

FINABEL, stille getuige van een Europese defensiesamenwerking

drs. J. van der Velde en drs. F. Verloove

medewerkers LAS

Op 28 oktober 1978 vierde het samenwerkingscomité FINABEL zijn vijftienvijftigjarig bestaan. Niettegenstaande deze respectabele leeftijd — FINABEL is het oudste Europese samenwerkingsverband op militair gebied — heeft het comité nooit de bekendheid gekregen, die vergelijkbare internationale samenwerkingsorganisaties wel hebben verworven. Het echec van de Europese Defensiegemeenschap is bij velen bekend, het inmiddels meer dan zilveren jubileum van FINABEL niet. Zelfs de Adviesraad Defensie Aangelegenheden spreekt niet geheel correct over FINABEL¹, de raad noemt het ten onrechte een informeel contact tussen de chefs van landmachtstaven van de WEU-landen. FINABEL verdient deze onbekendheid niet; dit artikel poogt aan te tonen waarom.

Geschiedenis

Het „Comité FINABEL de Coordination” werd in 1953 opgericht krachtens een directe overeenkomst tussen de chefs van staven van de landstrijdkrachten van Frankrijk, Italië, Nederland, België en Luxemburg. Dat gebeurde met toestemming van de respectieve ministers van defensie. De naam FINABEL ontstond door de beginletters van de deelnemende landen samen te voegen.

De oprichting van FINABEL vond plaats op het tijdstip dat de Westduitse herbewapening en de daarmee samenhangende discussie over een Europese Defensiegemeenschap in het brandpunt van de politieke belangstelling stonden. Met deze defensiegemeenschap zou tevens een Europees leger zijn ontstaan, iets wat sinds de Kruistochten niet meer in de Europese geschiedenis was voorgekomen. Een Europees leger is er (vooralsnog) niet gekomen, maar het comité FINABEL wel en dat biedt aan de chefs van de land-

¹ Europese materieelsamenwerking op defensiegebied (Rapport Adviesraad Defensieaangelegenheden). Den Haag (1978)9.



Afb. 1 Embleem

machtstaven van diverse Europese leden van de NAVO toch nog de mogelijkheid de noodzakelijke contacten op een meer dan informele wijze te onderhouden.

Van het begin van de oprichtingsonderhandelingen af werd de Bondsrepubliek gewezen op de doelstelling van FINABEL en op de wens van de leden dat ook dat land zou toetreden. Westduitse vertegenwoordigers woonden dientengevolge sedert juni 1955 de vergaderingen van de werkgroepen bij. Het zou echter tot maart 1956 duren, voordat de Inspecteur van de Bundeswehr door zijn minister van defensie werd geautoriseerd metterdaad deel te nemen.

Met de officiële toetreding van de „République Fédérale d'Allemagne” verkreeg het comité zijn definitieve naam: FINABEL (afb.1).

In dezelfde periode werd het Verenigd Koninkrijk uitgenodigd tot FINABEL toe te treden. Hoe-

wel de Britten inmiddels wel lid waren geworden van de Westeuropese Unie, wezen zij niettemin de uitnodiging van FINABEL — met dezelfde lidstaten nota bene — vooralsnog af. Pas in januari 1972 kreeg de Chef Generale Staf van de Britse landstrijdkrachten van zijn minister van defensie toestemming te gaan participeren in de FINABEL-activiteiten. De officiële toetreding vond wat later, op 29 maart 1973, te 's-Gravenhage plaats. De Britten hadden er geen behoefte aan dat hun beginletter werd toegevoegd en verklaarden zich bereid met België de letter B te delen: de naam FINABEL bleef gehandhaafd.

De FINABEL-structuur

FINABEL bestaat voornamelijk uit comités en werkgroepen (zie afb. 2); het secretariaat is — in vergelijking met bijvoorbeeld de NAVO-hoofdkwartieren te Brussel en Mons — qua omvang minimaal te noemen.

1. Comité des Chefs d'Etat-Major

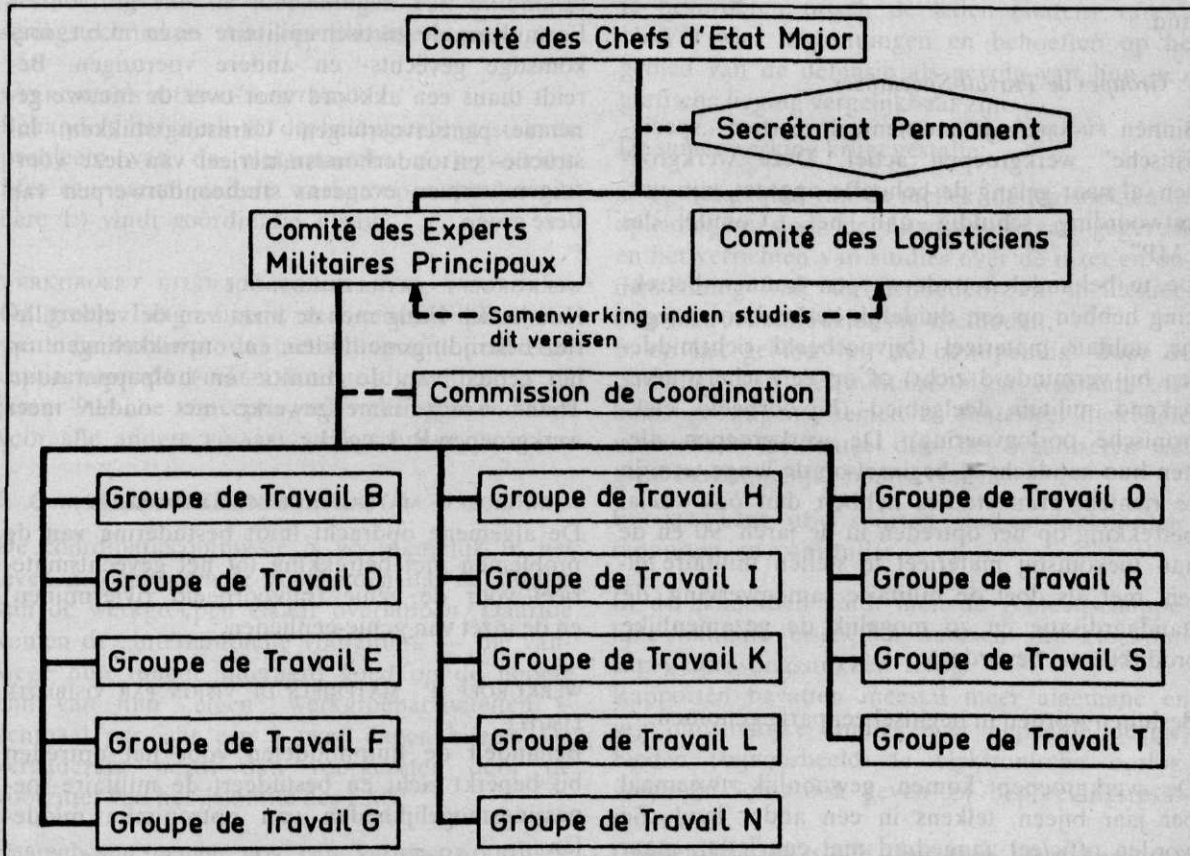
Het hoogste orgaan binnen FINABEL is het „Comité

des Chefs d'Etat-Major” (CEM). Dit comité, bestaande uit de chefs van landmachtstaven, komt in principe eenmaal per jaar bijeen, telkens in een ander land, waarbij dan de gastheer tevens als voorzitter optreedt. Alle „bindende” beslissingen betreffende FINABEL worden in dit comité genomen. Voorts worden in het CEM de algemene richtlijnen opgesteld, de bereikte resultaten worden beoordeeld, werkgroepen worden opgericht — of opgeheven — en de werk- en studieresultaten van de diverse werkgroepen worden officieel bekrachtigd.

2. Comité des Experts Militaires Principaux

Weliswaar is het CEM hiërarchiek gezien het belangrijkste FINABEL-comité, de „stuwende taak” lijkt eerder weggelegd voor het „Comité des Experts Militaires Principaux” (EMP). Dit comité ressorteert direct onder het CEM en komt in principe tweemaal per jaar bijeen. Het kan worden gezien als het „uitvoerende” orgaan van het CEM. Taken zijn onder meer: voorbereiding en uitvoering van de besluiten van het CEM, goedkeuring of afwijzing van de door de nationale

Afb. 2 FINABEL bestaat voornamelijk uit comités en werkgroepen



staven aangevraagde studies, voortgangscntrole op de werkzaamheden van de werkgroepen, opstelling of wijziging van mandaten en bepaling van de prioriteiten.

De verschillende EMP's zijn, binnen hun nationale staven, belast met de planning en bestudering van militaire materieelzaken.

Nederland wordt in dit comité vertegenwoordigd door de Souchef Plannen van de landmachtstaf.

3. Comité des Logisticiens

Niet alleen de EMP's, maar ook het „Comité des Logisticiens" is rechtstreeks verantwoording schuldig aan het CEM. Het houdt zich bezig met de bestudering en uitwisseling van gegevens over allerhande logistieke vraagstukken. Soms, als de aard van het bestudeerde onderwerp zulks vereist, kan het comité via de EMP's worden uitgenodigd samen te werken met een van de gespecialiseerde werkgroepen. Thans is het comité belast met de opstelling van een logistiek hoofdstuk voor het tactisch concept post-90 (werkgroep T).

De logistieke experts komen twee à driemaal per jaar bijeen; het hoofd van de afdeling Logistiek van de landmachtstaf vertegenwoordigt Nederland.

4. Groupes de Travail Spécialisés

Binnen FINABEL zijn momenteel veertien „specialistische" werkgroepen actief. Deze werkgroepen, al naar gelang de behoefte opgezet, zijn verantwoording schuldig aan het „Comité des EMP".

De te behandelen onderwerpen kunnen betrekking hebben op een duidelijk herkenbare categorie militair materieel (bijvoorbeeld richtmiddelen bij verminderd zicht) of op een scherp afgebakend militair deelgebied (bijvoorbeeld elektronische oorlogvoering). De werkgroepen dienen hun aandacht in beginsel op de lange termijn te richten. Hun studies hebben dan ook veelal betrekking op het optreden in de jaren '90 en de aan toekomstig materieel te stellen militaire eisen, met als doel de militaire samenwerking, de standaardisatie en zo mogelijk de gezamenlijke produktie te bevorderen.

Besluiten worden in beginsel eenparig genomen.

De werkgroepen komen gewoonlijk tweemaal per jaar bijeen, telkens in een ander land. Zij worden officieel aangeduid met een letter, maar

gebruikelijker is de benaming van het NAVO-spelalfabet.

Elke lidstaat kan voorzitters voor deze werkgroepen leveren. Dezen worden in het FINABEL-spraakgebruik „internationaal voorzitter" genoemd. De voorzitters van de werkgroepen L (gevechtsweldbewaking) en S (elektronische oorlogvoering) zijn momenteel Nederlanders.

Hieronder volgt een overzicht van de werkgroepen met een korte omschrijving van de te behandelen onderwerpen. Evenals de comités worden de werkgroepen met hun Franse benaming aangeduid. Dat is niet toevallig, want het Frans is de officiële FINABEL-taal.

WERKGROEP B - ARMEMENT D'INFANTERIE

Houdt zich bezig met de verschillende aspecten van de infanteriebewapening (van zowel de te voet optredende als de gemechaniseerde en gemotoriseerde infanterie).

WERKGROEP D - ARMES ANTIAÉRIENNES

Bestudeert de problematiek van de luchtverdediging in de gevechtszone.

WERKGROEP E - VÉHICULES DE COMBAT ET DE SERVITUDE

Formuleert de tactisch-militaire eisen m.b.t. toekomstige gevechts- en andere voertuigen. Bereidt thans een akkoord voor over de nieuwe generatie pantservoertuigen. Uitrustingsstukken, instructie- en onderhoudsmaterieel van deze voertuigen vormen eveneens studieonderwerpen van deze groep.

WERKGROEP F - ARTILLERIE SOL-SOL

Houdt zich bezig met de inzet van de veldartillerie, bestrijdingsmethoden en ontwikkelingen op het gebied van de munitie en hulpapparatuur. Thans wordt samengewerkt met onder meer werkgroepen R, L en H.

WERKGROEP G - MATÉRIELS DE COMBAT DU GÉNIE

De algemene opdracht luidt bestudering van de problemen met betrekking tot het gevechtsmaterieel voor de genie (bijvoorbeeld riviermijnen) en de inzet van genie-eenheden.

WERKGROEP H - MATÉRIELS DE VISION PAR VISIBILITÉ LIMITÉE

Behandelt de hulpmiddelen voor het optreden bij beperkt zicht en bestudeert de militaire toepassingsmogelijkheden van optronische middelen.

WERKGROEP I - MATÉRIELS DE TRANSMISSION

Verantwoordelijk voor studies met betrekking tot verbindingsmaterieel en procedures.

WERKGROEP K - AÉROMOBILITÉ DES FORCES TERRESTRES ET DE TRANSPORT PAR AIR DES MATÉRIELS DE L'ARMÉE DE TERRE

Bestudeert de diverse luchtmobiele middelen (met name de helikopter) die het optreden van de landstrijdkrachten moeten ondersteunen.

WERKGROEP L - MOYENS DE RECONNAISSANCE ET DE SURVEILLANCE DU CHAMP DE BATAILLE

Houdt zich bezig met gevechtsbewaking en doelopsporing in het algemeen.

WERKGROEP N - DÉFENSE NUCLÉAIRE

De opdracht zal, gezien de sprekende titel, duidelijk zijn.

WERKGROEP O - DÉFENSE CHIMIQUE ET BIOLOGIQUE

Ook hier behoeft de algemene opdracht geen nadere uitleg.

WERKGROEP R - SYSTÈMES AUTOMATISÉS D'AIDE AU COMMANDEMENT

Bestudering van de toepassingen van automatiseringstechnieken voor operationele staven.

WERKGROEP S - GUERRE ÉLECTRONIQUE

Behandelt het sterk in de belangstelling staande probleem van de elektronische oorlogvoering. Met een aantal andere werkgroepen (onder andere L) vindt coördinatie plaats.

WERKGROEP T - ÉTUDES TACTIQUES

De groep Tango neemt een centrale plaats in, want zij ontwerpt de tactisch-operationele conceptie voor de FINABEL-landstrijdkrachten in de jaren '90. Die conceptie zal richtinggevend zijn voor alle andere FINABEL-werkgroepen.

5. *Commission de Coordination*

De coördinatiecommissie is voornamelijk in het leven geroepen om te voorkomen dat de studies van de werkgroepen elkaar overlappen. Daartoe komen de „internationale voorzitters” — die vanwege hun functie uiteraard goed op de hoogte zijn van hun „eigen” werkgroepactiviteiten — eenmaal per jaar een à twee dagen bijeen. De vergadering wordt dan voorgezeten door de voorzitter van het „Comité des EMP”.

Daarenboven nemen nog een vertegenwoordiger

van het Logistiek comité en een vertegenwoordiger van het Internationaal Secretariaat van het „Standing Armaments Committee” van de West-europese Unie aan de coördinatievergadering deel.

6. *Secrétariat Permanent*

Het FINABEL-secretariaat zetelt te Brussel en is, wij zeiden het al, opmerkelijk klein te noemen. De leiding berust bij een Franse hoofdofficier die wordt bijgestaan door een Belgische hoofdofficier. De werkruimte is niet opgenomen in het overigens beperkte budget, maar wordt ter beschikking gesteld door de Belgische strijdkrachten. De wijze waarop deze internationale samenwerkingsorganisatie haar activiteiten weet te bekostigen, verdient zeker bewondering. Doordat optimaal gebruik wordt gemaakt van de bestaande faciliteiten aan werk- en vergader ruimte, messes, enz. — door de gastheerlanden aan de overige deelnemers aangeboden — kan met een bescheiden secretariaat worden volstaan.

Doel en resultaten

FINABEL heeft tot doel de militaire samenwerking te bevorderen tussen de leden (staten) van de NAVO wier inspanningen en behoeften op het gebied van de defensie als gevolg van hun geografische ligging vergelijkbaar zijn.

De samenwerking krijgt gestalte:

- op het gebied van de tactiek, de logistiek en de opleidingen: door de uitwisseling van gegevens en het verrichten van studies over de inzet en ondersteuning van de eenheden, en incidenteel over instructiemiddelen en -methoden;
- op het gebied van de bewapening: door de opstelling van de militaire eisen waaraan toekomstige wapensystemen en materieel dienen te voldoen, en incidenteel door het organiseren van gemeenschappelijke beproevingen.

FINABEL kent drie soorten studies: akkoorden, rapporten en conventies.

In de akkoorden vindt men de gemeenschappelijke militaire eisen ten aanzien van (toekomstige) uitrustingsstukken terug.

Rapporten bevatten meestal meer algemene en vrij omvangrijke studies over bepaalde deelgebieden (bijvoorbeeld de elektronische oorlogvoering). Soms ook geven zij beproevingsresultaten weer.

Conventies, ten slotte, bevatten afspraken over

procedures, methoden, enz. Zo bestaat er een conventie over parachutespringen.

Deze documenten worden regelmatig geactualiseerd.

Thans zijn meer dan honderd akkoorden, een kleine dertig rapporten en een twintigtal conventies van kracht. Zeker geen ongunstig resultaat, waarbij natuurlijk wel moet worden bedacht dat het hier geen volkenrechtelijke overeenkomsten betreft en dat FINABEL op het vlak van de internationale materieelsamenwerking niet direct kan bijdragen, omdat de uiteindelijke productie en aanschaf buiten de bevoegdheid vallen van de chefs van landmachtstaven.

Anderzijds kan niet worden ontkend dat de op de akkoorden gebaseerde gemeenschappelijk ingenomen positie een niet te onderschatten invloed heeft op de besluitvorming van de nationale instellingen die uiteindelijk voor de aanschaf verantwoordelijk zijn.

FINABEL en andere Europese samenwerkingsorganen

Alhoewel FINABEL uniek is als samenwerkingsorgaan tussen diverse Europese chefs van landmachtstaven, is het zeker niet het enige orgaan op het gebied van de Europese militaire samenwerking.

Afb. 3 tracht een overzicht te geven van de bestaande instanties. Er is soms fijn politicologisch onderzoekwerk nodig om erachter te komen waarom deze of gene natie wel lid is van een bepaalde organisatie, maar van een ander internationaal orgaan — met veelal dezelfde lidstaten — niets wil weten. Wij zullen ons hier echter beperken tot een korte bespreking van de verschillende organen.

De Westeuropese Unie (WEU), opgericht in 1954, met als hoogste „besluitnemers” de respectieve ministers, heeft precies dezelfde naties tot leden als het FINABEL-comité. De WEU is echter altijd in de schaduw van de NAVO gebleven. Eén van de verklaringen daarvoor is dat oorspronkelijk de WEU onder meer tot taak had toezicht te houden op de Westduitse herbewapening. Het zal een ieder duidelijk zijn dat de Bondsrepubliek Duitsland, in tegenstelling tot Frankrijk, slechts geringe belangstelling heeft voor dit samenwerkingskader.²

Naast de WEU dienen de Eurogroep en de Onafhankelijke Europese Programmagroep (IEPG)

DEELNEMERS	BE	B	D	C	A	D	E	F	R	G	B	G	R	I	T	L	U	N	L	N	O	P	O	T	U	V	S	U	S	NIVEAU
ORGANISATIE																														
NAVO																														MINISTERS
FINABEL																														CHEFS VAN STAVEN (LANDMAGT)
WEU																														MINISTERS
EUROGROEP																														MINISTERS
IEPG																														STAATS-SECRETARISSEN

Afb. 3 Internationale militaire samenwerking: ... fijn politicologisch onderzoekswerk ...

te worden genoemd als Europese samenwerkingsorganen op defensiegebied.

De Eurogroep, opgericht in 1968, is een samenwerkingsverband binnen de NAVO met als hoogste besluitnemers de ministers. Zij kan worden gezien als een poging, door middel van overleg en samenwerking de Europese bijdrage aan de alliantie als geheel krachtiger en efficiënter te maken.

In 1976 kwam de IEPG tot stand. Deze groep, waarin de staatssecretarissen van buitenlandse zaken en van defensie verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming, is opgezet om van Europese zijde het tweerichtingsverkeer op het gebied van de defensiematerieelsamenwerking tussen Europa en de Noordamerikaanse bondgenoten te bevorderen.

Het FINABEL-land Frankrijk is wel lid van de bovengenoemde organisatie; van de Eurogroep maakt het echter geen deel uit.

Beide samenwerkingsgroepen tellen verder dezelfde naties en omvatten, behalve de andere FINABEL-leden, ook Denemarken, Griekenland, Noorwegen, Portugal en Turkije.

Juist deze variaties in de ledensamenstelling bij de Europese defensiesamenwerkingsverbanden maken een doelmatiger aanpak van de bondgenootschappelijke verdediging er niet eenvoudiger op. Ook FINABEL ondervindt daarvan hinder maar tracht, door relevante documenten uit te wisselen, door vertegenwoordigers van andere organisaties uit te nodigen op FINABEL-vergaderingen of door zelf vertegenwoordigers naar vergaderingen van die andere organisaties te zenden, dubbel werk zoveel mogelijk te voorkomen.

Om die redenen neemt bijvoorbeeld het hoofd van het Standing Armaments Committee (SAC) van de Westeuropese Unie deel aan de jaarlijkse vergadering van de Coördinatiecommissie van

² Zie ¹, blz. 10.

FINABEL, en de door de Europese ministers goedgekeurde LAND-concepten (LAND is een subgroep van de Eurogroep, die zich buigt over het vraagstuk van samenwerking bij nationale verdedigingsplannen voor landstrijdkrachten op langere termijn) worden aan FINABEL aangeboden. Nadat Frankrijk de gelegenheid heeft gekregen eventueel commentaar c.q. aanvullingen te geven, worden de LAND-concepten tevens FINABEL-concepten.

Toch zou de samenwerking nog beter kunnen functioneren en FINABEL kan daarin een niet te veronachtzamen rol spelen.

Een belangrijk voordeel van het comité FINABEL is dat de werkzaamheden worden verricht door „vergelijkbare” militaire experts, die gemakkelijker informatie kunnen uitwisselen om aan de hand daarvan tactische en materieelconcepties op te stellen; gemakkelijker dan politieke bewindslieden dat kunnen doen in het kader van bijeenkomsten van politiek gevoeliger samenwerkingsorganen. Daar spelen helaas niet alleen deskundigheid maar ook nog de politieke kleur van de zijn land vertegenwoordigende bewindsmen en de nationale economische belangen op de achtergrond, soms een rol die niet altijd even bevorderlijk is voor de Europese samenwerking. Zeker als het gaat om de zo netelige samenwerking in materieelzaken.

Nationale industrieën zijn bij korte-termijnprojecten veelal reeds zover met hun kostbare onderzoek gevorderd dat de bewindsmen slechts de keuze overblijft vóór of tégen de eigen industrie te stemmen. Tot een internationale industriële samenwerkingsopzet, zoals het F-16 vliegtuigproject en dat van de tank-voor-de-jaren'90, kan pas worden besloten als lang tevoren — en dan gaat het over termijnen van minstens een decennium — internationale (politiek-militaire) overeenstemming is bereikt.

Daarbij is minder behoefte aan goedwillende intentieverklaringen over wat samenwerking wel allemaal zou kunnen inhouden dan aan duidelijke concepties. In dit verband kan worden gewezen op de mogelijkerwijs toenemende betekenis van het jongste samenwerkingsorgaan, de IEPG. Slechts in het geval dat er voldoende studies over het in de toekomst noodzakelijke militaire materieel en akkoorden over de daarmee samenhangende materieleisen beschikbaar zullen zijn, kunnen de staatssecretarissen aan het begrip „two-way-street” werkelijk inhoud geven.

FINABEL kan hier, als „orgaan aan de basis”, bij het opzetten en uitwerken van vooral concepties gericht op de langere termijn een rol van betekenis spelen. Tegen deze taak is FINABEL stellig opgewassen!

BOEKEN

Winkler Prins Encyclopedie van de Tweede Wereldoorlog, dl 2, 330 blz., geïll. Uitg.: Elsevier, Amsterdam/Brussel, 1980. Prijs (samen met dl 1): f 195,—.

In het nummer van mei 1980 van dit blad werd reeds de aandacht gevestigd op het verschijnen van dit Nederlandstalige standaardwerk over de Tweede Wereldoorlog (*Mil. Spect.* 149(1980)(5)250). Bij die gelegenheid werd tevens opgemerkt

dat een definitieve mening over deze nieuwe uitgave eerst zou kunnen worden gevormd zodra beide delen zouden zijn uitgekomen. Dat is thans het geval en derhalve kan nu een samenvattende beoordeling worden gegeven.

Hetgeen de gemiddelde lezer te zijner oriëntatie kan opdoen uit dit naslagwerk is aanzienlijk méér dan mocht worden verwacht van een boek dat niet bepaald werd bedoeld als remedie om de leeshonger te stillen. Toch blijken tal van onderwerpen uitvoeriger behandeld dan over het algemeen in een encyclopedie gebruikelijk: sommige passages zijn op zichzelf omvangrijker dan voor een algemene oriëntatie noodzakelijk is, en de leesbaarheid van die tekstgedeelten is van een zeer goed gehalte. Zo beslaat bijvoorbeeld het trefwoord *Oostfront* met de daaraan gewijde tekst niet minder dan viereneenhalfte bladzijde

alleszins leesbare informatie, gecombineerd met een verwijzing naar veertien andere trefwoorden en een literatuuropgave met 36 titels. En dat ene voorbeeld zou gemakkelijk kunnen worden vermeerderd met verscheidene andere.

Daartegenover staat evenwel dat de recensent van een dergelijk boekwerk na grondige bestudering toch ook wel aanleiding vindt tot het plaatsen van enkele vraagtekens en het signaleren van wat gevoeglijk *défauts de ses qualités* mogen worden genoemd. Uiteraard is het nagenoeg ondoenlijk beide delen van deze encyclopedie metterdaad gróndig te bestuderen: die aanpak zou van de beoordelaar een meer dan encyclopedische kennis vergen, reden waarom de voorkeur wordt gegeven aan het toetsen van de bruikbaarheid door zich in te denken hoe een denkbeeldige lezer