



### **De defensieattaché in Europa: een facilitator in het kader van bilaterale, regionale en multilaterale samenwerking**

**Geert LEEMAN**

Kolonel stafbrevethouder Geert LEEMAN heeft diverse internationale functies (uitwisselingsofficier (US) Army, Aide-de-Camp SACEUR, militair raadgever EU, enz.) en commandofuncties afgewisseld met strategische planning. Vanuit zijn huidige positie als defensieattaché geaccrediteerd bij Nederland, Luxemburg, Denemarken, Zweden en Finland licht hij de toegevoegde waarde van deze functie toe.

*La coopération internationale sous toutes ses formes (bilatérale, régionale et multilatérale) dans le domaine de la défense constitue un levier de plus en plus important pour atteindre les objectifs stratégiques nationaux en la matière. Le renforcement de cette coopération internationale est en tout cas nécessaire pour les pays de petite taille et de taille moyenne s'ils souhaitent développer et engager avec succès certaines capacités. Outre la présence indispensable de la Belgique au sein d'organisations internationales telles que l'OTAN et l'UE, son réseau d'attachés de défense auprès des partenaires principaux s'avère lui aussi être un levier important en la matière. Le présent article fait la lumière sur le rôle de l'attaché de défense.*

Onze veiligheidsomgeving is het laatste decennium onderhevig aan snelle veranderingen en toenemende onzekerheid. De multilaterale fundamenteën van de (relatieve) veiligheid waarvan we kunnen genieten sinds WOII en die ons toelieten economisch te groeien en een ruime welvaartsstaat uit te bouwen vereisen een hernieuwde aandacht en een aanpassing aan een geëvolueerde context. De trans-Atlantische veiligheidsgaranties blijken vandaag minder vrijblijvend dan voorheen en kregen onder de vorige US-administratie een meer transactioneel karakter. Om die reden streeft de EU naar een meer autonome rol met aangepast instrumentarium voor de behartiging van de veiligheidsbelangen in de periferie. In

deze context van toenemende mondiale onzekerheid kreeg Europese en regionale samenwerking een nieuwe impuls. De samenwerking met de partners waarmee landen reeds sterke culturele, historische en/of geografische banden hebben, wordt verder verruimd en verdiept. Daar waar eerder een zoektocht naar efficiëntie aan de basis lag, neemt nu effectiviteit de bovenhand als uitgangspunt voor samenwerking. Dit is het geval in Noord-Europa (NORDEFECO), in het Balticum (*Baltic Defence Cooperation*) en in Oost-Europa (*Visegrad Group Defence Cooperation* en de Lublin-driehoek met Polen, Litouwen en Oekraïne), maar ook in Benelux-verband. In EU- (PESCO<sup>1</sup>, CARD, EDF) en Europees verband (EI2<sup>2</sup>, FNC<sup>3</sup>, enz.) zagen diverse nieuwe initiatieven het licht die zich vooral richten op verdiepte samenwerking tussen gelijkgezinde groepen van staten. In deze context werd in 2018 beslist (opnieuw) een netwerk van residentiële defensieattachés op te bouwen in de landen waarmee we het meest intens samenwerken. Op basis van de hernieuwde regionale dynamieken werden aan de defensieattachés coherente accreditaties verleend die toelaten deze regionale dimensies beter op te vangen. Dit betekende onder meer dat ook een residentiële defensieattaché in plaats werd gesteld in Den Haag, Nederland. Naast de residentiële accreditatie in Nederland werd ook een accreditatie voorzien voor Luxemburg, Denemarken, Zweden en Finland.

## **De functie ‘defensieattaché’**

Volgens het *Geneva Centre for Security Sector Governance* (DCAF) kan een defensieattaché een ruime waaier aan opdrachten vervullen, afhankelijk van de context van het gastland en de specifieke richtlijnen die het uitzendende land meegeeft. Het takenpakket kan bestaan uit het behartigen van de ruimere veiligheids-en defensiebelangen van het uitzendende land, het vertegenwoordigen van de officiële instanties zoals de minister van Defensie en de chef Defensie, het optreden als militair adviseur van de ambassadeur, het uitbouwen van een professioneel netwerk in het gastland, het rapporteren over de veiligheidstoestand, het faciliteren van de

<sup>1</sup> Met de EU *Global Strategy* van 2016 werden een reeks belangrijke nieuwe initiatieven gelanceerd zoals PESCO (*Permanent Structured Cooperation*), CARD (*Coordinated Annual Review on Defence*) en EDF (*European Defence Fund*).

<sup>2</sup> In 2017 lanceerde Frankrijk het *European Intervention Initiative* (EI2) dat beoogt Europese landen beter voor te bereiden op toekomstige crises en een gemeenschappelijke strategische cultuur te ontwikkelen.

<sup>3</sup> In 2013 lanceerde Duitsland het *Framework Nations Concept* (FNC) waarbij kleine en middelgrote landen de mogelijkheid werd geboden hun militaire capaciteiten in te pluggen in raamwerken opgezet door de grote landen.

*De defensieattaché in Europa:  
een facilitator in het kader van bilaterale, regionale en multilaterale samenwerking*

militaire samenwerking met het gastland in bilateraal en multilateraal verband, het vertegenwoordigen van de nationale (wapen)industrie en (het bijdragen aan) de organisatie van (collectieve) hulp bij rampen.



Het logo van het Belgisch-Nederlandse programma rond maritieme mijnenbestrijding

Hier speelt een situationele component, afhankelijk van het land of de landen waarvoor men geaccrediteerd werd, die bepaalt welke taken van het ruime takenpakket het meest relevant zijn en de meeste toegevoegde waarde creëren voor het uitzendende land. Logischerwijze maken deze prioritaire taken ook deel uit van de richtlijnen (*guidance*) die de defensieattaché ontvangt bij zijn of haar uitzending en die periodiek, bijvoorbeeld via studiedagen, worden geactualiseerd naargelang de evoluerende behoeften van de uitzendende Defensie.

## **De defensieattaché als vinger aan de pols en doorgeefluik van kennis en informatie**

Naar analogie met wat een *technology watcher* hoort te doen in een capacitaire context fungeert de defensieattaché ook als een scanner voor nuttige informatie bij de uitbouw van de eigen krijgsmacht. Naast het analyseren van studies die worden uitgevoerd en initiatieven die worden genomen door de landen waarvoor men geaccrediteerd is, bestaat een belangrijk deel van zijn of haar taak erin de invloed

*De defensieattaché in Europa:  
een facilitator in het kader van bilaterale, regionale en multilaterale samenwerking*

van de maatschappelijke context op het nationale veiligheids- en defensiebeleid te duiden. Samen met de inkrimping van de Belgische krijgsmacht vond immers ook een reductie van de diverse studiediensten plaats die eerder bestonden op verschillende niveaus binnen Defensie. Dit heeft als gevolg dat studies die worden uitgevoerd door partners en projecten die door hen worden uitgerold en aansluiten bij de Belgische plannen voor de toekomstige capacitaire vormgeving zeer relevant zijn voor de stafdiensten verantwoordelijk voor de nationale vormgeving van deze projecten. Ook kunnen specifieke, vaak regionale benaderingen rond veiligheid geduid worden en waardevolle inzichten meegegeven worden aan de stafdiensten. Zo actualiseren de noordelijke landen van Europa momenteel hun historische benadering van *Total Defence*, die de volledige maatschappij betreft bij de veiligheid en weerbaarheid van het land, en passen deze landen de actuele invulling van het concept aan naargelang de veiligheidsomgeving met nieuwe meer hybride bedreigingen zoals desinformatie en nieuwe dimensies zoals cyber.



Source DG StratCom Belgian Defence © Hires

Belgisch-Nederlandse samenwerking in Jordanië

## **De beweegredenen voor de uitbouw van een netwerk bij de belangrijkste partnerlanden**

Wanneer we de analyse die aan de basis lag voor de inplaatsstelling van attachés bij de nauwste partners er vandaag op naslaan, dan kunnen we enkel vaststellen dat de vermelde oorspronkelijke beweegredenen alleen maar versterkt werden door de evolutie van de veiligheidsomgeving en de objectieven vermeld in het huidige regeerakkoord en de beleidsverklaring van de minister van Defensie. Gerichte verdieping van bilaterale samenwerking in die domeinen waar synergie (win-win) bekomen kan worden, vormt de basisinsteek. Dergelijke bilaterale samenwerking creëert echter ook een belangrijke hefboom voor effectievere multilaterale samenwerking en het versterken van nationale standpunten met gelijkgezinde landen binnen de multilaterale constellaties waar we deel van uitmaken. Dit gebeurt door het voorafgaandelijk afstemmen en afstemmen van standpunten die op deze manier versterkt worden, al dan niet geformaliseerd door middel van gezamenlijke (non-)papers. De snel stijgende defensie-uitgaven van onze belangrijkste bilaterale partners vormen hierbij een uitdagende evolutie. In het specifieke geval van de noordelijke landen zien we een spectaculaire herinvestering in defensie, voornamelijk gedreven door een gewijzigd inzicht in hun veiligheidsomgeving en dan met name het Russische optreden in Georgië, de Krim en Oekraïne, maar eveneens de toegenomen aandacht voor het arctische gebied ten gevolge van de klimaatwijziging. Ook onze Benelux-partners Nederland en Luxemburg hebben, voornamelijk geleid door de *Wales Pledge* (NAVO) en het PESCO-engagement (EU), de laatste jaren hun defensie-uitgaven aanzienlijk verhoogd en zijn van plan deze lijn de komende jaren verder door te trekken. De specifieke analyses die een defensieattaché maakt, laten toe dergelijke dynamieken te signaleren, te kaderen in de juiste context en de mogelijke implicaties voor de Belgische Defensie te schetsen.

### **Facilitator van multilaterale samenwerking**

Intensivering van multilaterale samenwerking in het kader van bijvoorbeeld de NAVO of de EU start nooit grootschalig met betrokkenheid van alle lidstaten, maar start veelal vanuit een bilateraal, trilateraal of regionaal initiatief dat door de capacitaire, operationele of politieke meerwaarde een aantrekkingskracht uitoefent op andere landen. De meest intense vormen van samenwerking vinden echter vooral plaats tussen (buur)landen die elkaar goed aanvoelen en voldoende vertrouwen om

*De defensieattaché in Europa:  
een facilitator in het kader van bilaterale, regionale en multilaterale samenwerking*

een relatie uit te bouwen die een wederzijdse afhankelijkheid creëert. Een dergelijk proces vergt ook tijd om het vertrouwen te laten groeien en de samenwerking te versterken. De Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking die door de decennia heen almaar toenam is hier een goed voorbeeld van. Momenteel bewandelen Zweden en Finland een gelijkaardig pad.

Een belangrijk aspect van het werk als facilitator bestaat er ook in de ruimere politieke of militaire intenties om te zetten in een diepere samenwerking in specifieke domeinen die er zich toe lenen. Verdieping van samenwerking in domein x of y vereist immers een stapsgewijze aanpak waarbij het uitgangspunt steeds een win-winsituatie moet zijn. Hiervoor bestaan een aantal noodzakelijke voorwaarden die bepaald dienen te worden binnen beide organisaties. Concreet betekent dit dat de diensten en personen die het best geplaatst zijn om de actuele situatie in dat domein toe te lichten en die tevens een beeld hebben van de eigen verwachtingen naar de samenwerking toe geïdentificeerd moeten worden. In Benelux-verband werd deze benadering systematisch verder geoptimaliseerd door specifieke werkgroepen op te richten binnen de Benelux-defensiesamenwerking die dit werk gestructureerd kunnen aanpakken.



Badge van het BEL/DNK/NLD  
*Composite Special Operations Component Command (C-SOCC)*

De EU en de NAVO, die als multilaterale organisaties militaire samenwerking faciliteren, hebben de laatste jaren steeds meer ingezet op samenwerking in clusters van lidstaten eerder dan op organisatiebrede initiatieven die zelden haalbaar blijken. We denken hierbij aan de eerdere projecten rond *pooling and sharing* (EU) en *smart defence* (NAVO) en recentere EU-initiatieven zoals PESCO en het EDF. Het is in deze context dat een netwerk van defensieattachés bij deze partnerlanden een duidelijke toegevoegde waarde kan bieden en waarbij een permanente informatie-uitwisseling en communicatie tussen de defensiestaf (formulering van informatiebehoeften) en de defensieattaché (aanreiken van de gewenste analyse en standpunten) dient plaats te vinden. Idealiter gebeurt dit laatste via vast bepaalde *interfaces* die vertrouwd zijn met de mogelijkheden van de defensieattachés en de precieze behoeften van de organisatie.

## **De industriële dimensie**

De industriële dimensie speelt een belangrijke rol in het domein van capacitaire samenwerking. Het hoeft geen betoog dat naast de intrinsieke toegevoegde waarde die militaire samenwerking creëert door schaalvergroting met bijbehorende rationalisatie van overheadkosten en synergie bij de uitbouw van de diverse ontwikkelingslijnen<sup>4</sup> ook de industriële dimensie een belangrijke factor vormt bij de uitbouw van defensiesamenwerking. Dit is vooral het geval voor samenwerking met landen die over een omvangrijke defensie-industrie beschikken. Voor deze landen is het optimaliseren van deze nog vaak nationale industriële belangen een gewichtige parameter bij de vormgeving van de militaire samenwerking met en de keuze van de belangrijkste partners. Het Europees Defensiefonds is precies gericht op het doorbreken van deze realiteit, het faciliteren en stimuleren van grensoverschrijdende samenwerking, alsook het vormen van (nieuwe) multinationale industriële samenwerkingsverbanden. Als raadgever van de ambassadeur treedt ook hier de defensieattaché veelal op als facilitator en doorgeefluik van nuttige informatie met duiding van samenwerkingsmogelijkheden.

---

<sup>4</sup> Een ontwikkelingslijn van een (militaire) capaciteit is een samenstellend deel van een capaciteit zoals het personeel, het materieel, de doctrine. Alle ontwikkelingslijnen dienen simultaan operationeel te zijn om een capaciteit als (coherent) geheel operationeel te maken.



## **De politiek-militaire dimensie**

De weloverwogen inplaatsstelling van residentiële defensieattachés in een selectie van ambassades in Europa creëert een duidelijke toegevoegde waarde door intensivering van het overleg met de diplomatieke vertegenwoordiging en in de eerste plaats de ambassadeur die permanent een vinger aan de politieke pols van het land houdt. Defensiesamenwerking omvat immers diverse dimensies die allen goed moeten zitten om een project te laten slagen. Wanneer het project een aantoonbare inhoudelijke toegevoegde waarde (win-win) creëert, is het ook noodzakelijk de politieke besluitvorming te faciliteren. Diplomatie vervult hierbij een belangrijke rol. Periodiek overleg op de diverse posten tussen de diplomatieke en militaire vertegenwoordigers verhoogt aanzienlijk de bredere *situational awareness* van beide partijen. Dit laatste laat ook een betere ‘stroomopwaartse’ duiding toe van de politieke besluitvorming in de landen waarvoor men geaccrediteerd is. Zo kunnen door coördinatie van de diplomatieke en militaire vertegenwoordiging politieke en andere plooien gladgestreken worden die een operationele of andere vorm van samenwerking in de weg staan. België streeft er net als diverse andere landen ook naar de nationale standpunten betreffende de onderwerpen die in de multilaterale fora worden besproken af te toetsen aan deze van de belangrijkste partners om deze waar mogelijk op te lijnen en gezamenlijk meer te laten doorwegen op de besluitvorming. In de nationale vertegenwoordigingen bij de diverse multilaterale organisaties is men immers goed op de hoogte van de standpunten die landen innemen in de diverse dossiers, maar de onderliggende rationale is niet altijd duidelijk. Vaak ligt hier bijvoorbeeld nationale besluitvorming met specifieke beweegredenen aan de basis die niet steeds gekend zijn bij de vertegenwoordigingen in de multilaterale organisaties. Het proactief duiden van dergelijke belangrijke factoren bij de nationale besluitvorming kan een gerichte aanpak door de medewerkers in de multilaterale organisaties vergemakkelijken en toelaten accurater gelijkgezinde landen te identificeren en derhalve effectiever te werk te gaan.

## **De factor COVID**

Aangezien het Europese defensieattachénetwerk pas medio 2019 werd opgericht, is het duidelijk dat COVID een belangrijke invloed heeft gehad op het rendement en de output. Relatief snel werden virtuele omgevingen gecreëerd die een andere vorm van interactie mogelijk maakten, maar de noodzakelijk op te bouwen persoonlijke

*De defensieattaché in Europa:  
een facilitator in het kader van bilaterale, regionale en multilaterale samenwerking*

relaties – vaak via meer informele contacten – werden sterk bemoeilijkt door de omstandigheden die vandaag al voor een deel aanvoelen als het nieuwe normaal. De mogelijkheid om deel te nemen aan ‘fysieke’ activiteiten die dergelijke contacten vergemakkelijken was al snel onbestaande, wat meteen een belangrijk deel van de toegevoegde waarde van residentiële defensieattachés tenietdeed. Anderzijds liet de specifieke COVID-situatie wel toe meer (tijd) te investeren in inhoudelijke analyse van diverse dossiers. Tevens bood de nieuwe virtuele omgeving extra opportuniteiten om regelmatig contact te leggen met de landen waar men niet verblijft. De virtuele events die door een aantal landen werden ingericht maakten het werk van attachés die voor diverse landen geaccrediteerd zijn iets makkelijker doordat de evenementen en briefings die eerder een fysieke verplaatsing vereisten nu virtueel werden ingericht en op die manier ruimer toegankelijk werden. Voorheen dienden uit een jaarprogramma van een land één of twee belangrijke events geselecteerd te worden voor een fysiek bezoek terwijl dit aantal nu opgetrokken kan worden. Hopelijk blijft dit virtuele alternatief ook in de toekomst behouden om aldus de interactie met de niet-residentiële attachés verder mogelijk te maken.

### *Work in progress*

De oprichting van een defensieattachénetwerk in de buurlanden betekende ontegensprekelijk een belangrijke stap vooruit in het faciliteren en intensiveren van de samenwerking met onze voornaamste partners. Laat het duidelijk zijn dat met de tijdens deze COVID-periode geoptimaliseerde virtuele contactmogelijkheden het uiteindelijke doel van het werk van de defensieattaché niet uit het oog mag verloren worden, met name het verdiepen van de bilaterale samenwerking, vaak in het licht van de multilaterale context. Aan het bijbehorende vertrouwen gebaseerd op een betere wederzijdse kennis dient elke dag gewerkt te worden. De hiervoor noodzakelijke *outreach* en het leggen van directe contacten nemen de nodige tijd in beslag. Daarom is het ten zeerste aangeraden hiervoor opnieuw de nodige ruimte voor te behouden in de agenda’s van de attachés na de COVID-periode.

Het bestaande netwerk aan defensieattachés in Europa dat momenteel (nog) niet over een inhoudelijke *back office* beschikt, kan naar de toekomst toe verder uitgebouwd en gerentabiliseerd worden door te voorzien in een speciaal opgerichte dienst die instaat voor de inhoudelijke terugkoppeling. Deze persoon kan dan zowel in het capacitaire domein als in het domein van defensiebeleid de eerder door de

*De defensieattaché in Europa:  
een facilitator in het kader van bilaterale, regionale en multilaterale samenwerking*

defensieattachés aangereikte analyse duiden tijdens belangrijke coördinatiemomenten van de defensiestaf en, omgekeerd, ook de precieze behoeften van de defensiestaf doorgeven aan het defensieattachénetwerk. De toenemende intensivering van internationale defensiesamenwerking met een eigen specifieke context en historiek voor elk project toont ontegensprekelijk de logica aan van de beslissing om dit Europese attachénetwerk uit te bouwen. Hierbij dient de omkadering en vormgeving van het netwerk permanent mee te evolueren met de behoeften van Defensie en de optimalisatiemogelijkheden op basis van de geleerde lessen van deze jonge structuur.

**Trefwoorden: defensieattaché, Europa, defensiesamenwerking**