

De EU: *Comprehensive Complexity*



HERMAN GEENS

Brigadegeneraal Herman Geens, pantsercavalerieofficier, is momenteel directeur Operaties in de Militaire Staf van de Europese Unie. Tijdens zijn loopbaan bekleedde hij vooral in de domeinen inlichtingen en operaties diverse commando- en staf-functies in nationaal en internationaal verband, waaronder in buitenlandse operaties in de Balkan en het Midden-Oosten.

Cet article présente les observations d'un praticien « de l'intérieur » sur le fonctionnement des organes de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne (UE). Après avoir décrit le contexte institutionnel dans lequel doit travailler l'État-major de l'Union européenne (EMUE), son rôle et l'équilibre délicat qu'il doit préserver au service de ses deux « patrons » (le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE)), l'auteur décrit la mise en pratique de la Comprehensive Approach (CA) au sein de l'UE et avec ses partenaires internationaux. Il met également en évidence le rôle crucial que jouent les officiers supérieurs affectés à l'EMUE dans la mise en œuvre des aspects militaires de cette CA. Il conclut en appelant l'UE et ses États membres à avoir le courage de se projeter dans l'avenir de manière encore plus efficace et plus européenne.

There is nothing permanent but change. In de Europese Unie (EU) is dit niet anders. De lidstaten van de EU spraken af dat de Unie een gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid zou voeren. Zo ziet de *Europese Dienst voor Extern Optreden* (EDEO) het levenslicht op 1 januari 2011, met het Verdrag van Lissabon als belangrijkste uitgangspunt. Tegen de achtergrond van een wereldwijde zware economische crisis, en nauwelijks voorbereid op zijn taak,

wordt de EDEO al snel geconfronteerd met de zogenaamde Arabische Lente en menig Afrikaanse crisishaard. De *EU Military Staff* (EUMS) die vanaf datzelfde ogenblik integraal deel uitmaakt van de EDEO moet onmiddellijk enkele versnellingen hoger schakelen. Binnen deze context neem ik in januari 2011 mijn verantwoordelijkheden op als directeur Operaties in de schoot van de EUMS. Het is het begin van een “wilde” rit en... ontdekkingsstocht die nog steeds voortduurt.

DE EUROPESE INSTITUTIONELE CONTEXT

De EDEO is de diplomatieke dienst van de Europese Unie die Catherine Ashton, het hoofd Buitenlandse Zaken van de EU, bijstaat bij de uitvoering van de *Common Foreign & Security Policy* (CFSP). De dienst heeft over de hele wereld delegaties, zeg maar ambassades, die de EU als geheel vertegenwoordigen. De Europese Unie speelt immers op het internationale toneel een belangrijke rol dankzij diplomatieke inspanningen, handel, humanitaire en ontwikkelingshulp, en samenwerking met wereldwijde organisaties. Het buitenlandbeleid van de EU telt aldus een groot aantal beleidsdomeinen en -instrumenten, en de *Common Security & Defence Policy* (CSDP) is er (slechts) één van. Hierdoor moet de EU in staat zijn om in het buitenland aan conflictpreventie en crisisbeheer te doen, met de nodige civiele en militaire capaciteiten.

Het hele buitenlandbeleid van de EU mag dan wel onder toezicht van de EDEO staan, het moet duidelijk zijn dat Europese Commissie zeer nauw betrokken is bij alle fasen van een crisis, van preventie tot herstel en wederopbouw. En natuurlijk zijn er de lidstaten, vertegenwoordigd in de organen van de Raad van de EU, the *Council* in de EU-volksmond. Het *Political & Security Committee* (PSC) speelt als zijn meest zichtbare uitvoeringsorgaan een centrale rol in het definiëren en opvolgen van de respons van de EU op een crisis. Het wordt ondersteund door een aantal organen, waaronder het *EU Military Committee* (EUMC).

Deze drie van elkaar onafhankelijke entiteiten – de EDEO, de Commissie en de Council – doen samenwerken en elkaar aanvullen met als doel een coherente EU-benadering te verwezenlijken op het vlak van buitenland- en veiligheidsbeleid, en crisisbeheer in het bijzonder, is op zijn zachtst gezegd een hele krachttoer. Dit is nochtans – met haar drie petten van Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, Vicevoorzitter van de Commissie en Voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken – de dagelijkse uitdaging van Catherine Ashton en met haar de gehele EDEO, de EUMS inclusief.



Als één van de voornaamste CSDP-instrumenten van de EU werkt de EUMS tegelijkertijd onder de directie van het EUMC. Aldus heeft de EUMS twee meesters en dit is soms een delicate evenwichtsoefening. In ieder geval ligt de focus op alle effectieve en mogelijke militaire operaties en missies van de EU en op de militaire capacitaire behoeften voor de toekomst. Vanuit militair oogpunt speelt het Directoraat Operaties een speerpuntrol door deelname aan het politiek-strategisch plannings- en beslissingsproces en als interface tussen de lopende operaties en de Brusselse politieke machine die zij oliet met militaire expertise en advies.

KANTTEKENINGEN VAN EEN “*PRACTITIONER*”

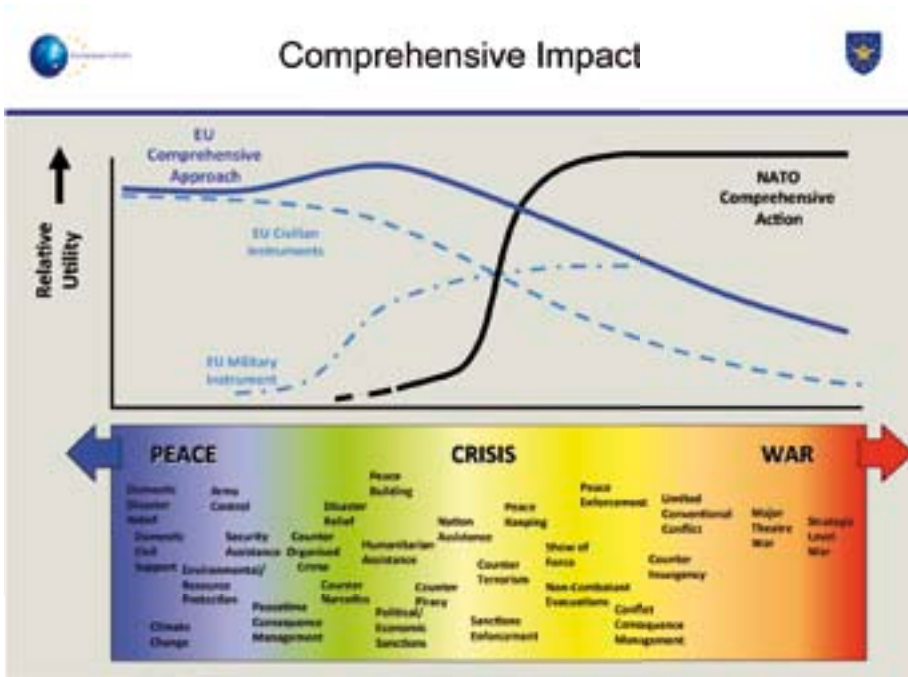
Leven en werken in de schoot van de EU zijn niet gespeend van enige complexiteit. De EU is immers een kantwerk van entiteiten met elk haar eigen mandaat, belangen en wettelijke basis, op een manier zoals de lidstaten dit collectief hebben gewild. En het moet duidelijk zijn, terwijl onze collega’s van de Commissie door het Europese Parlement worden gecontroleerd, blijft het CFSP/CSDP een intergouvernamenteel gebeuren dat rechtstreeks door de lidstaten wordt gecontroleerd en, in het bijzonder voor de operaties en missies, van middelen voorzien wordt.

Met de *European Security Strategy* (ESS) als conceptueel raamwerk heeft de EDEO zich als jongste entiteit gaandeweg moeten organiseren. Onder druk van de gebeurtenissen heeft het de noodzakelijke plannings- en beslissingsprocessen en de daaraan verbonden instrumenten opgezet. De EUMS maakt integraal deel uit van dit “*work in progress*” en heeft zich hierbij voortdurend aan zijn veranderende omgeving moeten aanpassen en ook wel moeten opdringen. Ten gronde is de rol van de EUMS echter niet gewijzigd: ervoor zorgen dat alle militaire voorbereidingen en acties passen binnen de ruimere politieke doelen van de EU en die van het CFSP/CSDP in het bijzonder.

Deze rol brengt ons bij een belangrijke rode draad die door ons werk loopt: de veelbesproken en geroemde *Comprehensive Approach* (CA). Veelal omschreven als een allesomvattende, coherente en interdisciplinaire benadering vereist het vanuit CSDP-oogpunt de gecombineerde inzet van civiele en militaire crisis-beheerinstrumenten en -capaciteiten. Het civiele gaat echter verder dan het inzetten van politiefunctionarissen, magistraten en experts in domeinen zoals *Rule of Law*, civiele administratie en mensenrechten. De CA strekt zich uit tot alle machtshefbomen waarover de EU beschikt. In het bijzondere geval van een crisis schuiven deze alle mee aan tafel wanneer de respons moet worden bepaald. Dit overstijgt dus het CSDP. Hetzelfde gebeurt bij het opstellen van strategische raamwerkdOCUMENTEN met betrekking tot het buitenland- en veiligheidsbeleid van de Unie. In de praktijk betekent dit voor de EUMS het verwerven met de EU-collega's van een holistisch en gemeenschappelijk inzicht in de uitdagingen die elke dag op ons afkomen, en vervolgens hoe we de militaire effecten optimaal in dit beleid integreren.

Eén van de vele aspecten van de CA voor de EUMS is het stijgende aantal contacten binnen de EU en met strategische partners en internationale organisaties. En de NAVO is er één van. Dat onze manier van denken en handelen niet overeenkomt met deze in de NAVO wekt steeds weer verwondering bij vele van onze militaire gesprekspartners buiten de EU. Beide organisaties met elkaar vergelijken kan, daar is niets mis mee, maar men moet het doen met kennis van zaken. De EU en de NAVO zijn immers unieke maar tegelijk erg van elkaar verschillende organisaties. Vanuit militair oogpunt zijn de contacten tussen beide, hoewel niet erg zichtbaar, veelvuldig maar vooral informeel. De Turks-Cypriotische kwestie is een duidelijke rem op het verdiepen en formaliseren van de relaties, politieke verklaringen ten spijt. Een ander aandachtspunt in deze relatie is het “*no duplication*”-principe. In de EUMS trachten we het adagium om te draaien en te werken aan complementariteit. Ons uitgangspunt is dat er al een natuurlijke complementariteit bestaat op het vlak van ambitie en het

realiseren van effecten op het terrein. Zonder de grafiek al te letterlijk te nemen wordt dit geïllustreerd door het hiernavolgende schema.



De kracht van de NAVO baseert zich essentieel op één machtsinstrument: defensie, terwijl de EU, zoals de VS, toegang heeft tot bijna alle machtshefbomen. Terwijl de trans-Atlantische relaties een hoeksteen van onze veiligheid blijven, dringt de geopolitieke context de EU en de VS nieuwe horizons op die niet steeds gelijklopen of elkaar ontmoeten in de NAVO. Even belangrijk daarom zijn ons stijgende aantal rechtstreekse contacten met de VS, ook tussen militairen.

Zich staande houden als kleine partner (200 militairen versus 25.000 functionarissen) in dit grote en bijzonder complexe EU-geheel is een hele uitdaging. Het past daarom hulde te brengen aan de *Action Officers* (luitenant-kolonels, majoors) en *Branch Chiefs* (kolonels) want zij zijn de echte motor van het systeem. Zij zijn het die aan de basis liggen van de inspanningen die leiden naar de diverse producten die o.a. door het EUMC aan het PSC worden voorgelegd. Zij zijn het die de militaire bijdrage verzekeren aan de beleidsdocumenten die op het bureau van Lady Ashton belanden. Ze treden op in een omgeving met een bedrijfscultuur die sterk verschilt van die van militaire organisaties. Hierbij stoten ze vaak op het onvertrouwd zijn met, of zelfs onbegrip voor, de militaire

werkmethoden. Zij zijn het die de processen en netwerking die de CA ondersteunen levendig houden door hun veelvuldige contacten binnen de EU maar ook daarbuiten, zoals met de VN, de VS, de Afrikaanse Unie en haar regionale organisaties, etc. Zij zijn het die plots midden in Afrika staan of naar een EU-delegatie worden uitgestuurd voor *Fact Finding*, liaison met strategische partners of betrokkenheid bij planningsprocessen voor regionale operaties. Zij zijn het die de EU *Battle Groups* steeds weer, geheel of gedeeltelijk, opnemen in de mogelijke opties wanneer er gepland wordt, maar telkens weer op de aarzeling stoten ze in te zetten. Zij zijn het die rechtstreeks worden geconfronteerd met de gevolgen verbonden aan het ontbreken van een permanente plannings- en bevelvoeringscapaciteit op militair-strategisch niveau binnen de EU. Zolang één van de *Operation HQ* (OHQ) van de EU niet geactiveerd werd, moet de EUMS deze rol op zich nemen terwijl hij niet over de vereiste structuren, personeel en formele mandaat beschikt. Maar niet alleen bij het opstarten van operaties en missies is dit van belang. De *Mission HQ* (MHQ) van de zogenaamde kleinere missies worden meer en meer geconfronteerd met een complexiteit en *comprehensiveness* die de capaciteit van deze hoofdkwartieren overstijgt. Ook hier moet de EUMS voortdurend bijspringen.

TOT SLOT

In deze complexe wereld moeten aspiraties en realiteit elkaar ontmoeten. Dit kan het best gebeuren doordat de lidstaten de moed vinden om voor meer Europa te gaan en de EU-instellingen de moed hebben om met zelfkritiek hun doeltreffendheid te verhogen. De European Council van december 2013 en de aan de gang zijnde *EEAS Review* zijn respectievelijk springplanken om hiertoe bij te dragen. Er is nog veel werk aan de winkel. We moeten leven en werken met het oog op de toekomst, maar af en toe loont het de moeite eens om te kijken en vast te stellen dat we van ver komen. Dit is belangrijk, zeker aan de vooravond van de 100-jarige herdenking van het begin van de Grote Oorlog. Als we samen willen, heeft Europa nog een “Grote Toekomst”.

