-permanente. La comparaison s'arrête là, car les consultants renvoient une image de besoin intense, ponctuel, urgent autant que temporaire. Moi, je pense plutôt à l'apport de personnel d'un certain niveau qui prendrait place dans nos structures et y participerait au travail quotidien, en routine, parfois même pour quelques années. Il y a des postes dans l'état-major de la Défense où c'est possible ; nous étudions déjà les fonctions susceptibles d'être prises en considération à cet effet. Il faut clairement voir cette solution comme une sorte de permanence téléphonique à appeler en cas de besoin. La souplesse en sera le mot d'ordre.

### **Recent fuseerden de Algemene Directies "Human Resources" en "Vorming" onder de noemer "Algemene Directie HR". Welke doelstellingen werden hierbij nagestreefd?**

We zijn niet erg revolutionair geweest toen beide Algemene Directies fuseerden. Mijn voorgangers waren het er al over eens dat dit een doelstelling moest zijn in een toekomstgerichte Defensie. Auditrapporten van enkele

**22** jaren geleden duidde dit reeds aan een *quickwin*. De concrete toepassing ervan heeft wel wat tijd gevegd, al was het maar om alle statutaire teksten aan te passen. Ondertussen is dit allemaal achter de rug en kunnen we op een meer coherente manier aan personeelsbeheer doen met oog voor coherentie tussen het personeels- en het vormingsbeleid. Dergelijke structuren hebben vroeger ook reeds bestaan trouwens<sup>4</sup>.

Niets nieuws onder de zon? Toch wel: de strategische vector van het geïntegreerd beheer. Deze integratie past dan ook in de continuïteit die we zoeken, gaande van competentiebehoefte als basis voor een vormingsconcept dat dan via het opstellen van een leerplan zal leiden tot het verwerven van de juiste competenties. Het doel is aan de laagste kostprijs de vereiste expertise aan te leveren bij de juiste persoon op het juiste tijdstip.

Hierbij gaat de aandacht niet enkel naar de globale behoeften van Defensie als organisatie, maar ook naar de aspiraties van iedereen die werkt bij Defensie. De wens om loopbaanpaden en vormingstrajecten meer op elkaar af te stemmen staat daarbij centraal en het vormingsbeleid moet juist een toegevoegde waarde betekenen in tijden van transformatie waar het juist zeer belangrijk is om het personeel nieuwe loopbaankansen te bieden binnen of buiten de eigen organisatie.

Het is immers nodig om aan mensen de kans te geven zich om te scholen en dit liefst in functie van de behoeften van Defensie, bijvoorbeeld voor de knelpuntberoepen. De kostprijs van dergelijke vorming of competentieontwikkeling dient dan afgewogen te worden tegen het risico om niet langer operationeel te zijn door een gebrekkige invulling van sommige functies. De vorming is tevens een instrument van de personeelsbeheerder om nieuwe kansen te geven aan personeel dat in de “eigen specialiteit” geen vooruitzichten heeft op doorstroming.

Ik wil mij niet beperken tot de scholen die van mijn Algemene Directie afhangen. Vanuit DG HR kunnen en moeten we samenwerken met al de competentiecentra die zich met vorming bezighouden, ook met degenen die tot de componenten behoren. Het gaat mij niet over het commando of de controle hebben over deze organismen, maar wel om ervoor te zorgen dat deze centra de nodige begeleiding en sturing krijgen op het gebied van methodologie en vooral dat de vormen op elkaar afgelijnd worden. Vandaag spreekt iedereen over het inkorten van de duur van diverse vormen. Ik ben daar ook voorstander van, maar dan zijn er “grensoverschrijdende” discussies en coördinaties nodig. Wat willen we bereiken? Wie doet wat? Er is hier nog veel werk aan de winkel, maar we moeten zo snel mogelijk concreet worden. Regelmatig verliezen we mensen omdat ze niet geïnteresseerd zijn om (te) lang op de schoolbanken te zitten alvorens aan het echte leven te beginnen, maar anderzijds zijn sommige

---

<sup>4</sup> Een gelijkaardige structuur was tot 2001 van toepassing onder de naam JSP en daarna bij de initiële organisatiestructuur van DG HR.



functies zo veeleisend dat een degelijke vorming uiteraard nodig is.



© BE Defence - Jurgan Braekevelt

Just in time and just as needed

Waarschijnlijk moeten we ons niet zozeer op de globale duur van de vorming focussen, wel op de timing. Welke leerstof of training, aan wie, wanneer? Meer *just in time* (JIT) en *just as needed* (JAN), meer deeltijdse vorming met *blended learning* en *e-learning* is wat we nodig hebben. Dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan, maar ook hiervoor is een “gepast leerplan” nodig. We gaan toch niet van iedereen verwachten dat hij of zij ‘s avonds gauw een vorming erbij neemt via de pc? Goede regels en afspraken zijn daarom vereist. Onze mensen moeten de kans krijgen om binnen een bepaalde periode – van enkele maanden tot zelfs jaren – een bepaalde vorming af te werken, waarbij zij kunnen rekenen op bijvoorbeeld “thuisstudie”, naast andere specifieke faciliteiten. Dit is de toekomst. Levenslang leren, met begeleiding en ondersteuning. Zo wordt een win-winsituatie haalbaar voor het individu en voor Defensie.

### **Wat met de “voortgezette vorming”? Is ook hier een frisse wind op komst?**

De voortgezette vorming is misschien wel een van de domeinen waar een nieuwe benadering het meeste kans van slagen heeft en vrij vlug een meerwaarde zal opleveren. Ik ben er niet van overtuigd dat er nog examens nodig zijn voor alle onderdelen van elke voortgezette vorming. Het gaat hier om volwassenenonderwijs voor medewerkers die al een intense eerste vorming achter de rug hebben. Punten zijn niet belangrijk.

**24** Wel de evaluatie van de verworven competenties nadien. Heeft de vorming de gewenste resultaten opgeleverd?

Iedereen zal op bepaalde momenten leerstof moeten verwerken om verdere stappen te zetten in het eigen loopbaantraject. Ik heb er dan ook geen probleem mee om zeer veel vrijheid te laten aan het individu om zelf een keuze te maken over de wijze en het tijdstip waarop de nodige kennis en vaardigheden verwerkt moeten worden. Integendeel, ik ben van oordeel dat het individu hierin zelf een zeer grote rol kan en moet spelen.

Dit vergt een nieuwe aanpak. Elke specifieke leerstof dient niet langer slechts op één welbepaald moment beschikbaar te worden gesteld voor iedereen. Niet iedereen zal die leerstof op eenzelfde manier verwerken. Maar op bepaalde momenten in de loopbaan dient de balans te worden opgemaakt. Is de nodige kennis verworven? Zo niet is het tijd om “bij te benen”. En op een bepaald ogenblik komt het aan Defensie toe om de selecties te maken in onder meer bevorderingscomités, overgang vanuit BDL naar een nieuw statuut of sociale promotie. Meer vrijheid van handelen voor het individu blijft voor mij essentieel in dit opzet.

Even belangrijk is dat niet iedereen het hele gamma van al de beschikbare leerstof nodig heeft, zelfs niet in een specifiek deeldomein.

En dit brengt mij naadloos bij de voortgezette vorming voor officieren. Enkele werkgroepen hebben intussen de opdracht gekregen om hiervoor nieuwe ideeën en concepten te ontwikkelen, vertrekkende van een wit blad. Ik ben er in elk geval van overtuigd dat we op basis van de nieuwe uitgangspunten alvast de duur van de 2de en de 3de cyclus<sup>5</sup> beduidend kunnen inkorten.

### **Welke zijn de meest kritische voorwaarden om überhaupt succes te behalen?**

Vertrouwen winnen is een eerste voorwaarde. We moeten kunnen rekenen op het vertrouwen van onze eigen mensen. Zij zijn onze geschiktste ambassadeurs om een loopbaan bij Defensie te promoten. Geen geslaagde rekrutering zonder hun inbreng.

---

<sup>5</sup> Gebruikelijke benamingen van de vorming kandidaat-hoofdofficier (VKHO) en de hogere stafopleiding (HStO).



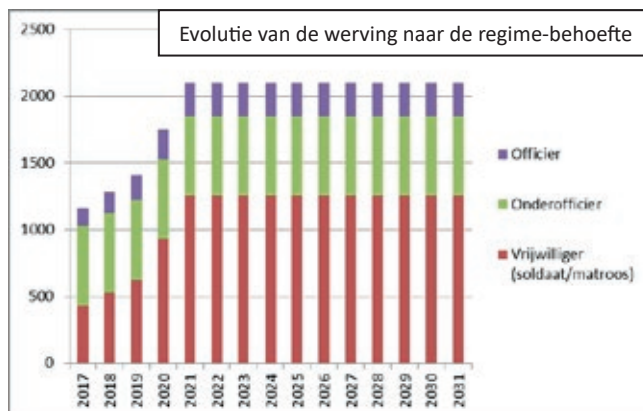
Daarnaast moet het BDL-statuuut vertrouwen uitstralen. Wij bieden hierbij een aantrekkelijke job aan voor een aantal jaren en een reële kans om nadien alsnog door te stromen naar een volledige loopbaan bij Defensie.

De afgelopen jaren werden er epische discussies gevoerd over het “hop”-gedrag van onze jeugd. Zij zou enkel uit zijn op een avontuurlijke job voor een beperkt aantal jaren en gelijktijdig reikhalzend uitkijken naar een andere loopbaan. De werkelijkheid is anders. We zien dat veel kandidaten nog altijd voor “zekerheid” opteren en belang hechten aan de optie om op termijn een beroepsstatuuut te verkrijgen. Wat niets afdoet aan hun zin voor jobhoppen. Maar het BDL-statuuut sluit perfect aan bij de dubbele wens van onze jeugd, kunnen “hoppen”, en zo kennis en vaardigheden opdoen – en op een gegeven moment opteren voor meer stabiliteit in de verdere loopbaan. Het gaat over de vrijheid om een loopbaan uit te bouwen, en het sluit in elk geval aan met wat in andere nationale legers gebeurt. Van primordiaal belang is dat we de jongeren adequaat opvangen in hun eerste functie en blijvend begeleiden door onze structuren heen. Ook daarvoor moeten wij de geschikte mensen hebben. Vertrouwen kan ook alleen komen als er duidelijkheid heerst. In een aantal dossiers dienen daarom dringend knopen doorgehakt te worden, te beginnen met de pensioenleeftijd.

Bouwen aan de toekomst is voor mij de tweede kritische voorwaarde tot succes. Mensen moeten bij ons willen komen en blijven omdat zij een zinvolle toekomst zien voor zichzelf en voor de organisatie. De opdrachten moeten echter in evenwicht zijn met het personeel dat hiervoor beschikbaar is. Iedereen kan gedurende een zekere periode een hogere werklast aan. Mensen begrijpen dat het soms niet anders kan, maar het mag niet de regel worden. Er moet een perspectief zijn op “normaliteit”. Bouwen aan de toekomst houdt ook in dat we blijvend innovatief en creatief moeten zijn. Dat willen we allemaal, maar we moeten de kans ertoe krijgen. Dus moeten we op projecten kunnen werken zonder dat dit een weerslag heeft op het courante werk door een gebrek aan mensen, en vice versa: het courante werk moet plaats maken voor het nieuwe, het innovatieve.

## 26 Is Defensie dan nog steeds een aantrekkelijke werkgever?

Alles hangt ervan af wat de toekomstige werknemer zoekt. Wie uitkijkt om deel te nemen aan operaties in het buitenland is in elk geval aan het juiste adres.



Je kan op de laagste trap instappen en bovenaan de ladder eindigen.

Defensie biedt ook een scala van banen aan in zeer uiteenlopende domeinen. We streven naar tweesporige carrières waar operationele en managementtaken elkaar afwisselen. We bieden talrijke doorstroommogelijkheden. Er bestaat een echte sociale lift. Kwestie van elke opportuniteit te benutten. De vormingen en de vaardigheden die Defensie bijbrengt, zijn een rijkdom die niemand je kan afnemen en hebben ook hun belang buiten Defensie.

En dan hebben we het nog niet over “de waarden van Defensie”, die in onze samenleving zeer worden geapprecieerd. Zoals ik reeds zei, mensen die plichtsbef, moed, respect, integriteit, loyaliteit, eergevoel en inzet hoog in het vaandel dragen, zijn zeer gegeerd op de arbeidsmarkt.

### Wat dient best vermeden te worden?

Er ligt een moeilijke overgangperiode voor de boeg. De inspanningen die we zullen vragen aan onze mensen om door het moeilijke dal te geraken op weg naar 2030 zullen goed moeten beheerst worden. Een overbelasting van het beschikbare personeel is te vermijden.

Als verantwoordelijke voor de Human Resources van Defensie denk ik daarom dat we er alle baat bij hebben om even een stap terug te zetten in onze operationele output. Daarenboven zullen we een deel van onze operationele middelen, mensen en materiaal, moeten inzetten voor een juiste opvang en omkadering van de nieuwe rekruten die de volgende jaren bij Defensie zullen komen. Indien we dat niet doen, plegen we verder roofbouw op ons bestaand personeel en geven we niet de juiste kansen aan het nieuwe personeel. Het zal een kwestie van keuzes worden, maar met een grote impact.

### **Welke boodschap wilt u meegeven aan iedere medewerker van Defensie?**

Het belang van een geloofwaardige Defensie en van internationale samenwerking en solidariteit staat niet ter discussie. Niet in ons land, niet bij de partners.

Binnen Defensie staat ons de komende twintig jaar een periode van vernieuwing en ongekende mogelijkheden te wachten. We zullen kunnen groeien op meerdere gebieden dankzij de nieuwe wapensystemen en technologieën. Nieuwe werkmethodes en maatschappelijke tendensen zullen ook bij ons hun ingang moeten vinden: een nieuw evenwicht tussen werk en leven, andere werkritmes en werkvormen, enz. De uitdagingen en de opportuniteiten zullen immens zijn. De middelen zullen dan ook op een juiste manier en met de juiste prioriteiten moeten worden gebruikt, maar het uiteindelijke resultaat zal zijn wat wij, het “menselijk kapitaal” van Defensie, ervan maken.

**TREFWOORDEN:** personeelsbeleid – rekrutering – loopbaan – vorming

**MOTS-CLÉS :** politique du personnel – recrutement – carrière - formation



# Major Joint Operation Plus - lessons identified uit Trident Javelin 2017

**Bart VERBIST**

Luitenant-kolonel stafbrevethouder Bart VERBIST werkt sinds juli 2016 binnen de divisie Operaties van het Allied Land Command te Izmir (Turkije). Voordien bekleedde hij hoofdzakelijk operationele functies binnen de paracommando-eenheden en, op stafniveau, binnen het stafdepartement Operaties & Training en het Commando van de Landcomponent. Als operationele planner (G3 Current Plans) nam hij deel aan de NAVO-oefening Trident Javelin 2017.

*« Si vis pacem para bellum » est un adage qui est plus que jamais d'actualité. Exceptionnellement, nous ne parlerons pas ici des opérations elles-mêmes mais bien d'un exercice, cette incontournable préparation aux opérations. Le récent exercice « Trident Javelin 2017 » (TRJN17) avait pour objectif d'évaluer la capacité de la structure de commandement de l'OTAN à conduire une Major Joint Operation « Plus » (MJO+). TRJN17 fut non seulement le principal exercice de l'OTAN en 2017, mais également le premier du niveau MJO+. Bien que maintes réponses aux défis actuels puissent être trouvées dans le passé, aucune solution ne peut consister en un simple copier-coller. Cet article décrit le contexte et les spécificités d'une opération d'une telle ampleur, avant de recenser les enseignements les plus importants de l'exercice.*

Op de NAVO-top in Wales in september 2014 heeft de Alliantie bevestigd dat ze elke veiligheidsuitdaging moet kunnen beantwoorden. Dit impliceert dat de NAVO (opnieuw) in staat moet zijn om een grootschalige oorlog tegen een gelijkwaardige tegenstander te voeren in het kader van de collectieve verdediging. Voor dit scenario werd het generieke model *Major Joint Operation "Plus"* (MJO+) ontwikkeld. Ook is een nieuwe *mindset* vereist. In tegenstelling tot vroeger is de huidige tegenstander intelligenter, bezit hij een groter arsenaal aan capaciteiten en mogelijkheden, is hij onberekenbaarder en handelt hij veel sneller. De ontwikkeling en proliferatie van nieuwe technologieën bedreigen

**30** de dominantie van de Alliantie. Het toekomstige oorlogstoneel zal zeer dynamisch en oncontroleerbaar zijn. Kortere beslissingsprocessen zijn nodig om tijdig de gepaste antwoorden te kunnen bieden op de talrijke uitdagingen. In vergelijking met de militaire operaties van de voorbije decennia zullen de politieke beleidsmakers en militaire bevelvoerders hun risicobereidheid gevoelig moeten verhogen om die van de vijand te kunnen benaderen. Ook zal dit risico duidelijk aan de publieke opinie moeten worden uitgelegd om voldoende draagvlak te creëren voor het volhouden van de oorlogsinspanning.

### **KENMERKEN VAN EEN MJO+**

Ten eerste zal de intensiteit van het oorlogsgeweld deze van voorgaande conflicten overstijgen. Het grote aantal slachtoffers, zowel militairen als burgers, die hiermee gepaard gaan, zal de wereldbevolking choqueren en de politieke wil om de oorlog voort te zetten, zwaar op de proef stellen. Dit zal ongetwijfeld de cohesie van de Alliantie, het onbetwiste zwaartepunt voor elke NAVO-operatie, ondermijnen.

Vervolgens zal de NAVO kampen met een ongekend complexe oorlogsvoering. Activiteiten met een verschillende intensiteit (bv. gevechtsacties, vredesondersteunende taken en humanitaire hulpverlening) zullen naast elkaar en simultaan worden uitgevoerd binnen eenzelfde verantwoordelijkheidsgebied. Deze complexiteit vereist een groter strategisch bewustzijn en denkvermogen op de verschillende niveaus van oorlogsvoering. Toekomstige conflicten zullen steeds gelijktijdig op diverse terreinen (politiek, militair, economisch, informatie ...) worden uitgevochten, wat noodgedwongen een multinationale, intercomponenten (*joint*), intergouvernementele en *interagency* aanpak vereist. De integratie en synchronisatie van de inzet van alle beschikbare middelen, zowel militaire als civiele, zal noodzakelijk zijn. Zelden of nooit zal een zuiver militaire operatie de oplossing bieden voor een crisis.

Een MJO+ kent een hoger operationeel tempo dan alle voorgaande conflicten. De snelheid waarmee beslissingen worden genomen en militaire operaties uitgevoerd, zal zeer hoog moeten zijn om de oorlog te kunnen beheersen en het initiatief te behouden. Veel hoger dan het tempo in recente operaties in Irak of Afghanistan. De leiderschapstijl dient hieraan te worden aangepast. *Mission command* blijft de basisfilosofie voor de bevelvoering binnen de NAVO. Dit houdt in dat ondergeschikte commandanten de vrijheid van handelen krijgen om operaties uit te voeren binnen de limieten van de *commander's intent*, initiatief en gedecentraliseerde besluitvorming worden aangemoedigd. De grootteorde van een MJO+ en het hoge operationele tempo zal de

delegatie van bevoegdheden naar de lagere echelons, die een betere *situational awareness* hebben, nog meer stimuleren. Dit betekent ook dat er geen plaats is voor micromanagement en de commandostructuur zo veel mogelijk afgevlakt moet worden zodat het aantal tussenliggende echelons tot een minimum wordt herleid.

Ten slotte is de geografische reikwijdte van een MJO+ groter dan die van elke andere crisis. De collectieve verdediging door de NAVO tegen een evenwaardige vijand zal hoogstwaarschijnlijk heel Europa bestrijken, en zelfs de ganse wereld, zeker op het gebied van de informatie. Op het vlak van de landstrijdkrachten behelst een MJO+ de inzet van drie of meer legerkorpsen.

### DE OEFENING TRJN17

De recente NAVO-oefening *Trident Javelin 2017* (TRJN17) had tot doel de paraatheid van de NAVO-commandostructuur (NCS) voor het voeren van een MJO+ te testen en te evalueren. TRJN17 was een *computer-assisted exercise/command post exercise* (CAX/CPX) zonder troepen. Het trainingspubliek bestond uit zo'n 3.300 personen uit de verschillende NAVO-hoofdkwartieren. De commando en controle (C2) was deze die de naties goedgekeurd hebben voor het concept "*Enhanced NATO Response Force*" (eNRF). Het totale aantal gesimuleerde troepen bedroeg 380.000.

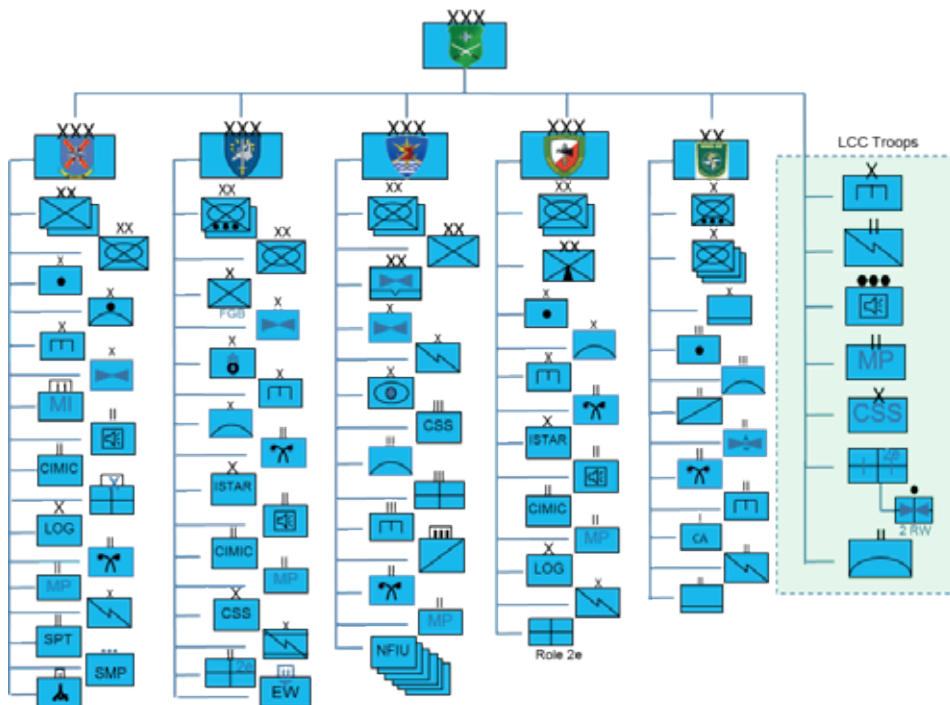
Het *Joint Warfare Centre* ontwikkelde voor TRJN17 een nieuw scenario waarin de Alliantie gelijktijdig het hoofd moet bieden aan zowel een plotse invasie en gedeeltelijke bezetting van Noorwegen als aan een hybride dreiging (combinatie van symmetrische en asymmetrische dreigingen) in de omliggende landen die uitgaat van dezelfde conventionele vijand.

De oefening speelde zich af tussen G+200 en G+209, waarbij de G verwijst naar de dag van activering van de NAVO-troepenmacht. Op dat moment was de initiële NAVO-interventiemacht, de eNRF, reeds afgelost door de *follow-on forces* (FoF), had de NAVO het initiatief opnieuw in handen genomen en gestart met het herstellen van de territoriale integriteit van Noorwegen, terwijl gelijktijdig de verdediging van de Baltische staten en Denemarken gehandhaafd moest blijven. Tijdens TRJN17 vervulde het *Allied Land Command* (LANDCOM) de rol van *Land Component Command* (LCC), of *Army Command*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tijdens TRJN17 voerde LANDCOM het bevel over vier legerkorpsen (Eurocorps, NATO Rapid Deployable Corps – Spain, NATO Rapid Deployable Corps – Italy, Multinational Corps – North East) en één divisie (Multinational Division – South East). Voor deze gelegenheid werd het hoofdkwartier van LANDCOM verplaatst van Izmir (Turkije) naar de bunker in het Joint Warfare Centre in Stavanger (Noorwegen).

**32** De hoofdkrachteninspanning lag bij het NATO *Rapid Deployable Corps – Spain* (NRDC-ESP), een legerkorps dat over een diepte van meer dan 1.000 km moest aanvallen in barre winterse omstandigheden, in een bijzonder moeilijk terrein en tegen een vijand die zich sinds maanden terdege had voorbereid.



Samenstelling en geleding van de landstrijdkrachten tijdens TRJN17

Door de opzet van de oefening kwamen een aantal aspecten totaal niet aan bod: noch de nucleaire dreiging – die onvermijdelijk uitgaat van een gelijkwaardige tegenstander – of de ontplooiing, de opvang en de integratie van multinationale eenheden in het operatietoneel, noch de initiële operaties van de campagne en de aflossing van de eNRF door de FoF. Het scenario was ook regionaal beperkt, met slechts één operatietoneel en zonder strategische dilemma's.

## LESSONS IDENTIFIED

De meerderheid van het personeel van de geallieerde strijdkrachten is opgegroeid met de vredesondersteunende en *counterinsurgency* operaties in de Balkan, Afghanistan en Irak. TRJN17 heeft echter duidelijk gemaakt dat een grote inspanning nodig is om de NAVO opnieuw voor te bereiden op een grootschalige oorlog. Oude tactische reglementen moeten



onder het stof vandaan worden gehaald, wat ooit parate militaire kennis was, dient opnieuw opgefrist te worden, en *best practices* uit het verleden moeten weer toegepast worden (“old school is the new school”). Hoe moet gereageerd worden op de dreiging van vijandige luchtlandingstroepen in het achterland? Hoe steekt een legerkorps een 6 km brede waterhindernis over? Hoeveel luchtsteun is er nog beschikbaar voor de grondoperaties wanneer de luchtstrijdkrachten moeten vechten voor het luchtoverwicht? En waarom is de postbedeling nog steeds zo langzaam? De antwoorden op vele van deze problemen bestaan, maar zijn door de jaren heen zoek geraakt.



De waterhindernis (2 tot 6 km breed) nabij Tysfjord (Noord-Noorwegen) die het NRDC-ESP moest oversteken.

Om de verloren gegane kennis en ervaring weer op te frissen, heeft de commandant van LANDCOM in de voorbereiding naar en tijdens TRJN17 beslist om meerdere map *rehearsals* uit te voeren. Hierbij werd bijzondere aandacht geschonken aan het logistieke steunplan, de vuursteun en *targeting*<sup>2</sup>. Deze *rehearsals* hebben in grote mate bijgedragen tot de nodige realiteitszin en het besef van de normen in tijd en afstand. Om de gevechtskracht van een legerkorps op peil te houden is een dagelijks konvooi van bijna 30 km per legerkorps nodig. Om een divisie te verplaatsen over 500 km van Zuid- naar Centraal-Noorwegen was minimum een week nodig, en de verplaatsing van een divisie vanuit Letland naar Centraal-Noorwegen zou een maand in beslag nemen.

<sup>2</sup> Targeting is de prioriteitstelling en coördinatie van joint effecten, zowel letaal (bv. luchtsteun, aanvalshelikopters en artilleriesystemen) als niet-letaal (bv. informatieactiviteiten, psychologische oorlogsvoering, *jamming*).

**34** Een van de grootste uitdagingen bestond in de bescherming van militaire installaties en middelen en lokale kritieke infrastructuur tegen een vijand die, zeker aanvankelijk, sterker was in de lucht. Er was bijgevolg een zeer grote behoefte aan luchtverdedigingssystemen. Toen de tegenstander ballistische raketten begon af te vuren, waren deze middelen dan ook snel ontoereikend. TRJN17 heeft duidelijk de schaarste aan *theatre ballistic missile defence* (TBMD) en luchtverdedigingsmiddelen binnen de NAVO benadrukt. Dit noodzaakte een strikte prioriteitstelling door de commandant van de gemeenschappelijke strijdkrachten, dat bovendien ook politieke belangen moet dienen, waardoor dus eveneens middelen moeten vrijgemaakt worden om de kritieke infrastructuur van het gastland (*host nation*) te beschermen. Het is echter onmogelijk om alle lokale kritieke infrastructuur te beschermen. Enkel nationale investeringen kunnen de risico's voor de lokale infrastructuur beperken door te zorgen voor de nodige redundantie en veerkracht.

Een andere grote uitdaging bestond in het verzekeren van het voortzettingsvermogen van de ontplooide troepenmacht. Het NRDC-ESP, dat het grondoffensief voerde in Noord-Noorwegen, bevond zich tijdens TRJN17 op maar liefst 700 km van zijn logistieke basis. De NAVO heeft opnieuw geleerd hoeveel ruimte vereist is om de logistieke steun te verlenen in een grootschalige oorlog. De interventiemacht heeft het lokale economische leven ontwricht en de nationale voedsel-, brandstof- en energievoorraden uitgeput, wegen beschadigd, havenfaciliteiten bezet en luchtverkeersleidingssystemen overbelast. De realiteit in de meeste NAVO-lidstaten is ook dat ze over onvoldoende stocks beschikken die beantwoorden aan de hoge verbruiksnormen in geval van een MJO+. Logistieke veerkracht en voortzetting zijn een noodzakelijke voorwaarde om de vrijheid van handelen te garanderen. De afgebouwde en gestroomlijnde logistiek en het "just in time"-beheersmodel betekenen een groot risico bij grootschalige oorlogsvoering.

In een MJO+ moet een NAVO-troepenmacht zich bewust zijn van zowel de logistieke uitdagingen als de beperkingen van de operationele omgeving. Militaire bevelvoerders moeten beseffen dat ze geen vrij spel hebben in hun verantwoordelijkheidszone en dienen gehoor te hebben voor de verzuchtingen van het gastland. Militaire operaties vragen coördinatie met de lokale autoriteiten. De veiligheid van de burgers in het oorlogsgebied moet verzekerd worden, er moeten met het gastland duidelijke afspraken worden gemaakt betreffende de overdracht van de controle over bevrijde zones aan de lokale autoriteiten, de opvang van krijgsgevangenen en de toepassing van de rechtsstaat. Voor de verdediging van het centrum en het zuiden van Noorwegen werden grootschalige hindernissen aangelegd om de vijand te stoppen. De NAVO-troepen kunnen echter niet naar

eigen goedgevoelden zomaar tunnels en bruggen opblazen of mijnenvelden aanleggen. De nodige controlemechanismen dienen te worden ingebouwd. De controlebevoegdheid voor geplande vernielingen dient te worden gedelegeerd naar de commandant op het terrein om te vermijden dat belangrijke infrastructuur in handen zou vallen van de tegenstander door een te lang beslissingsproces.

Tevens is het belangrijk dat het gastland begrijpt dat een NAVO-troepenmacht onvermijdelijk een beroep zal doen op de lokaal beschikbare middelen. De civiel-militaire samenwerking (hierna aangeduid met het acroniem “CIMIC”, *civil-military cooperation*) en civiel-militaire interactie (CMI) focust zich al meer dan 30 jaar op het militaire apparaat als *capability provider*. CIMIC/CMI legde zich in de eerste plaats toe op het ondersteunen van de burgerbevolking in een omgeving waar de lokale infrastructuur vernield was (bv. door middel van CIMIC-projecten) met als onderliggend doel de *hearts and minds* van de bevolking te winnen en zo bij te dragen tot het succes van de opdracht. In een artikel 5-scenario, daarentegen, vecht de NAVO op het grondgebied van een of meerdere NAVO-lidstaten die beschikken over een goed ontwikkelde economie met heel wat capaciteiten en middelen. In deze context dient CIMIC/CMI zich in de eerste plaats toe te leggen op het volbrengen van de opdracht. Er bestaat dus een essentieel verschil tussen CIMIC/CMI in een niet-artikel 5- en een artikel 5-scenario.

Tijdens TRJN17 dienden wegen opengehouden, vliegvelden verdedigd, bruggen hersteld en brede waterhindernissen overgestoken te worden. De realiteit is dat er binnen de NAVO een algemeen tekort ontstaan is aan overschrijdingsmiddelen, zware brugslagmiddelen, middelen voor het onderhoud en herstel van wegen, en ontmijningsmiddelen. Vaak diende een beroep gedaan te worden op civiele middelen, zoals ferry's, om aan de operationele noden te voldoen. Beschadigde lucht- en zeehavens werden onder leiding van civiele ingenieurs met civiel materiaal hersteld. Het aanleggen van mijnenvelden leidde dan weer tot uiteenlopende interpretaties van de wetgeving ter zake, tot het besef kwam dat de meeste NAVO-lidstaten hun mijnencapaciteit reeds vele jaren geleden hebben opgegeven.



Binnen de NAVO is een algemeen tekort ontstaan aan overschrijdingsmiddelen en zware brugslagmiddelen

Naast de conventionele dreiging in Noorwegen had de NAVO tijdens TRJN17 ook te kampen met asymmetrische dreigingen: spionage, terrorisme, subversie, oproer, cyberaanvallen en, in beperkte mate, “vuile” bommen. Het is belangrijk gebleken dat alle dreigingen gelijktijdig beantwoord werden. De initiële uitdaging bestond erin te identificeren wie zich bezighoudt met welke dreiging: de NAVO, het gastland, of nog een andere organisatie? Bepaalde bevoegdheden liggen bij de soevereine staten, en die zijn vaak terughoudend om de verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid uit handen te geven. Bovendien zijn bepaalde domeinen, zoals cyberveiligheid, nog in volle ontwikkeling binnen de NAVO waardoor het gastland vaak beter geplaatst is om hierin zelf op te treden. Ook dient het wettelijke kader in een MJO+ duidelijk gespecificeerd te worden, onder andere met betrekking tot onconventionele chemische of nucleaire dreigingen, aanvallen tegen kritieke nationale infrastructuur en, in zekere mate, het bestrijden van irreguliere strijders op bevriend grondgebied. In de meeste landen werden de nodige procedures voor de inzet van de eigen strijdkrachten bij ministeries of burgeroverheden geïmplementeerd. Dergelijke procedures bestaan echter niet voor de inzet van buitenlandse troepen op het grondgebied van een bondgenoot. Verder werd het duidelijk dat de NAVO nauwer moet samenwerken met de EU op het gebied van energieveiligheid, cyberverdediging, terrorismebestrijding en de bescherming van de burgerbevolking.

Traditionele en sociale media zijn niet meer weg te denken uit een militaire campagne en het is noodzakelijk om hierop snel vat te krijgen. De NAVO is er tijdens TRJN17 niet in geslaagd om via deze kanalen te anticiperen op de verhaallijn van de tegenstander, laat staan tot het offensief over te gaan. Het duurde enige tijd alvorens de activiteiten van terroristen en opruiers in de Baltische staten gelinkt konden worden aan de conventionele tegenstander. Te vaak werd de Alliantie in het defensief gedrongen, waardoor ze onvermijdelijk steeds te laat reageerde. De

NAVO moet leren om vanaf de aanvang van een conflict in de media het initiatief te nemen en het informatiedomein zodanig te beheersen dat haar verhaallijn die van de tegenstander voorafgaat en neutraliseert. Dit is ongetwijfeld een van de voorwaarden voor een succesvolle campagne.

Een laatste terrein waarop belangrijke lessen kunnen getrokken worden, is de medische steunverlening aan een MJO+. Tijdens TRJN17 eiste het offensieve gevecht van het NRDC-ESP een dagelijkse tol van 500 militaire slachtoffers. Over het volledige verloop van TRJN17 (10 dagen) liep het aantal gekwetsten en gesneuvelden op het niveau van het LCC op tot 18.000. Het grote aantal slachtoffers stelde de capaciteit van de militaire en civiele medische ketens zwaar op de proef. Ook moeten we beseffen dat de normen waaraan we ondertussen gewend zijn geraakt in recente buitenlandse operaties, niet altijd haalbaar zullen zijn in een MJO+. De evacuatie van hoge aantallen gekwetsten bracht de medische steuncapaciteit tot op haar maximumlimiet, en het is een ontzuenderende vaststelling dat alle medische capaciteiten momenteel beschikbaar in de pool of forces van de NAVO onvoldoende bleken om het hoofd te kunnen bieden aan deze evacuatiestroom.

### WAY AHEAD

TRJN17 is een zeer interessante en leerrijke oefening gebleken. De NAVO moet nu ervoor zorgen dat dit kostbare trainingsmoment zich ook vertaalt in een waardevol leermoment. Zodoende kan de oefening als katalysator dienen voor een verhoogde paraatheid van de NCS voor MJO+. De oefening betekende echter ook een confrontatie met de pijnlijke realiteit dat de NAVO een algemeen tekort heeft aan bepaalde capaciteiten zoals specifieke geniemiddelen, TBMD en luchtverdedigingsmiddelen, en heeft aangetoond dat het voortzettingsvermogen (logistiek) aangepast moet worden aan het nieuwe ambitieniveau.

TRJN17 is een mijlpaal en de eerste stap op weg naar een nieuw NAVO trainings- en oefenconcept waarbij meer ingezet zal worden op artikel 5-scenario's met *high-intensity warfighting* in een complexe omgeving. Oplossingen voor de talrijke lessen dienen snel te worden geïdentificeerd en geïmplementeerd, want de snelheid waarmee de geopolitieke situatie verandert, is onvoorspelbaar. In volgende MJO+-oefeningen dient een nog hoger trainingsniveau te worden nagestreefd met de inzet van meerdere *joint task forces* in meerdere operatietonelen, waardoor er ook strategische dilemma's kunnen ontstaan.

- 38** Ten slotte is het voor de Belgische Defensie belangrijk de nodige knowhow met betrekking tot klassieke oorlogsvoering te bewaren. Dit kan gerealiseerd worden door functies in te vullen in tactische en operationele NAVO-hoofdkwartieren en door kaderleden uit de nationale structuur te laten deelnemen aan grootschalige oefeningen zoals TRJN17. Ook dienen artikel 5-scenario's behouden te blijven in de leerplannen van de voortgezette vorming van de kaderleden.

TREFWOORDEN: *Major Joint Operation Plus, artikel 5, Land Component Command*









# ***Offshore balancing: een ommekeer in de Amerikaanse grand strategy?*** **Gevolgen voor Europa, de NAVO en België**

**Jan Saenen**

Majoor stafbrevethouder Jan Saenen is sinds juli 2017 verbonden aan de divisie *Integrated Capability Management* van het stafdepartement Strategie. Tijdens de hogere stafopleiding met de 131 Divisie van het Defensiecollege schreef hij zijn verdiepingsprestatie<sup>1</sup> over de mogelijke gevolgen van een al dan niet wijzigende Amerikaanse *grand strategy* op België, Europa en de NAVO.

**Une évolution de la grand strategy (également appelée « stratégie globale ») des États-Unis, passant d'un « statu quo » à un revirement total, comme le offshore balancing, serait d'une importance cruciale pour l'environnement sécuritaire de l'Europe. L'émergence politique de Donald Trump et son comportement imprévisible ont suscité et suscitent encore aujourd'hui beaucoup d'incertitudes. Si l'Oncle Sam évolue effectivement vers une nouvelle grand strategy, d'importantes conséquences en découleront pour l'Europe, non seulement pour les deux grandes organisations que sont l'OTAN et l'Union européenne, mais également pour la Belgique. La Défense sera, dès lors, aussi directement confrontée à de grands défis. Dans cet article, l'auteur définit, suivant un modèle personnel, les conséquences d'un tel changement selon quatre scénarios différents. Ceux-ci offrent un cadre de réflexion et facilitent, en tant que fil rouge, l'analyse de l'évolution de manière structurée.**

---

<sup>1</sup> Saenen J., *Offshore balancing: een ommekeer in de Amerikaanse grand strategy? Gevolgen voor Europa, de NAVO en België*, verdiepingsprestatie in het domein World Politics voorgelegd tot het behalen van het diploma van master na master ès arts in de politieke en militaire wetenschappen, Brussel: Defensiecollege, mei 2017.



**42** Twee constanten beïnvloedden in grote mate de internationale politiek tussen het einde van de Tweede Wereldoorlog en het presidentschap van Barack Obama: enerzijds de positie van de Verenigde Staten als de machtigste staat op internationaal vlak en anderzijds de strategische keuze van Amerika om zich sterk te engageren in de wereld. Deze *grand strategy* van *deep engagement*, die sommige auteurs *liberal hegemony* noemen, vormt de basis voor de huidige buitenlandse politiek van de Verenigde Staten.

*Deep engagement* vertrekt van het idee dat de Verenigde Staten de onontbeerlijke natie zijn, die haar macht moet gebruiken om niet alleen Amerika veiliger en welvarender te maken, maar ook om een liberale wereldorde te vestigen: een wereldorde gebaseerd op internationale organisaties, democratische regeringen, een vrije markt en respect voor de mensenrechten.

Ook na de val van de Muur voerden de Verenigde Staten – ondanks enkele variaties die een nieuwe president altijd met zich meebrengt – nagenoeg steeds dezelfde ambitieuze, maar consequente *grand strategy*. Hoofddoel was steeds de vormgeving van het internationale systeem. De details van deze aanpak varieerden weliswaar van jaar tot jaar, van regering tot regering, maar de kerndoelstellingen en de initiatieven van de Amerikaanse politiek bleven grotendeels dezelfde. Sinds George W. Bush streefde iedere president naar het behoud van een liberale wereldorde met een vooraanstaande plaats voor Amerika, allen gingen proactief te werk om opkomende of opflakkerende dreigingen de kop in te drukken.

## **HET DEBAT: DEEP ENGAGEMENT VS. OFFSHORE BALANCING**

Na meer dan zeven decennia van een zo goed als on eeuw echter een belangrijk academisch debat op gang. Het nut van de ambitieuze en geëngageerde strategie staat ter discussie en sommige academici zijn het erover eens dat de tijd voor een strategie van *offshore balancing* is aangebroken.

Voorstanders<sup>2</sup> van *offshore balancing* of *retrenchment*, willen de permanente aanwezigheid in het buitenland en het aantal allianties van de Verenigde Staten tot een minimum herleiden. In plaats van zelf toezicht uit te oefenen op de hele wereld moeten de Verenigde Staten net andere staten aanmoedigen om het voortouw te nemen bij het nauwlettend toezien van opkomende machten en zelf te interveniëren wanneer het echt nodig is.

---

<sup>2</sup> Talrijke academici voeden het debat over offshore balancing. De belangrijkste protagonisten zijn de professoren Walt, Mearsheimer en Posen. Belangrijke academische tegenstanders zijn professoren Brands, Feaver, Brooks en Wohlfort.

*Offshore balancing* is bovenal een *grand strategy* die haar oorsprong vindt in de realistische school. Hoewel de details van de nieuw aanbevolen strategieën sterk onderling verschillen, zijn de voorstanders het er allen over eens dat de Verenigde Staten zich terughoudend moeten opstellen door een combinatie van het inperken of het uitsluiten van overzeese militaire aanwezigheid, het uitsluiten of het drastisch verminderen van wereldwijde veiligheidsengagements, en het beperken of het vermijden van inspanningen om de leiding te nemen in de liberale institutionele orde. Sommigen pleiten voor een doortastende terugtrekking, terwijl anderen eerder voorzichtig te werk willen gaan, maar over één punt zijn ze het roerend eens: ze verwerpen het idee dat de Verenigde Staten hun wereldwijde engagements moeten blijven aangaan en een “globale” rol spelen, een premisse die de huidige *grand strategy* heeft bepaald. Sommige academici zijn voor een drastische terugtrekking, terwijl anderen eerder pleiten voor een gulden middenweg, iets wat het debat complex, maar tegelijk ook zeer boeiend maakt.

Vanaf 2016 bereikte het debat echter een hoogtepunt omdat het niet alleen aanzienlijke academische aandacht trok, maar ook op de politieke agenda kwam te staan tijdens de presidentsverkiezingen. De verrassende uitkomst van deze laatste leek dan ook de voorbode te zijn van belangrijke strategische beslissingen op het vlak van de Amerikaanse buitenlandse politiek.

## DE INVLOED VAN HET WITTE HUIS

In enkele interviews benadrukte Donald Trump de belangrijkste argumenten die pleiten voor een vorm van *offshore balancing*. Zo verweet hij sommige geallieerden *free riders* te zijn en beweerde hij dat Amerika het risico loopt om door hun schuld verwickeld te raken in ongewilde conflicten. Daarnaast wees hij op een economische terugval, te wijten aan excessieve militaire uitgaven, en benadrukte dat de veiligheidsgaranties van de Verenigde Staten geen netto economische voordelen opleveren. Het feit dat president Trump geen geloof hecht aan het Amerikaanse leiderschap en het belang van allianties en internationale organisaties miskent, gaat in tegen de basisprincipes van *deep engagement* en conflicteert dus met de geldende *grand strategy*. Anderzijds is er wel een zekere overlapping tussen zijn ideeën en de principes van *offshore balancers* zoals Walt en Mearsheimer.<sup>3</sup>

Maar Stephen Walt zelf is heel sceptisch en verwacht niet dat Donald Trump een succesvol *offshore balancer* zal worden tijdens zijn ambtstermijn. Het gebrek aan respect voor democratische waarden en de onverschilligheid tegenover de grondwet zijn volgens hem geen goede

---

<sup>3</sup> Mearsheimer, J. & Walt, S., The Case for Offshore Balancing in Foreign Affairs, 13 juni 2016.

**44** voortekenen. De focus op IS – en niet op China – ligt volgens Walt verkeerd en ook de brutale aanpak van de NAVO-leden – door het dreigen met het negeren van engagementen – is niet de juiste benadering. Daarbij komt nog dat enkele prominente medewerkers van de nieuwe president hun geloof in het belang van allianties in het algemeen en van de NAVO in het bijzonder niet onder stoelen of banken hebben gestoken.



Zo verzekerde kersvers vicepresident Mike Pence de Europese NAVO-lidstaten op de veiligheidsconferentie in München van de “onwrikbare” Amerikaanse steun aan de Alliantie. De nieuwe minister van Defensie, James Mattis, die ooit nog de functie van geallieerd opperbevelhebber Transformatie in de NAVO-commandostructuur bekleedde, verklaarde ooit in de hoorzitting van de Amerikaanse Senaat: “We must also embrace our international alliances and security partnerships. History is clear: nations with strong allies thrive and those without them wither.” Telkens kwam er wel een waarschuwing bij te pas met betrekking tot een billijkere verdeling van de financiële lasten, maar het is duidelijk dat niet iedereen in de nieuwe regering even negatief denkt over de toegevoegde waarde van de NAVO en andere allianties.

De regering van Donald Trump heeft een verwarrend eerste jaar achter de rug en staat voor de uiterst moeilijke opdracht om haar beleidsplannen uit te voeren en campagnebeloftes waar te maken. Amerika staat voor een reeks keuzes en de talrijke contradicties tussen de eerder impulsieve uitspraken van de president en die van zijn adviseurs zullen in de toekomst moeten uitgeklaard worden, wat mogelijk ruimte creëert voor het meer klassieke gedachtegoed van medewerkers zoals James Mattis. Hun invloed kan van groot belang zijn om het beleid verder te sturen en misschien zelfs om de ideeën van de president te beïnvloeden. Het is

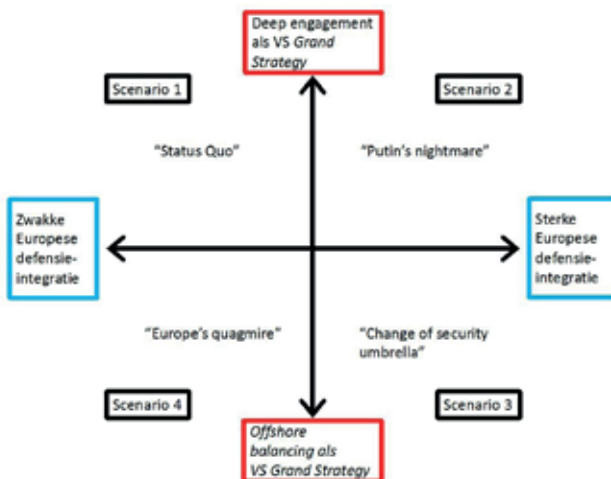
dan ook, zelfs na meer dan één jaar, te vroeg om te besluiten dat deze regering effectief heeft gekozen voor een nieuwe *grand strategy*.

### EEN FORESIGHT MODEL MET VIER SCENARIO'S

Een veranderende grand strategy van de Verenigde Staten van Amerika, van wijzigende accenten tot een mogelijk totale ommezwaai naar offshore balancing, zal van cruciaal belang zijn voor de veiligheidsomgeving in Europa. Indien het effectief tot een nieuwe grand strategy komt, zal dit verrijkende gevolgen hebben voor ons continent.

In de zoektocht naar een antwoord hierop hebben we ervoor gekozen om vier scenario's te ontwikkelen aan de hand van een eenvoudige methode, die steunt op de foresight scenario planning, waarbij een al dan niet wijzigende grand strategy gekoppeld werd aan de mate van succes van de Europese defensie-integratie. In elk van deze scenario's werden aansluitend de gevolgen voor de Europese Unie, de NAVO en België geanalyseerd. Zoals elk model reduceren ook deze scenario's de werkelijkheid in aanzienlijke mate, maar ze bieden een houvast bij pogingen om een complexe werkelijkheid te begrijpen en ze stelden ons in staat om enkele belangrijke conclusies te trekken.

De belangrijkste les uit het model is dat er een significant verschil is tussen beide variabelen in de tijdsdimensie: een wijziging van *grand strategy* kan zich op vrij korte termijn voltrekken, terwijl de uitbouw van de Europese defensie-integratie, met inbegrip van het ontwikkelen van een strategische autonomie, een langdurig proces is. De ontwikkeling, productie en verwerving van de nodige ontbrekende militaire capaciteiten



**46** duurt 15 tot 20 jaar. Professor Alexander Mattelaer<sup>4</sup> stelt dat dit tijdsbestek moeilijk reduceerbaar is, tenzij zich rampscenario's en een grote crisis zouden voordoen, waardoor de respectieve Europese regeringen ertoe gedwongen worden om via een mobilisatie significant meer financiële middelen vrij te maken. Zelfs in een dergelijk geval lijkt een periode van 10 jaar een minimum om de nodige Europese capaciteiten inzetbaar te hebben. Traagheid en inertie blijven belangrijke vijanden van een coherente en performante Europese defensie.

## **DE GEVOLGEN VAN DE SCENARIO'S VOOR EUROPA EN BELGIË**

De vier geschetste scenario's variëren van een status quo – een onveranderde *grand strategy*, gekoppeld aan een zwakke Europese defensie-integratie – tot een worstcasescenario, waarbij een zwak Europa te maken krijgt met *offshore balancing*. Dit laatste scenario zal catastrofale gevolgen hebben voor de veiligheid van het oude continent, vooral omwille van het inboeten aan afschrikking en slagkracht. Maar ook de andere scenario's zullen in meer of mindere mate belangrijke gevolgen hebben voor Europa, voor de NAVO en voor de Belgische Defensie.

Om de negatieve gevolgen voor Europa van een wijziging in de *grand strategy* te kunnen opvangen, is een vorm van permanente gestructureerde samenwerking, of PESCO (acroniem van “Permanent Structured Cooperation”), van levensbelang. *Offshore balancing* hoeft niet desastreus te zijn voor Europa, maar dan moet een geslaagde PESCO tegengewicht bieden. De brexit zou hiervoor een keerpunt kunnen betekenen, maar ondanks de succesvolle start van PESCO is het nog afwachten of er snel tastbare resultaten zullen zijn. Verder lijkt het ook cruciaal dat een PESCO constructief verloopt. Een Europa met twee snelheden houdt altijd risico's in. Wanneer een gestructureerde samenwerking van start gaat in de volgende maanden of jaren zonder dat dit initiatief tastbare resultaten oplevert, zou dit weleens het einde van de Europese defensie-integratie kunnen betekenen, waardoor scenario 1 of zelfs 4 meer dan waarschijnlijk worden.

De NAVO zal ook belangrijke gevolgen ondervinden van *offshore balancing*. De relevantie ervan zal vooral in vraag gesteld worden in de scenario's waarbij de Europese defensie-integratie erop vooruitgaat, maar toch kunnen we stellen dat de NAVO het meeste baat heeft bij scenario 2, waarbij een ongewijzigde *grand strategy* gepaard gaat met een verhoogde Europese defensie-integratie. Bij een evolutie naar *offshore balancing* zal *deterrence* (afschrikking) het grootste slachtoffer zijn, omwille van de verminderde slagkracht, en dit zal een neerwaartse

<sup>4</sup> Alexander Mattelaer (directeur van het European Affairs Program aan het Egmont-Instituut in Brussel en professor aan de Vrije Universiteit Brussel), geïnterviewd door de auteur, 3 april 2017.



bijstelling van het ambitieniveau van de Alliantie met zich meebrengen. Voor potentiële tegenstanders kan de perceptie van een verminderd Amerikaans engagement aanlokkelijk zijn om de vastberadenheid van de Alliantie en de verhoogde Europese militaire slagkracht uit te testen, wat tot crisissen kan leiden. Ook hier zou de perceptie van een verzwakte trans-Atlantische band echter vragen over de relevantie van de NAVO voor Europa's veiligheid kunnen oproepen. Zullen Europese landen, die fors zullen moeten investeren in hun eigen militaire capaciteiten, nog de financiële middelen ter beschikking willen stellen voor het in stand houden van een logge, bureaucratische structuur en organisatie die enkel zal geactiveerd worden voor het invoeren van artikel 5 in het geval van een grootschalige schending van het NAVO-grondgebied?

Ook voor België lijken de gevolgen significant te zullen zijn. Een wijziging naar *offshore balancing* hoeft niet noodzakelijk catastrofale gevolgen te hebben, mits ons land niet aan de Europese zijlijn blijft staan en meestapt in een of meerdere PESCO-initiatieven. De impact hiervan moet verder onderzocht worden, maar belangrijke financiële consequenties zijn een certitude. Maar uiteindelijk zullen we méér moeten doen dan wat de strategische visie nu voorschrijft. Op termijn plant ons land om bij te dragen tot het wegwerken van enkele capaciteitstekorten (*capability gaps*), zoals tankvliegtuigen, strategisch luchttransport en special forces. Het alternatief is een krimpscenario: inkrimping van ambities, van deelname aan operaties, van capaciteiten ... Aan scenario 2 en 3 hangt echter een fors prijskaartje. Maar met de blijvende, stevige backup van de Verenigde Staten in scenario 2 is de druk om snel te investeren minder groot en zal de tijdsperiode om de nodige *enablers* te verwerven ruimer zijn dan in het derde scenario.

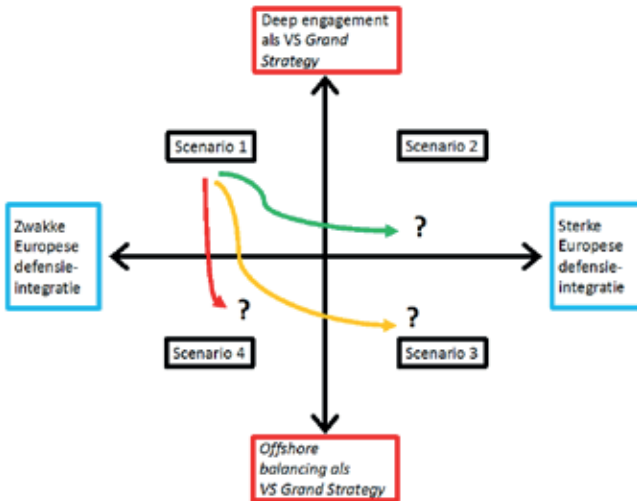
Zijn al deze inspanningen ondenkbaar? In oktober 1933 schrapte de Britse regering de *Ten Years Rule*, waarbij ze er een decennium lang van uitging dat ze in de volgende tien jaar niet meer zou betrokken raken bij een grootschalig conflict. Terwijl het land nog worstelde met een diepe economische crisis en significante sociale noden had, werd in februari 1934 beslist om over te gaan tot een omvangrijk herbewapeningsprogramma, dat uiteindelijk de middelen zou opleveren waarmee het Britse leger zijn aandeel had in de geallieerde overwinning in 1945: Spitfire-jachtvliegtuigen, Lancaster-bommenwerpers, bijkomende schepen voor de Royal Navy, enz. Moraal van het verhaal: ook in moeilijke economische tijden moet – en kan – de Belgische regering naar mijn mening haar verantwoordelijkheid opnemen en zal ze Defensie moeten herkapitaliseren, indien ze haar status van een solidaire en geloofwaardige partner opnieuw in ere wil herstellen om België terug op de diplomatieke en militaire kaart te zetten. En het zal nodig zijn. Op dit



48 moment lijkt ons land zichzelf uitgerangeerd te hebben door beslissingen in het verleden en nagenoeg alle geloofwaardigheid op defensievlak te hebben verloren, zowel binnen de NAVO als binnen de Europese Unie.

### THE WAY AHEAD

Ondanks het feit dat deze reflectie meer dan een jaar geleden begon, blijft het model actueel en blijven de conclusies ervan tot op vandaag de dag relevant. Met de verkiezing van Donald Trump leek de tijd rijp voor een grote ommezwaai in de Amerikaanse *grand strategy*, maar net zoals een jaar geleden lijkt het nog te vroeg om een definitief antwoord te kunnen geven op de vraag of die koerswijziging zich daadwerkelijk



zal materialiseren. Het onberekenbare gedrag van de Amerikaanse president heeft hierin dan ook een groot aandeel. De recent voorgestelde Amerikaanse nationale veiligheidsstrategie bevestigt Trumps “America First”-strategie, maar stuurt zeker nog niet aan op een duidelijke vorm van *offshore balancing*. Een tussenvorm, zoals *selective engagement*, behoort zeker ook tot de mogelijkheden. Onder president Trump heeft het State Department (ministerie van Buitenlandse Zaken) aan invloed ingeboet, ook omwille van de aanhoudende geruchten over de slechte verhouding tussen de president en minister Tillerson en zijn recente ontslag uit het Witte Huis. De invloed van internationalisten, zoals minister van Defensie James Mattis en, tot voor kort, nationaal veiligheidsadviseur Herbert Raymond McMaster, lijkt echter nog tegengewicht te bieden.

Op Europees vlak zijn ook teerlingen geworpen, de verkiezingsuitslagen in Frankrijk en Duitsland zijn positief te noemen voor de verdere

Europese defensie-integratie. De PESCO, die eind 2017 daadwerkelijk van start ging, is een belangrijke eerste stap in de goede richting. België heeft duidelijk kenbaar gemaakt aan enkele, weliswaar kleine projecten te willen bijdragen. Maar ook buiten de structuur van de Europese Unie duiken ambitieuze projecten op, zoals het Franse idee van het Europees interventie-initiatief (EII), dat Europese staten in staat zou moeten stellen om militair te handelen, los van de EU of NAVO. Veel wijst erop dat Trump en de brexit misschien wel het beste zijn wat Europa kon overkomen.

De groene pijl op het bovenstaande schema lijkt me dan ook de waarschijnlijkste weg op dit moment. Eén ding is duidelijk: een bijkomende financiële inspanning van ons land is onafwendbaar, want de strategische visie volstaat niet om méér Europese integratie te verwezenlijken of aan de opgelegde NAVO-doelstellingen te voldoen.

**TREFWOORDEN:** Amerikaanse *grand strategy*, *offshore balancing*, scenario's, Europese Unie, NAVO, België



# De Atlantische Oceaan: het groeiende belang van een “vergeten” gebied

**Luc DE MAESSCHALCK**

Kapitein-ter-zee stafbrevethouder Luc DE MAESSCHALCK bekleedde de functie van hoofd van het departement Operaties van het Defensiecollege in de Koninklijke Militaire School tot januari 2018. Eerder nam hij deel aan de Standing NATO Maritime Group One (SNMG1) en onder zijn commando schaduwde, eind 2016, het multipurpose fregat Leopold I het Russische vliegdekschip Admiraal Koeznetsov en zijn escorte in de Atlantische Oceaan. Hij is sinds kort werkzaam bij de directie Bestuursondersteuning van de Marine.

*“Once again, an effective, skilled, and technologically advanced Russian submarine force is challenging us. Some analysts believe that even our underwater infrastructure – such as oil rigs and telecommunications cables – may be under threat by these new and advanced forces.” (The Fourth Battle of the Atlantic)*

*Nous négligeons l’océan Atlantique. Les alliés européens, aussi, négligent leur rôle dans l’Atlantique nord. Pourtant, cet océan représente notre ouverture sur le monde, ce qui n’est pas anodin dans une économie globale. C’est en même temps l’océan qui nous lie aux États-Unis, toujours nos alliés traditionnels, même si la bascule américaine se fait de l’Atlantique vers le Pacifique à un moment où la Fédération de Russie intensifie ses activités dans « nos eaux ». Quelles réponses convient-il de donner aux nouveaux défis ? Sommes-nous prêts ?*

Wat is het strategische belang van de Atlantische Oceaan voor Europa en België? Zijn we voorbereid op een strategische rivaliteit in deze oceaan?

## DE NAVO EN EUROPA

Zowel voor Europa als voor de Verenigde Staten is de Atlantische Oceaan van groot strategisch belang. De bescherming van Europa blijft nog geruime tijd afhankelijk van Amerikaanse militaire bijdrages. Deze troepen en middelen moeten op elk moment ondersteund kunnen worden door hun thuisland via de Noord-Atlantische, maritieme link. Maar de



**52** VS is vooral veiliger wanneer Europa stabiel en welvarend is en mee de veiligheid in de wereld kan helpen handhaven. Daardoor is Europa de voorkeurspartner in de Amerikaanse relaties-rivaliteit met China, Rusland, Afrika en het Midden-Oosten.

Het is genoegzaam bekend dat meer dan 80% van de wereldhandel via de zeeën verloopt. Het beveiligen van deze wateren en de maritieme handelsroutes is daarom ook voor Europa van levensbelang voor zijn stabiliteit, economische groei en ontwikkeling. Het data- en energietransport kennen evenzeer geen grenzen. De zeeën in en rond Europa worden doorsneden van elektriciteits-, gas- en olieverbindingen. Telecommunicatiekabels omspannen al de hele wereldbol terwijl deze technologie nog in haar kinderschoenen staat. De zee verbindt land en continenten. De komende jaren zal het aantal verbindingen alleen maar toenemen. Al deze belangen moeten bewaakt en beveiligd worden. Daarom is de doeltreffende bescherming ervan voor de Europese Unie zo belangrijk.

Ook België is voor zijn welvaart, zo mogelijk nog meer dan de rest van Europa, sterk afhankelijk van de dagelijkse stroom aan producten, grondstoffen, onderzeese kabels en energiebronnen die hoofdzakelijk over de Atlantische Oceaan worden aangevoerd. Elke verstoring van dit kwetsbare, logistieke raderwerk vertaalt zich in een onmiddellijke economische impact. Hierin schuilt duidelijk de nood aan partnerschappen in NAVO- en EU-kader. Naast politieke en diplomatieke inspanningen vraagt dit ook de nodige militaire capaciteiten om deze strategische belangen te beschermen.





Op materieel vlak hebben de geallieerden, sinds de maximale omvang van hun militaire arsenaal net voor het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in 1991, een zeer grote terugval gekend. Recentelijk bracht de crisis in de Krim het Atlantische toneel opnieuw volop onder de aandacht. Deze nieuwe situatie verliep gelijk met een drastische verhoging van de Russische activiteiten op zee en de uitbouw van hun marinecapaciteiten. Hierop waarschuwden belangrijke militaire verantwoordelijken voor de ontoereikende status van de Europese capaciteiten om aan de potentiële dreiging het hoofd te kunnen bieden. Velen zien hierin, al dan niet terecht, een parallel met het kat-en-muisspel op het hoogtepunt van de Koude Oorlog.

In die periode verbeterden de NAVO-strijdkrachten, in hun wedijver met de Sovjet-Unie, voortdurend hun capaciteiten en technologie en bleven zo toonaangevend onder meer op het gebied van onderzeese oorlogvoering. Hoewel we daarna een terugval vaststelden aan beide zijden van de Atlantische Oceaan, was deze duidelijk kleiner in de VS. Daardoor is het relatieve belang van de US Navy voor de Atlantische regio groter. De machtsverhouding met potentiële tegenstanders is nu, met de pivot van de VS naar het Verre Oosten, daarom nog slechter dan voordien.

Eenzijds zijn vandaag de louter Europese middelen onvoldoende om de zeeën en oceaan rond Europa afdoende te beschermen en te bewaken. De belangrijkste tekortkoming ligt namelijk in het adequaat monitoren van de situatie op en onder de Atlantische Oceaan, waardoor de Russische middelen ongestoord hun gang kunnen gaan en strategisch voordeel boeken om hun invloed verder uit te breiden. Dit is een vaststelling, maar er is beterschap op komst. We baseren ons hiervoor op de technologische vooruitgang in het onderwaterdomein die nieuwe capaciteiten belooft. Daarbovenop kan de groeiende rol van onbemande systemen aan de Alliantie een belangrijk voordeel bezorgen bij het herwinnen van de controle over de strategisch belangrijke Noord-Atlantische Oceaan, op voorwaarde dat de investeringen blijven doorgaan.

Anderzijds, tijdens conflicten wordt de NAVO wel in staat geacht om een direct conflict met Rusland in haar voordeel te beslechten met haar high-end capaciteiten, mits een beroep te doen op de onontbeerlijke bijdrage van de VS. Het bestendigen van deze gevechtscapaciteit en het versterken ervan langs Europese zijde zijn prioritair, maar het volledige antwoord op de verhoogde dreiging ligt vooral in meer Europese investeringen in performante detectie- en volgsystemen.

De Noord-Atlantische Oceaan, die Noord-Amerika en Europa met elkaar verbindt, staat centraal in het NAVO-gebied. Dit houdt in dat de Alliantie

**54** de mogelijkheden moet hebben en behouden om haar bewegingsvrijheid in dit gebied te verzekeren en de maritieme routes tussen beide continenten te beschermen in vreedstijd, in crisissituaties en tijdens conflicten.

### **DE RUSSISCHE STRATEGIE EN MIDDELEN**

De Russische strategie hangt vanzelfsprekend niet aan de grote klok, maar kan op basis van bestaande documenten en waargenomen activiteiten redelijk ingeschat worden. De sterke Europese economische macht in combinatie met een liberale cultuur zien de Russen als een bedreiging voor hun eigen waarden. Dit vraagt om een zo groot mogelijke buffer en de economische, politieke en militaire verzwakking van de burens. Rusland heeft baat bij een verdeeld Europa en een grotere afstand ten opzichte van de VS om het machtsblok aan zijn westgrens te kunnen weerstaan. Het land is bovendien voor het grootste deel ingesloten en “het Westen” beheerst alle maritieme routes van en naar Rusland. We kunnen vanuit Russisch perspectief stellen dat een nieuwe battle is ontstaan met een uitgebreider speelveld, zowel in geografische, kwalitatieve als in kwantitatieve zin.

Zijn maritieme strategie spitst zich daarom toe op de verdediging van het moederland met nucleaire wapens vanuit beschermde bastions, het onderstrepen van de aanspraken in de Zwarte Zee- en Oostzeeregio, het voorkomen dat het Westen zijn overwicht op zee te veel uitbuit en het vergroten van de strategische invloed vanuit Moskou.

De vloot is het essentiële instrument van de maritieme strategie. Het moderniseringsprogramma van de Russische zeemacht loopt, ondanks de verhoogde activiteit, de economische boycot en het verlies van de Oekraïense productiecapaciteit, wel gestaag door. De nadrukkelijke aanwezigheid van Russische eenheden nabij NAVO-oefeningen in de Atlantische regio toont aan dat de Russische vloot bezig is met haar paraatheid te verbeteren en haar operatiegebied uit te breiden.

Kwalitatief en technologisch gezien hebben de Russen vooruitgang geboekt. Hierdoor heeft de Russische marine een bedreigende, asymmetrische *anti access/area denial-capaciteit* (A2/AD) die bij haar assertieve houding past en het mogelijk maakt te provoceren, operaties te verstoren en *global power projection* uit te voeren. Dat toonde de recente inzet in Syrië aan. Ook haar belangrijke, gemoderniseerde onderzeebootvloot is een essentieel element van deze capaciteit en de geschetste dreigende houding. Daarenboven dwingt de structurele aanwezigheid van diverse Russische marine-eenheden in de Zwarte Zee, de Middellandse Zee en de Oostzee “het Westen” om zijn eenheden te spreiden.



Naast de verbetering van de traditionele maritieme capaciteiten nemen we ook meer hybride tactieken waar. Met een combinatie van fake news en cyberaanvallen laaien discussies in de westerse samenleving hoog op. De ontstane onenigheid en onduidelijkheid drijven een wig in de westerse samenwerking. Verder treft men het economische Europa steeds eenvoudiger van achter een computer. Dit gebeurt door hacking van computersystemen in de grote Europese havens en van financiële instellingen of door het verspreiden van (des)informatie, zoals via *trolling* bij verkiezingen. Door hybride tactieken te gebruiken neemt de Russische relatieve invloed toe.

Alleen focussen op de onderzeese dreiging in het Noord-Atlantische gebied of de traditionele maritieme componenten is dus uitgesloten. Een meervoudig antwoord dringt zich duidelijk op.

### **WELK ANTWOORD OP DEZE NIEUWE SITUATIE?**

De NAVO en Europa moeten een antwoord vinden op de hiervoor beschreven potentiële dreiging willen ze hun politieke en economische belangen kunnen beschermen.

Het onderwatergebeuren dient daarbij in balans te zijn met de domeinen “land”, “lucht” en “cyberspace”, aangezien het maar één facet is van de moderne oorlogsvoering. Het verbeteren van het strategische beeld in de Atlantische Oceaan moet daarom aandacht krijgen, maar ook in evenwicht zijn met andere strategische prioriteiten. We zullen ons verder beperken tot het maritieme luik met aandacht voor de zwakheden die de Russische marine nu uitbuit in en op de bodem van de Atlantische Oceaan. Het is mogelijk om deze strategische doelstellingen van de NAVO te bereiken via een (onderzee)wapenwedloop. Dit zou niet alleen een uitermate dure oplossing zijn, maar mogelijk de situatie verder destabiliseren als het Rusland naar een grotere agressiviteit en de verdere uitbouw van zijn militaire apparaat drijft. Dit kan misschien leiden tot een Russisch bankroet, een heruitgave van de theorie waarbij president Ronald Reagan vooropstelde dat een wapenwedloop de Sovjet-Unie zou doen imploderen, maar vooral tot meer instabiliteit in de ruime regio zou leiden dan nu al het geval is.

Daarom zijn diplomatieke betrekkingen met de Russen een eerste belangrijk antwoord om een wapenwedloop te vermijden en de stabiliteit in de brede regio te garanderen, met inbegrip van de interne stabiliteit in Rusland zelf. Aanvullend bieden gezamenlijke, onderzeese activiteiten mogelijkheden om het onderlinge vertrouwen te bevorderen en aldus de spanningen te verminderen.

**56** Naast deze diplomatieke strategie en gemeenschappelijke operaties blijven inspanningen op militair vlak noodzakelijk. Deze moeten er in de eerste plaats op gericht zijn om vooral onder water de Russische middelen beter te detecteren en te volgen.

De behoefte aan effectieve en slagkrachtige wapentechnologie blijft uiteraard bestaan, want een effectievere detectie alleen is geen afdoende vorm van ontrading. De NAVO beschikt vandaag over een voldoende aantal onderzeeboten voor een directe confrontatie, maar deze zijn voornamelijk afkomstig van de VS. Moderne onderzeebootbestrijdingscapaciteiten zijn heel wat minder voorradig. Daarom is een grotere, Europese inspanning voor het detecteren, volgen en, indien nodig, neutraliseren van de onderzeese dreiging noodzakelijk. Deze strategie heeft ook een aantal politieke voordelen.

De VS kan zo zijn invloed in Europa behouden terwijl de Europeanen zelf langzamerhand een grotere militaire onafhankelijkheid kunnen realiseren zonder enorme budgettaire inspanningen. Europa zou zo expertise ontwikkelen op het gebied van surveillance en *reconnaissance*, wat vaak als minder agressief overkomt bij zijn publieke opinie. Het verhaal over de toegenomen activiteit van Rusland heeft dan wel een grotere bereidwilligheid gecreëerd bij het publiek om opnieuw te investeren in het militaire apparaat, maar al te grote uitgaven leiden nog steeds tot terughoudendheid. Door een minder agressieve tak als een betere beeldopbouw voor te stellen en ook de bewijzen van de grotere Russische inmenging in en rond Europa te tonen, kan een groter draagvlak in de Europese publieke opinie voor militaire technologie ontstaan. Een grote communicatiecampagne zou op touw gezet moeten worden, met aandacht voor al te gevoelige informatie, om het publiek de Russische activiteiten in en rond de Atlantische Oceaan te laten zien met *live streaming* en andere, moderne, sociale media. Een dergelijke strategie waarbij openlijk de detectie- en monitorresultaten zichtbaar zijn, kan niet alleen een directe invloed hebben op het Russische gedrag, maar ook het publiek bewustmaken van de veiligheidsrisico's op en onder water en de nood aan investeringen ter bescherming van onze belangen breed ingang doen vinden.



Een verbeterd omgevingsbeeld in de wateren rondom Europa zou het mogelijk maken om onderzeeërs en oorlogsschepen effectiever in te zetten en meer middelen vrij te maken voor andere plaatsen ter wereld met toegenomen spanningen. Amerikaanse taakverbanden hebben Europese schepen nodig om het gemeenschappelijke belang van hun inzet te bevestigen. Een voldoende aantal Europese zeestrijdkrachten is dus noodzakelijk om wereldwijd de westerse strategische veiligheidsbelangen te vrijwaren. Daarom moet de NAVO zich allereerst focussen op een veilig onderwaterbeeld nabij Europa om zo de overige Amerikaanse en Europese veiligheidsdoelstellingen te bereiken.

Bijkomende NAVO-middelen zijn dus noodzakelijk om de strategische beeldopbouw in het Atlantische gebied te verbeteren. Daarnaast moet Europa volop inzetten op een grotere samenwerking tussen alle betrokken NAVO- en niet-NAVO-landen, met het oog op een eenduidig beeld, geïntegreerde commandolijnen en moderne inzetdoctrines. Ook België heeft deze noodzaak onderkend door in de “strategische visie” onder meer te kiezen voor investeringen in nieuwe fregatten met een hypermoderne onderzeebootbestrijdingscapaciteit en de maritieme NH90-gevechtshelikopters (Kaaimanversie) in de nabije toekomst uit te rusten met performante sensoren en wapens voor onderwateroorlogvoering.

**58** Het is een eerste, belangrijke stap. Om onze strategische belangen te beschermen zullen we deze inspanningen moeten volhouden en uitbreiden. Het eindresultaat dient gericht te zijn op het ontwikkelen van een beter onderwaterbeeld om zo Rusland de gunstige strategische positie te ontnemen die het tegenwoordig bezit onder andere dankzij zijn onderzeeboten.

### **BESLUIT**

Het strategische belang van de Atlantische Oceaan en de Russische onderzeese operaties vereist een betere Amerikaans-Europese samenwerking voor een duurzame verbetering van het situatiebeeld. Hoewel we in staat blijven om het overwicht te behalen in een directe confrontatie, heeft de verminderde mogelijkheid om moderne Russische onderzeeboten te detecteren en te volgen in het Atlantische gebied strategische en tactische zwakheden blootgelegd. Zonder een beter beeld zullen de NAVO en haar geallieerden niet in staat zijn om de Russische onderwateractiviteiten vast te stellen en te counteren. Een waaier aan niet-agressieve inspanningen kan de Russische capaciteiten en bedoelingen zichtbaar maken en de NAVO in staat stellen, waar nodig, om gepast te reageren ter bescherming van haar aanvoerroutes, maritieme rijkdommen en onderzeese kabels. Tegelijkertijd kan een strategische communicatiecampagne samen met diplomatieke initiatieven de Europese belangen ondersteunen en ook het Russische verhaal verstoren.

Spreken over “*a fourth Atlantic battle*” is dus een overdrijving van de dreigingsomvang, maar is wel een prima idee om aandacht te vragen voor belangrijke strategische tekorten in het Europese veiligheidskader in de Atlantische Oceaan. De keuze om opnieuw meer aandacht en middelen te schenken aan de dreigingen in de “grote plas” is duidelijk wel noodzakelijk willen we onze veiligheidsbelangen afdoende vrijwaren.

**TREFWOORDEN:** Atlantische Oceaan, Rusland, ASW







# Het EU-veiligheidsbeleid ten aanzien van China: naar hard power?

**Andy JACKSON**

Kapitein-commandant Andy JACKSON is werkzaam als desk officer in de sectie Transversaal bij de divisie *Defence Policy* van het stafdepartement Strategie. In deze hoedanigheid is hij onder meer verantwoordelijk voor de opvolging van de trends die een impact (kunnen) hebben op de veiligheidssituatie in de EU en dus ook in België.

Dit artikel is gebaseerd op zijn thesis die hij schreef in het kader van zijn master in internationale betrekkingen en diplomatie aan de Universiteit Antwerpen.

*L'Europe fait aujourd'hui partie d'un monde où les lois d'antan ne s'appliquent plus. Le monde bipolaire, indissociable de la guerre froide, semble avoir disparu pour de bon au profit d'un monde multipolaire où les différentes grandes puissances tentent d'étendre et/ou de préserver leur sphère d'influence. La résurrection de la Chine s'accompagne de risques sécuritaires évidents, tandis que les États-Unis doivent trouver un nouvel équilibre dans leurs relations avec ce pays. Aussi, l'Europe doit pouvoir agir de manière indépendante, ce qui suppose qu'elle mène sa propre politique de sécurité en disposant des moyens pour agir de manière autonome, malgré les « contraintes » géographiques. Briser ce que l'on appelle le « paradoxe asiatique », à savoir une convergence au niveau de l'interdépendance économique avec la Chine malgré une divergence des intérêts en matière de sécurité avec ce même pays, n'est possible qu'à condition que l'UE se développe en tant qu'acteur indépendant et autonome dans le domaine de la sécurité.*





**62** “Het huidige ambitieniveau en capaciteitsdoelstellingen zijn niet aangepast aan de strategische omgeving [...] en de groeiende noodzaak voor Europeanen om verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen veiligheid.” (Federica Mogherini, hoge vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, Brussel, juni 2015)

Sinds enige tijd kampt Europa met de zogenaamde *Asian Paradox*. Een paradox, enerzijds omdat we een steeds toenemende economische interdependentie tussen Europa en China vaststellen waardoor dit land een excellente handelspartner is geworden, en anderzijds omdat Europa niet langer de verslechterende relaties tussen China en zijn burens kan ontkennen, en nog minder tussen China en de Verenigde Staten, die instaat voor onze veiligheid sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. De VS ligt overhoop met China sinds het de VS uitdaagt als (regionale) hegemoon.

Aangezien ons lot dermate economisch verstrengeld is en een opkomend conflict zowel voor het merendeel van Oost- en Centraal-Azië als voor de Verenigde Staten gevolgen zal hebben, is het van cruciaal belang om de aspiraties van China in kaart te brengen.



Federica Mogherini (hoge vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid)

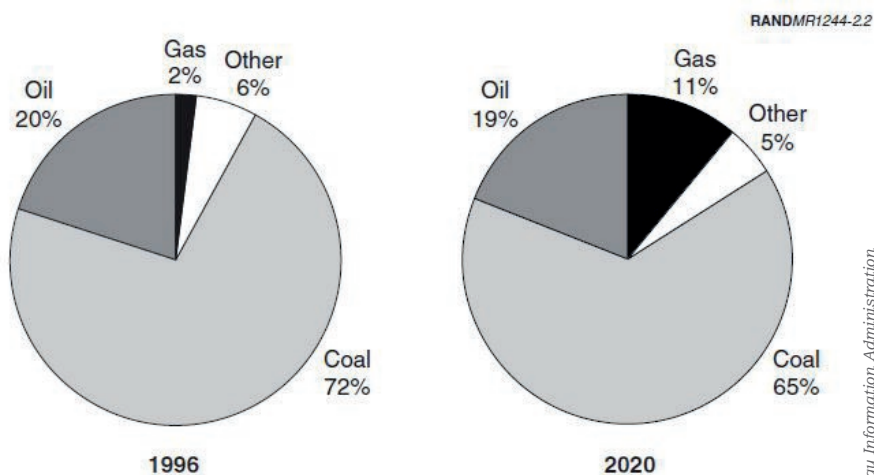
## DE WEDEROPSTANDING VAN CHINA

China onderging wat het zelf noemt een “eeuw van vernedering”. Sindsdien is het land naarstig op zoek naar middelen om deze historische nederlaag ongedaan te maken.

### VREEDZAME WEDEROPSTANDING?

Het beginpunt van het agressievere gedrag van China is de grote verandering in Pekings strategische omgeving die volgde op de ineenstorting van de Sovjet-Unie in 1991. China slaagde er effectief in om de Sovjetoverheersing van Zuidoost-Azië en de Straat van Malakka te verijdelen. Sindsdien staat China niet langer bloot aan een opkomende en significante dreiging aan zijn noordelijke grenzen. Dit zorgde voor de felbegeerde speelruimte om zich in te laten met ongebreideld expansionisme.

Vandaag is de Volksrepubliek China (VRC) het land met de grootste bevolking ter wereld en nu al de grootste energieverbruiker wereldwijd. Onderstaande grafiek toont aan dat China ook in de toekomst nog steeds een beroep zal moeten doen op natuurlijke hulpbronnen om zijn economie te blijven voeden.



SOURCE: United States Energy Information Administration.

China's primaire energieverbruik

© US Energy Information Administration

China zal streven naar regionale hegemonie en blijven proberen om zijn macht en controle uit te oefenen, wat tot grote spanningen in de Stille

**64** Oceaan zal leiden. De EU, die traditie, geschiedenis en gedeelde waarden hoog in het vaandel draagt, zal blijven kiezen voor een bondgenootschap met de VS en hierbij haar bondgenoot voluit steunen. Dit zal resulteren in een drastische verslechtering van de EU-China-verhoudingen, die op hun beurt een manifeste impact zullen hebben op energieveiligheid, maritieme veiligheid en vrije zeeroutes.

China ziet zijn huidige acties (zoals zijn claim in de Zuid- en Oost-Chinese Zee en de inrichting van een voorwaartse basis in Obock, Djibouti) als legitiem.



China's nieuwe overzeese maritieme basis in Obock, Djibouti

De schaamte en vernedering die het land onderging zijn nu voltooid verleden tijd. China is goed op weg om de naar zijn mening zijn rechtmatige plaats in de internationale gemeenschap terug op te nemen. Hierbij is nationalisme de nieuwe strategie van de Chinese Communistische Partij (CCP) om het “rally *round the flag*”-fenomeen te bewerkstelligen en de Chinese bevolking te vervullen met nationale trots. Dit is noodzakelijk voor de stabiliteit van het land zodat de partij kan overleven. Op deze manier maakt de VRC een succesvolle transitie van communisme naar nationalisme.

Recente ontwikkelingen wijzen erop dat China klaar is voor een rechtstreekse confrontatie met zijn rivalen. In de Zuid-Chinese Zee (ZCZ), na jaren van voorzichtig aftoetsen, respect tonen en onderhandelen met zijn partners van de Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten (hierna

“ASEAN”, acroniem van “Association of Southeast Asian Nations”<sup>1</sup>), heeft de Chinese aanwezigheid zich duidelijk gemanifesteerd ten nadele van zijn burenen. De ASEAN is te licht bevonden om een tegenwicht te vormen tegen China. De tijd van vreedzame ontwikkeling en afwachten lijkt voor altijd voorbij.

Bovendien kenmerkt de regio zich door een ongelijke ontwikkeling en verdeling van rijkdom, onopgeloste grensgeschillen en territoriale claims op zee.



De ZCZ en de Negen-strepenlijn

Gedurende vele jaren leek China probleemloos te willen samenwerken met de ASEAN, dankbaar hiervan gebruikmakend om op die manier toegang te verkrijgen tot afzetmarkten voor de verkoop van Chinese producten<sup>2</sup>. China wil zijn grondstoffen voor zichzelf houden en zorgt er tegelijkertijd voor dat zijn burenen deze toegang ontzegd wordt. Dit conflict situeert zich voornamelijk in de *global commons*, de gemeenschappelijke natuurlijke rijkdommen, zoals de ZCZ, waar China streeft naar ongehinderde en totale toegang tot alle grondstoffen en alle claims die zijn burenen mogen hebben volledig ontkent.

<sup>1</sup> De ASEAN is een regionale organisatie bestaande uit tien Zuidoost-Aziatische staten, namelijk Indonesië, Maleisië, de Filipijnen, Singapore, Thailand, Brunei, Cambodja, Laos, Myanmar en Vietnam. Het werd opgericht op 8 augustus 1967 in Bangkok, Thailand, <http://asean.org/>, geraadpleegd op 5 augustus 2016.

<sup>2</sup> De manier waarop China in staat was om de illusie van harmonie op te wekken, door onder de radar te blijven, wordt door Holslag bestempeld als “elusive harmony”.

**66** De wereld wordt vandaag dus geconfronteerd met een zeer zelfverzekerd China dat zich volledig bewust is van zijn capaciteiten, zowel inzake soft als hard power. Een conflict lijkt dan ook onafwendbaar. Er zijn echter ook argumenten die de toekomst minder somber en fatalistisch voorstellen.

Zo heeft China (vooralsnog) geen beslag gelegd op nieuwe grondgebieden. Het doet enkel wat het aankondigde, namelijk het heroveren van het verloren territorium. Zijn zoektocht naar grondstoffen en een ongeremde en ongehinderde toegang tot deze grondstoffen zijn niet spectaculair of buitengewoon. Voormalige grote rijken, zoals het Britse, deden precies hetzelfde. Tegen de tijd dat China zijn taak heeft volbracht, zal het ongetwijfeld de *lessons learned* van *imperial overstretch* hebben geïmplementeerd en zich houden aan *best practices*.

### **HET RISICO VAN BONDGENOOTSCHAPBESMETTING: HET VS-CHINA-CONFLICT**

De historische handels- en veiligheidsbelangen van de VS in de regio werden versterkt door de overname van de voormalige Spaanse kolonies Filipijnen en Guam in 1898. De op deze manier nieuw gevormde koloniale macht bestendigde zijn invloed in de regio nog meer door het ondertekenen van het vredesverdrag van San Francisco met Japan in 1951 samen met het Veiligheidsverdrag. Japan en de VS hielden niet enkel op elkaars vijanden te zijn: beide verdragen maakten van Japan een behoeftige militaire satelliet.

De veelvuldige, opeenvolgende verdragen inzake defensiesamenwerking met vrijwel alle actoren in Zuidoost-Azië zijn een schoolvoorbeeld van balancing tegen China's groeiende invloed in de regio waar alle kleinere spelers het zekere voor het onzekere nemen. De grootste bezorgdheid van de VS en zijn bondgenoten is namelijk dat China gestaag zijn aanwezigheid en dominantie in de zeeën aan het uitbreiden is.

De regionale hegemonie van de VS in Oost-Azië baseert zich op de stervormige (hub and spoke) veiligheidsstructuur die steunt op bilaterale militaire bondgenootschappen tussen de VS en regionale staten, inclusief Japan, Zuid-Korea en Taiwan, alsook Australië, de Filipijnen en Thailand, en op samenwerkingsakkoorden met de belangrijkste partners India, Singapore en Indonesië. Zelfs Vietnam kan nu worden beschouwd als een vriend van de VS.

Peking reageert uiteraard niet enorm positief op deze versterkte alliantie en beschouwt ze als een directe aanval door Washington die op deze manier zijn bevoorrechte positie in de regio wil vrijwaren.

Hoewel beide actoren, China en de VS, zich realiseren dat de huidige tendens problemen met zich meebrengt en de bewapeningswedloop voedt, is het zo goed als onmogelijk om de vicieuze cirkel te doorbreken. Het vertrouwen tussen beide partijen ontbreekt simpelweg, waarbij berichten over en weer gaan met de mededeling dat men zich voorbereidt op een confrontatie. Beide partijen zoeken partners om een veiligheidsperimeter in te stellen en invloed uit te oefenen in de regio.

Zo zijn de vier voornaamste doelstellingen van de VS in de Stille Oceaan duidelijk en onomwonden beschreven<sup>3</sup>. Ten eerste, het versterken van de militaire capaciteiten; ten tweede, het samenwerken met bondgenoten om hun maritieme capaciteit uit te bouwen; ten derde, een hefboomwerking hebben op militaire diplomatie om zo tot een grotere transparantie te komen, en ten vierde, het versterken van regionale veiligheidsinstellingen. De force posture bedraagt momenteel 368.000 militairen in het Stille Oceaan gebied. Tegen 2020 zal 60 procent van de maritieme en overzeese luchtmiddelen zijn thuishaven hebben in de Stille Oceaan. Hierdoor is de Amerikaanse marine ervan overtuigd dat het de “tirannie van de afstand” of Mearsheimers “stopkracht van water” kan overbruggen.

Wanneer (niet “als”) een confrontatie tussen de VS en China zich voordoet, zal de EU geen onschuldige toeschouwer kunnen blijven. Daar het merendeel van de EU-lidstaten ook tot de NAVO behoort, zal de EU verplicht zijn om de Amerikaanse zaak in de regio te ondersteunen, op grond van Artikel V van het Noord-Atlantisch Verdrag.

Uiteraard bestaat de mogelijkheid dat Europa een voorbehoud maakt tegen een verplichte inmenging omwille van de toepassing van het principe “grondgebied”, aangezien een confrontatie tussen de VS en China zich, naar alle waarschijnlijkheid, zal voordoen in de Stille Oceaan, en dus noch op Amerikaans noch op Chinees grondgebied.

Het Noord-Atlantisch Verdrag spreekt echter ook van gedeelde principes en een gemeenschappelijk erfgoed en beschaving. In het geval van een conflict tussen de VS en China zou de VS de Europeanen gemakkelijk kunnen overtuigen om samen de strijd aan te gaan, waarbij verwezen wordt naar deze gemeenschappelijke waarden en men zich dus beroept op de morele plicht die de Europeanen hebben tegenover de VS. Vooral net nu de NAVO

---

<sup>3</sup> Zoals beschreven in het tijdschrift *Asia-Pacific Maritime Security Strategy* (2015), uitgegeven door het Amerikaanse ministerie van Defensie.



**68** effectief haar aanwezigheid in Oost-Europa heeft versterkt om Rusland af te schrikken in de nasleep van de crisis in Oekraïne (die volgens Kausikan<sup>4</sup> te wijten is aan de inconsequentie van de EU). Hoe kan Europa de VS wandelen sturen wanneer deze laatste systematisch de hete kolen uit het Europese vuur haalt?

### **CHINA'S VEILIGHEIDSBELEID**

China's buitenlands beleid steunt op vier voorname doeleinden: de terugvordering van verloren gebieden, regionale stabiliteit, de modernisering en uitbreiding van zijn strijdkrachten (inclusief overzeese aanwezigheid) en het aanjagen van zijn (kwakkelende) economie.

#### **TERUGVORDERING VAN VERLOREN GEBIEDEN**

Het probleem van de betwiste gebieden tussen India en China is intussen grotendeels opgelost. Een aantal kwesties blijft onopgelost, maar geen van de partijen ervaart deze als strategisch belangrijk. Aan de andere kant staan nog steeds drie punten ter discussie die nog lang de nieuwsberichten zullen domineren: de Zuid-Chinese Zee, Oost-Chinese Zee en, uiteraard, Taiwan.

Laatstgenoemde is nog steeds een wereldspeler met een comfortabel hoog bnp. Vanzelfsprekend is China zijn grootste handelspartner. Taiwan heeft daarom veel te verliezen mochten de relaties vertroebelen. Aan de andere kant, vanuit het perspectief van de VRC, toont dit de economische voordelen van een hereniging.

Vanuit een militair standpunt is de claim op Taiwan uiteraard zeer zinvol omdat op deze manier het eiland niet meer ter beschikking staat van een vreemde macht (lees: Amerika) die er zijn strijdkrachten ontplooit. De VRC kan zo de huidige brandhaard omvormen in een nieuwe uitvalsbasis om haar territoriale eisen zowel in de Zuid- als de Oost-Chinese Zee kracht bij te zetten. Op basis van militaire, politieke en economische doeleinden kan men dus stellen dat de Taiwankwestie prominent op de Chinese agenda zal blijven staan.

---

<sup>4</sup> Bilahari Kausikan, adviseur van de minister van Buitenlandse Zaken van Singapore, op een conferentie georganiseerd door de Europese Dienst voor Extern Optreden (beter bekend onder zijn Engelse benaming: European External Action Service) op 26 februari 2016.



DE ROL VAN HET VOLKSBEVRIJDINGSLEGER (VBL)

Tot de jaren 70 was de strategie van het VBL gebaseerd op het concept van de “volksoorlog”, een guerrillacampagne als antwoord op een grootschalige en dus conventionele, geïndustrialiseerde oorlog. Het keerpunt voor het VBL ligt in 1996, wanneer de VS zijn relaties met Taiwan een boost wilde geven en twee vliegdekschepen naar de regio stuurde om zo zijn niet-aflatende vastberadenheid te demonstreren. China had geen passende replek op dit machtsvertoon en zo werd zijn onmacht duidelijk blootgelegd. Het Chinese leiderschap besloot daarop een ambitieus moderniseringsprogramma op te starten om de zwakheden van zijn krijgsmacht aan te pakken en weg te werken. Niet alleen ging het defensiebudget naar omhoog, hele commando-echelons werden geschrapt en het totale aantal soldaten nam drastisch af, terwijl de kwaliteit van het personeel van het VBL toenam.

Deze maatregelen gingen (en gaan nog steeds) gepaard met een substantiële verhoging van het defensiebudget. In 1998 bedroegen China’s officiële defensie-uitgaven nog 11,3 miljard dollar, vergeleken met 132 miljard dollar in 2014<sup>5</sup>. Het in 2015 verschenen witboek van het VBL onderschrijft deze hernieuwde interesse in zijn militaire capaciteiten volledig.



China heeft bovendien slim gebruik gemaakt van zijn vredeshandhavingsmisies (met een VN-mandaat) om zijn doctrine te verbeteren en zijn uitrusting op het terrein uitgebreid te testen. Doeltreffende afschrikking en gevechtscapaciteit worden niet bereikt door het verhogen van wapenplatformen en personeel alleen.

<sup>5</sup> Roger Cliff (2015), China’s Military Power: assessing current and future capabilities.

**70** Het hele VBL ademt nu professionalisme. Het is een machine geworden, klaar om waar ook ter wereld in te grijpen en eender welke eis van de CCP kracht bij te zetten. Voorgaande kaart toont het veelvoud van operaties van de Chinese marine die wijzen op het actievare, assertievare en vooral omnipresentere karakter van de Chinese krijgsmacht.

Het is niet in het belang van het VBL om de Amerikaanse strijdkrachten te trachten te verslaan in een totale oorlog. De enige betrachting is het verhinderen dat de Amerikaanse marine een rol van betekenis kan spelen in Chinese wateren.

Een duidelijke parallel is zichtbaar tussen de overkoepelende strategie van de CCP en de praktische toepassing en ondersteuning door het VBL (d.i. nesting). Het witboek van het VBL legt duidelijk uit op welke manier de Chinese strijdkrachten ondergeschikt zijn aan en bijdragen tot de overkoepelende strategie van de CCP, namelijk door het uitbouwen van goed uitgeruste strijdkrachten het nationale, strategische doel bereiken en de Chinese droom realiseren, namelijk de grote heropleving van de Chinese natie.

Aan deze droom zijn ook strikte deadlines gekoppeld. Tegen 2021 wil de VRC een redelijk welvarende maatschappij zijn (dit valt samen met het eeuwfeest van de CCP) en tegen 2049 zou China een “welvarend, sterk, democratisch, cultureel geavanceerd en harmonieus modern socialistisch land”<sup>6</sup> moeten zijn. Aangezien energiebronnen van vitaal belang zijn voor de Chinese economie, speelt het VBL een belangrijke rol in de verdediging van de Chinese belangen in de ZCZ.

Op 12 juli 2016 sprak het Permanent Hof van Arbitrage in Den Haag zich uit tegen de Chinese claims in de ZCZ, waarbij het de zaak steunde die de Filipijnen drie jaar eerder hadden ingediend. Deze uitspraak wakkert de reeds volatiele situatie nog meer aan, aangezien andere buurlanden van China zich nu gesterkt zullen voelen en eigen rechtszaken zullen opstarten. China zelf echter noemde de uitspraak ongegrond en poneerde dat zijn strijdkrachten klaar staan om de nationale belangen in de ZCZ te verdedigen. Dit illustreert nog eens dat China, net zoals verscheidene andere grootmachten, zich weigert neer te leggen bij internationale rechtspraak.

---

<sup>6</sup> Cf. China's Military Strategy, hoofdstuk “Missions and strategic tasks”, [http://eng.mod.gov.cn/Press/2015-05/26/content\\_4586805\\_2.htm](http://eng.mod.gov.cn/Press/2015-05/26/content_4586805_2.htm)

DE OPMARS VAN HET “ONE BELT, ONE ROAD”-INITIATIEF (OBOR)

President Xi Jinping formuleerde het nieuwe concept van “one belt, one road” (ook wel “Nieuwe Zijderoute” genoemd) in de herfst van 2013 als een strategisch kader voor de bouw van de *Silk Road Economic Belt*, samen met een hedendaagse versie van de *Maritime Silk Road*. Het waren de eerste stappen van China om de hand naar zijn burenen te reiken.

In essentie bestaat de strategie erin om het potentieel van de Chinese grootmacht ten volle te benutten, met name de staatsbedrijven. China hanteert een economisch beleid zonder verplichtingen die ideaal is om bijvoorbeeld dictators van Afrikaanse landen mee te krijgen. De twee centra ontmoeten elkaar naadloos in een geperfectioneerd zuid-zuidpartnerschap: China’s Aziatische Infrastructuurinvesteringsbank (AIIB) leent de fondsen die vervolgens gebruikt worden om de contractors (staatsbedrijven) te betalen. Op deze manier is het mogelijk om gigantische infrastructuurprojecten te realiseren in heel Afrika.

Stellen dat dit continent ook belangrijk is voor de EU is een open deur intrappen. Het is precies op dit continent waar de economische belangen van zowel de EU als China aan de oppervlakte komen. Deze laatste speler lijkt echter de bovenhand te hebben.



Visualisering van de Nieuwe Zijderoute

**72** Nogmaals, het VBL is een trouwe bondgenoot in het helpen verwezenlijken van deze economische ontwikkelingsstrategie, die zich richt op het vergaren en aanwenden van de nieuw verworven Chinese invloed op wereldschaal. Chinese vredeshandhavingsoperaties zijn alomtegenwoordig in Afrika, (toevallig) waar de noodzakelijke grondstoffen zich bevinden, zoals het overzicht hierna aantoont:

UN Operation Title	Acronym	Started	Ended
United Nations Truce Supervision Organization	UNTSO	1948	Ongoing
United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission	UNIKOM	1991	2003
United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara	MINURSO	1991	Ongoing
United Nations Advance Mission in Cambodia	UNAMIC	1991	1992
United Nations Transitional Authority in Cambodia	UNTAC	1992	1993
United Nations Operations in Mozambique	ONUMOZ	1992	1994
United Nations Mission in Sierra Leone	UNAMSIL	1999	2005
Mission of the United Nations in the Democratic Republic of the Congo	MONUC	1999	2010
United Nations Mission in Liberia	UNMIL	2003	Ongoing
United Nations Operation in Côte d'Ivoire	UNOCI	2004	Ongoing
United Nations Mission in Sudan	UNMIS	2005	2011
United Nations Interim Force in Lebanon	UNIFIL	1978	Ongoing
African Union - United Nations Hybrid operation in Darfur	UNAMID	2007	Ongoing
United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo	MONUSCO	2010	Ongoing
United Nations Mission in the Republic of South Sudan	UNMISS	2011	Ongoing
United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali	MINUSMA	2013	Ongoing

Sources: 赵磊 [Zhao Lei], 高心满 [Gao Xinman], 中国参与联合国维持和平行动的前沿问题 [The Cutting-edge Issues of China's Participation in UN Peacekeeping Operations] (时事出版社 [Shishi Press], 2011), pp. 266-267; "UN Mission's Summary Detailed by Country", November 30, 2014, pp. 8-9, [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/nov14\\_3.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/nov14_3.pdf).

Overzicht van de Chinese vredeshandhavingsoperaties

## HET EU-VEILIGHEIDSBELEID

Oost-Azië is doorweven met de drukste handelsroutes en dito knelpunten ter wereld (zoals de Straat van Malakka). Daarenboven is het de grootste handelsregio van de EU in 2015. Europa heeft er dus alle belang bij dat de regio stabiel blijft, de maritieme communicatielijnen open blijven en de samenwerking met Aziatische landen voortgezet wordt voor een groot aantal uitdagingen op het gebied van *soft security*.



Handelsroutes

De Europese Raad geeft de overkoepelende principes en doeleinden van de EU duidelijk weer, namelijk handhaving van de vrede, versterking van de internationale veiligheid in overeenstemming met de VN-beginselen, promotie van een op regels gebaseerde internationale orde, regionale integratie (eerst en vooral via de ASEAN), democratie, rechtsstaat, eerbiediging van de mensen- en grondrechten. De uitdaging voor Europa bestaat erin de gordiaanse knoop te doorhakken en de juiste weg te vinden om doeltreffend te communiceren met deze regio zonder dat de complexe en subtiele balans verstoord wordt.

De algemene strategie voor de EU op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid<sup>7</sup>, of “*European Union Global Strategy*” (EUGS), werd uitgegeven in juni 2016 en heeft hoge verwachtingen in te lossen (EUGS, blz. 30): “Er bestaat een rechtstreeks verband tussen de Europese welvaart en de veiligheid in Azië. In het licht van het economisch gewicht dat Azië voor de EU vertegenwoordigt – en vice versa – zijn vrede en stabiliteit in Azië een voorwaarde voor onze welvaart. Wij zullen de economische diplomatie verdiepen en onze veiligheidsrol in Azië vergroten.”

De EUGS is een sterk document: de aspiraties hebben een mondiale dimensie, de goedgelovigheid is achterwege gebleven en het getuigt van realpolitik. De EU kwam tot het besef dat het een eendimensionale civiele mogendheid was geworden door het verwaarlozen van defensie. Er staat ook duidelijk vermeld dat om wereldwijd te willen opereren, men lokaal moet beginnen: terrorisme, bijvoorbeeld, vereist zowel in het binnen-

<sup>7</sup> [http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_nl\\_version.pdf](http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_nl_version.pdf), geraadpleegd op 1 maart 2018.

**74** als buitenland een degelijke aanpak. Nog meer lovenswaardig is het feit dat de EUGS dit keer wel gewag maakt van een Aziëstrategie die naam waardig (Ibid., blz. 30):

“De EU zal met China contacten aanknopen, gebaseerd op de eerbiediging van de rechtsstaat, zowel in eigen land als internationaal. Wij zullen een coherente aanpak volgen ten aanzien van China, dat connectiviteit in westelijke richting beoogt [dit verwijst naar de strategie inzake de Nieuwe Zijderoute], door het potentieel van het connectiviteitsplatform EU-China en de ASEM [*Asia-Europe Meeting*] en EU-ASEAN kaders te optimaliseren.”

Deze aanpak kunnen we alleen maar toejuichen, want de EU had zich net zo goed op de vlakke kunnen houden in deze regio en bijvoorbeeld Azië enkel via de ASEAN te benaderen, waardoor een frontale aanpak van China (angstvallig) zou worden genegeerd en/of vermeden. De EUGS heeft duidelijk geleerd van fouten in het verleden en beschouwt China als belangrijke speler an sich. De EU gaat ALLE spelers in Azië opzoeken. Deze aanpak zou inderdaad weleens succesvol kunnen zijn, aangezien *China's counter-intervention strategy* niet gericht is tegen de EU, die haar troefkaart van neutraliteit kan uitspelen.

Bij het beschermen van legitieme commerciële belangen komen tevens legitieme veiligheidsbelangen kijken, zoals “de vrijheid van scheepvaart respecteren en vasthouden aan de eerbiediging van het internationaal recht, waaronder het zeerecht [...]”. (Ibid., blz. 30)

Opnieuw lijkt de EUGS de juiste balans te vinden in het aanwenden van haar expertise inzake soft power en druk uit te oefenen op China met de boodschap dat de EU elke legitieme eis zal steunen.

#### EEN ONTOEREIKENDE ECONOMISCHE STRATEGIE

“De EU zal ook de handel en investeringen met China verdiepen met het oog op een gelijk speelveld, [...]”. (Ibid., blz. 30)

Streven naar een gelijk speelveld met China is inderdaad precies wat de EU zou moeten doen. De Chinese parallelle instellingen functioneren echter zeer goed en de manier waarop het zaken doet in Afrika (wat de EUGS terecht bestempelt als zijn nabuurschap en een regio van strategisch belang) met behulp van de AIIB en de vele staatsbedrijven werpt zijn vruchten af. Vrij van morele of ethische normen is China op het Afrikaanse continent alomtegenwoordig. Trachten China te overtuigen om afstand te doen van zijn werkwijze is zoals water naar de zee dragen.



In plaats van openlijk te willen armworstelen, lijkt een subtielere aanpak meer aan de orde. Alleen indien de EU de Chinezen ervan kan overtuigen dat het aanvaarden van mensenrechten ook in hun voordeel is, kan ze slagen. Hiervoor moet de verstikkende greep die de corrupte Afrikaanse elites hebben op hun eigen bevolking naar behoren aangepakt worden. Dit laatste zal niet lukken indien het continent wordt overgelaten aan Peking die het als een Chinese speeltuin zal beschouwen. Daarentegen moet op korte termijn een pragmatischere manier uitgewerkt worden om met corrupte regimes om te gaan.

#### EEN ONVOLTOOIDE DEFENSIESTRATEGIE

“Als Europeanen moeten wij meer verantwoordelijkheid nemen voor onze veiligheid. [...] Weliswaar is er de NAVO voor het verdedigen van haar – merendeels Europese – leden tegen externe aanvallen, maar de Europeanen zelf moeten beter toegerust, opgeleid en georganiseerd zijn om een echt substantiële bijdrage te leveren aan dergelijke collectieve inspanningen en om autonoom op te treden als dat nodig is.” (Ibid., blz. 14)

De tijd is aangebroken voor Europeanen om vastberaden bij te dragen en om autonoom te ageren indien en wanneer noodzakelijk.

#### BEHOEFTE AAN HARD POWER

De EUGS legde de vinger op de wonde, formuleerde duidelijke en beknopte prioriteiten en belangen, hamerde op een pragmatischere aanpak en sloeg hard genoeg de spijker op de kop voor meer krachtenbundeling en centralisatie. Het enige wat nog overblijft, is het leveren van extra inspanningen om de koe helemaal bij de horens te vatten.

### **HET EU-VEILIGHEIDSBELEID TEN AANZIEN VAN CHINA**

#### HET GEMAKKELIJKE DEEL: *SOFT SECURITY*

Europa heeft er veel belang bij de regionale samenwerking in Oost-Azië te promoten, aangezien dit de multilaterale aanpak van de EU inzake *global governance* in de verf zet. Dit heeft zich gemanifesteerd in zowel regionale als vertrouwenswekkende activiteiten die op deze manier bijdragen tot vrede en stabiliteit. Deze ambitieuze doelstelling lijkt haalbaar door het nastreven van oplossingen voor niet-traditionele veiligheidsvraagstukken (zoals klimaatverandering, bescherming van de mensenrechten, armoedebestrijding, economische ontwikkeling en energieveiligheid), beter bekend als *soft security*. Hoewel deze aanpak inderdaad kan leiden



**76** tot daadwerkelijke samenwerking tussen verscheidene belanghebbende partijen, blijft de ware vuurproef het aanpakken van de *hard security*-gebonden kwesties, zoals het uitwerken van een praktische samenwerking op het gebied van defensie en veiligheid.

#### HET MOEILIJKE DEEL: DE NOOD AAN HARD POWER

De ambities en veiligheidsbelangen van de EU en van de VS verschillen sterk van elkaar, zeker voor wat het Chinese streven naar regionale hegemonie betreft. Afgezien van de sporadische Britse of Franse inzet van troepen in omstreden gebieden, is het moeilijk om te voorspellen waarom wij, de EU, ooit zouden betrokken geraken in een militair conflict in onze nabuurschap. Desalniettemin is de veiligheidsomgeving in Oost-Azië, op zijn zachtst gezegd, volatiel en zijn onze economieën zo *interdependent* dat de repercussies van een groter conflict in de regio zich vroeg of laat effectief in Europa zullen laten voelen.

De Aziatische landen zien echter Europa niet langer aan als speler van wereldformaat. Erger, Europa is het schoolvoorbeeld geworden van een beheerste achteruitgang. Aangezien de EU vaak de indruk wekt niet unisono te ageren en eerder chaotisch en tegenstrijdig overkomt, lijkt er bovendien van een echte unie geen sprake. Natuurlijk kan China deze situatie gemakkelijk naar zijn hand zetten door zijn soortelijk gewicht te gebruiken en hierdoor goede zakendeals te sluiten met individuele Europese landen, die zich uiteraard aan de verliezende zijde bevinden. De recente *brexite* doet hier zeker geen deugd aan.

De huidige stand van zaken van onze hard power is inderdaad niet bepaald rooskleurig en het is precies deze hard power die de EU zo hard nodig heeft. Niet omdat de EU zich zo nodig moet voorbereiden op een oorlog, maar wel om haar legitieme plaats in de wereldorde opnieuw in te nemen. Alle grootmachten (China, Rusland en de VS) erkennen en respecteren elkaar enkel en alleen maar door hun respectieve hard power en de politieke wil om hun strijdkrachten te ontplooiën om uiteindelijk hun nationale belangen te verdedigen en te helpen verwezenlijken.

#### TOT SLOT

Het is dus allesbehalve zeker of China in staat zal zijn om op vreedzame manier een wereldspeler van formaat te worden. Deze transformatie of evolutie wordt mede gevoed door een groeiende nationale identiteit en het vormgeven aan een mondiale verantwoordelijkheid die op haar beurt aangestuurd wordt door een (trage) emancipatie van de Chinese bevolking. Hierdoor wordt de EU genoodzaakt haar ultieme verantwoordelijkheid op

te nemen om zelf in te staan voor haar veiligheidsbeleid op wereldvlak.

77

De huidige taakverdeling waarbij de EU zich zou specialiseren in *soft security* en *hard security* aan de Alliantie zou overlaten, is namelijk achterhaald. Er bestaat geen *soft security* zonder *hard security*. Het eerste kan niet zonder het laatste.

David Rothkopf slaat de spijker op de kop: “*Sometimes the greatest threat comes from those who could take action to preserve stability but who do not.*” (*Foreign Policy*, 7 augustus 2009)

Hoopgevend is dat in de EU de uitbouw van een autonome Europese defensie voortaan op de agenda staat en dat met de permanente gestructureerde samenwerking (PGS of “PESCO” in het Engels, acroniem van “*Permanent Structured Cooperation*”) en andere initiatieven een geloofwaardig Europees veiligheidsbeleid net op tijd tot stand kan komen.

TREFWOORDEN: Strategie – China – EU-veiligheidsbeleid



# New (legal) challenges for future UAS/RPAS being launched at sea by the Belgian navy<sup>1</sup>

**Walter VERSTREPEN**

Commander s.g. (OF-4) in the Belgian navy reserve. Walter VERSTREPEN studied law at the KU Leuven, obtained a Master of Laws in Admiralty at Tulane University, New Orleans, USA, and is PhD candidate in Law at the Ghent University. He is a member of the Brussels Bar and a practising solicitor (England and Wales). Initially trained as a mine countermeasures officer, he took part in two military operations and was legal adviser (LEGAD) during the latest operation. He is currently LEGAD at the Belgian navy policy staff.

*Le déploiement des drones marins par la marine belge risque d'être contrarié par le cadre légal. Les avions d'État ainsi que les drones militaires sont exclus de ce cadre légal, même si les États l'appliquent. Le droit international et européen est en cours d'évolution pour s'adapter à ces nouveaux défis. L'utilisation de ces drones (autonomes ou pilotés à distance) est juridiquement très complexe en raison des multiples possibilités de pilotage ou de contrôle selon la localisation de ces drones et la nationalité des contrôleurs ou pilotes à distance qui peuvent transférer le contrôle ou le pilotage. La gestion du trafic aérien en mer, la sécurité de la navigation aérienne, la navigabilité, l'équipage et la vie privée requièrent une attention particulière.*

*Het wettelijk kader voorziet in beperkingen voor de inzet van zeedrones door de Marinecomponent. De staatsluchtvaartuigen en militaire drones vallen buiten dit wettelijk kader, hoewel staten zich er toch aan houden. Het internationaal en Europees recht zijn volop in ontwikkeling om te kunnen inspelen op deze nieuwe uitdagingen. Het aanwenden van deze (autonome of vanop afstand bestuurd) drones is juridisch gezien zeer ingewikkeld omwille van de talrijke mogelijkheden op het gebied van de besturing of controle afhankelijk van de lokalisatie van deze drones en de nationaliteit van de bestuurders of afstandspiloten die de controle of de besturing kunnen overdragen. Het beheer van het luchtverkeer over zee, de veiligheid van de luchtvaart, de luchtwaardigheid, het personeel en het privéleven vragen de nodige aandacht.*

<sup>1</sup> This brief article covers a tiny part of the author's PhD research study on the legal consequences of UXV





**80** Belgium published on 29 June 2016 The strategic vision for Defence (2016-2030), in which the “capability dimension maritime” was determined and which encompasses amongst other mentioned future investments’ contents the envisaged “surface combatant capability” and the “mine countermeasures capability”.<sup>2</sup> The ministers of Defence of Belgium and the Netherlands signed a letter of intent on 30 November 2016 in order to replace their current multipurpose frigates and mine countermeasures vessels.<sup>3</sup> This letter of intent is the first formal step towards the implementation of some of the intended investments determined in the aforementioned strategic vision for the Belgian navy.

The Belgian and Dutch navies plan to acquire unmanned aircraft systems (UAS) for their future joint procurement of M-class frigates and mine countermeasures vessels. The Belgian navy intends to test an unmanned aircraft vehicle from aboard its current frigates and from ashore in order to make a full operational capability assessment.

For such assessment, a clear understanding of UAS is required. Unmanned aircraft are understood as “pilotless aircraft” in a subparagraph of article 15 of the Protocol of 15 June 1929 amending the Paris Convention of 13 October 1919. This Convention was replaced with the Chicago Convention of 7 December 1944 on international civil aviation, of which article 8 is entitled “pilotless aircraft”. Based on the intent of the drafters of this article 8, the notion of “aircraft flown without a pilot” refers to the situation where the aircraft lacks a pilot aboard. Remotely controlled and uncontrolled (autonomous) aircraft are not a novelty as they already existed during the First World War, operated by both civil and military entities.<sup>4</sup>

According to the ICAO Manual on RPAS, unmanned aircraft encompass remotely piloted aircraft (RPA), autonomous aircraft and model aircraft, the latter falling however outside the scope of this article. Remotely piloted aircraft can conduct autonomous flights or segments thereof, whereas autonomous aircraft can also conduct remotely piloted flight segments.

---

<sup>2</sup> <http://www.vandeput.belgium.be/sites/default/files/articles/The%20strategic%20vision%20for%20Defence.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.mil.be/nl/artikel/belgie-en-nederland-willen-marinevloot-vernieuwen>

<sup>4</sup> Manual on remotely piloted aircraft systems (Manual), Doc 10019, ICAO, 2015, p. 1-1, para. 1.2.4. The Manual provides guidelines on RPAS. State aircraft and autonomous unmanned aircraft are not within the scope of this Manual

In case of flights with autonomous aircraft, the “remote pilot”<sup>5</sup> acts as a “flight operational controller”.<sup>6</sup>

UAS entail much more than just the unmanned aircraft vehicle and is normally a “system whose components include the necessary equipment, network, and personnel to control an unmanned aircraft”.<sup>7</sup> Another term being used is “remotely piloted aircraft systems” (RPAS), which is similarly described as: “a set of configurable elements consisting of a remotely-piloted aircraft, its associated remote pilot station(s), the required command and control links and any other system elements as may be required, at any point during flight operation”.<sup>8</sup> The various components of UAS/RPAS are interconnected and essential for the sound and successful unmanned aircraft vehicle operation.

The operational use of UAS/RPAS will undoubtedly open a new era entailing a wide range of opportunities and provide added values in the light of a whole area of maritime operations. This type of use envisages for instance intelligence, surveillance and reconnaissance (ISR), combat operations (CO), security operations (SO), and maritime assistance (MA). These opportunities present new (legal) challenges, though, of which a few will be briefly presented hereafter: airspace, air traffic management (ATM) (i.e. air safety, airworthiness), manning, or privacy.

## **AIRSPACE**

The airspace within which those UAS/RPAS are permitted to operate at sea is determined by the Chicago Convention. The airspace above the seas is divided into the “territorial waters” or “territorial sea” of the coastal state on the one hand and the high seas on the other hand. The Chicago Convention determines “that every [contracting] State has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory” (art. 1), which “shall be deemed to be the land areas and territorial waters adjacent thereto under the sovereignty, suzerainty, protection or mandate of such State” (art. 2).

---

<sup>5</sup> “Remote pilot” means “a person charged by the operator with duties essential to the operation of a remotely piloted aircraft and who manipulates the flight controls, as appropriate, during flight time”. Manual RPAS, p. xviii.

<sup>6</sup> “Operational control” means “the exercise of authority over the initiation, continuation, diversion or termination of a flight in the interest of the safety of the aircraft and the regularity and efficiency of the flight”. Manual, p. xvii.

<sup>7</sup> Unmanned Systems Integrated Roadmap FY2013-2038, United States DoD, 2013, 3

<sup>8</sup> Unmanned Aircraft Systems (UAS) (Cir 328), ICAO, 2011, (x)

**82** The United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 (UNCLOS) applies more or less a similar description, but is more precise with regard to delimitation of the sovereignty and the airspace over the different sea areas being hereafter referred to as “territorial waters”: the “territorial sea” (art. 2(2)), the “waters forming straits used for international navigation” (art. 34(1)) and the “archipelagic waters” (art. 49(2)).

Any aircraft, not engaged in scheduled international air services, shall have the right to fly across the “territorial waters” subject to the applicable regulations of that coastal state (art. 5 Chicago Convention read in conjunction with art. 2(2); 34(1) and 49(2) UNCLOS), except for reasons of safety of flight, in which case the coastal state can require aircraft “desiring to proceed over regions which are inaccessible or without adequate air navigation facilities to follow prescribed routes, or to obtain special permission for such flights” (art. 5 Chicago Convention).

However, contrary to manned aircraft, no autonomous aircraft/remotely piloted aircraft (AA/RPA) “shall be flown without a pilot over the territory of a [coastal] State without special authorization by that State and in accordance with the terms of such authorization” (art. 8 Chicago Convention). Each contracting state to the Chicago Convention “undertakes to insure that the flight of such aircraft without a pilot in regions open to civil aircraft shall be so controlled as to obviate danger to civil aircraft” (art. 8). Therefore, any flights with AA/RPA across the Belgian or other “territorial waters” shall be controlled and shall be subject to the terms of any such authorization of the competent Civil Aviation Authority (CAA).

Military or state aircraft do not fall under the scope of the Chicago Convention: “this Convention shall be applicable only to civil aircraft, and shall not be applicable to state aircraft” (art. 3(a)). The common definition of state aircraft is the following: “[a]ircraft used in military [...] services shall be deemed to be state aircraft” (art. 3(b)). However, the “contracting States undertake, when issuing regulations for their state aircraft, that they will have due regard for the safety of navigation of civil aircraft.” In essence, they undertook to maintain, at exclusive national level, the competency to regulate the operations of state aircraft. Consequently, Belgian military air traffic management provided by military air navigation service providers (ANSP) during peace time is almost exclusively oriented towards safety and conform to the rules and regulations as defined in Belgian military Aeronautical information publication (AIP), Belgian air traffic management instructions, STANAGs and ICAO regulations. Notwithstanding crises or conflicts, ensuring air



safety remains the main objective, by observing ICAO as well as national and NATO regulations.

Therefore, military or State aircraft shall only fly over the “territorial waters” of another coastal state on the basis of an authorization by special agreement or another mechanism (diplomatic clearance), and in accordance with the terms and procedures thereof (art. 3(c) Chicago Convention).<sup>9</sup> Consequently, such special agreement shall also foresee additional requirements for any flights with military AA/RPA in accordance with article 8 of the Chicago Convention. It should not be forgotten that the coastal state is “entitled, in certain circumstances, to require civil [or military] aircraft flying above their territory to land at designated aerodromes, per article 3 bis (b) and (c) [of the Chicago Convention]. Therefore, the pilot of the RPA will have to be able to comply with instructions provided by the State, including through electronic or visual means, and have the ability to divert to the specified airport at the State’s request. The requirement to respond to instructions based on such visual means may place significant requirements on certification of RPA detect and avoid (DAA) systems for international flight operations”.<sup>10</sup>

The strict conditions being imposed to military aircraft and, in particular to AA/RPA should force national navies to anticipate the time-critical resolution for these diplomatic and administrative requirements well before any combined naval exercises or operations in the “territorial waters” of other NATO or EU member states. Standardisation of autonomous aircraft systems/remotely piloted aircraft systems (AAS/RPAS) and harmonization of the applicable airworthiness directives (AD) or regulations (AR) among the member states would be an important advantage for future interoperability, at least for the military AA/RPA and AAS/RPAS being part of the Standing NATO Maritime Group (SNMG) and Standing NATO Mine Countermeasures Group (SNMCMG). In addition, AAS/RPAS give also rise to various scenarios for consideration when the AA/RPA only, the AAS/RPAS only or both AA/RPA and AAS/RPAS are operated from a naval vessel or a shore-based control station and in the airspace over “territorial waters” or high seas other than the territory of the State of the military authority acting as the AAS/RPAS “operator”,<sup>11</sup> which will present legal issues on responsibility, liability, diplomatic clearance, airworthiness, accident investigation, etc.

The freedom of the high seas encompasses the freedom of overflight that

---

<sup>9</sup> See also ICAO Annex 2, Appendix 4, and Manual, p. 3-1 – 3-2, para. 3.2

<sup>10</sup> Manual, p. 1-5, para. 1.3.2.

<sup>11</sup> “Operator” means “a person, organization or enterprise engaged in or offering to engage in an aircraft operation”, Manual, p. xviii.

**84** is imbedded in article 87(1) of the UNCLOS. In other words, states can only prohibit or restrict flights over their territory over which they have sovereignty by virtue of article 9 of the Chicago Convention, but not over the high seas, although these claims exist, e.g. in the South China Sea.<sup>12</sup> Any flights over the high seas, which can be in non-controlled airspace, fall under the relevant authority of the state of registry of the military AA/RPA and are regulated according to the rules in force, established under the Chicago Convention (art. 3 and 12) as well as according to the Belgian military Aeronautical information publication, Belgian air traffic management instructions and STANAGs for the Belgian AA/RPA and AAS/RPAS.

### **AIR TRAFFIC MANAGEMENT – AIR SAFETY**

Each State “shall ensure that the level of air traffic services (ATS) and communications, navigation and surveillance, as well as the ATS procedures applicable to the airspace or aerodrome concerned, are appropriate and adequate for maintaining an acceptable level of safety in the provision of ATS”.<sup>13</sup>

The military air traffic management is intended, for instance, to provide air traffic services in order to enable operational air traffic (OAT) to naval helicopters and AA/RPA from ships. The air traffic control (ATC) is aimed to uphold a safe, orderly and expeditious flow of traffic, which can be achieved by dividing the airspace in different areas with their own specific rules.

---

<sup>12</sup> The Permanent Court of Arbitration at The Hague ruled on 12 July 2016 in the Case N° 2013-19: The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People’s Republic of China)

<sup>13</sup> Procedures for Air Navigation Services – Air Traffic Management, Doc 4444, ICAO, 2016, p. 2-1, para. 2.1.1.

Flight rules deal with, for example, “instrument flight rules” (IFR)/“visual flight rules” (VFR) operations<sup>14</sup>, right-of-way<sup>15</sup>, AAS/RPAS performance requirements, air traffic management procedures, and flight plans. Special attention should be given to the training of the “flight operational controller” to ensure the safe integration of AA/RPA into the air traffic management system.

Autonomous aircraft/remotely piloted aircraft are intended to operate in any given airspace so that IFR, VFR, “visual line-of-sight” (VLOS) and “beyond visual line-of-sight” (BVLOS)<sup>16</sup> apply to AA/RPA. To this end, a measure of control has to apply to them in relation to a so-called “due regard” obligation, similar to that of state aircraft.<sup>17</sup> The “detect and avoid” technology has “the capability to see, sense or detect conflicting traffic or other hazards and take the appropriate action”, which aims to ensure the safe execution of an AA/RPA flight and to enable full integration in all airspace classes with all airspace users.<sup>18</sup>

Autonomous aircraft/remotely piloted aircraft can be piloted from any approved autonomous aircraft control station (AACS) or remote pilot station (RPS). If one or more AACS/RPS collocated or spread across the globe are used for a flight, in each case, the safe and effective handover of (piloting) control from one station to another must be assured, planned and coordinated, and a handover briefing must be conducted between the transferring and receiving controllers/remote pilots.<sup>19</sup> The whole handover holds various legal pitfalls, especially where AAS/RPAS from different states are involved.

---

<sup>14</sup> The remote pilot or RPAS operator must be able to assess the meteorological conditions throughout the VFR flight. In the event the RPA, on a VFR flight, encounters IMC, appropriate action must be taken. RPAS must be equipped with suitable instruments and with navigation equipment appropriate to the route to be flown in IFR. Manual, p. 14-2, paras. 14.2.7-14.2.8.

<sup>15</sup> The state should consider the implications of RPA operating in such proximity to other aircraft that the right of way rules would need to be applied, particularly if the RPA, due to its small size or other physical characteristics, will not be visually detectable in sufficient time to avoid unsafe proximity. Manual, p. 2-4, para. 2.3.8.

<sup>16</sup> When the remote pilot cannot maintain direct unaided visual contact with the autonomous aircraft/remotely piloted aircraft, the operations are considered BVLOS. The ability to detect conflicting traffic or obstacles and take appropriate action to avoid them is essential for BVLOS. Manual, p. 2-5, para. 2.3.13. Manual, p. 1-2, para. 1.2.7.

<sup>17</sup> Manual, p. 1-2, para. 1.2.7.

<sup>18</sup> Manual, p. 10-1 – 10-12, Ch. 10.

<sup>19</sup> Manual, p. 2-3, para. 2.2.8 and p. 9-8 – 9-10, para. 9.6.

## **AIRWORTHINESS – MANNING**

Each AA/RPA engaged in international navigation should be issued with a certificate of airworthiness by the state of registry. AA/RPA teams (which conduct their duties with regard to the AA/RPA) should be properly experienced, qualified, trained, and licenced in a manner consistent with ICAO Annex 1.<sup>20</sup>

The AAS/RPAS “operator” has also the responsibility for, inter alia, continuing airworthiness, safety and fatigue management, and the monitoring of the human performance implications for AA/RPA teams.

## **PRIVACY**

Special attention should be given to the applicable legislation protecting the privacy of individuals and treatment of their personal data depending on the kind of operation (e.g. law enforcement or anti terrorism), the type of sensors and cameras used, and the intended use and storage of the acquired information and footage.<sup>21</sup> In some occasions, prior warrant shall be required from, for instance, the investigation judge or the “BIM-Commission”,<sup>22</sup> before AAS/RPAS can be lawfully deployed, at the risk of being prosecuted.

The AAS/RPAS should be properly protected against hacking, as losing control of the AA/RPA might jeopardise the mission but also the collected confidential information. Furthermore, any information and footage gathered has to be properly secured and encrypted when being transmitted from the AA/RPA to the control station, in order to prevent or mitigate any hacking which might compromise the security and confidentiality of those data.

## **CONCLUSIONS**

Deploying military AAS/RPAS entails much more legal issues/pitfalls than for other military aircraft, due to the different areas where they can operate and from where they can be controlled or remotely piloted and where and if the handover implies teams from different states.

Standardisation of AAS/RPAS and harmonisation of the applicable airworthiness directives or regulations among the member states enable future interoperability.

---

<sup>20</sup> Manual, p. 8-1 – 8-12, Ch. 8.

<sup>21</sup> See adv. N° 50/2016, adv. N° 20/2016, adv. N° 57/2015, adv. N° 32/2015, Commission for the protection of privacy.

<sup>22</sup> See Act 30 November 1998 on the regulation of the intelligence and security services, as amended, and art. 259 bis Criminal Code

The Belgian navy has an overriding obligation as state operator to be able to operate in any given airspace, to sufficiently man and properly train the AA/RPA teams to be compliant with its due regard obligation for the safety of air navigation, whether in peacetime or wartime, or during crisis or conflict.

Notwithstanding those new legal hurdles, the Belgian navy shall have a novel set of capabilities and sensors at hand, which permits to enhance the conduct of its wide range of missions at sea.

**TREFWOORDEN: UAV, AA, RPA, UAS, AAS, RPAS, Marine**





# De toekomst van het Militair Hospitaal: quo vadis?

**Nick TROCH**

Kolonel stafbrevethouder Nick TROCH heeft als medisch planner een typische dual track loopbaan doorlopen met functies op verschillende niveaus binnen medische eenheden in binnen- en buitenland, afgewisseld met periodes in de militaire HR-wereld. Sinds 2014 is hij werkzaam op de staf van de Medische Component waar hij tegenwoordig de functie van stafchef uitoefent.

*De plus en plus de voix se lèvent et se demandent si la Défense belge a encore besoin d'un hôpital militaire. Même l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 prévoit d'examiner « l'avenir et la nécessité de maintenir l'hôpital militaire ».*

*Quand on ne connaît pas la spécificité de la médecine militaire, cette question peut paraître justifiée. Pourquoi un médecin civil ne pourrait-il pas examiner l'aptitude physique d'un militaire partant en opération ? Pourquoi le personnel médical militaire ne peut-il pas travailler dans une clinique civile quand il n'est pas déployé à l'étranger ?*

*Dans l'article qui suit, l'auteur décrit la difficulté de remplacer la médecine militaire par un système civil. Cependant, les deux structures peuvent être complémentaires dans certains domaines, ce qui pourrait rentabiliser l'hôpital militaire et lui permettre de prendre sa place dans le réseau hospitalier belge.*

Bovenstaande titel refereert niet toevallig naar een eerder artikel Operationele militaire geneeskunde: quo vadis? dat in 2015 in dit tijdschrift verscheen. Het Militair Hospitaal maakt ontegensprekelijk deel uit van het zorgcontinuüm waarbij het niet alleen het sluitstuk vormt van de militaire medische hulpverleningsketen, maar tevens bijdraagt tot de vorming en training van het personeel op elk niveau in dit proces. Naast deze bijdrage aan de curatieve en trainingsopdracht speelt deze instelling ook een belangrijke preventieve rol in de paraatstelling van de operationele militair. Al wie in aanmerking komt om op zending te vertrekken, dient een proces te doorlopen in het Militair Hospitaal



**90** waarin geëvalueerd zal worden in hoeverre hij/zij medisch geschikt is om de opdracht uit te voeren.

Hiermee wordt in enkele begrippen de essentiële opdracht omschreven van het Militair Hospitaal op het gebied van de operationele militaire geneeskunde. Men kan zich bijgevolg de vraag stellen waarom het regeerakkoord van 2014 stelt dat de toekomst en de nood van het Militair Hospitaal dienden onderzocht te worden?

## OORSPRONG

Voor het antwoord hierop dient men terug te gaan tot de bouw van het Militair Hospitaal Koningin Astrid in 1974. Met een krijgsmacht van bijna 100.000 personeelsleden, waarvan de meerderheid uit dienstplichtigen bestond, diende een gebouw opgericht te worden dat aan de (operationele) medische noden van deze populatie tegemoetkwam, maar ook bestand was tegen een mogelijke nucleaire aanval van de vijand (vandaar de schuine ramen). Daarenboven beschikt het Militair Hospitaal over een grote hal, die de “hulp aan de natie” kan garanderen bij grote rampen op het Belgische grondgebied of bij repatriëring van landgenoten uit het buitenland.



© Archief Militair Hospitaal

Het statige gebouw, dat centraal ligt in ons land en gemakkelijk bereikbaar is vanaf de Ring rond Brussel, heeft jarenlang met glans zijn opdracht vervuld. Door de kwalitatieve en kwantitatieve evolutie van onze Defensie, en ook door de revolutionaire vooruitgang van de geneeskunde in het algemeen en het Belgische ziekenhuislandschap in het bijzonder, is de vraag naar de toekomst van een Militair Hospitaal echter gerechtvaardigd. Is het nog in staat om te beantwoorden aan de behoeften van een kleinschalig modern leger? Zijn onze gespecialiseerde burgerziekenhuizen niet voldoende uitgerust om tegemoet te komen aan de noden van de militairen in België? Met dit artikel willen we aantonen dat het Militair Hospitaal in België zeker nog een reden van bestaan heeft, maar dat het niet mag herleid worden tot een zuiver zwart-witverhaal.

## **INTEGRATIE**

Net zoals in de operationele militaire geneeskunde kampen onze buurlanden ook op hun grondgebied met analoge problemen die te wijten zijn aan een tekort aan gekwalificeerd militair medisch personeel. Terwijl in militaire operaties een multinationale samenwerking een deel van de oplossing vormt, gebeurt dit op het nationale grondgebied door het afsluiten van samenwerkingsverbanden met medische instellingen in de civiele wereld. Zo wordt het Duitse militair medisch personeel getraind in militaire ziekenhuizen die toegankelijk zijn voor burgerpatiënten en bestaan er civiel-militaire ziekenhuizen waarbij militaire spoeddiensten geïntegreerd zijn in burgerziekenhuizen. Ook in Nederland bestaat een analoog systeem waarbij, in ruil voor de prestaties van de militaire artsen in burgerziekenhuizen, burgerartsen met een reservistenstatuut een gedeelte van de militaire operaties voor hun rekening nemen. In Groot-Brittannië is men nog een stap verder gegaan toen men meer dan 15 jaar geleden besliste om alle militaire hospitalen te sluiten en de militaire structuur volledig te integreren in de *National Health Service*, het openbare gezondheidszorgstelsel van het Verenigd Koninkrijk.

Dit lijkt de ideale win-winsituatie: het militair medisch personeel wordt geïntegreerd in een nationale gezondheidsstructuur zolang er geen opdrachten zijn. Een van de nadelen schuilt echter in het feit dat deze opdrachten niet altijd maanden op voorhand voorspelbaar zijn. Het huidige gezondheidssysteem dient economisch rendabel te functioneren, met doorgedreven plannings die elk middel en elk personeelslid optimaal inzetten. Het gevolg is dat de reactiesnelheid van het gespecialiseerde militair medisch personeel om deel te nemen aan militaire crisissituaties sterk beperkt wordt, aangezien zij maanden op voorhand ingepland zijn in de dagdagelijkse werking van het ziekenhuis.

Als men louter de economische rentabiliteit bekijkt, lijkt de oplossing voor de hand te liggen: er is geen nood aan een Belgisch militair ziekenhuis, aangezien het civiele medisch systeem tot de beste in de wereld gerekend wordt én elke militair in België toegang heeft tot deze gezondheidsstructuur vanwege zijn verplichte socialezekerheidsbijdrage.

Als men echter een benchmarking uitvoert van de integratie van de militaire medische structuren in de nationale gezondheidsstructuur, dient men ook rekening te houden met het socialezekerheidssysteem in het betrokken land. Zo dient men in ons land voor de meeste prestaties remgeld te betalen, terwijl de van kracht zijnde militaire reglementeringen in gratis geneeskundige dienstverlening voorzien. Afgezien van dit niet te onderschatten financiële luik, dient men ook rekening te houden met

**92** de kwaliteit van de medische dienstverlening aan de militairen. Al wie vandaag de dag een afspraak maakt bij een eerste- of tweedelijnsarts zal beseffen dat het verstrekken van een medische geschiktheidsevaluatie na één dag in een burgerinstelling nagenoeg utopisch en dus onmogelijk is.

En wat met de militaire specificiteit van het medische beroep? De civiele artsen zijn vandaag de dag dermate hypergespecialiseerd dat het ontplooiende militair medisch-technisch korps een veelvoud zou moeten zijn van de huidige inzet van militaire artsen om aan dezelfde behoefte te voldoen. De orthopedische geneeskunde is bijvoorbeeld zo gespecialiseerd dat de militaire “allround-orthopedist” uit het verleden nu vervangen zou moeten worden door een hand-, voet- en/of kniespecialist. Zijn überhaupt alle militair-medische behoeften terug te vinden in de huidige gezondheidsstructuur? Bepaalde militair-medische disciplines zoals septische (vuile) chirurgie of faagtherapie blijken nagenoeg onbestaand te zijn buiten het Militair Hospitaal doordat ze commercieel oninteressant zijn. Daartegenover kent het militaire beroep bepaalde lichamelijke en/of psychische aspecten die nauwelijks in andere beroepen terug te vinden zijn en waarvoor geen uitgewerkt medisch kader bestaat.

### **EEN NIEUWE TOEKOMST**

Bovenstaande argumenten hoeven echter niet te leiden tot een volledige segregatie tussen militaire en burgerziekenhuizen. Vroegere studies uitgevoerd door de Medische Component (die nadien ook gevalideerd werden door een audit van onafhankelijke deskundigen) hebben aangetoond dat sommige diensten in het Militair Hospitaal rendabeler kunnen zijn met de inbreng van middelen uit de civiel-medische wereld. Op deze manier kan het militair medisch personeel zich concentreren op zijn kerntaak, terwijl de dienstverlening verzekerd blijft op het moment dat dit personeel op missie wordt gestuurd. Via hun burgercollega's kunnen deze militairen bovendien de (civiele) medische evolutie op de voet volgen teneinde een kwalitatieve geneeskunde aan het militaire personeel te garanderen.



© Archief Militair Hospitaal

Al deze overwegingen hebben geleid tot het uittekenen van een nieuwe toekomst voor het Militair Hospitaal in de vorm van een hybride structuur, bestaande uit een militair luik en een civiel-militair luik. Deze nieuwe structuur – het “MH New” – moet garanderen dat Defensie zélf over de noodzakelijke medische capaciteiten beschikt, maar ook ervoor zorgen dat deze medische capaciteiten verder ontwikkeld en onderhouden worden door integratie in een ziekenhuisnetwerk met externe partners. De hybride hospitaalstructuur is afgestemd op de operationele behoefte van Defensie: het vereiste personeel en materieel voor de medische ondersteuning aan operaties (ook “operationele pijler” van de Medische Component genoemd) worden afgestemd op het ambitieniveau van de verschillende capacitaire dimensies beschreven in de strategische visie voor 2030. Wanneer de middelen van de “operationele pijler” niet ontplooid zijn, kunnen ze worden ingezet in het “MH New”, dat de “paraatstellingspijler” van de Medische Component vormt. Deze “paraatstelling” omvat eerst en vooral de medische paraatstelling van al het personeel van Defensie (medical readiness of the Force: door selectie, keuring, vaccinatie, screening, herconditionering). Daarnaast dient ze ook de professionele paraatstelling van het eigen medisch personeel van Defensie te verzekeren (readiness of the Medical Service: door training en onderhoud van de competenties in de verschillende ziekenhuisdiensten). De middelen en het personeel uit de operationele pijler die inzetbaar zijn in de verschillende subcapaciteiten van het Militair Hospitaal zullen, waar mogelijk en zo nodig, aangevuld of versterkt worden met middelen en personeel afkomstig van eventuele burgerpartners.

Er worden vijf businessmodellen gehanteerd. Een eerste bestaat uit die subcapaciteiten die volledig in handen van militairen dienen te blijven, gelet op het specifieke militaire karakter ervan (bv. de medische keuring van het operationeel inzetbare personeel). Een andere mogelijkheid voorziet in de tewerkstelling van militair personeel en materieel, aangevuld met burgerpersoneel (bv. bij het terug op niveau brengen van de fysieke geschiktheid in het Centrum voor locomotorische aandoeningen), met daarbovenop gebruik van door de burgersector geleverd medisch materiaal (bv. in de dienst radiologie). In ruil voor het ter beschikking stellen van personeel en materieel kan de civiele sector burgerpatiënten ontvangen en behandelen bij die gelegenheden waar het aantal militaire patiënten miniem is. Wanneer het gebruik van inzetbaar medisch materieel in het Militair Hospitaal verwaarloosbaar is, kan het militair medisch personeel aan de slag in een burgerorganisatie om zijn noodzakelijke competenties op het terrein te onderhouden. Een laatste model voorziet in een volledige uitbesteding indien er geen militaire operationele relevantie is, zoals in het geval van de bloedinstelling.

**94** Het hoeft geen betoog dat dit hybride model steeds de militaire autonomie dient te garanderen en nooit de voorbereiding of de uitvoering van de kerntaken van Defensie mag bemoeilijken. De voordelen zijn echter legio. Het model maakt het mogelijk om zich te concentreren op de kerntaken van een militair ziekenhuis, zoals het garanderen van de operationele medische steun, zowel op preventief als op curatief vlak. De uitdaging zal zijn om de geschikte partners te vinden en een optimaal beheersmodel te ontwikkelen. Met dit laatste zal het MH New echter nauwer aansluiten bij vergelijkbare burgerinstellingen en gemakkelijker integreren in het nieuwe Belgische concept van ziekenhuisnetwerken. De mogelijke rol van het MH New in dit netwerk is niet te onderschatten voor die niches die niet of nauwelijks ontwikkeld zijn in de burgersector. Zo heeft de Belgische medische dienst pionierswerk geleverd op het vlak van de faagtherapie, wat van fundamenteel belang is in de strijd tegen multiresistente bacteriën (zie het eerder verschenen artikel Faagtherapie: de medische toepassing van de evolutionaire wapenwedloop tussen bacteriën en fagen).

De aandachtige lezer zal opgemerkt hebben dat er in dit hybride model tot nu toe geen sprake was van een van de initiële opdrachten waarvoor het Militair Hospitaal gebouwd werd, namelijk “hulp aan de natie”. Na de aanslagen van 22 maart en de rol die het personeel van het Militair Hospitaal Koningin Astrid achteraf gespeeld heeft, zou dit een vanzelfsprekendheid kunnen lijken. Dit is echter niet het geval indien men zich focust op de kerntaken van Defensie: collectieve Defensie, collectieve veiligheid en het beschermen van Belgische onderdanen wereldwijd. Dit neemt echter niet weg dat MH New op een of andere manier kan bijdragen tot een federaal calamiteitenhospitaal, waarvoor de besprekingen eerstdaags zullen plaatsvinden met alle hierin betrokken departementen.

### **WIE DOET MEE?**

In het eerder vermelde artikel stelde de auteur dat “elke natie de militaire medische dienst zal krijgen die ze verdient”. Men zou deze stelling ook kunnen toepassen op het Militair Hospitaal. Onze maatschappij zou de vorige regeringsverklaring in verband met de nood aan een Militair Hospitaal ook in vraag kunnen stellen en vervolgens negatief beantwoorden. Ze zou kortzichtig kunnen stellen dat de taken van een Militair Hospitaal dezelfde zijn als eender welk ander ziekenhuis in België en voor een analoog systeem kiezen als in Groot-Brittannië. Maar ze kan dit enkel doen als ze blind is voor het feit dat een werknemer van eender welk Belgisch bedrijf over een andere preventiestructuur dient te beschikken dan de soldaat die naar een crisisgebied gestuurd wordt en daar zijn leven op het spel zet. Ze kan de ogen sluiten voor de medische behoeften die niet ontwikkeld worden doordat ze commercieel niet interessant zijn. Maar ze kan dit enkel doen als ze de realiteit negeert

van 22 maart waarbij alle militaire hulpverleners aangetoond hebben dat de medische vaardigheden die ze aangeleerd hebben om in militaire operaties te gebruiken, niet dezelfde zijn als deze die hun burgercollega's in België hanteren.

Gelukkig hebben onze beleidsverantwoordelijken een kader gecreëerd waarbij het Militair Hospitaal een plaats kan innemen in het Belgische ziekenhuislandschap. Defensie is klaar om de uitvoering van haar kerntaken te optimaliseren door het partnerschap met burgercollega's aan te gaan.

**TREFWOORDEN: Militair Hospitaal, hybride structuur, integratie ziekenhuisnetwerken**







# Deux siècles après la bataille, que retenir de Trafalgar ?

**Capitaine de vaisseau breveté d'état-major e.r. John Saussez**

Le capitaine de vaisseau breveté d'état-major John Saussez e.r. a occupé le poste de chef de la chaire Opérations maritimes au Collège de défense de 2006 à 2011, et a également enseigné l'histoire des guerres navales à l'École royale militaire de 2012 à 2015. Actuellement pensionné mais toujours passionné d'histoire maritime, il continue de donner des conférences sur ce thème.

*Krijgsgeschiedenis is voor iedere officier niet alleen de studie van de krijgsverrichtingen tijdens zee- en veldslagen maar ook van de geopolitieke en strategische context en van de eraan verbonden krijgsoctrine, tactiek en technologie. Met deze studie wil de auteur noodzakelijke kennis doorgeven aan de toekomstige aanvoerder om tijdens zijn commando met kennis van zaken en doordacht te beoordelen.*

*21 oktober 1805, Trafalgar, de Britse vloot gaat de confrontatie aan met de verzamelde Franse en Spaanse schepen. Aangevoerd door viceadmiraal Nelson halen de Britten een verpletterende overwinning die hen de heerschappij over de zeeën verzekert voor de komende eeuw. We leven nu in een tijdperk van nucleaire voorstuwing, geleide wapens en satellietcommunicatie; kan een zeeslag uit het tijdperk van de zeilschepen ons dan nog iets bijbrengen?*

La paix d'Amiens, conclue en 1802 entre la France et le Royaume-Uni, fut éphémère car elle ne prenait pas en compte la dimension économique des relations entre les deux pays. Du fait de la politique protectionniste française, les débouchés industriels britanniques sur le continent étaient toujours bloqués. De plus, les importations de produits agricoles continentaux étaient empêchées alors qu'elles étaient nécessaires au Royaume-Uni qui n'était pas autosuffisant en la matière. La France profita également de la paix pour partir à la conquête de nouveaux marchés au détriment du Royaume-Uni. La City, qui espérait que cette

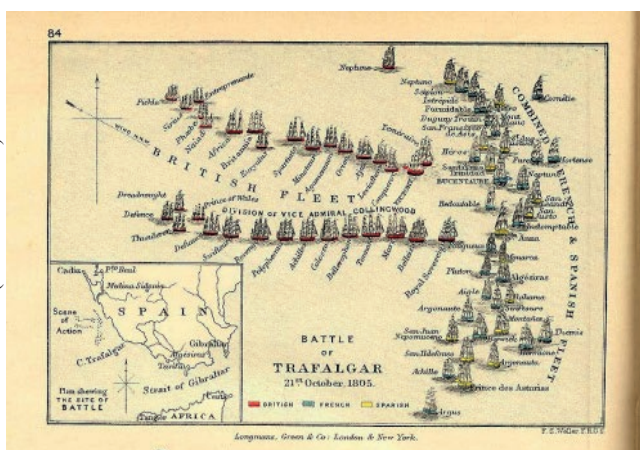
98 paix se transforme en traité commercial lui permettant de reprendre son activité, dut vite déchanter. De surcroît, sur le continent, Bonaparte prenait ses aises en Italie et en Hollande. Les hostilités entre les deux pays reprirent donc en mai 1803.

Napoléon réunit une armée au camp de Boulogne, dans le but d'envahir les îles Britanniques et d'en finir avec son ennemi. Pour permettre à la flottille de transport de traverser la Manche, il devait cependant obtenir une supériorité – au moins temporaire – contre la Royal Navy. À cet effet, il comptait rassembler ses deux flottes principales, celle de l'Atlantique, basée à Brest et celle de la Méditerranée, basée à Toulon. Mais elles étaient sous la surveillance constante de la Royal Navy qui exerçait un blocus, ce qui rendait leur jonction difficile. D'autres flottes pouvaient également être mobilisées pour cette action, à savoir la flotte espagnole, désormais alliée de la France, et les autres escadres présentes sur la façade atlantique, comme celle de Rochefort.

## QUATRE PLANS

Napoléon aurait proposé successivement quatre plans différents, chacun ayant pour objectif le rassemblement d'une grande force de navires et un mouvement dans la Manche. Les éléments communs à ces plans incluait de leurrer loin de la Manche les escadres britanniques en blocus, de réunir les escadres françaises et de faire progresser la flotte ainsi constituée jusqu'à Boulogne où elle escorterait la force d'invasion. Ces plans complexes, faisant « marcher » les flottes comme les armées de Napoléon, dépendaient d'événements peu probables tels que des conditions météorologiques favorables, l'évitement des forces britanniques et le succès de la manœuvre contre l'escadre britannique de la Manche.

© Public domain (Wiki Commons)



Les trois premiers plans, prévus pour une exécution entre la mi-1804 et le début de 1805 ne seront pas mis en œuvre pour diverses raisons – notamment, pour le second plan, l’interception des ordres envoyés à la flotte de Brest par les Britanniques.

Rassuré par les intentions de ses ennemis sur le continent, Napoléon élaborera un quatrième plan en mars 1805. La flotte de Brest, après avoir embarqué des troupes, devait se rendre au Ferrol afin de se joindre aux forces françaises et espagnoles qui s’y trouvaient. Cette force de 33 vaisseaux de ligne naviguerait ensuite vers les Antilles afin d’y attirer les Anglais en menaçant leurs colonies. Pendant ce temps, Villeneuve était censé avoir quitté Toulon et, après avoir percé en Atlantique en recueillant au passage la flottille de Cadix, naviguer au rendez-vous dans les Antilles. Les flottes réunies reviendraient alors pour couvrir l’invasion.

#### LA POURSUITE

La flotte à Brest, commandée par le vice-amiral Ganteaume, est étroitement surveillée par l’escadre de l’amiral Cornwallis. Le vice-amiral Nelson, à la tête de la Mediterranean Fleet qui fait face à l’escadre de Toulon, a décidé d’appliquer un blocus assez desserré ; il espère ainsi inciter Villeneuve à prendre la mer et ainsi pouvoir lui livrer bataille. Malgré les réticences de Villeneuve, qui a déjà connu la défaite contre Nelson à Aboukir en 1798, Napoléon pousse son amiral à appareiller.

Des tempêtes empêchent les navires britanniques de maintenir leurs positions de guet, ce qui permet à Villeneuve de faire voile le 29 mars 1805 et d’échapper au piège de Nelson. Il passe Gibraltar le 8 avril et arrive aux Antilles le 12 mai avec onze vaisseaux ainsi qu’une flotte espagnole, forte de neuf vaisseaux. Villeneuve, bien que pressé par les officiers de l’armée française de reprendre les îles conquises par les Britanniques, reste inactif un mois durant en l’attente de Ganteaume qui n’a pas pu quitter Brest ! Il apprend le 7 juin, à la suite de la capture d’un navire de commerce britannique, que Nelson est enfin arrivé dans les Caraïbes et décide, le 11 juin, de mettre le cap sur l’Europe.

Il est en vue du cap Finisterre, en Galice, début juillet, mais les vents contraires l’empêchent jusqu’au 22 juillet de remonter le golfe de Gascogne. Entre-temps, le vice-amiral Calder, qui montait la garde devant Rochefort et Ferrol, averti du retour des Français, rassemble ses quinze vaisseaux pour l’attendre au cap Finisterre. Dans la bataille qui suit, le 23 juillet, Villeneuve perd deux vaisseaux mais est dissuadé de poursuivre vers le nord ; malgré l’avantage du vent, il fait demi-tour pour La Corogne où il

**100** arrive début août. Les ordres de Napoléon qui l'attendent sont pourtant clairs : voguer au nord, vers Brest ! Nerveux devant les démonstrations de la Royal Navy, Villeneuve décide cependant de rejoindre Cadix au sud !

### **BLOCUS À CADIZ ET PLAN DE BATAILLE**

Mi-août, Cornwallis détache vingt de ses navires pour renforcer la flotte au blocus de Cadix. Nelson, revenu au Royaume-Uni, est chargé de commander cette flotte. Retardé par les réparations du Victory, il prend la mer le 15 septembre et ne rejoint ses escadres que fin du mois. Il place en observation devant Cadix une flottille composée de quelques frégates sous les ordres du capitaine Blackwood. Son corps de bataille, composé des vaisseaux de ligne, attend hors de vue, à environ 50 miles<sup>1</sup> au large. Il doit cependant détacher six d'entre eux du 2 au 15 octobre pour aller chercher du ravitaillement à Gibraltar.

Nelson avait préparé et affiné son idée de manœuvre en vue de la bataille : le 9 octobre déjà, il communiquait son plan dans un mémorandum secret<sup>2</sup>. Il anticipait que la flotte franco-espagnole se formerait en ligne de bataille traditionnelle. À cette époque, lorsque deux flottes s'affrontaient, elles se disposaient en deux files (d'où le terme de vaisseau de ligne) et naviguaient l'une vers l'autre. Elles remontaient lentement le vent et en se croisant, elles se canonnaient. Les deux flottes faisaient généralement demi-tour pour un deuxième passage face à face. La victoire tenait surtout au nombre de canons disponibles, à la rapidité de manœuvre des équipages et à la coordination entre les différentes unités de la flotte. Se trouvant en infériorité numérique, Nelson décida de bousculer les habitudes. Son idée principale consistait à vouloir briser la ligne de bataille de la flotte ennemie avec plusieurs unités, plutôt qu'avec une seule ligne de bataille.

Plusieurs de ses prédécesseurs avaient tenté cette manœuvre, mais seul l'amiral Duncan (à la bataille de Camperdown en 1797) l'avait fait avec deux colonnes. De plus, s'il parvenait à se placer vent arrière, il gagnerait en vitesse et le choc de ses escadres coupant la ligne ennemie permettrait qu'une bataille désordonnée se développe, de sorte que ses navires puissent submerger et détruire des parties de la formation adverse avant que d'autres navires ennemis ne soient en mesure de leur venir en aide.

---

<sup>1</sup> Environ 90 kilomètres (un mile marin équivaut à 1 852 mètres).

<sup>2</sup> *The Dispatches and Letters of Lord Nelson*, Nicholas Harris Nicolas, Chatham Publishing, London, 1997-98, Vol. VII, p. 89.

Ce plan présentait trois avantages : premièrement, il permettait à la flotte britannique d'arriver rapidement au contact de la flotte ennemie, réduisant ainsi le risque que celle-ci n'évite le combat. Deuxièmement, en brisant la ligne franco-espagnole, on en arriverait rapidement à une mêlée avec une série de combats individuels dans lesquels les Britanniques étaient susceptibles de l'emporter. Troisièmement, cette manœuvre permettait de réaliser une concentration décisive sur l'arrière de la flotte franco-espagnole, les navires de l'avant-garde devant se retourner pour supporter l'arrière-garde, ce qui prendrait un certain temps. Toutefois, le principal inconvénient était que les navires franco-espagnols seraient en mesure de diriger leurs tirs durant l'approche alors que la flotte britannique serait incapable d'y répondre.

Redoutant Nelson, Villeneuve semblait peu enclin à quitter Cadix, d'autant que ses capitaines s'y opposaient. Il recevra néanmoins l'ordre de revenir en Méditerranée : Napoléon le veut à Naples, mais il lui reproche aussi sa passivité<sup>3</sup>. Seule l'annonce, le 18 octobre, de l'arrivée de son remplaçant à Madrid, ajoutée aux renseignements signalant six vaisseaux britanniques à Gibraltar, le décide. Après une rapide préparation de ses navires, il quitte le port selon une formation en trois colonnes le 20 octobre et se dirige vers le détroit de Gibraltar. Le soir même, l'Achille signale les navires britanniques à leur poursuite dans le nord-est. Durant la nuit, Villeneuve décide de former sa flotte sur une ligne et de se préparer au combat.



<sup>3</sup> Dans une missive du 14 septembre, il l'enjoint de se battre : « Notre intention est que, partout où vous trouverez l'ennemi en forces inférieures, vous l'attaquiez sans hésiter et ayez avec lui une affaire décisive. »

## LA BATAILLE

Nelson, modérant habilement sa poursuite pendant la nuit, conserve l'avantage du vent. Aux premiers rayons du soleil, le lundi 21 octobre vers 6 heures, la flotte britannique est en vue de la flotte franco-espagnole. Elle prend le vent et descend sur l'ennemi en deux colonnes. Villeneuve ordonne de former sa ligne de bataille en route vers le sud. Bien que le vent soit faible, la houle est restée forte.

Vers 8 heures, les vaisseaux britanniques se sont globalement formés en deux colonnes ; leur vitesse est d'environ 2 nœuds et ils sont à quelque 6 miles nautiques de la flotte franco-espagnole. Villeneuve estimant que Nelson tente de lui couper la route vers Cadix, ordonne de virer de bord et mettre le cap vers le nord. À cause du peu de vent et de la houle, cette manœuvre prendra jusqu'à deux heures pour certains navires et amènera encore plus de désorganisation dans la ligne franco-espagnole.

Nelson – à bord du *Victory* – est à la tête de sa division (au vent), constituée de quatre navires de premier et second rang accompagnés de huit autres navires de ligne. La division sous le vent est menée par le vice-amiral Collingwood, à bord du *Royal Sovereign* ; elle compte trois navires de premier et second rang et douze autres navires de ligne. À l'instar de la flotte franco-espagnole, les divisions britanniques ne sont pas parfaitement formées, mais peu importe.

Comme les divisions britanniques approchent, les navires français et espagnols ouvrent le feu. Leurs bordées martèlent les Britanniques qui ne peuvent y opposer que leurs canons de proue. Peu avant midi, Nelson, ne voyant pas encore où est le navire amiral de l'ennemi, décide de pousser vers l'avant-garde. Lorsque Villeneuve fait finalement hisser sa marque sur le *Bucentaure*, Nelson fait porter le *Victory* sur celui-ci. La flotte franco-espagnole est étendue sur un arc assez long et leur ligne de bataille n'est pas assez compacte ni bien formée, ce qui ouvre aux Britanniques un passage pour les doubler. Les navires font à peine 1 nœud, car ils naviguent au près et le vent est toujours très faible.

C'est Collingwood qui fera contact le premier, suivi ensuite par Nelson. Les Britanniques parviennent à briser la ligne franco-espagnole environ au tiers de sa longueur depuis l'avant-garde. Celle-ci sera empêchée de participer à la phase d'ouverture de la bataille, la direction et la faiblesse du vent les empêchant de revenir au combat à temps pour influencer sur le résultat. Dans la mêlée générale qui s'ensuit, le *Victory* se prend dans les mâts du *Redoutable* dont l'équipage tente l'abordage. C'est alors qu'une balle de fusil tirée des hauteurs du 74-canon français frappe Nelson à l'épaule gauche et va se loger à côté de sa colonne vertébrale.



La discipline et la cadence de tir supérieure du côté britannique, résultat d'années d'entraînement sur mer, porteront leurs fruits. Les navires de Nelson sont sévèrement malmenés, mais aucun ne sera coulé ni capturé. En revanche, les Franco-espagnols perdent dix-huit vaisseaux de ligne et déplorent quelque 3 000 marins tués ou noyés, 2 500 blessés et plus de 7 000 prisonniers. Pour les Anglais, cependant, la victoire est amère : Nelson meurt dans les tréfonds du Victory à la fin de la bataille. Toutefois, malgré la férocité du combat, ils ne comptent qu'environ 500 morts et moins de 1 300 blessés.

### **CONSÉQUENCES**

La victoire britannique n'eut pas d'effet majeur sur la stratégie terrestre de Napoléon, car il avait déjà abandonné son projet d'envahir l'Angleterre bien avant Trafalgar. Le 26 août, l'armée d'Angleterre, rebaptisée la Grande Armée, avait levé le camp de Boulogne et marché vers l'est où elle sera engagée en Autriche. L'importante victoire remportée par Bonaparte à Ulm le 20 octobre étouffa quelque peu les échos de la bataille de Trafalgar ; mais le fait est qu'il restera ainsi enfermé en Europe et que cette défaite en mer marquera le début de sa chute. En quelque sorte, c'est lors de cette bataille que résonnèrent les premiers coups de canon de Waterloo.

Trafalgar est aussi la dernière grande bataille de la marine à voiles ; elle clôt définitivement la lutte pour la prépondérance maritime opposant depuis plusieurs siècles la France et l'Angleterre. Cette victoire confirme définitivement la suprématie des Anglais sur les mers. Si, dès avant la bataille, le risque d'une invasion était déjà levé, il disparut totalement à sa suite, la marine française n'osant jamais plus affronter les escadres britanniques en mer. Politiquement, les résultats de Trafalgar ne doivent pas être sous-estimés, constituant tant en Europe continentale qu'au Royaume-Uni un contrepoids moral aux victoires terrestres de la Grande Armée dans les années qui suivirent.

### **CONCLUSIONS**

Outre le fait que les flottes ne se manœuvrent pas comme des armées, les quatre plans élaborés par Napoléon étaient bien trop sophistiqués et ne tenaient pas compte de la complexité de l'environnement maritime – notamment l'aspect aléatoire des communications sur de longues distances – de l'impact des conditions météorologiques et de l'entraînement des escadres britanniques. Les leçons de Trafalgar se situent, sans aucun doute, dans le domaine de l'innovation tactique et du commandement.

**104** Dans ce dernier domaine, nous pouvons apprendre du style de leadership de Nelson (ce qu'il appelait lui-même « *the Nelson's touch* »), voire dresser un tableau des similitudes avec la doctrine de leadership promue par la Défense<sup>4</sup>. En guise de conclusion, je voudrais faire quatre parallèles qui confirment ces éléments de la vision du leadership à la Défense.

**1. Le leadership est centré sur l'obtention de résultats.** Les subalternes de Nelson appréciaient de travailler pour lui parce qu'ils savaient qu'ils pourraient exercer leur esprit d'initiative et leurs compétences. Si la mission réussissait, Nelson veillait à ce que ses subalternes soient reconnus et reçoivent une récompense appropriée. Si les choses tournaient mal, Nelson, en tant que commandant en chef, se considérait comme responsable des résultats de son équipe et en assumait seul les conséquences. Cette attitude insufflait à ses subalternes la confiance pour agir et prendre des risques calculés. Aujourd'hui, nous parlerions d'« autonomisation » (« *empowerment* » en anglais).

**2. Communiquer de manière efficace, la pierre angulaire du leadership.** Nelson savait très bien communiquer. Outre la production d'un mémorandum expliquant ce qui était attendu de ses subalternes, il les a aussi conviés aux dîners et conseils de guerre pour discuter de son idée de manœuvre et de ses intentions, de sorte qu'aux moments nécessaires dans la bataille, ils étaient en mesure d'exercer un jugement approprié. Nelson, très judicieusement, s'est limité à prescrire l'objectif (*what*) et la raison (*why*) de l'action ; il a laissé l'exécution des détails (*how*) à son équipe. Il a également formulé son intention de façon extrêmement simple et claire ; on retrouve son schéma de manœuvre sur une simple feuille de papier. Aujourd'hui où se chevauchent stratégies, plans, modèles, initiatives, priorités, etc., le rôle du chef est de focaliser son équipe sur ce qui est essentiel : la mission.

**3. Inspirer en donnant l'exemple.** La première règle de la guerre est de faire soi-même ce que l'on exige de ses hommes. Servir sur un vaisseau à la fin du XVIIIe siècle n'était pas chose facile. Lors du combat, l'équipage était entassé dans des espaces confinés, le bruit des canons résonnait de manière assourdissante et les hommes dans les ponts inférieurs ne pouvaient rien voir de la bataille. Les dégâts causés par les boulets de canon et les milliers d'échardes explosant à l'impact de ceux-ci à travers les parois provoquaient d'horribles blessures. La profession médicale étant ce qu'elle était à l'époque, des blessures qui se traitent aujourd'hui sans problèmes s'avéraient alors souvent fatales ou entraînaient une amputation. Ce n'était pas l'époque des officiers généraux conduisant les opérations loin derrière le front mais, durant la bataille, la plupart

---

<sup>4</sup> Leading by example – La vision du leadership de la Défense, 2017.

des amiraux se trouvaient au centre de leur formation. Nelson voyait cela différemment ; il tenait à être à la tête de la ligne de bataille. Non seulement ses marins apercevaient le navire amiral être le premier sous le feu ennemi, mais ils voyaient leur amiral, comme eux sur le pont, courir les mêmes dangers. Nelson, saisissant les réalités du combat, avait rapidement compris que, si les chefs donnent l'exemple, leurs subalternes se montreront, plus que probablement, à la hauteur. Nelson était très apprécié de ses hommes, parce qu'il s'exposait aux mêmes dangers qu'eux, et à leurs côtés.

**4. Les leaders s'attachent à renforcer la cohésion de groupe.** La confiance est un motivateur puissant. Lorsqu'il se dirige vers la flotte ennemie, Nelson fait hisser ce qui deviendra le message le plus célèbre à la veille d'une bataille navale : « L'Angleterre s'attend à ce que chaque homme fasse son devoir ». Mahan a écrit que la confiance de Nelson en ses subalternes reposait « sur la présomption que les autres auraient la même dévotion pour le devoir, la même ardeur pour exécuter les ordres [...] qu'il avait lui-même ». Avant que les premiers coups de canon n'aient été tirés à Trafalgar, son message à tous laissait entendre qu'il avait confiance en eux et qu'il était certain qu'ils feraient tous leur devoir. Nelson avait une foi absolue en ceux qui le suivaient.

La leçon principale de cette bataille est donc celle d'un leadership dépassant le temps et la technologie, celle de l'établissement par le commandant d'une vision claire pour ses subalternes. Le plus grand talent de Nelson a été sa capacité de transmettre sa vision, sa doctrine à ses amiraux et ses commandants. Son mémorandum reprenait, outre une approche tactique, ses principes essentiels pour livrer la prochaine bataille : saisir et conserver l'initiative. Cette capacité à mobiliser ses subalternes est particulièrement pertinente dans l'environnement militaire actuel où la gestion de la bataille – bien que menée avec des moyens hautement technologiques – doit toujours composer avec un problème de saturation d'informations.

**MOTS-CLÉS: Histoire, Batailles, Nelson, Leadership**



# Geen visie zonder perspectief

## Het verschil tussen selectieve hype en overwogen strategie

**Rik VAN HOECKE**

Majoor stafbrevethouder Rik Van Hoecke, ir., is momenteel werkzaam bij het Commando van de Landcomponent. Zijn internationale ervaring omvat onder andere Benin, Libanon en het United States Army Command and General Staff College (Fort Leavenworth, Kansas).

*En suivant le cours supérieur d'état-major, l'auteur s'est penché sur la défense collective et la nécessité pour l'OTAN de redéfinir celle-ci. L'inspiration pour l'avenir peut souvent se nourrir du passé, à condition d'opérer l'indispensable actualisation avec un esprit critique. Carl von Clausewitz, assurément un des phares de la pensée militaire, peut-il encore éclairer la réflexion des stratèges du XXI<sup>e</sup> siècle ?*

*Dans son ouvrage Vom Kriege, ce dernier souligne à maintes reprises l'importance de la crédibilité et de la volonté, deux notions centrales dans les discussions actuelles autour des conflits asymétriques, de l'opinion publique et de la communication stratégique. En revisitant des concepts typiquement clausewitziens comme la « bataille décisive », l'auteur propose un retour du bon sens, de l'analyse critique et du leadership. Les conclusions pour une nouvelle vision de la défense collective en découlent aussitôt.*

---

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



**108** Het verleden is voorbij en komt niet meer terug.

Zeer zeker.

Tegelijk rijmt het heden maar al te vaak met gebeurtenissen uit het verleden. Waarom dus niet profiteren van de lessen en inzichten van onze voorgangers? Wellicht een van de bekendste illustraties is de Amerikaanse generaal Patton die voor de keuze van de oversteekplaatsen over de Rijn in 44-45 laconiek zei dat wat goed genoeg was voor Julius [Caesar] ook goed genoeg was voor [hem]. En winnen deed hij.

In de huidige tijdsgeest van grote trendbreuken, paradigmaverschuivingen en steeds snellere en radicalere vernieuwing wordt terugblikken en reflectie nochtans wel eens meewarig bekeken of op zijn best ongeduldig afgerond als de zoveelste *tick in the box*. Vooruit met die geit. Onze wereld is immers veel complexer dan die van pakweg 200 jaar geleden en wat toen voor onmogelijk werd gehouden, is nu allang dagelijkse kost.

Het is niet anders in het militaire domein waar onder andere de *new wars scholars*<sup>2</sup> en aanhangers van de *fourth-generation warfare*<sup>3</sup> stellen dat grootschalige, interstatelijke en conventionele oorlogvoering voltooid verleden tijd is. De wereld van vandaag is dichtbevolkt, geïnterconnecteerd en hypertechnologisch, en de conflicten sinds de val van de Muur zijn sluimerend, aanslepend, irregulier en van lage intensiteit. Grote beslissende veldslagen en denkers als von Clausewitz zijn volgens deze strekking daarom totaal achterhaald. Een best geloofwaardige stelling als we de afgelopen drie decennia beschouwen.

---

<sup>2</sup> New wars scholars zoals Martin van Creveld argumenteren dat de eeuwenoude patronen van geweld veranderen en dat de aard van hedendaagse conflicten of oorlog kwalitatief anders is dan vroeger.

<sup>3</sup> Fourth-generation warfare (4GW) stelt dat in de toekomstige conflicten de lijn tussen oorlog en politiek enerzijds en combatants en burgers anderzijds verder zal vervagen. Natiestaten zullen hun monopolie op geweld en georganiseerde gevechtsformaties verliezen en premoderne vormen van geweld en conflict zullen opnieuw aan belang winnen.



## Four Generations of Warfare Theory

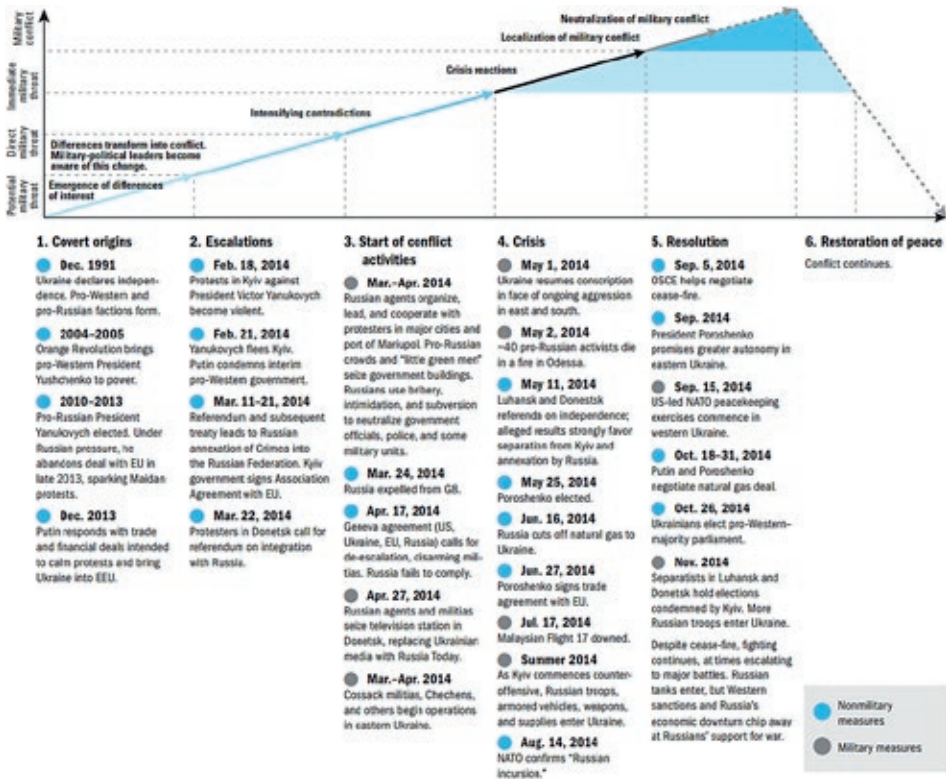
1. Mass/manpower  
Westfalia Treaty (1648) to WWI (1915)
2. Firepower  
US Secession War to Interbellum (1939)
3. Maneuver  
WWII to Fifties / Desert Storm
4. Asymmetrical  
Vietnam to present

De vier generaties van oorlogvoering<sup>4</sup>.

Even veel schrijvers beargumenteren echter dat de fundamentele aard van mens en oorlog helemaal niet veranderd is en ook niet zal of kan veranderen. Zij waarschuwen voor spectaculaire, tendentieuze en vooral beperkt houdbare conclusies die de aandacht van beleidsmakers en militairen afleiden van de wezenlijke strategische langetermijnevoluties. Lage-intensiteitsconflicten (LIC) mogen de afgelopen decennia dan wel dominant gebleken zijn, de strategische impact ervan verbleekt volledig bij de potentiële aardverschuivingen als gevolg van grote conflicten tussen grootmachten (*major powers*). De mode van de dag moet met andere woorden in een breder, historisch perspectief geplaatst worden om in te zien dat ondanks alle hype rond zogenaamde nieuwe fenomenen of trendbreuken er bar weinig veranderd is aan de essentie van oorlogvoering en vredehandhaving. De verbluffende Russische “hybride” cocktail van irreguliere en conventionele acties tegen Oekraïne (staat tegen staat!) kon het niet beter illustreren. Door deze aanpak slaagde Rusland erin om zich opnieuw als regionale grootmacht te plaatsen.

---

<sup>4</sup> Synthese op basis van David Jordan et al., *Understanding Modern Warfare*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.



© The United States Army Special Operations Command, Fort Bragg, North Carolina

Vandaag slaan de beroepsanalisten en columnschrijvers ons om de oren met trendy kreten als “complex”, “hybride”, “resilience” en “burgerparticipatie” die deze “nieuwe” inzichten dan aanwenden om voor de ene of andere beleidswissel te argumenteren. Het zijn al even duidelijke symptomen van de typisch oppervlakkige analysedrift en sensatiezucht van deze tijd. Maar hoe scheid je het kaf van het koren? En hoe kan je tijdig innoveren zonder in de oude valkuilen te lopen?

Net als bij de *new wars scholars* kan een breder historisch perspectief ons veel tijd en moeite besparen. Werken als *Vom Kriege* – de lijvige, bijna 200 jaar oude filosofische onderzoeksbundel van Carl von Clausewitz – bieden daarbij een degelijke basis. Of hoe het verleden tegelijk een inspiratiebron en een flaterverzekering kan zijn.

## ZO COMPLEX?

111

Het aantal strategische analyses dat onze huidige wereldomgeving als sterk geglobaliseerd en complex betitelt, is al lang niet meer bij te houden. Een snelle terugblik in de Europese en Aziatische geschiedenis toont echter dat globalisering hoegenaamd geen nieuw fenomeen is en dat de Europese veiligheidsomgeving in vroegere periodes, zoals in de 5e en 6e eeuw na Christus, bezwaarlijk eenvoudig, laat staan weinig complex genoemd kon worden. Verandering, globalisering en complexiteit zijn met andere woorden van alle tijden, de grote uitdaging ligt eerder in de intensiteit en snelheid van verandering die vandaag opmerkelijk hoog blijken.

Stilaan verschuift de focus daarom ook binnen de NAVO van “complex” naar de noties van “versnelde verandering”, “diepe onzekerheid” en hoe daarmee om te gaan. Daarmee keert de NAVO terug naar de basiswerken als *Vom Kriege* waarin oorlog omschreven wordt aan de hand van begrippen als “kans”, “frictie”, “mist” en “onzekerheid”.

Evident? Blijkbaar niet ...

*Vom Kriege* gaat bovendien verder en verwijst naar leiderschap, wilskracht en het inzicht – “genie” – van de leider als antwoord op die diepe onzekerheid. Een aanmaning die kan tellen in tijden van risicoaversie, communicatie-uitdagingen, interne verdeeldheid en oeverloze besluitvorming. Termen als “complex” helpen ons hier weinig. Leiderschap en daadkracht des te meer.

## HYBRIDE REVOLUTIE?

Een andere modieuze term vandaag is “hybride” oorlogvoering, in het bijzonder sinds de Russische acties in Oost-Oekraïne en de Krim; een interstatelijk conflict ondanks de nucleaire ontrading.<sup>5</sup> Na de eerste verwondering rijst de vraag echter hoe nieuw het fenomeen werkelijk is. Dat er tussen de twee extremen van conventionele, reguliere oorlogvoering enerzijds en irreguliere methoden anderzijds een oneindige waaier aan tussenvormen bestaat, is een non-statement. In tijden van snelle verandering en diepe onzekerheid kan geen enkel type van

---

<sup>5</sup> Hybride oorlogvoering wordt omschreven als multimodale of multivariërende oorlogvoering die de klassiek onderscheiden vormen van oorlog combineert in plaats van ze gescheiden te voeren: conventionele, irreguliere, terroristische en zelfs criminele vormen. Tactieken en technieken worden op innovatieve wijze door elkaar en gelijktijdig tegen de opponent ingezet teneinde een asymmetrisch voordeel te bekomen.

**112** oorlogvoering als zeker of zelfs maar dominant beschouwd worden<sup>6</sup>. Vanuit een clausewitziaanse logica van thesis (reguliere oorlog) en antithesis (irreguliere oorlog) is hybride dan ook de normale, te verwachten synthese in de zoektocht naar een asymmetrisch voordeel. Hijzelf verwoordde het met de stelling dat oorlog meer is dan een kameleon met vele facetten die alle in meer of mindere mate tegelijk voorkomen, afhankelijk van de context.

Dit neemt echter niet weg dat de NAVO het blijkbaar moeilijk heeft om een succesvolle en beslissende – *decisive* – strategie tegenover hybride dreigingen uit te werken. De Alliantie worstelt daarbij met wettelijke en morele beperkingen, lange en moeilijke besluitvorming, ettelijke *caveats* en een permanent risico op strategische nederlaag door druk vanuit een sterk beïnvloedbare publieke opinie. Of hoe oorlog, politiek en publieke opinie inderdaad nauw verbonden zijn<sup>7</sup> en Rusland met zijn regimetype in het voordeel lijkt.

Clausewitz bekeek het vanuit drie invalshoeken: zijn “drievuldigheid” van volk, politiek en krijgsmacht. Met een verdeeld en deels risicoavers politiek establishment enerzijds en een door nepnieuws (*fake news*) vertwijfelde westerse publieke opinie met weinig affiniteit met defensie anderzijds zal de militaire oplossing inderdaad weinig kans op slagen hebben. Zeker wanneer een revisionistische grootmacht als Rusland daarbij nog eens extra ambiguïteit creëert door agressieve propaganda, subversieve acties en de inzet van vermomde strijders en gewapende burgers of “protestanten” in niet-gedeclareerde conflicten.



von Clausewitz' drievuldigheid.

<sup>6</sup> Colin S. Gray, *Future Warfare: Another Bloody Century* (London: Weidenfeld & Nicolson, 2005), p. 56.

<sup>7</sup> Een verwijzing enerzijds naar Clausewitz' statement dat oorlog slechts de voortzetting is van politiek en anderzijds naar zijn zogenaamde drievuldigheid van staat, volk en militair apparaat. *Ibid*, 88.

Intussen worstelen de westerse defensies nog steeds met de hybride notie ondanks het feit dat de Russische generaal Gerasimov zelf heeft beklemtoond dat de nieuwe Russische aanpak niet anders is dan de westerse doctrine<sup>8</sup>. De overeenkomsten tussen de eerste fases van de Gerasimovdoctrine en wat het Westen “fase 0” noemt, zijn inderdaad overduidelijk. “Hybride” blijkt dus niet meer dan een modieuze hype voor oeroude principes als asymmetrisch voordeel en verrassing. Een perfecte “canard” waarop onze snelle, hippe maatschappij met een chronisch gebrek aan historische relativering zich graag blindstaart.

### **GEEN BESLISSENDE VELDSLAGEN MEER IN DE 21STE EEUW?**

Bovenstaande discussie illustreert tevens de gevolgen van een gebrek aan vastberadenheid in het Westen. De Russische overwinning was inderdaad enkel mogelijk dankzij de westerse aarzeling en uiteindelijke aanvaarding van het fait accompli. Eén vastberaden optreden van het Oekraïense leger of de NAVO had inderdaad wellicht volstaan om een heel andere uitkomst op te leveren.

Tegenover de optie van een aanslepende uitputtingsoorlog in een eindeloos conflict stelde Clausewitz 200 jaar terug al het alternatief van de snelle uitkomst door wat hij de vernietigingsslag noemde. De voorwaarde is echter een overtuigende en grootschalige inzet van militaire, politieke en civiele middelen; een les die Rusland niet is vergeten en ons terug bij de clausewitziaanse drievuldigheid brengt.



---

<sup>8</sup> De generaal stelt daarin dat zijn inspiratie voor de nieuwe Russische aanpak kwam van het westers optreden in o.a. Irak. Generaal Valery Gerasimov, “The Value of Science in Prediction,” *Military-Industrial Kurier*, 27 februari 2013, geraadpleegd op 20 december 2016, <https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war/>.

**114** Beslissende veldslagen zijn dus verre van irrelevant geworden. De vraag vandaag is eerder hoe ze geleverd moeten worden en hoe de tactische overwinningen vertaald moeten worden in een duidelijke eindzege. Ook dit is echter niets nieuws. Clausewitz stelde al dat oorlogen alleen geen beleidsdoelstellingen realiseren, maar wel de machtsverhoudingen kunnen wijzigen waardoor de opponent bepaalde politieke doelstellingen moet aanvaarden. Hij beweerde evenmin dat één enkele slag de eindobjectieven gegarandeerd zou realiseren. De notie van *decisiveness* lijkt in het Westen dus verworden geraakt tot een onjuiste karikatuur van wat het oorspronkelijk was.

In se is het begrip nochtans zeer eenvoudig. De ene kant wint *decisively* omdat de andere kant zijn verlies aanvaardt. Vooral in irreguliere oorlogsvormen die steunen op grote volksbewegingen is het doen aanvaarden van een politieke doelstelling echter geen evidentie en in elk geval zelden te bereiken met één enkele, militaire veldslag. In dergelijke context is *decisive victory* dan ook enkel mogelijk door een overweldigende en volgehouden inspanning. En daarmee zijn we terug bij Clausewitz' driebuldigheid, geloofwaardigheid en wil.

### **EN BELGIË?**

Het goede nieuws is dat de strategische visie van 29 juni 2016 veel van de bovenstaande punten onderkent en, op het vlak van defensie in België, een trendbreuk inluidt met de voorbije decennia. Zo vermeldt de visie een duidelijke nood aan meer en betere communicatie om de broodnodige publieke steun en zowel interne als externe betrokkenheid te versterken. Verder erkent de visie de dreigingen in het oosten en zuiden van Europa, de druk op de trans-Atlantische band en de nood aan meer en diepere samenwerkingsverbanden. Tot slot is er een belangrijk investeringsluik dat een eerste aanzet geeft om de jarenlange onderinvestering in Defensie te verhelpen.

Daarentegen legt de bovenstaande discussie tevens een aantal pijnpunten bloot.

Ondanks de duidelijke erkenning van een permanent veranderende en zeer onzekere veiligheidsomgeving en de daaruit voortvloeiende nood aan een sterker aanpassingsvermogen, wordt er toch opnieuw voor gekozen om de polyvalentie en brede waaier aan inzetopties van de Belgische Defensie nog verder in te perken. Vooral de Landcomponent wordt verder gereduceerd, zowel kwantitatief als kwalitatief. Tegelijk verwerpt het visiedocument, om louter budgettaire redenen, een vernieuwde Belgische bijdrage aan de door de NAVO gevraagde verhoogde slagkracht



(*decisiveness*) in de vorm van landcapaciteiten op het gebied van *high-end warfare*. Ons land blijft zich zo eenzijdig focussen op lichtexpeditionaire en lichtgemotoriseerde landcapaciteiten. Hoewel deze lichte capaciteiten onmiskenbaar noodzakelijk blijven, stellen we tegelijk vast dat de geplande miljardeninvesteringen van de strategische visie ons land in 2035 een defensie zullen opleveren die veelmeer beantwoordt aan het expeditionaire NAVO-concept van 2010 (Lissabon) dan aan de noden van de Alliantie in 2017, laat staan de veiligheidsomgeving van 2035.

In dat kader is het toch verwonderlijk dat een land dat volop inzet in partnerschappen en waarvan de strategische belangen onlosmakelijk verbonden zijn met de NAVO en de EU zo weinig rekening houdt met de wensen en verzuchtingen van diezelfde instellingen en partners. Tegelijk is het even verwonderlijk dat een land dat zich in het verleden herhaaldelijk te laat heeft aangepast aan de veranderende veiligheidsomgeving en daardoor tweemaal totaal verzwakt in een militair conflict verwickeld raakte, zo gemakkelijk opnieuw in eenzelfde doodlopende logica belandt. Blindweg de jongste hype volgen of hopen dat het wel goed komt, zijn echter nooit bijster betrouwbare strategieën gebleken.

De mentaliteitskentering en de strategische visie bieden nochtans ongekende opportuniteiten voor Defensie. Het loont dan echter wel de moeite om eerst eens achterom te kijken en niet zomaar de vele inzichten uit het verleden als oubollig of voorbijgestreefd naast zich neer te leggen. Hoewel dit artikel niet tot doel heeft goedkope kritiek te spuien op net diegenen die ons land en Defensie willen vooruitduwen, wil het wel de aandacht vestigen op een aantal incoherenties op basis van historisch perspectief.

Ondanks de grote veranderingen van de afgelopen decennia zijn grote interstatelijke conflicten in Europa allesbehalve verleden tijd. Tegenover verandering, onzekerheid en conventioneel-hybride dreigingen zal Defensie daarom enkel betekenisvol – *decisively* – kunnen bijdragen door meer slagkracht, polyvalentie, integratie en partnerschappen in alle domeinen. De Belgisch-Franse samenwerking in het landdomein is daarom zeker een goede zet. Daarentegen lijkt er nog steeds geen intentie om opnieuw te investeren in de broodnodige *high-intensity warfare* landcapaciteiten. De weg naar *decisiveness* is dus nog lang, terwijl net daar de ware meerwaarde van een organisatie als Defensie ligt. En als de geschiedenis wel één grote boodschap mee te geven heeft, dan is het dat organisaties die hun unieke bijdrage niet waarmaken, ook geen echte meerwaarde bieden en dus gedoemd zijn. Ook de strategische visie van 2016 kan daarom geen eindpunt zijn en moet verder evolueren met de veiligheidsomgeving.

**116** “*Change or die,*” inderdaad, maar niet “*n’importe comment.*”

**TREFWOORDEN:** new war scholars – Clausewitz – decisiveness – hybride oorlogvoering

### **Beknopte bibliografie voor de geïnteresseerde lezer**

- David Jordan et al., *Understanding Modern Warfare* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).
- Martin van Creveld, *On Future War* (Bloomsbury: Brassey’s, 1991), 20.
- Tony Corn, “Clausewitz in Wonderland,” Hoover Institution - Policy Review, September 1, 2006, 1, (<http://www.hoover.org/research/clausewitz-wonderland>).
- Colin S. Gray, *Future Warfare: Another Bloody Century* (London: Weidenfeld & Nicolson, 2005).
- Bart Schuurman, “Clausewitz and the ‘New Wars’ Scholars.” *U.S. Army War College Quarterly* 40, no. 1 (Spring 2010): 89. (<http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/>).
- Barry K. Gills, *Globalization and Global History* (New York, NY: Routledge, 2006).
- Geoffrey Parker, *Cambridge Illustrated History of Warfare* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).
- *Strategic Foresight Analysis: 2013 Report* (Norfolk, VA: NATO Headquarters Supreme Allied Commander Transformation, 2013).
- Riccardo Alcaro and Sonia Lucarelli, *Dynamic Change: Rethinking NATO’s Capabilities, Operations and Partnerships* (Bologna: Università di Bologna, 2012).
- *Making Good Decisions Without Predictions: Robust Decision Making for Planning under Deep Uncertainty* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2013).

- Frank G. Hoffman, “Hybrid Warfare and Challenges,” *Joint Forces Quarterly* no. 52 (1st quarter 2009).
- Andreas Jacobs and Guillaume Lasconjarias, “NATO’s Hybrid Flanks – Handling Unconventional Warfare In The South And The East,” *Research Division – NATO Defense College, Rome*, no. 112 (April 2015).
- Sascha-Dominik Bachmann and Håkan Gunneriusson, “Hybrid Wars: The 21st-Century’s New Threats to Global Peace and Security,” *Scientia Militaria - South African Journal of Military Studies* 43, no. 1 (2015).
- Dave Johnson, “Russia’s Approach to conflict – Implications for NATO’s Deterrence and Defence,” *Research Division – NATO Defense College, Rome*, no. 111 (April 2015).
- Xavier Pintat, *NATO’s Readiness Action Plan: Assurance and Deterrence for the Post-2014 Security Environment* (Brussels: NATO Parliamentary Assembly - Defence And Security Committee, October 2015).
- Andrius Bivainis, “On the Clausewitzian Challenge in Eastern Europe,” *Lithuanian Foreign Policy Review* 33 (2015): 17, accessed January 4, 2017, <http://lfpr.lt/issues/33/>.
- Jānis Bērziņš, *Russia’s New Generation Warfare in Ukraine: Implications for Latvian Defense Policy* (Riga: National Defence Academy of Latvia: Center for Security and Strategic Research, April 2014).
- Peter Paret, *Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986).



REALISATION DANS LE CADRE  
DU PROGRAMME  
DE PARTENARIAT MILITAIRE  
BELGO-CONGOLAIS

## Attaché de défense ! Qu'en est-il ?

*De la diplomatie certes, beaucoup de rigueur, de sens du compromis, d'abnégation, de loyauté sans faille au pays, mais surtout... une bonne dose de sens humain et de philosophie*

### **Steve VERMEER**

Le colonel Steve VERMEER quitte l'École royale militaire (ERM) en 1986, son diplôme de polytechnicien en poche. Après une carrière relativement classique faite de fonctions aussi nombreuses que variées, il effectue son premier contact avec la République démocratique du Congo en 2006, lorsqu'il commande le détachement UAV (acronyme de « unmanned aerial vehicles », véhicule aérien sans pilote) de la mission de l'Union européenne EUFOR RD Congo. Depuis juillet 2013, il y occupe la fonction d'attaché de défense.

*Het leven van een defensieattaché kan beschreven worden aan de hand van de « drie ol's »: protocol, alcohol, cholesterol. Een defensieattaché is een oude en gefrustreerde kolonel die dik betaald wordt om niets te doen. Een defensieattaché heeft niets anders te doen dan paraderen in de salons ... Denkt u dat? Dan moet u niet verder lezen en mag u naar het volgende artikel gaan.*

*Maar als u van mening bent dat een defensieattaché de onmisbare veiligheidsraadgever van een ambassadeur is, alsook de verplichte tussenpersoon tussen de Defensiestaf van België en die van het land waar hij geaccrediteerd is, of als u niets weet van de moeilijke, toch boeiende, taken die hij moet verrichten, en bent benieuwd om iets nieuws bij te leren, dan kunt u rustig verder lezen. U gaat waarschijnlijk een nieuwe wereld ontdekken ...*

Il n'est pas dans mes intentions d'écrire un énième article sur la République démocratique du Congo (RDC) ou de me limiter à une description fastidieuse des tâches formelles de l'attaché de défense. Cela n'aurait pas d'autre intérêt que d'assurer à la présente revue le nombre de pages requis. Au cours de cet article, je me permettrai d'essayer, en toute modestie, de décrire les difficultés, mais aussi la beauté de cette fonction que longtemps, je l'avoue, j'avais tendance à dénigrer...





**120** En effet, lorsque j'étais encore sur les bancs de l'École royale militaire, cette fonction n'évoquait rien de particulier chez moi, si ce n'était la conviction qu'elle était loin de mon idéal d'officier opérationnel... « Un officier ne doit pas perdre son temps à parader d'un salon à un autre, d'une réception à une autre, d'un cocktail à un autre ! », « Un officier est fait pour le terrain, pour commander ses hommes dans des situations difficiles, pour gagner la guerre par les armes ! », « Laissons les diplomates palabrer entre eux, la solution ne viendra pas d'eux de toute façon ! »... C'était aussi l'époque où, jeunes officiers ambitieux et n'ayant peur de rien, nous nous entendions dire que les attachés militaires de l'époque n'étaient souvent que de brillants colonels déçus de ne pas avoir été retenus généraux, et à qui l'on « donnait », à titre de gratitude pour services rendus, et pour les « consoler », un poste de fin de carrière, si pas toujours glorieux, pensions-nous, du moins bien rémunéré, histoire de les garder « bien dociles »... J'en ai été longtemps convaincu (et je sais que certains de ceux qui n'ont pas embrassé cette fonction particulière le sont aussi). Et me voilà, plus de trente ans plus tard, entamant ma cinquième année à Kinshasa, et fier d'essayer d'être, au jour le jour, un fidèle serviteur de mon pays, certes loin des champs de bataille. Quoique...





Mon sentiment de l'époque était bien entendu biaisé. Peut-être aussi par certains officiers qui, ayant espéré un jour devenir attaché militaire et n'en ayant pas eu la chance, critiquaient leurs néanmoins collègues attachés de défense... L'homme est ce qu'il est, et l'officier est aussi un homme.

Alors oui, la fonction d'attaché de défense est réservée à des officiers expérimentés, mais pas forcément vieux, séniles, ou frustrés en fin de carrière. Ce que je peux tout de suite affirmer, pour l'avoir vécu depuis plus de quatre ans maintenant à Kinshasa, c'est que cette fonction requiert d'énormes qualités professionnelles, mais surtout humaines.

### **L'ATTACHÉ DE DÉFENSE ET « SON » AMBASSADEUR**

Un attaché de défense œuvre bien entendu en premier lieu au profit de son ambassadeur, mais sans en être son servile serviteur. Si nous prenons l'exemple de Kinshasa, on a l'habitude de dire que le travail de l'ambassadeur repose sur quatre piliers : le pilier consulaire, le pilier politique, le pilier coopération au développement et le pilier militaire. L'ambassadeur est bien évidemment le seul « chef de poste », et donc le « patron » de l'ambassade. Une différence fondamentale existe cependant entre les trois premiers piliers et le militaire : c'est la dépendance hiérarchique. Les trois premiers dépendent en effet directement de l'ambassadeur, alors que l'attaché de défense, bien que son conseiller particulier en matière sécuritaire et militaire, est placé à côté de lui, non sous lui. Un détail, dira-t-on ? Peut-être, mais cette particularité induit une relative indépendance – certainement d'esprit – de la part de l'attaché de défense par rapport à « son » ambassadeur, qui n'exclut pas – bien au contraire – une loyauté sans faille, qui sera par ailleurs, en raison même de cette relative indépendance, plus acceptée, plus réfléchie, plus respectueuse car moins formelle et débarrassée de son aspect « hiérarchique » et donc « obligatoire ». Cette loyauté, et surtout la façon de l'exprimer, de la vivre en tant que militaire, avec un long passé professionnel au service de la Défense, est synonyme de droiture, de franchise, mais aussi de liberté de ton. Cette liberté de ton peut parfois étonner, voire bousculer un ambassadeur. Il devra cependant s'en accommoder, car l'attaché de défense doit dire à son ambassadeur ce qu'il pense dans ses domaines d'expertise, même et surtout si ce qu'il pense va à contre-courant des opinions de ce dernier. Il doit oser lui interdire, par exemple, une mission à l'extérieur, lorsque lui et/ou ses gardes du corps (militaires, mais employés par le service public fédéral Affaires étrangères) estiment que sa sécurité ne peut être garantie, même si parfois l'ambassadeur en question peut éprouver du mal à s'y conformer.

## L'ATTACHÉ DE DÉFENSE ET LES DIPLOMATES

Bien que partageant le même idéal de service à la Nation, on peut dire, sans risquer de se tromper, que les militaires et les diplomates fonctionnent différemment. C'est bien entendu une richesse, mais cela peut surprendre les militaires que nous sommes. Ainsi, les diplomates ne sont pas tous concernés de la même manière par les aspects sécuritaires, qui sont l'apanage des militaires. Convaincre certains diplomates du bien-fondé des réserves que les militaires pourraient avoir, en matière sécuritaire, sur telle ou telle activité est parfois ardu, tant certains diplomates sont enfermés dans leur logique diplomatique. Il reviendra donc aussi aux militaires, et plus particulièrement à l'attaché de défense, d'être suffisamment crédibles pour se faire accepter par les diplomates, d'être suffisamment professionnels et pointus dans leurs analyses pour convaincre plutôt que d'imposer, d'être suffisamment fins psychologues pour faire passer les bons messages. Car, ne l'oublions pas, une ambassade est d'abord une affaire de diplomatie et de diplomates. Ceci dit, la toute grande majorité des diplomates avec lesquels j'ai travaillé et travaille encore est réceptive à ce monde militaire qui leur est parfois inconnu. Comme déjà dit, il nous revient aussi, à nous, militaires, de nous faire accepter pour ce que nous sommes et ce que nous pouvons apporter.



Il reste bien entendu, chez certains diplomates, cette aspiration, certes légitime, à briller pour pouvoir progresser dans leur métier et devenir

ambassadeur un jour, et qui, parfois, par crainte de faire une erreur qui pourrait être préjudiciable à leur sacro-sainte carrière, les retient de faire ce qui devrait idéalement être fait. Toutefois, à ce sujet, ils ne sont pas très différents de certains officiers, jeunes et moins jeunes, qui se voient (pour certains, déjà très tôt dans la carrière !) chef de la Défense (CHOD).

### **L'ATTACHÉ DE DÉFENSE ET LES MILITAIRES DE LA SECTION « ATTACHÉ DE DÉFENSE »**

Comparativement à d'autres collègues déployés dans d'autres ambassades belges, la section Attaché de défense de Kinshasa est riche en personnel, même si elle a connu des jours meilleurs. Formellement, cette section comprend une cellule Opérations, un secrétariat administratif, un secrétariat financier, une cellule en charge du Programme de partenariat militaire (PPM) et une cellule technique. De quatorze militaires au début de mon terme à Kinshasa en 2013, nous sommes progressivement passés à dix – sans compter les gardes du corps de l'ambassadeur, les DAS (détachements d'agents de sécurité) – notamment en raison de la suspension du PPM et de la réduction du personnel des secrétariats. Certes, cela peut paraître beaucoup, en ces temps de disette financière, mais mon raisonnement est tout autre et me pousse à m'interroger sur l'adéquation entre nos missions et nos moyens. Dans cette optique, nous serions trop peu. La qualité de l'attaché de défense, qui ne diffère en rien de celle d'un « chef éclairé », est de faire suffisamment confiance à son personnel, tout en le contrôlant, sans le brider ni le surprotéger. Cette réflexion vaut aussi et surtout pour le personnel de la section opérationnelle, qui doit avoir un degré important d'autonomie, vu ses missions particulières en matière de renseignement.

À cela s'ajoutent peut-être les inconvénients (et les avantages) d'une cellule vivant parfois en vase clos... Ceux d'entre nous qui ont connu l'Allemagne du temps des Forces belges en Allemagne (FBA), où les militaires et leur famille vivaient dans des *Siedlungen*, sortes de quartiers ou immeubles qui leur étaient réservés, comprendront que cette vie en quasi-vase clos peut tendre les relations entre les militaires, mais aussi entre épouses de militaire. L'attaché de défense devra aussi être attentif à ces épouses qui, en suivant leur mari, payent parfois un lourd tribut après avoir dû, pour certaines d'entre elles, abandonner leur travail, en laissant parfois des enfants en Belgique. Elles se retrouvent dans de belles maisons ou de beaux appartements, qui ne sont en réalité que de belles cages – dorées certes, mais cages quand même – surtout dans ces moments difficiles pour les Belges en République démocratique du Congo (RDC).

**124** Il appartient à l'attaché de défense de gérer son personnel qui, en comparaison de certains des collègues restés en Belgique, se sent, à juste titre, investi d'une grande mission au service de la Défense et, par ricochet, de la Patrie. Certains membres de ce personnel, conscients de la confiance qui leur est faite, et jouissant d'une grande autonomie, pourraient confondre, et cela s'est déjà vu, l'importance de leur travail et l'importance – toute relative – de leur personne, une caricature parfois présente dans ces cellules réduites et agissant loin du soleil (l'état-major de la Défense) avec un degré de liberté énorme mais indispensable... Il revient à l'attaché de défense, tout en se gardant de tomber lui-même dans ce travers, évidemment, de gérer les compétences, les caractères, les qualités et les défauts, parfois les ego de son personnel, pour en retirer le meilleur et le mettre au service de l'intérêt supérieur : celui du pays.

### **L'ATTACHÉ DE DÉFENSE ET L'ÉTAT-MAJOR DE LA DÉFENSE**

L'état-major de la Défense est, bien entendu, au même titre que l'ambassadeur – et à travers lui le service public fédéral Affaires étrangères – un « client » important de l'attaché de défense. Tant le ministre de la Défense que le chef de la Défense (CHOD), les départements d'état-major Stratégie, Opérations & Entraînement, Renseignement & Sécurité militaires ou encore la direction générale Formation sont directement, à différents niveaux, en contact avec l'attaché de défense. Ce dernier est le relai de ces autorités dans son ou ses pays d'accréditation ; il doit non seulement maîtriser parfaitement la politique de défense dont il est le porte-parole dans son pays d'accréditation, mais également éclairer ces autorités militaires belges sur le contexte particulier de son pays d'accréditation.

Les difficultés économiques, sociétales, mais surtout politiques en RDC, ainsi que les tensions diplomatiques entre elle et la Belgique, rendent indispensables le travail d'appréciation de l'attaché de défense et les rapports qu'il transmet à la maison-mère. La grande majorité des chefs militaires en Belgique accordent leur confiance à l'attaché de défense et prennent en compte son avis. Cependant, le Congo étant ce qu'il est dans le cœur et l'esprit de beaucoup de militaires en Belgique, il n'est pas rare d'être confronté à certains collègues restés en Belgique (qui ont peut-être passé quelques semaines ou mois dans ce merveilleux pays et, pour certains d'entre eux, du temps où il s'appelait encore Zaïre) qui s'érigent, avec les meilleures intentions du monde, en spécialistes de la région, compliquant le travail de l'attaché de défense au lieu de le simplifier. Le Congo d'aujourd'hui n'a rien à voir avec le Zaïre d'hier. Je dirais même que le Congo d'aujourd'hui n'a rien à voir non plus avec le Congo des années 2000, ni avec le Congo d'il y a quatre ans, ni même avec celui de l'année passée. Je dois donc, à la vérité, dire que quelques initiatives (très rares, heureusement) prises par des collègues à Bruxelles ont eu et/ou auraient

pu avoir de lourdes conséquences sur les relations entre la RDC et la Belgique, et pas uniquement sur le plan militaire. Je n'insisterai donc jamais assez sur la nécessité de consulter l'attaché de défense qui, étant sur place, peut mieux que quiconque conseiller sur le meilleur moment, la meilleure procédure, parfois la meilleure personne à contacter, ou même les meilleurs mots à utiliser. C'est une des raisons d'être d'un attaché de défense. Cette consultation est d'autant plus primordiale dans des périodes difficiles comme celles que connaît la RDC pour le moment. En outre, il revient à l'attaché de défense, par la qualité de son travail et des rapports qu'il transmet, par ses relations personnelles avec les chefs militaires restés en Belgique, de répondre au mieux aux demandes formulées et d'arriver à entretenir ce degré de confiance mutuelle indispensable entre lui et ses chefs restés en Belgique.

### **L'ATTACHÉ DE DÉFENSE ET SES COLLÈGUES ACCRÉDITÉS**

Les relations que l'attaché de défense développera avec ses homologues d'autres pays accrédités dans le même pays que lui sont importantes. D'abord parce qu'elles permettront un échange d'informations entre « spécialistes » de la chose militaire et sécuritaire, informations qui permettront de recouper et de valider celles provenant des sources diplomatiques et politiques, et donneront de la consistance à l'ensemble des rapports que l'ambassade transmet à la Belgique.

Ceci dit, les attachés de défense accrédités en RDC sont de toutes provenances, et de toutes philosophies. Surtout, ils défendent la position et les intérêts de leur pays, qui divergent parfois des nôtres. En outre, ce n'est pas toujours dans des pays très éloignés du nôtre que l'on trouvera les divergences les plus grandes. Même entre Européens, nous ne partageons pas toujours la même vision, au-delà de la belle unanimité que nous affichons parfois tous vis-à-vis de l'extérieur. Ceci n'exclut pas que l'on puisse s'apprécier entre attachés de défense (l'appartenance à ce beau métier des armes nous rapproche souvent les uns des autres) et tisser des relations de confiance avec certains homologues qui faciliteront les échanges... avec toutes les réserves d'usage cependant car, in fine, l'attaché de défense suit la politique de son pays et de son ambassadeur. Il faudra donc parfois se méfier autant de ses « amis » que de ses « ennemis ».

### **L'ATTACHÉ DE DÉFENSE ET LES AUTORITÉS DU PAYS D'ACCRÉDITATION**

Les premières autorités auxquelles l'attaché de défense est confronté sont les autorités militaires, en premier lieu le chef d'état-major général (chef EMG). Mais pas uniquement. En effet, s'il est important que les relations



**126** soient excellentes avec le chef EMG (ce qui a été le cas pour moi, ce dernier étant entré à l'École royale militaire un an avant moi, et ayant eu l'amabilité de parfois me considérer comme son « filleul d'ERM »), le statut de chef EMG peut mettre entre lui et l'attaché de défense, un « simple » colonel, une barrière formelle qui peut parfois empêcher d'aller au fond des choses. Le chef EMG est aussi, en principe, moins disponible pour discuter à bâtons rompus avec l'attaché de défense. Il faudra donc, en fonction des sujets d'intérêt, entrer en relation avec ses subordonnés ou ses adjoints.



La particularité des relations historiques entre la Belgique et la RDC ainsi que le récent contexte politico-diplomatique « difficile » compliquent bien entendu ce travail de relation de l'attaché de défense, tout comme celui des diplomates de l'ambassade dans leurs domaines d'expertise. Malgré tout, l'attaché de défense jouit d'un degré de liberté parfois plus large que celui d'un diplomate : les choses sont parfois moins compliquées entre militaires. Parce que l'on se considère mutuellement comme faisant partie de la même famille, celle des « officiels en tenue ». Parce que l'on peut, même si cela n'est pas totalement vrai, se déclarer « non-concernés » par les discussions entre politiciens de nos pays respectifs. Un de nos leitmotifs, lorsque nous nous retrouvions entre généraux et colonels,



était d'annoncer tout de go que « malgré des tensions politiciennes entre nos deux pays, on doit continuer à se voir et à se faire confiance ». Cette attitude est fondamentale, également pour les diplomates et les structures étatiques dont nous dépendons, car cela nous permet de garder un canal d'information ouvert lorsque tous les autres sont fermés ou se ferment. Certains diplomates ont parfois eu du mal avec l'idée que je garde contact avec tel ou tel général « sanctionné sur la scène internationale ». Ils en sont arrivés, après de longues discussions, à accepter ce fait, en déclarant qu'« il faut en effet parfois aller manger avec le diable pour savoir ce qu'il pense ». Je laisserai bien entendu à ces diplomates leur appréciation quant au fait que le général en question est le diable. Quoi qu'il en soit, cette liberté que nous avons, en tant qu'attachés de défense, est primordiale et doit nous être laissée. Bien entendu, cela exige une parfaite confiance de la part des autorités militaires belges, auxquelles l'attaché de défense se référera en cas de doute sur le bien-fondé d'une réunion ou d'une rencontre à venir, ainsi que pour leur rapporter ce qui aura été échangé.

### **L'ATTACHÉ DE DÉFENSE ET LES AUTORITÉS INTERNATIONALES PRÉSENTES DANS LE PAYS DE STATIONNEMENT**

Dans un contexte tel que celui que connaît la RDC, bien d'autres acteurs sont présents sur le territoire de ce pays. Je pense à des acteurs internationaux comme les Nations unies, par l'intermédiaire de toutes leurs institutions (les institutions compétentes en matière de protection des droits de l'homme, la MONUSCO, etc.), mais aussi les organisations internationales (Croix-Rouge, Médecins sans frontières, ONG diverses,...). Chacun de ces acteurs représente aussi une source d'information qui permet d'affiner notre appréciation de la situation. Certains d'entre eux pourraient même devenir des partenaires dans des projets communs. L'attaché de défense devra entretenir de bonnes relations avec ces derniers et parfois mettre de côté d'éventuels désaccords personnels avec telle ou telle personne ou organisation : il doit en effet garder comme priorité l'intérêt supérieur de la Nation pour faire au mieux son métier.

### **L'ATTACHÉ DE DÉFENSE ET LA POPULATION DE SON PAYS D'ACCRÉDITATION**

Le comportement de l'attaché de défense doit être irréprochable vis-à-vis de la population, et encore plus dans un pays comme la RDC, où la toute grande majorité des Congolais n'a pas plus de 1 ou 2 USD par jour pour survivre, c'est-à-dire pour manger, nourrir ses enfants, les habiller, les envoyer à l'école,... Les Congolais nous qualifient parfois de « *noko* », ce qui veut dire « oncle ». Ce titre témoigne d'un respect affectueux,

**128** bien entendu, mais il implique également d'être à la hauteur de ses responsabilités.

Les cas de mauvais comportement de militaires sont extrêmement rares. Je n'en ai personnellement connu que quatre en quatre ans, ce qui représente, par rapport au nombre d'homme-nuitée, un cas sur 2.500 pour l'ensemble de nos visiteurs. Ce pourcentage minime n'en est pas moins inacceptable. Chaque officiel en mission en RDC (catégorie à laquelle appartiennent également les militaires) devra garder à l'esprit que l'on ne se comporte pas dans un pays-hôte comme en pays conquis et que notre comportement doit être à la hauteur de ce que notre pays attend de nous, comportement qui passe d'abord par le respect de l'autre et de soi-même. La réaction de l'attaché de défense éventuellement confronté à ce genre de choses doit, c'est du moins ma conviction, être extrêmement stricte. C'est ainsi que, par exemple, il m'est arrivé de laisser un militaire de passage une nuit dans une prison congolaise, parce qu'il ne s'était pas conformé au comportement qu'on était en droit d'attendre de lui, étant « ambassadeur » de son pays en RDC. Je ne révélerai bien évidemment aucun détail. Dans ce cas précis, j'aurais pu activer mes relations pour ne pas lui faire subir cette « humiliation ». Mais si je l'avais fait, j'aurais, d'une manière ou d'une autre, cautionné le comportement de ce militaire et j'aurais été redevable d'un retour d'ascenseur.



## L'ATTACHÉ DE DÉFENSE ET SES COMPATRIOTES INSTALLÉS DANS SON PAYS D'ACCREDITATION

129

Bien que, traditionnellement, le numéro 2 de l'ambassade soit en charge de la sécurité, en ce compris la rédaction des plans de crise, et leur activation en cas de crise, une des nombreuses responsabilités de l'attaché de défense a également trait à la sécurité. Il devra donc être ce « spécialiste » qui sera appelé à épauler les diplomates dans ces aspects de sécurité et de crise.

La situation actuelle difficile en RDC rend cet aspect du travail de l'attaché de défense encore plus important. Pensons notamment à la gestion d'une crise politique majeure, si et lorsqu'elle se présente, voire, dans le cas le plus extrême, à une opération d'évacuation des ressortissants belges de la RDC, opération exécutée par des détachements militaires NEO (acronyme de « *non-combatant evacuation operation* », opération d'évacuation de non-combattants) provenant directement de Belgique pour la cause. L'attaché de défense a un rôle fondamental, aux côtés du numéro 2 de l'ambassade, dans la préparation du personnel de l'ambassade à une crise majeure, dans son entraînement lors d'exercices de gestion de crise et dans la gestion de la crise à proprement parler, notamment comme coordinateur, pour l'ambassade, des missions NEO avec les militaires déployés.

Cette expertise doit être connue et reconnue par les ressortissants belges, ce qui est le cas en général. Nos ressortissants se tourneront toujours vers les militaires de la section Attaché de défense, et donc vers l'attaché de défense, qui devra les informer, les rassurer, les apaiser, les aider et les préparer aux scénarii les plus extrêmes. Ce sera aussi l'attaché de défense, avec son personnel, qui devra veiller à ce que tout se passe selon les plans, dans la mesure du possible, sachant, comme je le dis souvent, que « tout ce qui doit foirer foirera », et que, sans doute, « tout ne se passera pas comme prévu », ce qui n'enlève bien entendu rien à l'obligation de se préparer, bien au contraire.

### CONCLUSIONS

L'attaché de défense est souvent seul pour faire face à des problèmes plus ou moins importants et doit dès lors avoir une capacité de réaction, d'anticipation et d'analyse au-dessus de la moyenne.

Il pourra parfois être critiqué par certains de ses collègues restés en Belgique, se trouver en conflit avec son ambassadeur, être incompris par ses collaborateurs ou même empêché de faire son travail par ses partenaires. Il sera parfois jaloux par ceux qui, n'ayant pas eu la chance

**130** d'être sélectionnés pour ce beau poste, ou n'ayant pas eu le cran de postuler pour cette fonction, estimeront, depuis leur bureau en Belgique, que la vie d'un attaché de défense est trop belle, trop facile, et de toute façon trop bien rémunérée. Il aura parfois l'impression de ne pas être soutenu dans sa mission par ceux dont c'est justement le travail, depuis la capitale. Il devra cependant garder la tête froide et, avec abnégation et philosophie, faire ce qu'il estime nécessaire de faire.

Il doit pouvoir parler juste et de manière franche avec ses interlocuteurs, et parfois faire preuve d'un peu plus (ou moins) de diplomatie.

Il devra aussi systématiquement envisager ses actes et ses paroles dans un cadre général plus large que celui de la Défense car, si son boulot n'est pas, à proprement parler, politique mais bien uniquement militaire, tout ce qu'il fera sera analysé dans un cadre large, celui de la politique belge en RDC.

Il doit avoir un comportement irréprochable, non seulement parce que ses éventuels excès ou dérapages pourraient être utilisés contre lui, mais surtout parce qu'il est aussi un « ambassadeur » de son pays et de la Défense.

Il doit rester humble, ne pas tirer la couverture à lui, tirer ses collaborateurs vers le haut et savoir qu'il n'est qu'un des maillons de la chaîne, un maillon qui, toutefois, ne doit pas céder, surtout en période de tensions. Il doit donc inscrire son action dans un plan global, celui de l'ambassade d'abord, celui de la Défense ensuite, et enfin celui de son pays.

Toutes ces qualités sont d'autant plus importantes dans un pays comme la RDC. La Belgique, ancienne puissance coloniale, y est encore incontournable, mais ce statut d'ancien colonisateur nous impose des responsabilités supplémentaires. Tout ce que fait ou ne fait pas un Belge est analysé au travers de ce filtre d'ancien colonisateur. Or, en ces temps de difficultés politiques et diplomatiques entre la RDC et la Belgique, difficultés qui polluent le travail des diplomates belges, en ce compris celui de l'attaché de défense, il faut une certaine dose de philosophie et d'abnégation pour continuer, jour après jour, à faire son boulot.

Si l'attaché de défense comprend les enjeux de sa fonction, s'il est conscient que l'énorme autonomie dont il jouit dans sa fonction s'accompagne aussi de grandes responsabilités, s'il s'applique à faire de son mieux, dans le contexte particulier de son pays d'accréditation, s'il est capable de faire son boulot sans toute l'aide à laquelle il estime, à tort ou à raison, avoir droit de la part de sa chaîne hiérarchique, s'il est soutenu par son

épouse, elle qui, malheureusement, se voit parfois réduite au « simple » statut de « femme de », s'il est également soutenu par ses enfants, qu'ils accompagnent leurs parents ou qu'ils soient restés au pays, je peux lui garantir qu'il n'aura pas de mal à s'endormir le soir, habité qu'il sera par le sentiment d'avoir fait, même dans les moments difficiles, le maximum pour son pays et celui où il est accrédité.

Une formation plus poussée avant la mise en place est bien entendu souhaitable car, même si l'on ne peut pas se préparer à tous les cas de figure, je me suis parfois retrouvé fort démuni face à une situation imprévue. Dans ce cas, il faudra faire appel à son expertise, à ses fondamentaux, à sa capacité d'analyse, à ses valeurs, pour faire au mieux. In fine, le mieux sera ce qui devait être fait. Tout attaché de défense fera des erreurs bien entendu, mais si l'honnêteté et la loyauté continuent de guider ses actions, il ne sera jamais très éloigné de ce que l'on attend de lui.

Je voudrais rassurer tous les officiers qui seraient éventuellement candidats à une fonction d'attaché de défense dans les mois et années à venir et qui, peut-être, auraient un doute quant à leurs capacités à assumer cette fonction. Nous avons, nous officiers belges, toutes les capacités pour assumer cette belle fonction. Nous n'avons rien à envier à nos collègues d'autres nationalités ; nous avons le niveau suffisant, et même au-delà, pour jouer notre rôle dans une petite ou une grande ambassade.

En ce qui me concerne, cette fonction d'attaché de défense a été la plus belle de ma carrière, après celle de chef de corps d'une unité opérationnelle, bien entendu.

**MOTS-CLEFS: attaché de défense, abnégation, sens humain**









SECURITY & STRATEGY N° 132

**The age of domes: how global changes will shape borders and surveillance technologies**

Alain De Neve

It is always difficult to envisage developments in the world in the field of security. The present study is not intended to build a futurological narrative. Rather, it will attempt to identify the major trends in current transformations that will impact on the design of future security architectures. Artificial intelligence, robotics,

nanotechnologies, precision weapons are already integrated technologies within the world's major defense structures.

However, as we know, any technological break-up is not a sui generis phenomenon. It is part of a wave of social and political transformations that carries it. In other words, the technical changes that have taken place are rooted in social, demographic and political upheavals.

Through the perspective of the main changes affecting the socio-political equilibrium of the international system, our aim will be to identify the major security and technical transformations that will tomorrow alter the geopolitical equilibriums of the world.

The content of our demonstration will consist in highlighting the emergence of what we mean by "dome", that is to say the multiplication of vast technico-diplomatic ensembles based on the coalition of states brought together by a convergence in deterritorialized alliances. These domes are principally ruled by technological convergences among their members. Domes will be principally governed by private companies which are at the source of the emerging and converging technologies aimed at regulating societies and maintaining security. As it will be explained, autonomous surveillance weapon systems (ASWS) will play a key role in such a context.

Such developments will raise questions about the future of relations between the State, the private sector, society and technology. We will also question the adequacy of such technological systems with future threats.





**SECURITY & STRATEGY N° 133**

**La menace islamiste dans la région des Grands Lacs : un enjeu sécuritaire utile ?**

Myrto Hatzigeorgopoulos

Depuis cinq ans, une rhétorique centrée sur l'existence d'une menace islamiste s'est largement répandue dans certains pays de la région des Grands Lacs. Tandis que le terrorisme islamiste a historiquement épargné l'Afrique centrale, la région ferait aujourd'hui face à une intensification d'une telle menace. Cette étude se consacre à l'analyse des faits et facteurs sur lesquels repose l'identification d'une menace terroriste islamiste en République démocratique du Congo et au Burundi. Elle démontrera que la menace du terrorisme islamiste s'avère être particulièrement utile dans ces deux pays et qu'elle fait l'objet d'une instrumentalisation à des fins de politique à la fois interne et régionale.



**SECURITY & STRATEGY N° 134**

**135**

**De Europese betrokkenheid in de evolutie van het Israëlisch-Palestijns conflict**

Luk Sanders

A striking element of the European involvement in the Israeli-Palestine conflict is that Europe bears a dramatic responsibility in the origin and causes of the conflict, although it has almost never played a key role in the negotiations to resolve it. There is one exception, i.e. the role played by Norwegian sociologist Terje Larsen who took an initiative that led to the well-known Oslo Accords. The EU, however, has never had any impact in Middle East peace talks so far.

After a historical introduction, this study will explain how deep Europe's involvement was in the origin and causes of the conflict. Furthermore, an overview of the conflict will show that Europe was somehow involved in it, but the EU has not shown any strength yet in terms of peace efforts.

In this study no final solutions to the Israeli-Palestine conflict will be proposed – that would be too ambitious to be credible – yet suggestions will be made on how the EU can put itself in a position in order to play a constructive and significant role in Israeli-Palestinian relations.



**SECURITY & STRATEGY N° 135**

**Dans les pas de l'« Autre géant ».  
Évolutions contemporaines de la  
politique de défense et de sécurité de  
l'Inde**

Nicolas Gosset

Non-signatory to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), India is a de facto nuclear state and has the third largest military in the world. In terms of geographical area, population and economic power, the country far outstrips its South Asian neighbours. Now, given its high economic growth that has touched 7 per cent in each of the last five years, hence exceeding that of China, it is also preparing to close in on the world's economic powers. For years, experts from the media, investment banks and research institutes have been agreeing that there is another China in the making – an economic and political powerhouse that will soon have fulfilled the conditions required of a leading political power playing a key role in moulding international relations. Yet the confidence is not without scepticism, as India must also overcome enormous economic, social and political challenges.

Concomitant with its growing power, India is expanding its influence, both within the Asia-Pacific and Indian Ocean regions, and in the global arena. The government led by Narendra Modi of the Bharatiya Janata Party (BJP), which swept into power in the 2014 general election, has proclaimed “One India, Eminent India” as its slogan. As its manifesto explicitly states, the goal of its foreign policy is to build “a strong, self-reliant and self-confident India” that will “regain its rightful place in the comity of nations.” While Indian diplomacy has been struggling for years to bridge the gap between the country believes is its rightful place in the international community, on the one hand, and the actual status, on the other, its status and role as a major power finally came to be recognised throughout the decade of the 2000s.

In 2001, India quietly revised its traditional non-alignment policy and shifted to a “broad based engagement” with the United States, while maintaining its strategic autonomy. With Chi-nese influence growing in the region since the mid-2000s, India has been accelerating the modernisation of its military and the implementation of reforms in defence production, meanwhile pro-moting multifaceted bilateral defence and security cooperation in the Asia-Pacific and Indian Ocean regions, with

its Navy as the main proponent. Also, on the global stage, India has been urging greater participation in the United Nations (UN) decision-making process, utilising its score in UN peacekeeping operations as a new diplomatic resource.

As in the past, India's political scenario and the nature of its role in international relations depend primarily on those at the political helm in India itself. Today, the main goal of the Modi government's security policy is to overcome India's weaknesses, and is grounded in three pil-lars: law and order, border disputes, and defence reform. India's efforts towards the indigenous production of defence equipment have run into repeated failures in reforms in defence production that have been attempted since 2001. This research work visualises along those lines the critical evolutions of India's defence and security policy in recent years, with the objective to bring the-rough understanding of the nature, aims and concerns of India's military and the main drivers and limitations that shape its growing power both within the region and in the global arena.

Despite wide-ranging differences in social contexts and cultural values, India, Belgium and the European Union share a common interest in an international order based on the principle of democracy and human rights, peace and security – sound foundations on which to expand mutual relations, as to the ways in which India enhance its significance as a global player in the years to come. Therefore, we will also question the current place and ambitions for EU-India relations by reviewing European political strategies and their perception in India.

.









## 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