

Militaire diplomatie als enabler en handelingsoptie voor Defensie

Lkol. dr. Mirjam Grandia Mantas en tweede-luitenant Ted Mutsaers*

'Defence diplomacy has emerged as a key component within the 21st-century diplomatic toolkit. As expression of network diplomacy...it links the implementation of foreign policy objectives to those of the defence sector. If managed properly, it can be an invaluable instrument of statecraft, by bringing to bear the manifold dimensions of both soft and hard power on any given issue'

– J. E. Cheyre, 2013¹

Multilaterale en internationale relaties zorgen voor verbondenheid, maar ook afhankelijkheid. De verschillende afhankelijkheden in deze relaties maken onze veiligheid kwetsbaar. Hoewel Defensie een enorm netwerk heeft van militairen die internationaal geplaatst zijn op diverse hoofdkwartieren en diplomatieke posten, wil dit niet zeggen dat het hierdoor ook een goede informatiepositie heeft om diverse veiligheidsontwikkelingen te duiden of mogelijk zelfs te beïnvloeden. Zo kwam de Arabische Lente voor velen onverwacht en was ook de verkiezing van Donald Trump als de Amerikaanse president en de gevolgen hiervan voor de internationale relaties en de internationale allianties een verrassing. Zien we wat we moeten zien? Of zien we juist wat we willen zien? Door het internationale en diplomatieke netwerk van Defensie strategisch² in te zetten en de sensorfunctie van dit netwerk optimaal te benutten, kunnen we beter anticiperen op veiligheidsontwikkelingen en deze mogelijk zelfs beïnvloeden.

Zr.Ms. Zeeland passeert de Grote Beltbrug in Denemarken. Intensivering van internationale militaire samenwerking, bijvoorbeeld met NAVO-bondgenoten als Denemarken, valt onder militaire diplomatie, en deze vorm van samenwerking is voor een klein land als Nederland van cruciaal belang

FOTO MCD, CRISTIAN SCHRIK



De meerwaarde van de strategische inzet van militaire diplomatie is onder meer dat militairen exclusieve toegang kunnen hebben tot spelers in de veiligheidssector: ‘Het uniform opent soms deuren die voor anderen gesloten blijven’.³ De inzet van het internationale en diplomatieke netwerk van Defensie is een aanvulling op de bestaande diplomatieke inspanningen van Nederland.⁴ Via internationale, vaak militaire, contacten wordt informatie vergaard en worden nieuwe relevante relaties opgebouwd of uitgediept. Dit artikel betoogt dat

* Lkol. dr. Mirjam Grandia is universitair docent Internationale Veiligheidsstudies aan de vakgroep Krijgswetenschappen van de Faculteit Militaire Wetenschappen en heeft samen met de Directie Internationale Militaire Samenwerking (IMS) en Team Conflict Preventie (TCP) van de Directie Internationale Aangelegenheden (DIA) de projectgroep Militaire Diplomatie opgericht (januari 2021). Tlnt Ted Mutsaers heeft een verkennende literatuurstudie uitgevoerd in 2020 op basis waarvan de drie analytische categorieën van het concept militaire diplomatie nader zijn uitgewerkt.

- 1 J.E. Cheyre, ‘Defence diplomacy’, in A.F. Cooper, J. Heine, en R. Thakur, R. (red), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (Oxford, Oxford University Press, 2013).
- 2 Het woord strategisch hier slaat niet terug op het militaire strategisch niveau, maar op strategisch in de betekenis als ‘volgens een weloverwogen plan’, zie woordenboek *Van Dale*.
- 3 Kamerstuk 34 919, nr. 44, 2019.
- 4 Startnotitie Militaire Diplomatie IMS/DIA/NLDA, februari 2021.



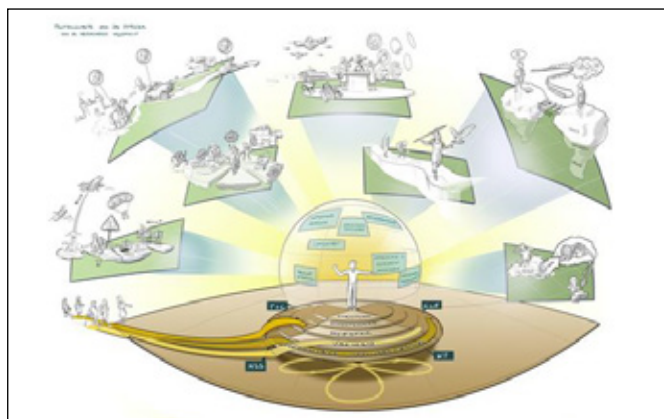
de strategische inzet van militaire diplomatie als *enabler* binnen het informatie-gestuurd optreden⁵ veel kansen en mogelijkheden biedt om de informatiepositie, het begrip van de operationele omgeving en het voorspellend

vermogen en het beïnvloedingspotentieel van Defensie te vergroten. Het artikel gaat allereerst in op de mogelijkheden van militaire diplomatie als capaciteit voor Defensie. Vervolgens behandelt het de definiëring van het concept en volgt er een korte beschrijving van het wetenschappelijk onderzoek naar militaire diplomatie. Hierna komt de noodzaak van onderwijs op het gebied van militaire diplomatie aan de orde. Het sluit af met een aantal aanbevelingen over verdere professionalisieringsmogelijkheden.

Militaire diplomatie in het informatiedomein

De huidige context waarin militairen opereren vereist, zoals al eerder betoogd in de *Militaire Spectator* door Roel Samson en Gwenda Nielen, een paradigmaverschuiving in het denken over conflict in het algemeen en het beeld van slagkracht in het bijzonder.⁶ De laatste jaren is er bij Defensie, met de focus op informatie-gestuurd optreden en het informatiedomein,⁷ meer nadruk komen te liggen op de rol van de militair als sensor. Succesvol kunnen opereren als sensor vergt een cognitieve inspanning en het is dan ook in de cognitieve dimensie waar conflictbeslechting plaatsvindt. Dit is tevens het belangrijkste aangrijpingspunt van informatie-manoeuvre.⁸

De oprichting van het Wapen van de Informatie-manoeuvre⁹ is een illustratie van de noodzaak om professioneel vorm te geven aan een doorontwikkeling van de non-kinetische slagkracht van Defensie.¹⁰ Het illustreert ook het inzicht van Defensie in de steeds complexere omgeving waarin conflicten worden gevoerd en beslist. De veelzijdige context waarin militairen tegenwoordig opereren, beïnvloedt de manier waarop informatie wordt verzameld, geïnterpreteerd en geanalyseerd¹¹ en de wijze waarop militairen de operationele omgeving begrijpen. Daarbij ligt in het informatie-gestuurde optreden van Defensie steeds meer de nadruk op sociale netwerken en het opbouwen van vertrouwen tussen en met de leden van dat netwerk.¹² De doorontwikkeling van de non-kinetische slagkracht van Defensie zal ook profijt hebben van een professionalise-



ILLUSTRATIE W. BOOG, JAMVISUALTHINKING.COM, IN PROFIELSCHETS KRIJGSMACHT OFFICIER

- 5 De functie van informatie betreft zoals gesteld in de *Nederlandse Defensie Doctrine* 'enerzijds het toepassen van informatie als middel om meningen, zienswijzen en percepties van actoren te wijzigen en daarmee hun gedrag te veranderen... anderzijds is informatie van essentieel belang binnen de eigen besluitvormingsprocessen. Informatie gestuurd optreden stelt ons in staat om alle relevante informatie op ieder gewenst niveau tijdig te verwerven, te verwerken en te verspreiden opdat we zo veel mogelijk met de juiste middelen, op het juiste moment en op de juiste plaats kunnen zijn'. *Nederlandse Defensie Doctrine*, (Den Haag, 2019) 91. Zie: <https://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2019/06/19/herziene-nederlandse-defensie-doctrine-ndd-2019>.
- 6 Roel Samson en Gwenda Nielen, 'Identiteitscrisis: "Ik denk, dus ik ben"', in: *Militaire Spectator* 189 (2020) (9) 469-470. Zie: <https://www.militairespectator.nl/thema/operaties/artikel/identiteitscrisis-%E2%80%98ik-denk-dus-ik-ben%E2%80%99>.
- 7 Het informatiedomein onderscheidt drie dimensies: de cognitieve, virtuele en fysieke dimensie. *Nederlandse doctrinedocumenten bezigen de term 'informatieomgeving'*. Zie: Hans van Dalen, 'On mind war. Manoevreren op het internet slagveld', in: *Militaire Spectator* 189 (2020) (9). Zie: <https://www.militairespectator.nl/thema/operaties/artikel/mind-war>. Zie ook de *Nederlandse Defensie Doctrine*: <https://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2019/06/19/herziene-nederlandse-defensie-doctrine-ndd-2019>, 54.
- 8 Van Dalen, 'On mind war'.
- 9 Het wapen bestaat uit twee nieuwe traditieverbanden: het Korps Communicatie & Engagement (C&E) 'Prinses Ariane' en het Korps Inlichtingen & Veiligheid (I&V) 'Prinses Alexia'. De militairen van beiden korpsen werken vanuit hun expertise voor verschillende eenheden van de krijgsmacht en hun nauwe samenwerking verbetert de informatiepositie en het begrip van de operationele omgeving. Zie: 'KL creëert Wapen van de Informatiemanoeuvere', in: *Landmacht* 70 (2020) (10), https://magazines.defensie.nl/landmacht/2020/10/02_wapen-van-de-informatiemanoeuvere; Paul Ducheine, Corstiaan de Haan, en Norbert Moerkens, 'Informatiemanoeuvere en nieuwe traditieverbanden in de Koninklijke Landmacht', in: *Militaire Spectator* 190 (2021) (5). Zie: <https://www.militairespectator.nl/thema/geschiedenis-operaties/artikel/informatiemanoeuvere-en-nieuwe-traditieverbanden-de-koninklijke>.
- 10 Het is met name de samenhang tussen de non-kinetische en kinetische dimensie en de gecoördineerde inzet die de slagkracht van de krijgsmacht verbetert.
- 11 Samson en Nielen, 'Identiteitscrisis: "Ik denk, dus ik ben"'.
12 *Nederlandse Defensie Doctrine*, 94-95.

ring van de inzet van militaire diplomatie als enabler.

Het internationale en diplomatieke netwerk van Defensie is het best te beschouwen als een sensorcapaciteit die, *indien strategisch ingezet*, samen met andere departementen zoals Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid, de informatiepositie van Nederland kan versterken. Zo kan Defensie als organisatie beter inspelen op veiligheidsontwikkelingen en deze beïnvloeden. Het is voor de slagkracht van de krijgsmacht van belang om de informatiepositie en de sensorfunctie van haar internationale en diplomatieke netwerk strategisch in te zetten en diegenen die binnen dit netwerk opereren zodanig uit te rusten dat zij in staat zijn effectief en efficiënt invulling te geven aan hun rol als sensor.

Militaire diplomatie als capaciteit

Diplomatie in al haar verschijningen is de belangrijkste vorm van communicatie in de wereld van de internationale betrekkingen, zo stelt het *Oxford Handbook of Modern Diplomacy*.¹³ De manier waarop diplomatie wordt bedreven is de laatste dertig jaar enorm veranderd. Er is een verschuiving ontstaan van zogeheten ‘club’-diplomatie naar ‘network’-diplomatie.¹⁴ Daar waar diplomatie van oudsher hoofdzakelijk bilateraal tussen staten plaatsvond door een ‘club van diplomaten’, is er vandaag de dag sprake van diplomatie op tal van niveaus en door tal van actoren en spelen multilaterale relaties een grote rol: ‘network’-diplomatie.¹⁵

Militaire diplomatie en de rol van militaire diplomaten werden officieel erkend in het Verdrag van Wenen (1961). Sindsdien hebben militaire diplomaten dezelfde rechten als reguliere diplomaten.¹⁶ Sinds de jaren negentig worden in het Westen, en ook in bijvoorbeeld Azië, krijgsmachten steeds vaker ingezet voor zogeheten assistentie en ‘trustbuilding activities’ met als doel een bijdrage te leveren aan conflictpreventie en conflictresolutie.¹⁷ Tegenwoordig associëren velen militaire diplomatie hierdoor vaak met onderhandelingen, conflictpreventie of *mediation*. De inzet van militaire diplomatie

FOTO: MCD, GERBEN VAN ES



Het internationale en diplomatieke netwerk van Defensie is het best te beschouwen als een sensorcapaciteit

kent echter niet alleen vreedzame doeleinden, maar wordt ook gebruikt voor het vormen van coalities voor interventies of militaire partnerships om andersgezinde landen te ondermijnen.¹⁸

- 13 Cooper, Heine, en Thakur (red.), *The Oxford handbook of modern diplomacy*; O.J. Sending, V. Pouliot, en I.B. Neumann, (red.), *Diplomacy and the making of world politics* (Cambridge, Cambridge University Press, 2015).
- 14 Cooper, Heine, en Thakur (red.), *The Oxford handbook of modern diplomacy*.
- 15 De positie van diplomaat zoals vastgelegd in de conventie van Wenen bestaat uiteraard nog steeds, maar is niet meer de enige manier waarop het diplomatieke verkeer (zowel op multilateraal als op bilateraal niveau) gestalte krijgt.
- 16 Hoewel militairen in de geschiedenis al vaker een diplomatieke rol vervulden, hadden zij geen diplomatieke status. Zie E. Denza, 'Vienna Convention on Diplomatic Relations', United Nations Audiovisual Library of International Law, 2009, 1-7; R. Langhorne, 'The regulation of diplomatic practice: the beginnings to the Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961', in: *Review of International Studies* 18 (1992) (1) 3-17.
- 17 G. Swistek, 'The Nexus between public diplomacy and military diplomacy in foreign affairs and defense policy', in: *Connections* 11 (2012) (2) 81.
- 18 Zie voor een interessante uiteenzetting hoe in hedendaagse literatuur over diplomatie de rol van (militaire) diplomatie bij de totstandkoming (coalition building et cetera) van militaire interventies, oorlogen en conflict, onderbelicht blijft: T. Barkawi, 'Diplomacy, war, and world politics', in: Sending, Pouliot, en Neumann, *Diplomacy and the making of world politics*, 55-79; G. Pigman, *Contemporary diplomacy* (Polity, 2010); J. Black, *A history of diplomacy* (Reaktion Books, 2010).



Vergadering van militair adviseurs in het Military and Police Advisory Committee van de VN.
Op het hoofdkwartier van de VN werken ze voornamelijk in burger

FOTO MCD, MAARTJE ROOS

Er zijn verschillende vormen van *coercive diplomacy* waarbij het internationale netwerk van Defensie een rol speelt. Bij *coercion* wordt diplomatiek succes niet behaald door intrinsiek gemotiveerde samenwerking, maar door een extrinsieke dreiging. De potentiële vernietiging die militaire capaciteiten van een land kunnen aanrichten, worden in deze optie benut om andere landen van gedrag te laten veranderen.¹⁹ Een enigszins gedateerde, maar bekende term hiervoor is *gunboat diplomacy*.²⁰ *Deterrence* is ook een bekende strategie waarbij het dreigen met

de inzet van militaire middelen wordt ingezet om politieke belangen te realiseren.²¹

Het opzetten van of verdere intensivering van internationale militaire samenwerking valt ook onder militaire diplomatie. Deze vorm van samenwerking is voor een klein land als Nederland van cruciaal belang en vormt een belangrijk deel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Internationale samenwerking met traditionele partners zoals de NAVO, EU en VN is tevens een belangrijk fundament in de Defensiestrategie en staat ook genoemd in de *Nederlandse Defensie Doctrine*.²² Via deze internationale contacten kan andere informatie worden vergaard of relaties worden opgebouwd die van belang zijn als een belangen- tegenstelling, confrontatie of crisis gewelddadig dreigt te escaleren.

Het is van belang om deze contacten optimaal te benutten en aan te laten sluiten bij, onder

- 19 B.S. Sachar, 'Cooperation in military training as a tool of peacetime military diplomacy', in: *Strategic Analysis* 27 (2003) (3) 405.
- 20 R. Mandel, 'The effectiveness of gunboat diplomacy', in: *International Studies Quarterly* 30 (1986) (1) 59-76; C. Le Mière, 'The return of gunboat diplomacy', in: *Survival* 53 (2011) (5) 53-68; E. Pajtinka, 'Military diplomacy and its present functions', in: *Security Dimensions* 20 (2016) (20) 186.
- 21 F. Osinga, en T. Sweijts (red.), *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2020: Deterrence in the 21st Century—Insights from Theory and Practice* (Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2021).
- 22 *Nederlandse Defensie Doctrine*, 59.

andere, *Strategic Foresight & Direction* (SFD). SFD is een van de manieren waarmee Defensie zijn anticiperend vermogen verder wil versterken om conflicten tijdig te identificeren, beter te begrijpen en escalatie te voorkomen. Hierbij is samenwerking met andere departementen, maatschappelijke organisaties en denktanks en internationale partners en organisaties essentieel. Inzet van Defensie wordt effectiever en duurzamer als deze deel uitmaakt van een geïntegreerde aanpak en er gebruik wordt gemaakt van kennis en ervaring ‘van buiten’.

Bij beleidsvormende processen en activiteiten zoals het SFD-proces, de ontwikkeling van regionale beleidskaders en Militair Strategische Analyses (MSA), wordt vaak gebruik gemaakt van de kennis en informatie van defensie-attachés. Het gehele internationale en diplomatieke netwerk is echter vele malen groter en bestaat uit militairen die over de hele wereld zijn geplaatst. De meest bekende actoren in het netwerk zijn defensieattachés op ambassades en permanente vertegenwoordigingen, inclusief hun ondersteunend personeel, maar ook militair personeel bij internationale organisaties, zoals EU, NAVO, OVSE en VN, en bij ministeries of hoofdkwartieren van strategische partners, zoals de VS, Duitsland, Groot-Brittannië, Frankrijk, Noorwegen, België en Luxemburg. Ook militairen geplaatst bij internationale missies zoals United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO), International Security Assistance Force (ISAF), en diverse missies in Afrika zoals United Nations Mission in the Sudan (UNMIS), vallen onder het internationale diplomatieke netwerk van Defensie.

Het is niet alleen van belang het gehele internationale en diplomatieke netwerk in te zetten om de informatiepositie en het voorspellend vermogen van Defensie te verbeteren, maar ook om militairen gericht op te leiden en te trainen in het ontwikkelen van de benodigde vaardigheden en competenties.²³ Zij kunnen verschillende contacten binnen en buiten Defensie optimaal benutten en zo zijn ze beter in staat veiligheidsontwikkelingen te identificeren, beoordelen, monitoren, en waar nodig, te beïnvloeden. Militaire diplomatie wordt op deze

manier doorontwikkeld als (strategische) handelingsoptie, om zo bij te dragen aan de uitvoering van het nationale buitenlands en veiligheidsbeleid.

Professionalisering militaire diplomatie

Diverse defensiedoctrines en beleidstukken, waaronder de *Nederlandse Defensie Doctrine* en de beleidsnotitie ‘Conflicten Begrijpen, Escalatie Voorkomen’, spreken over de inzet van militaire diplomatie als handelingsoptie. Daarnaast omschrijven zowel de *Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022*²⁴ als de *Defensievisie 2035*²⁵ veiligheidsdoelstellingen waaraan militaire diplomatie kan bijdragen. Er bestaat echter geen eenduidigheid over wat men verstaat onder militaire diplomatie en de nadruk lijkt hoofdzakelijk te liggen op de inzet en het gebruik van defensieattachés en militair adviseurs.

Recent is er een definitie ontwikkeld voor militaire diplomatie.²⁶ De ontwikkeling van een definitie heeft als doel consensus te krijgen over wat militaire diplomatie is. De definitie is tevens het uitgangspunt voor het bepalen van competenties, vaardigheden en taken voor militaire functionarissen werkzaam binnen het internationale diplomatieke netwerk van Defensie, om hen zo voor te bereiden op hun (sensor) functie.²⁷

23 Onder meer competenties als kritisch en analytisch denkvermogen, interculturele sensitiviteit, integriteit en netwerken.

24 *Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (2018-2022)*: onder meer Doel 1 ‘Conflictpreventie rond Europa en het Koninkrijk’, Doel 3 ‘Ontwapening, wapenbeheersing, non-proliferatie van massavernietigingswapens’ en Doel 12 ‘Versterken van internationale veiligheidssamenwerking’.

25 *Defensievisie 2035*: onder meer Inrichtingsprincipe 5 ‘Gezaghebbende informatiepositie’ en Inrichtingsprincipe 6 ‘Multidomein en geïntegreerd optreden’.

26 De definitie is ontwikkeld door de projectgroep Militaire Diplomatie die als opdracht heeft om het domein ‘Militaire Diplomatie’ verder te professionaliseren als capaciteit van de Nederlandse krijgsmacht. De projectgroep is eind januari 2020 van start gegaan en is een samenwerkingsverband van de Team Conflict Preventie (TCP) van de Directie Internationale Aangelegenheden (DIA), de Directie Internationale Militaire Samenwerking en de Faculteit Militaire Wetenschappen (FMW) van de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). De professionalisering van militaire diplomatie krijgt gestalte door middel van het ontwikkelen van onderwijs, beleid, aanbevelingen en wetenschappelijk onderzoek.



Figuur 2 Pijlers van militaire diplomatie

De Nederlandse definitie van militaire diplomatie luidt: ‘De strategische inzet van militaire functionarissen werkzaam binnen het internationale en/of diplomatieke netwerk van Defensie, met als doel veiligheidsontwikkelingen en activiteiten te monitoren, identificeren, appreciëren en beïnvloeden teneinde bij te dragen aan de uitvoering van het nationale buitenland- en veiligheidsbeleid.’²⁸

Voor de ontwikkeling van de Nederlandse definitie van militaire diplomatie is er allereerst wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de verschillende definities.²⁹ De definitie van

militaire diplomatie omvat drie pijlers: (1) actoren, (2) onderwerpen, en (3) activiteiten (zie Figuur 2). Verder is voor de totstandkoming van de definitie ook gebruik gemaakt van de respons van diverse actoren binnen het internationale diplomatieke netwerk van Defensie die door middel van een enquête hun perspectief op de pijlers van militaire diplomatie hebben gegeven.³⁰

Het onderscheid dat het Nederlandse ministerie van Defensie maakt tussen militaire diplomatie en defensiediplomatie is in de eerste instantie tussen de actoren: militaire diplomatie wordt bedreven door militaire actoren en defensiediplomatie wordt bedreven door zowel militaire als civiele actoren. Daarbij richt defensiediplomatie zich ook op een grotere set onderwerpen en activiteiten die verbonden zijn met veiligheidsaangelegenheden zoals de defensie-industrie en veiligheidsorganisaties en onderhandelingen.

Wetenschappelijk onderzoek naar militaire diplomatie

Binnen internationale betrekkingen en veiligheidsstudies is militaire diplomatie een onderbelicht veld.³¹ Er is in de vakliteratuur nog geen overeenstemming over het concept en er is tevens sprake van wisselend gebruik van de

27 De werkwoorden (monitoren, identificeren, appreciëren en beïnvloeden) en de doelstellingen zoals genoemd in de definitie vormen hiervoor de leidraad.
 28 De definitie van militaire diplomatie zoals ontwikkeld door de projectgroep Militaire Diplomatie. De definitie is tevens gepresenteerd aan de Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken (25 februari 2021).
 29 De wetenschappelijk medewerkers van de projectgroep zullen tevens een theoretische bijdrage leveren over de positie van militaire diplomatie binnen de discipline internationale betrekkingen en security studies en een empirische bijdrage aan de hand van een breed uitgevoerde enquête onder al het personeel werkzaam in het internationale diplomatieke netwerk van Defensie.
 30 Er is in oktober 2021 door FMW een enquête uitgevoerd onder alle defensieattachés, de militair adviseurs, de senior national representatives en de national military representatives van Nederland om inzage te krijgen in hun perspectieven op de drie analytische categorieën op basis waarvan de definitie ontwikkeld zou worden en hen is gevraagd naar hun mening over het doel van militaire diplomatie en de taken van de actoren binnen het domein.
 31 R. Adler-Nissen, ‘Diplomatic agency’, in: C. Constantinou, P. Kerr en P. Sharp (red.), *The SAGE Handbook of Diplomacy* (Londen, Sage, 2016) 92-103; Cooper, Heine, en Thakur (red.), *The Oxford handbook of modern diplomacy*.

termen ‘defensie-’ en ‘militaire’ diplomatie. Er wordt met het gebruik van deze termen alleen niet altijd hetzelfde bedoeld. Hoewel militaire diplomatie en defensiediplomatie in rangorde-lijke essentie verschillende concepten zijn, qua actoren en activiteiten, worden ze in de wetenschappelijke literatuur en beleidsdocumenten vaak door elkaar heen gebruikt.³² Het is afhankelijk van een land en/of van de wetenschapper wat er wordt verstaan onder het gebruik van de termen defensie- en militaire diplomatie.

De bestaande definities beschrijven veelal hoe defensie- of militaire diplomatie er uit ziet (vreedzaam gebruik van het militair apparaat) of wat ze hoopt te bereiken (samenwerking en de preventie van conflicten) zonder dat de definities echt in gaan op het doel van de inzet van deze vorm van diplomatie.³³ Tevens wordt er in de hedendaagse literatuur vaak een directe relatie gelegd tussen militaire diplomatie en conflictpreventie of beslechting van conflicten. Het heersende idee is dat militaire diplomatie per definitie een vreedzame handelingsoptie is en daarmee neemt het gewapende conflicten en oorlog ‘out of the equation’ van diplomatie.³⁴ De opvatting waarbij militaire diplomatie wordt gekoppeld aan vreedzame doeleinden heeft ook gevolgen voor de manier waarop er in het Westen tegen militaire diplomatie wordt aangekeken. De inzet van militaire diplomatie is niet per definitie vreedzaam, maar deze manier van denken zit wel diep verankerd in de theoretische discussie over het concept.³⁵

Het gebrek aan theoretische diepte van het concept in de literatuur uit zich onder andere in het feit dat het gros van de studies over militaire en defensiediplomatie beschrijvende studies zijn over de manier waarop landen deze geüniformeerde vorm van diplomatie bedrijven. Dergelijke studies plaatsen deze vorm van diplomatie echter niet in het bredere veld van internationale betrekkingen en security studies. Het gros van de studies over defensie- en/of militaire diplomatie beschrijven slechts een specifieke casus of manier van militaire diplomatie zonder het concept verder uit te diepen. Deze eenzijdige benadering zorgt ervoor dat het onderzoek

naar militaire diplomatie tamelijk op zichzelf staat.³⁶

Het verschil in opvatting over wat militaire diplomatie is of juist niet is, is tevens te wijten aan een tweedeling in het denken over militaire diplomatie: *objective-based* versus *task-based*. Deze tweedeling komt voort uit het feit dat de theoretici en de *practitioners* het werkveld vanuit andere perspectieven benaderen. Het is een logisch onderscheid, maar zorgt wel voor een lacune, die gevuld kan worden door bij de definiëring van militaire diplomatie zowel aandacht te besteden aan het doel als aan de taken van betrokken actoren.

FOTO MCD, MARTJE ROOS



Vergadering van militair adviseurs bij de VN

- 32 Zie L. Drab, ‘Defence diplomacy—an important tool for the implementation of foreign policy and security of the state’, in: *Security and Defence Quarterly*, 20 (2018); Cheyre, ‘Defence diplomacy’; K.A. Muthanna, ‘Military diplomacy’, in: *Journal of Defence Studies* 5 (2011) (1) 1-15; Pajtinka, ‘Military diplomacy and its present functions’.
- 33 G. Winger, ‘The Velvet Gauntlet: a theory of defense diplomacy’, in: A. Lisiak en N. Smolenski (red.) *What do ideas do?* (Wenen, IWM, 2014) 6; A. Cottey, *Reshaping defence diplomacy: New roles for military cooperation and assistance* (Routledge, 2013).
- 34 T. Barkawi, ‘Diplomacy, war, and world politics’, in: Sending, Pouliot, en Neumann, *Diplomacy and the making of world politics*.
- 35 Ibidem.

Het wetenschappelijk onderzoek over militaire diplomatie, uitgevoerd aan de FMW, richt zich op een nadere invulling van het concept voor Defensie

Het is daarbij interessant om te kijken naar hoe verschillende landen militaire diplomatie weten in te zetten. Zo heeft China militaire diplomatie sinds de jaren negentig als deel van het 'New Security Concept' hoog op de agenda staan. In

36 M. Krieger, S.L. Souma en D.H. Nexon, 'US military diplomacy in practice', in: Sending, Pouliot, en Neumann, *Diplomacy and the making of world politics*, 220-255; K.W. Allen, J. Chen, en P.C. Saunders, 'Chinese Military Diplomacy, 2003-2016: Trends and Implications', in: *China Strategic Perspectives* 11 (Washington, D.C., National Defense University Press, 2017); A. Du Plessis, *Defence diplomacy: conceptual and practical dimensions with specific reference to South Africa* (Pretoria, Institute for Strategic Studies, 2008).

37 P. Blannin, 'Defence Diplomacy in the Long War', in: *Brill Research Perspectives in Diplomacy and Foreign Policy* 2 (2017) (1-2) 37.

38 Een relatief nieuw concept dat bij de Amerikanen onder de taakstelling van militaire diplomatie valt, is *Inform and Influence Activities* (IIA). Het IIA-concept wil informatiestromen integreren om activiteiten, berichtgeving en kennis te stroomlijnen en zo zelf op de hoogte te zijn alsook externe/vijandige partijen te kunnen beïnvloeden in hun besluitvorming. IIA integreert *Public Affairs, Civil Affairs Operations, Military Information Support Operations (MISO), Civil and Cultural Considerations, Combat Camera Operations, Soldier and Leader Engagement & Military Deception*. Zie: M. Wallin, *Military public diplomacy: how the military influences foreign audiences* (American Security Project, 2015) 3-4. Zie ook: L. Drab, 'Defence diplomacy—an important tool for the implementation of foreign policy and security of the state', 20; Sachar, 'Cooperation in military training as a tool of peacetime military diplomacy', 404-421; Krieger, Souma, en Nexon, 'US military diplomacy in practice', 220-255.

39 De diverse theses die momenteel geschreven worden, worden ook ingediend bij de *Militaire Spectator* voor mogelijke publicatie. Daarnaast worden ze gepubliceerd op de website van het War Studies Research Center van de FMW.

de *National Defence White Paper* uit 1998 werd de actieve inzet van militaire diplomaten - waar mogelijk en op elk niveau - Chinees beleid.³⁷ Daar waar China militaire diplomatie expliciet hanteert als strategie, wordt militaire diplomatie bij de Verenigde Staten in eerste aanleg subtieler ingezet. Door de verwevenheid van beleidsterreinen en actoren is het niet direct eenduidig hoe de VS militaire diplomatie inzet. Er zijn tevens verschillende opvattingen binnen de VS over wat militaire en defensiediplomatie wel en niet is.³⁸

Vergelijkende casestudies van westerse landen met niet-westerse landen, waarvan China en Pakistan het concept al toepassen, verschaffen een beter begrip van militaire diplomatie als vermogen en handelingsoptie. Verder wetenschappelijk onderzoek beoogt bij te dragen aan de opzet van beleid gericht op de inzet van militaire diplomatie als handelingsoptie voor Nederland. Diverse onderzoekers, en ook bachelor- en masterstudenten, werken mee aan het onderzoeksproject.³⁹

Het wetenschappelijk onderzoek over militaire diplomatie, dat momenteel wordt uitgevoerd aan de Faculteit Militaire Wetenschappen (FMW), richt zich op een nadere invulling van het concept militaire diplomatie voor Defensie. Deze vorm van diplomatie wordt geplaatst binnen het grotere concept defensiediplomatie (zie Figuur 3). Het is hiervoor van belang duidelijk onderscheid te maken tussen beide begrippen. Eerder in dit artikel is al kort het verschil tussen defensie- en militaire diplomatie uitgelegd. Het betekent dat defensiediplomatie zich begeeft op het niveau van Defensie *als geheel* met zowel civiele medewerkers als militairen als actoren. Daarentegen kent militaire diplomatie enkel militairen als actoren en richt dit concept zich op de strategische inzet van deze capaciteit voor de krijgsmacht. Nader theoretisch en empirisch onderzoek is nodig om verdere verschillen te onderbouwen, zeker wat betreft onderwerpen en actoren.

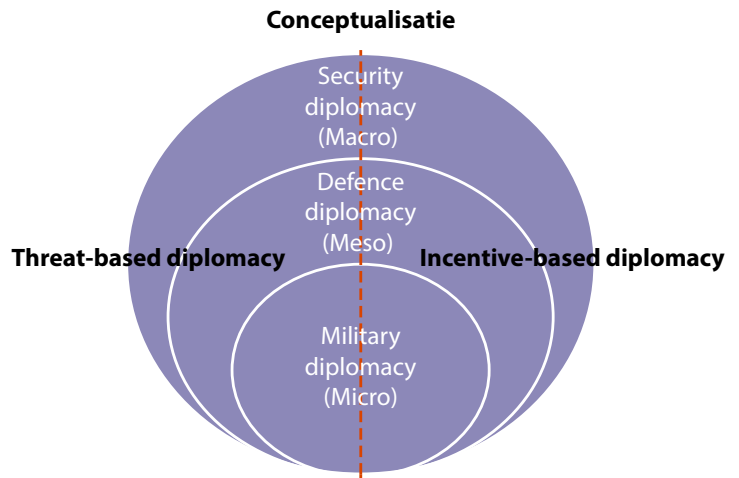
De uitkomsten van het onderzoek zijn niet alleen van belang voor een betere positionering van het concept binnen de internationale

betrekkingen en veiligheidsstudies, maar de onderzoeksresultaten zullen ook een praktische uitwerking hebben op de gemeenschappelijke veiligheid en defensiestrategie en het daaruit voortvloeiende defensiebeleid. Nu ligt de nadruk op het belang van militaire diplomatie als handelingsoptie voor het voorkomen van conflicten. De Nederlandse overheid maakt nog onvoldoende gebruik van militaire diplomatie voor het bereiken van gemeenschappelijke veiligheidsdoelstellingen of het agenderen van Nederlandse belangen in regio's dan wel bij internationale organisaties.

De onderzoeksresultaten zijn daarnaast van belang voor de ontwikkeling van een doorlopende leerlijn militaire diplomatie in de initiële, secundaire en carrièreopleidingen van militairen. Uit het onderzoek moet naar voren komen welke competenties van belang zijn en welke vaardigheden militairen verder moeten ontwikkelen om goed in het internationale verkeer voorbereid te zijn. Bovendien moet Defensie op basis van de onderzoeksresultaten selectiecriteria opstellen voor functies in het internationale en/of diplomatieke domein.

Doorlopende leerlijn militaire diplomatie

Het huidige en toekomstig optreden van Defensie samen met strategische partners en internationale organisaties vindt zowel in een nationale als internationale omgeving plaats. De recent verschenen profielschets van de officier binnen de krijgsmacht stelt dat deze officier het vermogen moet hebben zich aan te passen, informatie te verwerken, innovatief te denken, nieuwe organisaties te formeren en kansen te zoeken om conflicten te voorkomen, te bestrijden en, daar waar nodig en mogelijk, te consolideren.⁴⁰ De initiële opleiding van de officier legt hiervoor de basis, en leidt toekomstige officieren op tot *thinking soldiers*, die in staat zijn effectief te handelen op basis van theoretische kennis, creativiteit en kritisch beoordelingsvermogen, reflectie, analyse, abstractie en logisch redeneren en betrokkenheid bij het vakgebied.⁴¹



Figuur 3 Conceptualisatie van de onderzoeksgebieden van het projectteam Militaire Diplomatie

De Nederlandse Defensie Academie (NLDA) streeft ernaar officieren te trainen als krijger, manager en diplomaat.⁴² Alhoewel de eerste twee rollen veelvuldig aan bod komen tijdens de opleiding, is de rol van diplomaat nog onvoldoende ontwikkeld in het onderwijs. Er is daarom behoefte aan het opzetten van een structurele, doorlopende leerlijn 'Militaire Diplomatie' tijdens de loopbaan van de officier.⁴³ De bedoeling hierachter is dat toekomstige officieren hun rol als militair diplomaat optimaal kunnen invullen wanneer zij namens Defensie deel uitmaken van het internationale diplomatieke netwerk. Competenties, zoals kritisch en analytisch denkvermogen, interculturele sensitiviteit, integriteit, netwerken en communicatieve vaardigheden, vooral het goed

40 'Profielschets krijgsmacht officier', 1 oktober 2020, Professioneel Militair Onderwijs en Ontwikkel Continuüm (PMOOC), Ministerie van Defensie.

41 Tommie Goudriaan, Martijn Kitzen en Nicolaas Noort, 'Kritisch denken over moderne oorlogvoering: de rol van het human domain en de waarde van Understand & Influence als concept voor het optreden van Special Forces', in: *Militaire Spectator* 190 (2021) (3). Zie ook *Studiegids Bachelor Krijgswetenschappen*, 10-11.

42 In de 'Profielschets krijgsmacht officier' worden deze 'rollen' van de officier niet meer op deze manier genoemd, maar de uitwerking van de domeinen waarbinnen de officier zich moet bewegen komen wel overeen met de alom bekende typering 'Krijger, Manager, Diplomaat'.

43 De doorlopende leerlijn betreft ook latere loopbaanopleidingen zoals de MDV, de HDV en mogelijk de master Military Strategic Studies en sluit aan op het PMOOC-raamwerk dat een vijftal opleidingsniveaus beschrijft: Elementaire officiersvorming (foundation); Vakman (applied tactics); Meester (tactical mastery); Kunstenaar (operational artist); Strateeg (strategist), 'Profielschets krijgsmacht officier'.



Cursus Engels op de NLDA. De rol van diplomaat, met competenties als goede beheersing van minimaal de Engelse taal, is nog onvoldoende ontwikkeld in het onderwijs

FOTO MCD, ROB GIELING

beheersen van minimaal de Engelse taal,⁴⁴ zijn hierbij van belang. Optimale invulling geven aan de werkwoorden *monitoren*, *identificeren*, *appreciëren* en *beïnvloeden*, zoals omschreven in de definitie van militaire diplomatie, is niet alleen van belang in het internationale diplomatieke domein, maar is relevant voor elke militair om een goed beeld te krijgen van de omgeving waarin zij opereert en haar eigen positie daarin.

De professionalisering van militaire diplomatie voor de Nederlandse krijgsmacht omvat verscheidene ambities voor de ontwikkeling van het militair diplomatieke onderwijs. In eerste instantie komt er een online introductiemodule 'Militaire Diplomatie', die als basis dient voor militairen werkzaam binnen de internationale omgeving.⁴⁵ Overigens kunnen andere geïnteresseerden de module ook volgen om beter inzicht te krijgen in het werkveld van militaire diplomatie. Vervolgens biedt Defensie in de nabije toekomst ook een uitgebreidere online module aan, die bestaat uit diverse specifieke delen waaruit de militair een selectie kan maken op basis van de opleidingsbehoefte volgens de *plug-and-play*-methodiek.⁴⁶

Het ontwikkelen van deze e-module maakt deel uit van de langeretermijndoelstelling,⁴⁷ namelijk het structureel doorvoeren en borgen van

44 Idealiter zouden de mensen die worden ingezet in een bepaald land/regio ook de taal die daar hoofdzakelijk wordt gesproken op een goed niveau moeten beheersen om zo gemakkelijker een netwerk met lokale actoren op te bouwen, wat de relatie en de informatiepositie ten goede komt.

45 De online introductiemodule is toegankelijk voor eenieder werkzaam binnen Defensie, maar de primaire doelgroep zijn de militairen die werkzaam (zullen) zijn binnen het internationale en/of diplomatieke domein.

46 Startnotitie Militaire Diplomatie IMS/DIA/NLDA, februari 2021.

47 De realisatie van deze ambitie is afhankelijk van besluitvorming binnen de Defensiestaf, financiën en middelen.

militaire diplomatie binnen alle opleidingen van de NLDA. Dit betreft zowel de initiële officiersopleidingen, latere loopbaanopleidingen, zoals de Middelbare Defensie Vorming (MDV) en de Hogere Defensie Vorming (HDV), als ook de master Military Strategic Studies (MSS). De ontwikkeling van de competenties en vaardigheden die noodzakelijk zijn voor het functioneren binnen het internationale diplomatieke netwerk van Defensie staat centraal binnen militaire diplomatie.⁴⁸

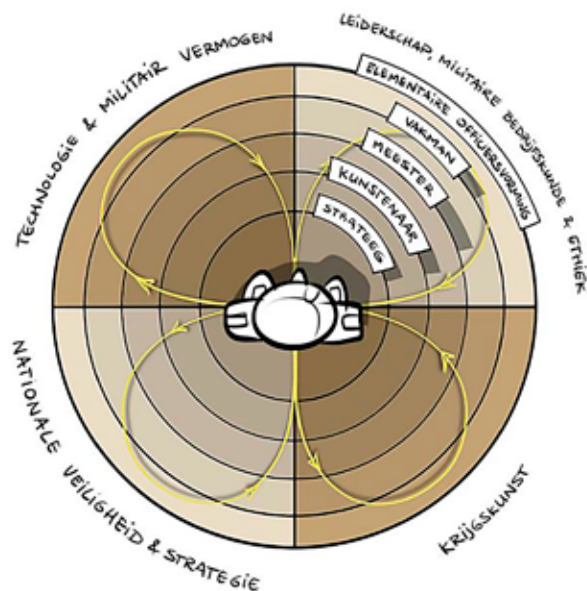
Conclusie en aanbevelingen

Het domein van militaire diplomatie is een belangrijke inzetoptie voor Defensie voor, tijdens en na een conflict. Defensie kan het internationale diplomatieke netwerk pas maximaal benutten als het dit netwerk ook strategisch inzet. Een strategische inzet veronderstelt dat Defensie de actoren binnen het netwerk aanstuurt als sensor. Bovendien moeten betrokken militairen begrijpen wat hun rol is in het proces van doorgronden en mogelijk beïnvloeden van veiligheidsontwikkelingen die van belang zijn voor Nederland.

Om de inzet van militaire diplomatie als capaciteit en handelingsoptie voor Defensie te professionaliseren is onderwijs en training van belang. Momenteel krijgen alleen defensie-attachés en militair adviseurs een opleiding voor ze hun functie gaan uitvoeren.⁵⁰ In potentie kan eenieder, zelfs in een startfunctie na de initiële officiersopleiding, in een internationale omgeving komen te werken, of dat nu is als pelotonscommandant in een uitzendgebied, als staf-officier op een NAVO-hoofdkwartier of als militair adviseur bij een internationale organisatie. Het ontwikkelen van een doorlopende leerlijn 'Militaire Diplomatie' voor de initiële en secundaire officiersopleidingen moet elke militair in staat stellen succesvol te opereren binnen de internationale en diplomatieke omgeving van Defensie.

Het komt de professionalisering van militaire diplomatie ten goede als Defensie de mogelijkheid gaat onderzoeken en uitwerken van een

Een strategische inzet veronderstelt dat Defensie de actoren binnen het netwerk aanstuurt als sensor



ILLUSTRATIE W. BOOG, JAMVISUALTHINKING.COM IN PROFIELSCHETS KRIGSMACHT OFFICIER

Figuur 4 De niveaus in de loopbaan van een officier⁴⁹

48 Ook dit is afhankelijk van besluitvorming binnen de Defensiestaf, financiën en middelen.

49 'Profielschets krijgsmacht officier'.

50 Ministerie van Defensie, 'Internationale en Specifieke Opleidingen (ISO)'. Zie: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/defensieacademie/opleidingen/loopbaanopleidingen-idl/internationale-en-specifieke-opleidingen-iso>.



Het NAVO-hoofdkwartier in Brussel. Militairen moeten in staat zijn succesvol te opereren binnen de internationale en diplomatieke omgeving van Defensie

loopbaantraject Militaire Diplomatie waarbij officieren al in de subalterne rangen hun interesse kenbaar kunnen maken voor functies in de internationale en diplomatieke omgeving. De mogelijkheden hiertoe verschillen vooralsnog per krijgsmachtdeel. Daar waar de marine niet

alleen in haar optreden al de nadruk legt op diplomatie (naval diplomacy) en militairen in de subalterne rangen al direct worden blootgesteld aan de diplomatieke functies tijdens bijvoorbeeld havenbezoeken, is dit bij de andere krijgsmacht-delen beduidend minder het geval.



FOTO NAVO

Het zou een *quick win* zijn om de verdere professionalisering van militaire diplomatie in lijn te brengen met de huidige ontwikkelingen op het gebied van informatiemanoeuvre. De inzet van militaire diplomatie als enabler binnen het informatie-gestuurd optreden biedt té veel

kansen en mogelijkheden de informatiepositie, het beïnvloedingspotentieel en het voorspellend vermogen van Defensie te vergroten, om hier geen optimaal gebruik van te maken. ■