

Een eerste stap op weg naar een volwaardig EU militair strategisch hoofdkwartier?



Frank EVERAERT

Majoor stafbrevethouder Frank EVERAERT werkt sinds juni 2016 voor de Permanente Militaire Vertegenwoordiging van België bij het Militair Comité van de Europese Unie (EUMC). In die hoedanigheid ondersteunt hij de Belgische militaire vertegenwoordiger en vertolkt hij het standpunt van de Defensiestaf in de werkgroep van het EUMC – een bijzonder boeiende functie, zeker in een periode waarin een nieuwe dynamiek heerst voor een nauwere samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie.

Le 8 juin 2017 aura marqué d'une pierre blanche la coopération européenne en matière de défense, le Conseil ayant, ce jour-là, approuvé la décision de créer la capacité militaire de planification et de conduite (MPCC, acronyme de « Military Planning and Conduct Capability ») au sein de l'État-major de l'UE (EMUE). Ainsi naquit une version modeste de la proposition initiale lancée par le Premier ministre Guy Verhofstadt en 2001.

Outre son intérêt militaire réel et sa symbolique particulière, la création de la MPCC est également importante du point de vue politique, car elle témoigne concrètement d'une volonté accrue de coopérer plus étroitement entre États membres de l'Union européenne.

Op 8 juni 2017 werd eerder ongebruikelijk en zonder veel ruchtbaarheid de oprichting van het militair plannings- en uitvoeringsvermogen (MPCC, acroniem van “Military Planning and Conduct Capability”) goedgekeurd door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, en niet door de ministers van Defensie, die samen met de ministers van Buitenlandse Zaken deelnamen aan de formele Raad Buitenlandse Zaken (FAC, acroniem van “Foreign Affairs Council”) op 18 mei 2017 na het ultieme Britse (ogenschijnlijk terminologische maar in feite) fundamentele verzet

72 tegen het Raadsbesluit betreffende de oprichting van het zogenaamde MPCC. Hoewel het hier voorlopig slechts gaat om een beperkte personeelsuitbreiding van de Militaire Staf van de EU (EUMS, acroniem van “*EU Military Staff*”) voor de planning en aansturing van drie EU-trainingsmisssies, zet men een grote symbolische stap op de lange weg naar meer Europese defensiesamenwerking en mogelijk zelfs integratie van militaire capaciteiten. Het is bovendien een eerste stap naar een volwaardig Europees hoofdkwartier, een betrachting die België al bijna 15 jaar geleden uitdrukte.



Hoewel ondertussen een beperkte en tijdelijke planningscapaciteit binnen de EUMS tot stand kwam om de initiële planning voor een mogelijke Europese interventie uit te voeren, kwam het tot nu toe nooit tot een volwaardige structuur voor de planning en uitvoering van operaties. De operaties met een uitvoerend mandaat, zoals de operaties Althea (militaire operatie van de EU in Bosnië en Herzegovina), Sophia (operatie tegen mensensmokkelaars in de Middellandse Zee) en Atalanta (antipiraterijoperatie in de Hoorn van Afrika), vereisen nog steeds een bestaand nationaal operationeel hoofdkwartier van een lidstaat die instaat voor de militaire operationele planning. Voor de trainingsmisssies zonder uitvoerend mandaat bestond de artificiële situatie waarbij het Politiek en Veiligheidscomité (PVC) van de EU rechtstreeks fungeerde als het zogenaamde hogere echelon. Dit betekende theoretisch dat de commandant van een trainingsmisssie voor vragen of zelfs acute

problemen diende aan te kloppen bij een comité van ambassadeurs. In de praktijk was de voorzitter van het Militair Comité het luisterend oor voor de commandanten van de missies.

Met de oprichting van dit MPCC komt nu hieraan een einde. De directeur-generaal van de EUMS vervult tevens de rol van directeur van het MPCC en treedt dus op als het hogere echelon van de commandanten van de trainingsmissies. Hierdoor kunnen ze zich nu volledig toeleveren op hun uitdagingen op het terrein, aangezien ze niet om de haverklap in Brussel verschillende Europese instituten te woord moeten staan en ze voortaan een duidelijk militair hoger echelon hebben.

HISTORISCHE SITUERING

Op 29 april 2003 organiseerden België, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg een vergadering in Brussel waarbij ze pleitten voor een hernieuwde dynamiek voor de Europese Defensie. Deze defensietop, smalend ook wel de “Pralinetop” genoemd, kreeg aanvankelijk felle kritiek van de Verenigde Staten, maar ook van sommige Europese landen, in het bijzonder Groot-Brittannië. Het tijdstip was trouwens slecht gekozen, namelijk tijdens volle Irakcrisis. De vier kregen dan ook het verwijt dat ze de diepe verdeeldheid van de Unie over Irak versterkten. Uiteindelijk leverde de top wel bijzonder concrete voorstellen op.

Zo pleitte men onder meer voor de oprichting van een Europees Defensieagentschap, een uitbreiding van de Petersbergtaken, een solidariteits- en veiligheidsclausule en een permanente gestructureerde samenwerking. Deze voorstellen werden nadien allemaal opgenomen in het Verdrag van Lissabon (december 2009).

Een van de controversieelste voorstellen was ongetwijfeld de oprichting van een autonoom militair strategisch EU-hoofdkwartier (OHQ, acroniem van “*Operation Headquarters*”). De vier bovenvermelde landen argumenteerden dat de Unie enkel autonome operaties kan uitvoeren – zoals expliciet uitgedrukt tijdens de Europese Raad van Keulen in 1999 – indien ze ook over een eigen operationeel hoofdkwartier kan beschikken. Het voorstel kon alleszins rekenen op de steun van toenmalig president Chirac en kanselier Schröder, terwijl vooral de Britten sceptisch waren en erin een ondermijning van de NAVO zagen.

Ook voor België vormde een permanente commandostructuur een onmisbare schakel voor de EU in haar streven naar een zelfstandig optreden op basis van geloofwaardige strijdkrachten en besluitvormingsmiddelen.

74 De Belgische nota die werd opgesteld ter voorbereiding van deze defensietop bepaalde aldus dat “Notre Union doit ambitionner le développement d’une capacité de réaction militaire digne de la puissance économique qu’elle représente” en toenmalig premier Verhofstadt stelde opportunistisch voor om een dergelijk hoofdkwartier onder te brengen in de leegstaande legerkazerne van Tervuren. Het hoofdkwartier in Tervuren is er nooit gekomen, maar in december 2003 bereikten dan toch alle staatshoofden en regeringsleiders een compromis over de oprichting van een civiel-militaire cel binnen de EUMS. Deze cel bestond enerzijds uit een strategisch planningselement en anderzijds uit een permanente nucleus voor het activeren van een beperkt operatiecentrum (OPSCEN, afkorting van “operations centre”). Het strategische planningselement werd in 2010 afgeschaft met de oprichting van het directoraat Crisisbeheersing en Planning (CMPD, acroniem van “Crisis Management and Planning Directorate”) binnen de EDEO (Europese Dienst voor Extern Optreden) en de MAP (*Mission Assessment & Planning*) binnen het EUMS.

Vanaf dat moment beschikte de Unie over drie opties om een GVDB-actie (gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, beter gekend onder het Engelse acroniem CSDP, “Common Security and Defence Policy”) uit te voeren, namelijk het zogenaamde activeerbare OPSCEN van de EUMS, een van de vijf nationaal ter beschikking gestelde operationele hoofdkwartieren of, ten slotte, een beroep doen op de capaciteiten van de NAVO via de “Berlijn Plus”-regeling, zoals momenteel van toepassing op de operatie Althea in Bosnië en Herzegovina.



VASTSTELLINGEN EN GROEIENDE BEHOEFTE AAN EEN NIEUWE STRUCTUUR

75



Ondanks dat de EU dus al geruime tijd over de mogelijkheid van een autonome commandostructuur beschikt, werd het OPSCEN nog nooit geactiveerd voor operaties of missies. Belangrijke redenen hiervoor zijn de principiële terughoudendheid van bepaalde lidstaten die geen duplicatie willen van bestaande NAVO-structuren, de praktische terughoudendheid van de EUMS om hiervoor bijkomende personeelsleden ter beschikking te stellen en de verouderde terms of reference. Deze laatste twee redenen kunnen echter ook gezien worden als een dekmantel voor lidstaten die zo hun gebrek aan (politieke) wil wensen te verbergen. We stellen trouwens ook vast dat een “civiel-militaire” benadering moeilijk te implementeren is. Reeds op het hoogste planningsniveau, namelijk bij de opmaak van het crisisbeheersingsconcept, opteert men immers voor het uitvoeren van ofwel een civiele ofwel een militaire actie. Vanaf dan zijn er duidelijke verschillen zowel wat betreft financiering als commandostructuren. Bovendien verlopen de acties veelal sequentieel, waarbij militaire operaties civiele missies of niet-executieve militaire trainings- en adviesmissies kunnen voorafgaan.

Ondertussen zijn er ook nieuwe ontwikkelingen die een groeiend bewustzijn creëren dat het bestaande OPSCEN niet meer aan alle

76 verwachtingen kan voldoen. Vooral met het huidige concept van niet-executieve missies stellen we vast dat de mission commanders een gebrek aan steun ervaren voor de planning op strategisch niveau, terwijl ze bij de uitvoering van de missie verantwoordelijk blijven voor de activiteiten zowel op strategisch als op operationeel en tactisch niveau. Bijgevolg dienen ze hun taak op het terrein te combineren met tal van activiteiten in Brussel die hun deelname vereist, zoals meetings op niveau van het EUMC, het PVC of tijdens het *force generation process*. Vaak zijn zij ook niet vertrouwd met de complexiteit van de GVDB-mechanismen, zoals de financieringsmodaliteiten voor operaties of de commando- en rapporteringsketen.

Ten slotte zijn er ook op het gebied van de coördinatie argumenten die steeds meer pleiten voor de oprichting van een permanente structuur in plaats van het tijdelijk activeren van het OPSCEN. Het is immers noodzakelijk dat de transitie van opeenvolgende missies en de hierbij horende overdracht van de lessons identified efficiënter verloopt. Ook de synchronisatie en complementariteit van civiele en militaire expertise is vatbaar voor verbetering. Bovendien is het noodzakelijk dat operaties en missies continu een “overkoepelende” opvolging krijgen, commandanten moeten immers voornamelijk instaan voor het dagelijkse beheer waarbij het onontbeerlijk is dat ze aanwezig zijn in de operatiezone willen ze de nodige leiding geven in geval van incidenten. De veiligheidsomgeving waarin de actuele trainingsmissies zich situeren is immers zeer complex (Mali, Centraal-Afrikaanse Republiek en Somalië). Dit werd in juni 2017 nogmaals aangetoond door de aanslag op een vakantieresort in Bamako waar EUTM-personeel logeerde en één dodelijk slachtoffer te betreuren viel.

OPRICHTING IN VERSCHILLENDE FASEN

De concrete basis voor de oprichting van het MPCC is te vinden in de Raadsbesluiten van november 2016 met betrekking tot het uitvoeringsplan inzake veiligheid en defensie dat de voorstellen bevat om de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU (EUGS, acroniem van “*EU Global Strategy for Foreign and Security Policy*”) te implementeren. Een van de erin vermelde actiepunten is het verbeteren van de capaciteit om EU-missies te plannen en te leiden met als doel een sneller, efficiënter en coherent antwoord op crisissen te kunnen bieden. Hierbij dient de bestaande geïntegreerde civiele-militaire strategische planningsaanpak verder geoptimaliseerd te worden.

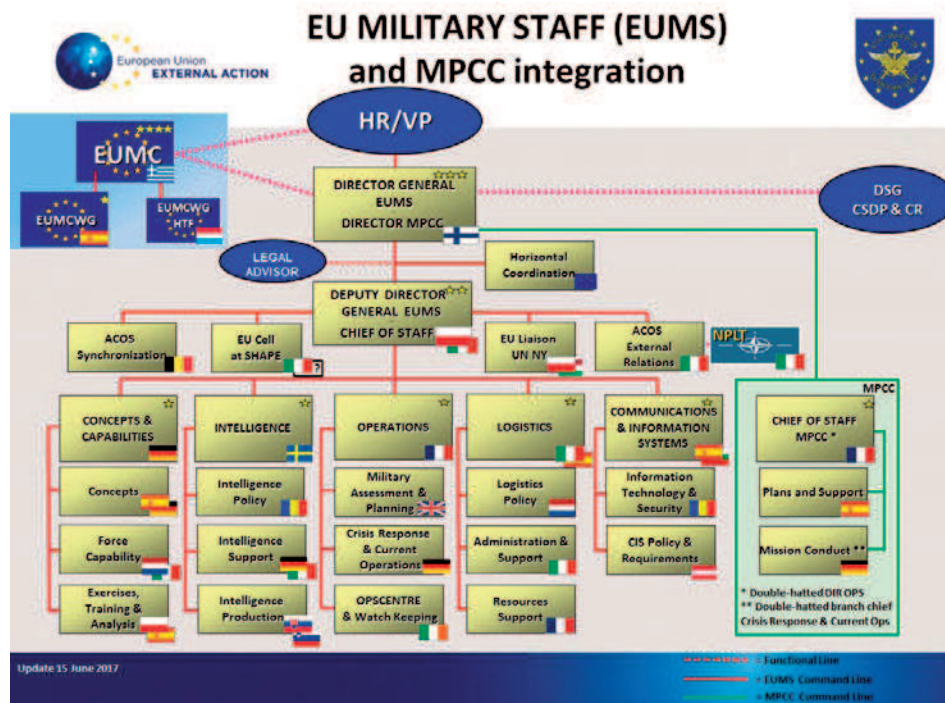
De hoge vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, Federica Mogherini, mocht voorstellen doen om de

Een eerste stap op weg naar een volwaardig EU militair strategisch hoofdkwartier?

77

bestaande structuren van de EDEO aan te passen en om de nodige structuren en capaciteiten te ontwikkelen teneinde de planning and conduct van GVDB-missies op permanente basis te verzekeren, vooropgesteld dat de implementatie diende te gebeuren in het eerste semester van 2017 en dat duplicatie met de NAVO vermeden moet worden.

Begin januari 2017 verspreidde de EDEO een ontwerpnota die als basis zou dienen voor de concrete oprichting van het MPCC. Deze paper werd na (intense) discussie in de diverse fora verder uitgewerkt. De consensusstructuur voor het MPCC die hieruit voortvloeide getuigt van pragmatisme en realisme in die zin dat een minimale invulling van extra functies en middelen werd beoogd en dat men streefde naar maximale synergie met bestaande capaciteiten en integratie in bestaande structuren (i.c. integratie in de EUMS-structuur, civiel-militaire coördinatie op ad-hocbasis in de Gezamenlijke Cel ondersteuningscoördinatie).



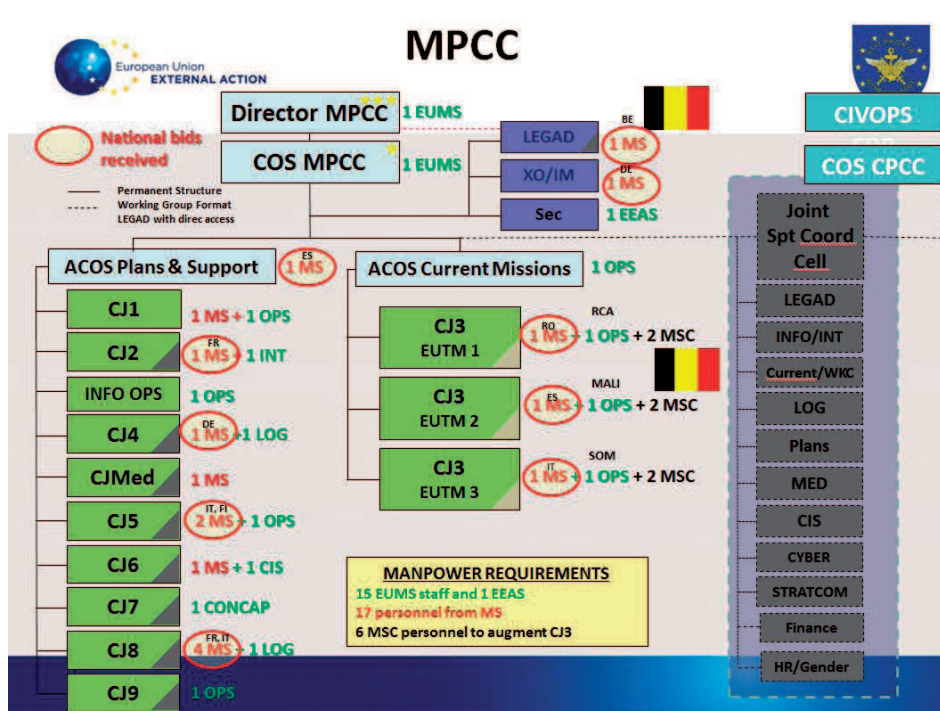
De integratie van het MPCC binnen de EUMS.

In een eerste fase en als short-term deliverable zal het MPCC onder leiding van zijn directeur verantwoordelijk zijn voor de planning en aansturing van non-executieve missies op strategisch/operationeel niveau. In de respectieve theaters blijven de mission force commanders verantwoordelijk voor de operationele en tactische uitvoering. De initiële

Een eerste stap op weg naar een volwaardig EU militair strategisch hoofdkwartier?

78 footprint van het MPCC blijft in deze fase beperkt tot 39 personen, waaronder 15 dual-hatted personeelsleden van de EUMS. Luitenant-generaal Pulkkinen, directeur-generaal van de EUMS, werd benoemd als directeur van het MPCC en zal deze functie dus eveneens dual-hatted uitvoeren. Een evaluatie dient te gebeuren ten vroegste één jaar nadat het MPCC operationeel is, maar niet later dan eind 2018.

Ondanks de beslissing van de Europese Raad op 8 juni 2017 om het MPCC in plaats te stellen, lopen de lidstaten niet echt warm om personeel te leveren voor de functies die niet dual-hatted zijn. Er zijn momenteel nog tal van openstaande vacatures, waardoor het MPCC tot op heden niet alle in de terms of reference beschreven taken kan uitvoeren. Deze tekortkomingen op het vlak van de ondersteuning illustreren nogmaals de spreidstand die bestaat tussen politieke ambitie en daadwerkelijke ondersteuning en uitvoering. Anderzijds is de situatie ook het gevolg van een snelle implementatie, waarbij de lidstaten het moeilijk hebben om dit uit te voeren (denk maar aan de inplaatsstelling van personeel op korte termijn).



Organogram van het MPCC.

De Belgische Defensie levert twee specialisten aan het MPCC: een luitenant-kolonel oefent de functie van juridisch adviseur sinds 4 september 2017 en een majoor vervult de rol van mission support cell voor de militaire missie van de Europese Unie om de Malinese strijdkrachten te helpen opleiden tot het einde van het Belgische commando in januari 2018.

CONCLUSIE – ER WAAIT EEN GUNSTIGE WIND VOOR NAUWERE SAMENWERKING OP VEILIGHEIDS- EN DEFENSIEVLAK

In de aanloop naar de operatie Desert Storm stelde onze toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Mark Eyskens in januari 1991 cynisch: “De Europese Unie is een economische reus, een politieke dwerg, en een militaire worm”. Sinds het prille begin van de EU kwamen met wisselend succes meerdere pogingen en initiatieven tot stand voor een nauwere samenwerking op defensie- en veiligheidsvlak. Dit leidde niet tot duurzame en diepgaande samenwerking omwille van de vaak divergerende gezichtspunten en belangen van de lidstaten wat betreft de invulling van de Europese defensie.

We stellen echter vast dat sinds enkele jaren en vooral sinds de Europese Raad van 2013 (met als credo “*Defence matters*”) een grondige attitudewijziging optreedt bij vele landen. De evolutie van de geopolitieke context en veiligheidssituatie zijn hier niet vreemd aan. Denken we maar aan de vorming van een “boog van instabiliteit” rond Europa, de gewijzigde interne veiligheidsproblematiek ten gevolge van terrorisme, radicalisering en moeilijk te controleren migratiestromen, verminderde interne politieke weerstand door de nakende brexit en een zekere ontnuchtering in de trans-Atlantische veiligheidsband door een verschuiving van de Amerikaanse focus. Deze factoren zorgen ervoor dat momenteel een breder maatschappelijk draagvlak is ontstaan en zich een politiek momentum aandient voor nauwere Europese samenwerking op veiligheids- en defensievlak. De redactie van de EUGS vertaalt deze dynamiek in een aantal beleidsbeslissingen waarvan de creatie van het MPCC een belangrijk onderdeel is. Het MPCC is immers het eerste tastbare resultaat van de EUGS-implementatie, waardoor het niet alleen tegemoet komt aan een sinds geruime tijd bestaande militaire noodzaak, maar eveneens een belangrijk politiek en symbolisch element vormt dat de bereidheid en daadkracht van de EU en haar lidstaten op veiligheidsvlak illustreert.

Wanneer we even vooruitkijken, kunnen we ons de vraag stellen of de oprichting van het MPCC in zijn huidige vorm een belangrijke

- 80** verworvenheid is met een stabiele structuur in de nabije toekomst. Zou het echter ook kunnen dat de klok teruggedraaid wordt of is het huidige MPCC daarentegen slechts een tussenstap op de ingeslagen weg naar een diepere integratie en de voorbode van een verdere uitbreiding van bevoegdheden alvorens uiteindelijk te komen tot een volwaardig Europees hoofdkwartier dat alle operaties en missies plant en aanstuurt? Dit zal in eerste instantie afhangen van de mogelijkheid en de bereidheid van de lidstaten om politieke ambitie en voluntaristische retoriek te vertalen in concrete ondersteuning door de middelen die noodzakelijk zijn voor een correcte MPCC-werking ter beschikking te stellen. Dit is een eerste voorwaarde om de werking van het MPCC tijdens de eerstkomende evaluatie, voorzien voor eind 2018, positief te kunnen beoordelen en op deze basis verder te kunnen nadenken over de opportuniteit van mogelijke uitbreidingen van taken en structuren. Dit is uiteraard verbonden met een nog belangrijkere richtinggevende factor voor de toekomst van het MPCC, namelijk de verdere evolutie van de veiligheidstoestand en de politieke visie ten aanzien van de Europese rol hierin. Op basis van de geschetste geopolitieke context, de verwachte evolutie van de veiligheidssituatie en het politieke momentum voor nauwere Europese samenwerking kan men stellen dat het MPCC een belangrijke militaire en politieke verworvenheid is en dat een toekomstige uitbreiding van taken en structuur een mogelijke en logische optie is die past in de tijdsgeest en die de wil tot nauwere militaire samenwerking illustreert.

TREFWOORDEN: Europese defensie – EU militair strategisch hoofdkwartier
– *Military Planning and Conduct Capability (MPCC)*