

# Het waarom van een verbindingsofficier in Abuja

**FRANK CLAEYS**

De rijk gevulde loopbaan van kolonel Frank Claeys wordt gekenmerkt door de verschillende functies die hij uitgeoefend heeft in het domein van de inlichtingen en het commando dat hij regelmatig voerde over gespecialiseerde ploegen en eenheden, afgewisseld met regelmatige opdrachten in het buitenland. Momenteel is hij de militaire raadgever bij de EU-delegatie in Abuja (Nigeria) en verbindingsofficier bij de ECOWAS (Economic Organisation of West African States).

*Après l'esquisse du concept des futurs conseillers militaires à temps plein dans certaines délégations européennes, l'auteur explique sa présence au sein de la délégation européenne à Abuja en Afrique de l'Ouest. Ensuite, il situe le climat politique au Mali au moment de son arrivée dans l'imbroglio de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Finalement, il s'interroge sur le bien-fondé de la CEDEAO qui continue à exiger la direction de l'opération au Mali alors que la communauté internationale se concerte sur une mission onusienne. Aussi suggère-t-il qu'une feuille de route soit adoptée pour les « forces africaines en attente » (qui n'existent que de nom) pour répondre aux situations de crises.*

Sinds geruime tijd heeft de EDEO (Europese Dienst voor Extern Optreden) eigen ambassades in het buitenland geopend. Zij staan bekend onder de naam van EU-delegaties. Aan het hoofd ervan staat een hoofd van de delegatie, de equivalente benaming voor ambassadeur. In bepaalde gebieden worden die hoofden van de delegatie geconfronteerd met bestaande of nieuwe crisissen. Hierdoor ontstaat er een behoefte aan militaire raadgeving en contacten met regionale organisaties in de ondersteuning van een vredesproces waarin de EU haar rol als wereldorganisatie wil spelen. Sinds 2011 circuleert binnen de EDEO een concept om bepaalde EU-delegaties te versterken met een veiligheids- en/of

een defensie-expert. Dit mag niet verward worden met een RSO (*regional security officer*) waarover de meest belangrijke EU-delegaties nu al beschikken. Deze laatsten zijn voornamelijk belast met praktische veiligheidsadviezen en de evacuatieplannen voor de delegaties in hun bevoegdheidsgebied. Het voorstel om de defensie- en veiligheidsadviseurs in te zetten, is intussen algemeen aanvaard. Tevens werd in de EU-Sahelstrategie vastgelegd waar deze experts in EU-delegaties van de regio best dienen ingezet te worden. De budgettaire werkelijkheid vormt momenteel nog een struikelblok. Daarom wordt in de huidige proeffase defensiepersoneel volledig gratis gedetacheerd door de lidstaten naar een klein aantal EU-delegaties. In een later stadium is het de bedoeling dat dit project uitgroeit tot een breder initiatief waarbij adviseurs met een zeer hoge deskundigheid ingezet worden. Dit EDEO-personeel zou dan kunnen worden overgeplaatst in al de EU-delegaties van conflictgevoelige landen of regio's waar de EU een prominente rol speelt, zoals in Ivoorkust, Guinee-Bissau (DDR/SSR-ondersteuning) en in Noord-Afrika, o.a. Libië. Actueel bevinden er zich gedetacheerde defensiebeleidsadviseurs in de Sahelregio (Bamako en Niamey) en ook politiemedewerkers (Nouakchott) ter ondersteuning van de hierboven aangehaalde EU-strategie. Voor West-Afrika is de regionale expert gevestigd in Abuja. Hij is niet enkel belast met de Sahel, maar tevens met de maritieme veiligheid in de Golf van Guinea en de stand-bytroepenmacht van de ECOWAS. Uiteindelijk zal er ook moeten gezocht worden naar een gepaste titel voor deze raadgevers. Blijkbaar is er een weerstand tegen de benaming "EU-defensieattaché".

### VERBINDINGSOFFICIER BIJ DE ECOWAS

In Mali vinden meerdere operaties en missies gelijktijdig plaats. Er is de AFISMA (*African-led International Support Mission to Mali*) die door de landen van de ECOWAS wordt opgezet om de regering van lidstaat Mali bij te staan met een militaire vredesmacht<sup>1</sup>. Daarnaast is er de EUTM Mali (*European Union Training Mission Mali*) opgezet door de EU met als doel het leger van Mali te trainen, zodat het kan instaan voor de territoriale integriteit van het land en in staat is het hoofd te bieden aan aanvallen van terroristische groeperingen op eigen grondgebied. Een deelname van de EUTM Mali aan operaties is evenwel uitgesloten. Aanvankelijk was beslist dat beide missies in het najaar 2012 van start zouden gaan. De gebeurtenissen van begin dit jaar, met een plotse opmars van opstandelingen vanuit het noorden van Mali in de richting van de hoofdstad Bamako, hebben Frankrijk ertoe aangezet om op 10 januari operatie Serval op touw te zetten teneinde deze opstandige groepe-



*Economic Community of West African States (ECOWAS)*

ring te verjagen, óók uit het noorden van het land, en aldus de doelstellingen van de AFISMA en de EUTM te vrijwaren. Ons land neemt deel aan zowel de operatie Serval als aan de EUTM Mali.

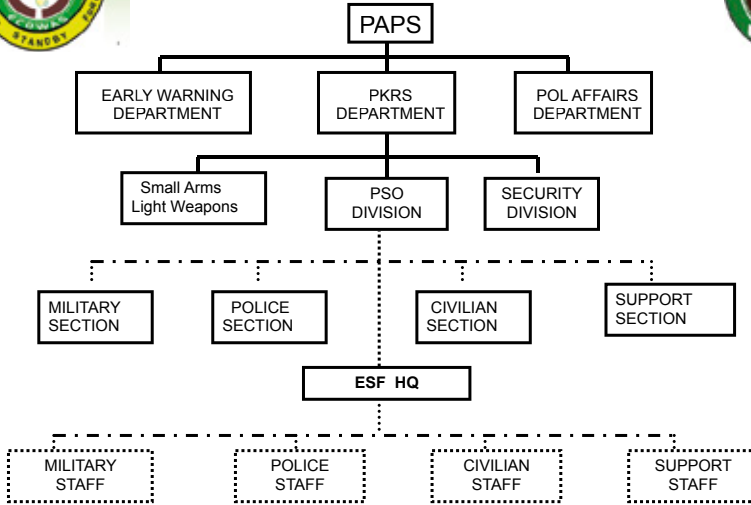
Terug naar het voorjaar 2012. Gelet op de rol die ECOWAS zou kunnen vervullen in het crisisbeheer voor Mali werd sinds april 2012 een functie van raadgever bij de EU-delegatie en verbindingsofficier bij de ECOWAS verzekerd door leden van de militaire staf van de EU (EUMS) telkens voor de duur van zes tot acht weken. Deze regeling kon niet worden voortgezet zonder ernstige gevolgen voor de normale werking van de Planning Cel van het Directoraat Operaties binnen de EUMS. Gezien het langdurige proces van besprekingen onder de West-Afrikaanse staten, de Afrikaanse Unie (AU) en de Verenigde Naties werd het duidelijk dat de functie nog zou moeten worden vervuld. Daarom werd door de EDEO/EUMS een beroep gedaan op de lidstaten om gratis een officier te leveren die deze keer voor zes maanden in Abuja tewerkgesteld zou worden. België was uiteindelijk het enige land dat bereid werd gevonden om een raadgever bij de EU-delegatie en een verbindingsofficier bij de ECOWAS te leveren. Zoals zo dikwijls wordt het takenpakket voor een dergelijke functie vrij uitgebreid beschreven zodat alle mogelijke aspecten waarmee de raadgever zou kunnen worden geconfronteerd, aan bod komen. Zonder alle punten te willen opsommen die in de functiebeschrijving staan,

moeten toch een aantal punten worden verduidelijkt. De normale taken van een verbindingsofficier als centrale contactpersoon en bemiddelaar tussen burgerlijke organisaties, militaire hoofdkwartieren of andere entiteiten zijn pas mogelijk als men met al deze instellingen voldoende vertrouwd is. In het specifieke geval van de functie in Abuja zijn er zoveel actoren dat de twee maanden voorbereiding in de EUMS zeker geen overbodige luxe waren, al was het maar om alleen vertrouwd te geraken met de EDEO en de sleutelspelers in het beslissingsproces rond de crisis in Mali. Op het einde van november startte in Abuja een nieuw kennismakingsproces met de ECOWAS, de diplomatieke gemeenschap van de EU- en de niet-EU-lidstaten, in een periode waar een groot deel van de buitenlanders (Europeanen en Afrikanen) zich opmaken om minstens twee weken huiswaarts te keren voor de feestdagen. Volgens de taakbeschrijving dient uiteraard een tussenpersoon te fungeren tussen de EUMS en het ECOWAS-hoofdkwartier in Abuja. De ECOWAS is een vrij uitgebreide organisatie die op drie verschillende plaatsen in Abuja gelegen is: het parlement, de commissies en ten slotte de commissie *Political Affairs, Peace & Security* (PAPS) die zich in het *Niger house* bevindt. Het is vooral met deze commissie dat de raadgever-verbindingsofficier samenwerkt. Ze bestaat uit een *Directoraat Political Affairs*, *Directoraat Early Warning* en het *Directoraat Peace Keeping and Regional Security* (DPKRS). Binnen DPKRS vindt men de *Mission Planning and Management Cell* (MPMC), de stand-bytroepenmacht van de ECOWAS (ESF<sup>2</sup>) en de veiligheid. De ESF bestaat uit een militaire, een burgerlijke en een politionele pijler. Al deze actoren zijn betrokken in de planning, de coördinatie en de opvolging van de militaire oefeningen en operaties in Afrika. De EU is bij deze commissie betrokken door de financiële steun die ze verleent aan vredesbevorderende initiatieven die stroken met het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van de EU. Goed om weten is dat binnen deze commissie Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten een permanente militaire raadgever hebben die afhangt van hun eigen ministerie van Buitenlandse Zaken (los van de defensieattachés die elk van deze landen hier dan ook nog hebben). De kunst bestaat dan erin te kunnen doorgronden wat de reikwijdte van eventuele bilaterale interventies van deze lidstaten of van andere belangrijke partners zijn in de PAPS.

## MALI

De politieke situatie in Mali begin oktober 2012 werd gekenmerkt door het kwetsbare evenwicht van de macht in Bamako. Er was twijfel rond de moge-

lijke resultaten van het nationale overleg dat moest leiden tot de aanvaarding van een “stappenplan” voor het verkiezingsproces, de hervorming van het leger onder burgerlijk toezicht en de tenuitvoerlegging van een kader voor de Noord-Zuiddialoog. Ondertussen groeide de vrees voor een verdere consolidatie van de macht van de terroristische groeperingen in de bezette gebieden van Noord-Mali en hun vermogen een bedreiging te worden op internationaal vlak. Het bemiddelingsvoorstel van Burkina Faso en andere internationale spelers geraakten op een dood spoor door de steeds wijzigende houdingen van sommige rebellengroeperingen. Sommige lidstaten waren voorstander van een grotere rol voor de EU toen ze aandrongen op een geleidelijke hervatting van de samenwerking, waardoor Mali aangemoedigd zou worden om de grondwettelijke orde te herstellen. De verschillende, maar daarom niet noodzakelijkerwijs uiteenlopende opvattingen over de diplomatieke volgorde van bepaalde acties (o.a. dat de dreiging van het gebruik van geweld tegen het Noordelijk noordelijke deel van Mali ter bevordering van het onderhandelingskader geloofwaardig moet zijn) moesten leiden naar het bereiken van een resolutie van de VN-Veiligheidsraad. Half november werd het militaire concept van de operaties (conops) opgesteld in Bamako en zou het, zoals het ook in het Europese besluitvormingsproces gebeurt, achtereenvolgens nog door het Comité van de Chefs Defensie (CCDS) en de staatshoofden van ECOWAS worden goedgekeurd. Een van de deelprojecten van het conops was het trainingsbeleid dat moest worden afgesproken om het militaire apparaat van Mali klaar te stomen voor een offensief dat zou ondersteund worden door landen van de ECOWAS. Tijdens de trainingsconferentie in Bamako werd al snel duidelijk dat tussen de militaire vertegenwoordigers van Mali en de ECOWAS geen grote verstandshouding bestond, zeker nadat in Bamako de interim-premier op een kordate manier tot ontslag was gedwongen door de militairen. De trainingsconferentie eindigde met een sisser maar deze beide feiten verhinderden niet dat uiteindelijk op 20 december 2012 de resolutie 2085 van de VN-Veiligheidsraad werd uitgevaardigd. Eindelijk het groene licht voor de ECOWAS om zijn AFISMA<sup>3</sup> in te zetten. Deze resolutie kon op geen slechter moment vallen. De ECOWAS was op vakantie met de eindejaarsfeesten en zou pas rond 7 januari het werk hervatten. Dit belette niet dat de chefs Defensie (CHOD's) van een kleine groep grotere landen samenkwamen met de intentie snel vier bataljons in te zetten aan de noordelijke grens van de Malinese “verdedigingslijn”. Maar het offensief van de rebellenbewegingen en de krachtige tegenreactie van Frankrijk (operatie Serval) in de tweede week van het nieuwe jaar zouden alle plannen ten spijt een nieuwe wending geven aan de politieke toestand in Mali, aan de moeilijke ontplooiing en de opdracht van de AFISMA die gemakkelijk in de pers te volgen was.



PAPS organisatie

**AFISMA ONDER LEIDING VAN DE ECOWAS STAND-BY FORCE (ESF),  
REALITEIT OF EEN DROOM?**

Wanneer men in het kader van de ECOWAS verwijst naar stand-by forces verwacht men dat er een lijst bestaat van landen en eenheden die klaar staan om na het signaal van de stafchef van de ESF onmiddellijk te vertrekken. Niets is minder waar. Naargelang het land is het de minister van Defensie, het staatshoofd of nog een andere politieke instantie die beslist over de inzet van geïdentificeerde eenheden. Er bestaat zelfs geen afgesproken termijn waarbinnen de eenheden inzetbaar moeten worden. Wat de burgerpijler van ESF betreft, bestaat er helemaal geen gebruikconcept en het is pas in de tweede helft van februari dat het conops voor het burgerlijk deel van de AFISMA werd afgewerkt. De veelvuldige reizen naar het buitenland van de sleutelfiguren van de PAPS voor conferenties en vergaderingen in de aanloop naar de AFISMA, zorgen ervoor dat de achterblijvers van de commissie stuurloos ronddolen. Door een doorgedreven controlesysteem tot op het hoogste niveau van de beslissingsnemers en hun veelvuldige afwezigheid in het buitenland kunnen sommige voorgestelde actiepunten binnen de PAPS niet uitgevoerd worden door het ontbreken van een handtekening van de ECOWAS-voorzitter. Tussen de verschillende secties van de PAPS is er te weinig wisselwerking. Een

typisch voorbeeld is het Early Warning Centre en de stafcel Inlichtingen van ESFJ2 die geen informatie delen.

De VS hebben in 2011 CIS-(radio- en informatica) materiaal geleverd aan de ECOWAS voor de J6-transmissieoefening *African Endeavor*. Hiermee werd een communicatienetwerk met alle hoofdsteden van het continent ontplooid. Nadien werd dit materiaal ondergebracht in het *Niger house* voor het geval van de inzet van de ESF. Nigeriaans CIS-personeel (gegenereerd voor het ESF-hoofdkwartier) was hiervoor getraind en het concept bestond erin om regelmatige verbindingstesten uit te voeren door het jaar heen vanuit Abuja met de ECOWAS-hoofdsteden en de AU. Gebrek aan interesse en aan personeel (?) heeft het systeem achterhaald. Nu de AFISMA ontplooid wordt, bestaat er dus geen permanente verbinding met het terrein. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat de steunoperatie in Mali een ECOWAS-gedreven maneuver zou zijn. Het voorvoegsel "AF" van de AFISMA was er alleen gekomen om het Afrikaanse karakter ervan te onderstrepen. De vijftien landen van de ECOWAS achtten zich in staat deze taak tot een goed einde te brengen. Nochtans moet men vaststellen dat Tsjaad (een land dat geen deel uitmaakt van de ECOWAS) gedurende een maand meer dan 50% van de voorziene troepenmacht leverde op het terrein. De andere helft ontplooidde zich mondjesmaat zonder negentig dagen logistieke autonomie en alleen op plaatsen waar er nagenoeg geen dreiging was. Alleen de landen die door hun nabuurschap over land naar Mali konden rijden, waren zeer snel op voldoende getalsterkte. Nigeria, het land met de grootste troepenmacht in de regio, wist pas een maand na de start van operatie Serval zijn volledige getalsterkte met voldoende logistieke autonomie aan de grond te zetten nadat de kranten vermeldden dat de militairen in Bamamba maaltijden moesten overslaan of gaan bedelen bij de lokale bevolking om hun honger te stillen. Het is duidelijk dat deze operatie in Mali de krachten van de ECOWAS te boven gaat. De AU en de internationale gemeenschap hebben al voldoende signalen uitgezonden die erop aansturen dat de volgende VN-resolutie wel een einde zal maken aan het exclusieve ECOWAS-karakter van de opdracht op het grondgebied van Mali<sup>4</sup>. Vanaf dan zullen de ECOWAS haar ESF-structuur en de AU haar Afrikaanse stand-by troepenmacht kunnen herzien en kan er met hulp van alle "onbaatzuchtige" multi- en bilaterale initiatieven geprobeerd worden om deze concepten waar te maken. Bovendien stelt zich de vraag wat met de Afrikaanse nationale legers dient te gebeuren. Sinds het einde van de Koude Oorlog beschikken weinig landen over een reële capaciteit om het hoofd te bieden aan de aanvallen van niet-reguliere gewapende groepen. Initiatieven zoals het *African Crisis Response Initiative* (ACRI) (het Amerikaanse programma voor vredeshandhaving in Afrika) en

de versterking van het Afrikaanse vermogen tot vredeshandhaving hebben alsnog geen sluitende resultaten teweeggebracht. De conflicten in de Sahel maar ook elders op het Afrikaanse continent maken meer en meer duidelijk dat een globalere en doeltreffendere hervorming van de defensie- en veiligheidssector van meerdere landen dringend dient aangepakt te worden. Regionale organisaties zoals de ECOWAS met daarnaast de AU kunnen hier een beduidende rol spelen. En waarom niet een grotere aandacht besteden aan een eerlijke en doeltreffende hervorming van de defensie- en veiligheidssector? De steun vanuit de internationale gemeenschap, zoals geleverd door de EU, is hierbij echter een *conditio sine qua non*.

□

Trefwoorden: *ECOWAS, Mali, Abuja*

---

<sup>1</sup> De resolutie 2085 van de VN-Veiligheidsraad van 20 december 2012 gaf daartoe de toestemming voor een initiële periode van één jaar.

<sup>2</sup> ESF: *ECOWAS Stand-by Force*

<sup>3</sup> In het Frans, MISMA, Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine.

<sup>4</sup> MINUMA wordt al in verschillende diplomatieke telexen gebruikt wanneer het over de nakende VN-opdracht handelt.