

European Bilateral Network Officer (EBNO): status quaestionis

GUIDO MAENE

Kolonel stafbrevethouder Guido Maene, Ir., is als EBNO bij het stafdepartement Strategie verantwoordelijk voor de bilaterale relaties met elf landen. Van oorsprong transmissieofficier was hij tijdens zijn loopbaan onder meer militair docent Veiligheid en Defensie bij de hogere stafcursus en sectiechef corporate communicatie- en informatiesystemen bij de Algemene Directie *Material Resources*. Hij is een alumnus van de *International Training Course* bij het *Geneva Centre for Security Policy*.

Depuis 2005, la Défense belge a fermé tous ses postes d'attachés de défense des pays européens, membres de l'UE ou de l'OTAN. En contrepartie, un réseau de trois « European Bilateral Network Officers » (EBNO) a été mis en place afin d'assurer le maintien des relations bilatérales avec les pays d'Europe occidentale et centrale. Six ans plus tard, où en est-on avec la gestion de nos relations bilatérales et comment le fonctionnement du réseau des EBNO se positionne-t-il par rapport à l'attaché de défense classique ? Quels en sont les acquis positifs et comment peut-on améliorer cette approche spécifiquement belge, par exemple en transformant les EBNO en attachés de défense itinérants ?

Het aanknopen van bilaterale relaties op diplomatiek en militair vlak tussen staten is een gewoonte die tot ver in de geschiedenis teruggaat. De eerste poging om tot een internationaal juridisch sluitende overeenkomst tussen staten te komen, vond echter pas plaats in de marge van het Congres van Wenen in 1815. Deze overeenkomsten werden uitgewerkt en uitgebreid om uiteindelijk uit te monden in het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 24 april 1964. Vandaag zijn 187 van de 192 erkende staten partij bij het verdrag, waaronder België. De verdragstekst behandelt ook de modaliteiten waaronder defensieorganisaties van twee staten bilaterale relaties kunnen aanknopen en militaire



vertegenwoordigers (“defensieattachés”), geattacheerd aan de respectieve diplomatieke posten, kunnen uitwisselen. Deze reciprociteit is absoluut, maar een staat kan afzien van dit recht. In de tekst wordt eveneens het zogeheten accreditatieproces van defensieattachés toegelicht, wordt er toegestaan dat één defensieattaché meerdere accreditaties kan verwerven en dat hij ook niet hoeft te resideren in de landen waarvoor hij geaccrediteerd is. Hieruit vloeit het statuut van reizende defensieattaché voort: een defensieattaché die vanuit zijn thuisland opereert.

Oorspronkelijk voorzag de Belgische Defensie in defensieattachés bij de bevriende westerse naties en in de Afrikaanse landen die een rol speelden voor het Belgische beleid. Later kwamen er posten bij in de voormalige Oostbloklanden, Azië en Zuid-Amerika. De bilaterale relaties met de westers georiënteerde landen in Europa werden behartigd door enkele residerende defensieattachés. Hun aantal en verantwoordelijkheidsgebied veranderden in de loop der jaren, maar aan het principe van een residerende defensieattaché werd nooit getornd.

Vanaf 2005 kwam hierin verandering. Alle posten in de Europese ruimte, op dat ogenblik negen in totaal, werden gesloten. Ter vervanging werden binnen het departement Strategie van de Defensiestaf drie *European Bilateral Network Officers* (EBNO) in plaats gesteld. Elke EBNO kreeg de verantwoordelijkheid voor een groep landen:

- EBNO 1: Duitsland, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Slovenië en Tsjechië;
- EBNO 2: Cyprus, Frankrijk, Griekenland, Verenigd Koninkrijk, Ierland, Luxemburg, Malta, Nederland, Portugal en Spanje;
- EBNO 3: Bulgarije, Oostenrijk, Denemarken, Finland, IJsland, Italië, Kroatië, Noorwegen, Roemenië, Zweden en Zwitserland.

De EBNO werd NIET geaccrediteerd, maar voerde alle taken van een defensieattaché uit, behalve deze die voortvloeiden uit exclusief protocollaire verplichtingen. Hij was niet bevoegd voor het domein inlichtingen of voor de contacten met de defensie-industrie. Daarnaast nam hij voor de beschouwde landen de rol van deskofficier binnen de Defensiestaf op zich. Deze ingreep heeft bij Defensie budgetten vrijgemaakt waardoor nieuwe defensieattachéposten in Afrika en Azië geopend konden worden.

Na zes jaar is het tijd om een evaluatie te maken van de bilaterale militaire relaties in de Europese ruimte en van de functie EBNO, in het bijzonder in vergelijking met de klassieke residerende defensieattaché.

ZIJN BILATERALE DEFENSIERELATIES IN DE EUROPESE RUIMTE VOORBIJGESTREEFD?

63

Het bestaan van de NAVO en van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid binnen de EU, vooral na de inwerkingstelling van het Verdrag van Lissabon, doet de vraag rijzen of het onderhouden van bilaterale militaire relaties tussen de betrokken Europese lidstaten nog zinvol is. Tenslotte zijn er bij die multilaterale organisaties permanente vertegenwoordigingen (PV), waarin een sterke militaire aanwezigheid is en die elkaar op regelmatige basis zien. Daarnaast worden periodiek geïnstitutionaliseerde vergaderingen op ministerieel, chef Defensie en policy director's niveau gehouden die deze autoriteiten toelaten om met elkaar te spreken.

Hoewel sommige landen reeds jaren gezamenlijk lid zijn van de EU en van de NAVO, blijkt uit verschillende contacten hoe moeilijk het is om elkaars veiligheids- en defensiebeleid te lezen. Dit is vooral te wijten aan de materie, die deel uitmaakt van het wezen van de respectieve staten en de uitdrukking bij uitstek is van hun soevereiniteit en de relatief oppervlakkige en formele aard van de contacten tijdens multilaterale fora en commissies. Staten doen aan nationale besluitvorming in hun hoofdsteden, alvorens de resultaten hiervan op de multilaterale fora te verdedigen. Grote delen van het nationale veiligheidsdebat blijven een zuivere nationale aangelegenheid en halen de desks van de PV niet. Enkel door bilaterale contacten met de juiste personen kan men zich een goed beeld vormen van de dieperliggende beweegredenen die bepaalde landen tot specifieke beleidsopties brengen en welke elementen eventueel aanleiding kunnen geven tot onderhandeling. Het resultaat van deze besprekingen kan zowel bilateraal als multilateraal aangewend worden. Deze relaties onderhouden heeft echter een kostprijs. Ieder land zal op basis van het voorgaande en zijn eigen belangen invulling geven aan zijn behoeften in bilaterale relaties, ook op militair vlak. België heeft, met de invoering van de EBNO-status, getracht een aangepast antwoord te bieden op deze behoefte, zonder de noodzaak ervan in vraag te stellen.

EBNO-STATUS: POSITIEVE VERWORVENHEDEN

De vervanging van de bestaande residerende defensieattachés in West- en Centraal-Europa door EBNO's heeft voor de Belgische Defensie verschillende voordelen opgeleverd.

De budgettaire impact van de aanstelling van een EBNO is minimaal. De totale jaarlijkse werkingskosten van de drie EBNO's samen bedragen de helft van wat een gemiddelde residerende defensieattachépost, bestaande uit een defensieattaché, zijn onderofficier-secretaris en zijn klerk-chauffeur, in Europa kost aan Defensie.

De EBNO-status geeft aan Defensie een zekere soepelheid bij het aanstellen en beheren van deze officieren ten opzichte van federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken en de lokale defensieautoriteiten van de betrokken landen. Tijdens de uitoefening van zijn opdracht in het buitenland kan de EBNO op basis van de bestaande NAVO-, NAVO PfP-, EU- en bilaterale akkoorden rechtstreekse contacten met deze autoriteiten onderhouden.

Defensie heeft in een EBNO voorzien voor alle West- en Centraal-Europese landen en niet enkel in die landen waar voordien Belgische defensieattachés geaccrediteerd waren. Zo heeft Defensie onder meer haar contacten met de Scandinavische landen kunnen verdiepen en blijft Defensie een goede band onderhouden met alle Centraal-Europese landen na de sluiting van defensieattachéposten. Op deze manier behandelt België ook alle landen op gelijke voet. Het niet-residerende karakter van de EBNO laat hem toe om zich te concentreren op zijn kerntaken en zich niet te verliezen in tal van protocollaire activiteiten, zelfs indien dit een beperktere informatie-uitwisseling, zowel met de Belgische ambassade als met de lokale defensieautoriteiten en de aanwezige defensieattachés, tot gevolg heeft. Globaal genomen heeft het niet-residerende karakter echter een kleinere impact dan enkele decennia geleden gezien de virtuele communicatiemogelijkheden en de goede transportmogelijkheden. Elke hoofdstad van de Europese ruimte is vanuit Brussel dagelijks bereikbaar, de maximale vliegduur bedraagt vier uur. Voor Berlijn, Parijs en London is dit zelfs twee uur. In geval van een dringend bilateraal overleg kan er snel gehandeld worden. Het verdwijnen van het netwerkaspect ter plaatse wordt ook deels gecompenseerd door de relatieve openheid van de buitenlandse defensieattachés van onze westerse bondgenoten die tijdens de werkbezoeken ter plaatse de EBNO's te woord staan.

Door de integratie van de EBNO binnen het stafdepartement Strategie is de aansturing optimaal en kan de informatiedoorstroming binnen het departement met de divisies Defensiepolitiek en Defensieontwikkeling vlotter verlopen. Zijn dubbele rol, bilaterale contacten ter plaatse en de deskofficier in Evere geven hem principieel controle over alle informatie die door de Defensiestaf met betrekking tot het beschouwde land wordt verhandeld.

De praktische invulling van het takenpakket van een EBNO kan tevens op een soepele wijze aangepast worden aan de noden van Defensie. Indien de Belgische Defensie om opportuniteitsredenen tijdelijk meer samenwerkt met één of ander land op het vlak van defensiebeleid, buitenlandse operaties, training of materieelbeheer, kan in diezelfde periode de betrokken EBNO, in samenwerking met de geïnteresseerde departementen binnen Defensie, zijn aandacht meer op dat land richten. Bijvoorbeeld, wanneer dat land het voorzitterschap van de EU waarneemt of samen met het Belgische leger aan een vredesondersteunende operatie in een bepaalde regio deelneemt.



Guido Maene

Bilateraal werkbezoek aan de Finse Defensie

EBNO-STATUS: VERBETERINGSMOGELIJKHEDEN

Het grootste verschil tussen EBNO's en defensieattachés is tegelijkertijd ook het grootste pijnpunt. De EBNO is niet geaccrediteerd en heeft dus geen internationaal erkend statuut zoals de defensieattaché overeenkomstig het Verdrag van Wenen. Theoretisch zou men hieraan kunnen verhelpen door een specifieke overeenkomst met de betrokken landen te sluiten, maar in feite is dit een redundant werk dat voor de betrokken landen geen meerwaarde geeft ten opzichte van het bestaande Verdrag van Wenen.

Door de EBNO-status verzaakt België ook aan het reciprociteitsprincipe. Sommige landen hebben dat reeds aangegrepen om ook hun accreditatie in te trekken. Toch blijven er op dit ogenblik 18 defensieattachés of militaire raadgevers van de “EBNO”-landen in België geaccrediteerd. Twee defensieattachés en één militaire raadgever resideren in België, elf resideren in een buurland en vier opereren als reizende defensieattaché vanuit hun nationale grondgebied.

De EBNO-status vestigt voor de Belgische ambassadeurs een ongewone manier van werken met de lokale Defensie. Het belet hen echter niet om de EBNO's praktisch zo veel mogelijk te steunen in hun taken. Uiteraard ondersteunen de EBNO's op een zelfde wijze de werking van de ambassades met betrekking tot defensieaangelegenheden. Wel is de EBNO geografisch afgesneden van de informatiestromen in de diplomatieke post zelf en varieert de communicatie tussen de posten en de EBNO in Brussel nogal sterk.

Weinig defensieorganisaties van de betrokken landen aanvaarden in de praktijk de EBNO volledig zoals het door het concept is voorzien. Allen stellen voor om de EBNO te laten accrediteren als een reizende defensieattaché. Vermits het om bevriende naties gaat, wordt er in de praktijk overgegaan tot een *modus vivendi* waarbij de EBNO bij de bilaterale contacten wordt betrokken. Door het ontbreken van enig officieel statuut interpreteert elk land echter de inhoud en het verloop ervan volgens zijn eigen inzichten en is er ook geen benchmarking met de defensieattachés van andere landen mogelijk. Het initiatief om contact op te nemen ligt meestal bij de EBNO. Het communicatiekanaal voor deze contacten is niet eenduidig gedefinieerd: ofwel verlopen ze via de defensieattaché die in België geaccrediteerd is, ofwel, bij gebrek hieraan, via de lokale deskofficier voor België of de internationale liaisondiensten die ook gebruikt worden door de defensieattachés. In dat laatste geval betekent dit uiteraard niet dat de gelijkschakeling van beide functies wordt aanvaard.

Wat betreft het inhoudelijke van de contacten wensen sommige staten dit te beperken tot het louter opstellen en opvolgen van bilaterale samenwerkingsplannen of activiteiten. Andere laten daarnaast ook toe om medewerkers van de stafdepartementen Defensiebeleid, Defensieontwikkeling of Operaties te ontmoeten.

De kwaliteit en doeltreffendheid van de informatie-uitwisseling met de lokale defensieautoriteiten varieert sterk en wordt hoofdzakelijk bepaald door een goede kennis van de defensieorganisatie en de aanspreekbaarheid van de hogere militaire autoriteiten met de juiste beslissingsbevoegdheid. Voor de EBNO is

het niveau van de contacten meestal beperkt tot verantwoordelijken van het middenmanagement. Om tot het hoger management door te stoten is opnieuw een statuut van geaccrediteerde nodig of een ad-hocbrief van een equivalent niveau in België.

Traditioneel organiseren de ministeries van Defensie van elk land jaarlijks een specifiek programma voor de defensieattachés, meestal gegroepeerd in één à twee bezoeken, en enkele bijzondere evenementen (briefing van de minister van Defensie, ontmoeting met de chef Defensie,...). Dit is een uitgelezen kans om snel een goed beeld te krijgen van de werking van de betrokken Defensie. Enkele uitzonderingen niet te na gesproken, wordt de EBNO hierop niet uitgenodigd.

BESLUITEN EN VOORSTELLEN

Ondanks de institutionele evolutie in West- en Centraal-Europa, wordt het investeren in goede bilaterale relaties – ook op militair vlak – tussen de betrokken landen, waaronder België, als een meerwaarde beschouwd en dus niet in vraag gesteld. De Belgische invulling hiervan, met name de vervanging van residentie Belgische defensieattachés door officieren met EBNO-status, is echter een stap die door geen enkel ander land werd genomen. Het heeft bij Defensie budgetten vrijgemaakt die onder meer aangewend werden om nieuwe behoeften aan defensieattachéposten in Afrika en Azië te bekostigen. In het kader van de contacten met buitenlandse Defensies heeft het EBNO-status toegelaten om bilaterale relaties met bijkomende landen in de Europese ruimte aan te knopen.

Maar de totale loskoppeling van de EBNO met het statuut van defensieattaché, zoals bepaald in het Verdrag van Wenen, maakt de praktische invulling ervan ten opzichte van de andere landen moeilijk werkbaar. De accreditatie van de EBNO, zodat hij kan beschouwd worden als een reizende defensieattaché, zou dit euvel grotendeels wegwerken, zonder meerkosten voor Defensie te genereren. Hiermee zou de Belgische Defensie zich terug schikken naar de diplomatieke gewoonten ter zake en naar wat er gebeurt bij alle andere Europese defensieorganisaties die in West- en Centraal-Europa bilaterale relaties onderhouden, zonder de positieve verworvenheden van de EBNO-status te verliezen.

□



De wagenoverste van de Pandur, met achter hem het Waarnemings- en Inlichtingenplatform (WIP)