



Het aspect ‘strategisch advies’ in een *EU training mission*

Johan DROSSART en Wim BECKER

Kolonel Johan DROSSART is momenteel werkzaam als ACOS GENG in het Eurokorps, een multinationalaal hoofdkwartier te Straatsburg, Frankrijk. In 2022 leidde hij de *Strategic Advice Pillar* van EUTM RCA¹ (*European Training Mission in the Central African Republic*). Hij is gesproten uit de genie met competenties in human resources en material resources. Hij nam deel aan VN- en EU-opdrachten (Somalië, Libanon en Centraal-Afrikaanse Republiek).

Luitenant-kolonel stafbrevethouder Wim BECKER is momenteel werkzaam op de G5 in het Eurokorps. In 2022 was hij Chief Plans van de *Strategic Advice Pillar* van EUTM RCA. Hij is infanterist paracommando, volgde zijn Hogere Stafopleiding in Duitsland en nam deel aan verscheidene VN-, NAVO- en EU-opdrachten.

En 2021 et 2022, l’Eurocorps a dirigé les missions de formation européennes à quatre reprises (deux fois EUTM Mali et deux fois EUTM RCA) et y a contribué de manière significative, à l’instar du général de brigade belge Jacky CABO, « Mission Force Commander » d’EUTM RCA au printemps 2022. Bien que les ressources naturelles de la République centrafricaine soient nombreuses, le pays, dont la superficie est immense mais qui n’a pas de frontière avec la mer, est très pauvre. Les relations avec les pays voisins (Cameroun, Tchad, République démocratique du Congo ou Congo-Kinshasa, République du Congo ou Congo-Brazzaville, Soudan et Sud-Soudan) sont complexes et la situation sécuritaire est très précaire depuis des années. L’importante présence russe, y compris du groupe Wagner, proche du président Touadéra et tout aussi proche de la police et des forces armées centrafricaines, complique naturellement tout processus de démocratisation, y compris les nombreuses tentatives soutenues par les Nations Unies et l’Union européenne. Le présent article met l’accent sur les conseils militaro-stratégiques d’EUTM RCA, car ce pilier a été moins affecté par les contraintes dues aux sanctions internationales et à la compétition entre l’Europe, la Russie et la République centrafricaine.

¹ Voor de trainingsmissies gebruikt de EU meestal de Franse afkorting van het land, dus RCA (*République centrafricaine*), in plaats van CAR (*Central African Republic*).

De directeur van het MPCC in Brussel, tevens ook de directeur-generaal van de EU Military Staff (EUMS), leidt als *mission commander* de vier huidige Europese trainingsmissies (RCA, Mali, Somalië en Mozambique), alsmede de EU-missie voor militaire bijstand aan Oekraïne. De respectievelijke *mission force commanders* oefenen dan het militaire commando uit in hun *mission area*. Het MPC² werd opgericht in 2017 en moet volgens het Strategisch Kompas van de EU (2022) de Europese militaire C2-structuur op strategisch niveau bij uitstek worden, in staat om niet-uitvoerende en uitvoerende operaties te plannen, te controleren en te leiden. Reeds sedert 2016³ draagt EUTM RCA bij tot de hervorming van de defensiesector in de Centraal-Afrikaanse Republiek, in het kader van een bredere hervorming van de veiligheidssector. Hiermee wordt getracht onder meer de doctrines, het leiderschap, de processen, de trainingen en de operationele cycli van de FACA⁴ te verbeteren, zodat ze een operationelere en professionelere strijdmacht wordt; dit alles natuurlijk in nauwe coördinatie met andere internationale ondersteuningsmissies zoals de stabilisatiemissie van de Verenigde Naties in de Centraal-Afrikaanse Republiek (MINUSCA⁵), de EU-delegatie in Bangui en de adviesmissie van de Europese Unie (EUAM RCA⁶).

In het voorjaar van 2022 werden zo 64 Belgen ontplooid op een totaal van 174 mannen en vrouwen uit tien EU- en vijf niet-EU-landen. Het Eurokorps leverde 50 militairen, waarvan 26 Belgen. De opdracht bestond erin bij te dragen tot de operationalisering van de strijdkrachten van de Centraal-Afrikaanse Republiek, door doeltreffende militaire ondersteuning te verlenen aan:

- de minister van Defensie en de generale staf van de FACA;
- de militaire scholen voor officieren en onderofficieren;
- de hoofdkwartieren van de FACA-defensiezones in Bangui en Bouar en vervolgens in N’Dele en Bangassou;
- de bataljonshoofdkwartieren in hun garnizoenen;
- *pre-deployment trainings*, periodieke trainingen en *train the trainers*-opleidingen van FACA-eenheden.

² *Military Planning and Conduct Capability*.

³ In nummer 15 van het BMT (december 2017) werd reeds een artikel over de EUTM RCA geschreven door brigadegeneraal Herman RUYSS en luitenant-kolonel Jean-Pol BAUGNÉE. De historische context van het conflict werd toen duidelijk beschreven en wordt hier dus niet besproken of herhaald.

⁴ *Forces armées centrafricaines*.

⁵ *Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en Centrafrique* (Multidimensionale Geïntegreerde Stabilisatiemissie van de Verenigde Naties in de Centraal-Afrikaanse Republiek).

⁶ *European Union Advisory Mission in the Central African Republic*.



© EUTM RCA

Een succesvol afgeronde opleiding

Concreet focust EUTM RCA zich dus op het geven van militair advies, training en onderricht. Het strategisch advies is bestemd voor het Ministerie van Defensie en de generale staf van de FACA, training wordt vooral gegeven aan kaderleden en het onderricht spitst zich hoofdzakelijk toe op niet-operationele gebieden, zoals mensenrechten, internationaal humanitair recht, gendervraagstukken, bescherming van burgers, vrede en veiligheid, kinderen en gewapende conflicten, enz. EUTM RCA heeft zo reeds meer dan 3400 militairen geadviseerd, opgeleid of getraind.

Op 28 juli 2022 heeft de Raad van de Europese Unie het mandaat van EUTM RCA met één jaar verlengd, tot 20 september 2023, met een sponsorbedrag van 7,81 miljoen euro voor de gemeenschappelijke kosten.

Strategisch advies, voornamelijk ten behoeve van het Ministerie van Defensie

De taken van de *Strategic Advice Pillar* (SAP) van EUTM RCA zijn als volgt:

- in nauwe coördinatie met de EU-delegatie in Bangui en MINUSCA, het Ministerie van Defensie en de generale staf van de FACA adviseren;
- de *mission force commander* ondersteunen bij het adviseren van de Centraal-Afrikaanse president en zijn kabinet;
- de uitvoering van de inspanningen op lange termijn en in het kader van de militaire programmeringswet (2019-2023) ondersteunen;
- in samenspraak met de adviesmissie van de Europese Unie (EUAM) het Ministerie van Defensie en de generale staf van de FACA adviseren omtrent het plan van aanpak, 'precoördinatie' en samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de interne veiligheidstroepen;
- het Ministerie van Defensie en de generale staf van de FACA adviseren om een gemeenschappelijk referentiekader te ontwikkelen teneinde de opleiding en vorming van de FACA (ook door andere internationale actoren) te standaardiseren en aldus een geïntegreerde aanpak en een geïntegreerd kader te ontwikkelen;
- de uitvoering ondersteunen van een FACA-verificatieproces voor getrainde eenheden en de certificatie van door partners opgeleide FACA-eenheden vergemakkelijken om zo de EUTM-opleiding te beschouwen als standaardnorm;
- de FACA steunen bij de implementatie van een inspectiesysteem, toegepast door de inspecteur-generaal, voor een goed toezicht op het trainingsniveau van de eenheden;
- de prestaties van de FACA in de garnizoenen van Bangui en Bouar controleren en analyseren;
- via niet-uitvoerende begeleiding (*non-executive accompaniment*) de regionale hoofdkwartieren van het FACA adviseren, met bijzondere aandacht voor Bangui en Bouar;

- de FACA-autoriteiten adviseren om aspecten van leiderschap, IHR (internationaal humanitair recht), mensenrechten, gendergerelateerde of religieuze thema’s, bescherming van etnische minderheden, bescherming tegen seksuele uitbuiting en misbruik, enz. toe te passen in hun besluitvormingsprocessen;
- FACA-personeel dat deel uitmaakt van het DDRR⁷-proces (ontwapening, demobilisatie, re-integratie en repatriëring) adviseren om het verzoenings- en vredesproces te bevorderen.

De strategische prioriteiten van de FACA zijn het waarborgen van hun territoriale integriteit, het beschermen van de bevolking, deelnemen aan ‘civiele verdedigingsoperaties’, het ondersteunen van de interne veiligheidstroepen (op aanvraag) en het deelnemen aan internationale vredesoperaties. Het nationale veiligheidsbeleid en de nationale strategie voor de hervorming van de veiligheidssector (SN-RSS⁸) zijn dan ook de twee belangrijkste elementen die in de militair-strategische documenten van de Centraal-Afrikaanse Republiek worden beschreven. Ze resulteren voor de FACA in een nationaal defensieplan, gekoppeld aan een militaire programmeringswet over de budgetten. Na een herzieningsproces in 2021 waren de twee belangrijkste militair-strategische documenten nog steeds niet ondertekend. Het nationale defensieplan werd op zijn beurt herzien in de eerste helft van 2022 en de militaire programmeringswet normaal gezien sinds september 2022, eerst door het Ministerie van Defensie en vanaf 2023 op interministerieel niveau. Zowel EUTM als MINUSCA zijn betrokken bij al deze herzieningen, hoewel dit vaak niet vlekkeloos verloopt.

Om de verschillende doctrinaire aspecten van zijn defensieplan uit te voeren, gebruikt de minister van Defensie een *roadmap* of stappenplan, waarbij acht permanente werkgroepen alle nodige wetten, arresten, decreten, ministeriële instructies, enz. schrijven.

De *Strategic Advice Pillar* van EUTM RCA is nauw betrokken bij al deze werkgroepen alsook bij het wekelijkse uitvoerend comité (*comité exécutif*, COMEX) en directiecomité (*comité directeur*, CODIR). Een uitvoerend comité,

⁷ *Disarmament, Demobilisation, Reintegration and Repatriation.*

⁸ *Stratégie nationale de la réforme du secteur de la sécurité*

voorgezeten door een kolonel, wordt georganiseerd wanneer de voorzitter van een van de werkgroepen een bepaalde tekst gereed acht. Nadat het document tijdens een dergelijke COMEX is goedgekeurd, komt het ongeveer twee weken later bij een CODIR terecht, dat voorgezeten wordt door de inspecteur-generaal van het leger. Nadat ook het CODIR het document heeft goedgekeurd, moet het alleen nog door de minister van Defensie worden ondertekend, voordat het kan worden toegepast door de generale staf, het ministerie, andere diensten of de betrokken eenheden. Hoewel EUTM in 2022 erg veel teksten heeft kunnen laten goedkeuren, is ze er niet in geslaagd de minister van Defensie volledig te overtuigen, waardoor nog 47 teksten wachten op een handtekening.



© Wim Becker

Een van de acht werkgroepen van het stappenplan

Door het uitblijven van deze handtekening, en soms van een bijkomende presidentiële handtekening, zijn veel eenheden niet op de hoogte van aangepaste teksten en documenten, wat het vertrouwen tussen de generale staf en het Ministerie van Defensie

niet bevordert. Daarom ondersteunden de adviseurs van EUTM RCA in juni 2022 een seminarie voor een honderdtal eenheidscommandanten, commandanten van de defensiezones, leden van de generale staf, commandanten van de gendarmerie, *regimental sergeant majors* (RSM’s), *company sergeant majors* (CSM’s), enz. om hen over deze teksten te informeren. In het algemeen was de tevredenheid groot, maar presentaties en vragenrondes legden vele pijnpunten bloot, zoals de noodzaak tot verandering, het feit dat het defensieplan en daardoor ook sommige nieuwe teksten te veel afwijken van de realiteit, het gebrek aan kennis bij velen ten opzichte van de mogelijkheden, beperkingen en taken van bijvoorbeeld MINUSCA en EUTM, enz.

In maart 2022 hielp EUTM RCA bij de organisatie van een soortgelijk seminarie, geleid door MINUSCA, over de levensomstandigheden van de militairen. Op het einde van dit seminarie werden voorstellen overgemaakt aan de verschillende militaire autoriteiten, onder meer in het domein van de verloningen, de carrièreopvolging door HR, zelfvoorzienende projecten in eenheden, maatregelen ter ondersteuning van gezinnen, met name op het vlak van huisvesting, kinderopvang en onderwijs. Helaas, de zoektocht naar structurele oplossingen leverde niets op.



Een directiecomité

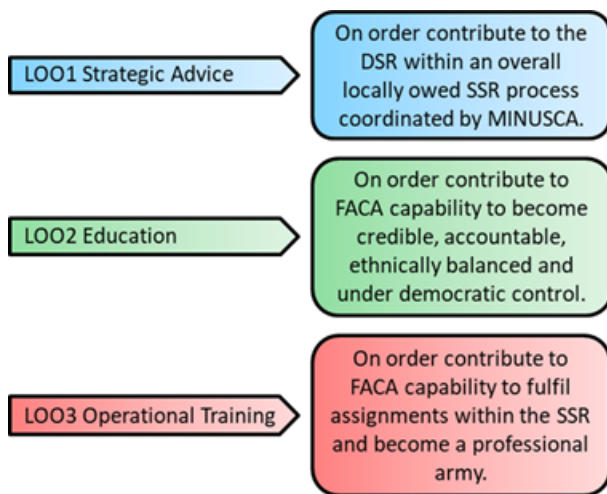
Het strategisch advies van EUTM RCA werd in het voorjaar van 2022 overgemaakt door 23 militairen, 20 mannen en 3 vrouwen, uit zes verschillende landen. Aangezien de missie niet beschikt over tolken, is een goede kennis van het Frans natuurlijk een vereiste.

De evaluatie van dit advies vindt wekelijks plaats aan de hand van 225 *measures of performance* (MOPs) en *measures of effectiveness* (MOEs), gerelateerd aan de beslissende voorwaarden (*decisive conditions*, DCs) van het operationele ontwerp (*operational design*) van EUTM RCA.

Werkgroep	Totaal aantal teksten	Ondertekend	CODIR gevalideerd	COMEX gevalideerd	Klaar, wachtend op COMEX	Reeds aan begonnen	In afwachting
1 Organisatie en beleid	78	28	22	0	5	1	22
2 Operaties, opleidingen en trainingen	10	4	2	0	0	1	3
3 HR	37	16	9	0	1	2	9
4 CIS	8	5	2	0	0	1	0
5 Logistiek	17	9	4	0	1	3	0
6 Inlichtingen	23	7	8	1	0	4	3
7 Communicatie	5	1	0	0	0	0	4
8 Budget & Financiën	10	2	0	1	0	3	4
Totaal aantal teksten	188	72	47	2	7	15	45

Een overzicht van de werkgroepen (juli 2022)

© EUTM RCA



© EUTM RCA

De Lines of Operation (LOO) van het operationele ontwerp (vereenvoudigd i.v.m. OPSEC) (DSR: defence sector reform, SSR: security sector reform)

Terwijl de meeste officieren van het Ministerie van Defensie bekwaam zijn, omwille van hun genoten opleiding en ervaring alsook hun betrokkenheid, kunnen we vaststellen dat er op het vlak van professionalisering en resultaatgerichtheid weinig progressie merkbaar is. Dit komt voornamelijk door een wankel samenwerkingsverband tussen het Ministerie van Defensie en de generale staf, met als argument dat men in tijden van conflict enkel verantwoording moet afleggen aan de president.

Enkele voorbeelden:

- het HR-bureau van de generale staf dat zich losmaakt van het overkoepelende *Human Resources Information System* (HRIS);
- veel nieuwe aanwervingen zonder contract en dus zonder registratie op het ministerie, alsmede geen doorlichting van deze rekruten door MINUSCA en geen toegelaten betrokkenheid van EUTM;
- een gebrek aan samenwerking met de andere nationale veiligheidsdiensten, wat ook geïllustreerd wordt door de aanstelling van een kaderlid van de Wagner Group als “speciaal adviseur voor veiligheid”;
- het niet toepassen van het logistieke concept waardoor bataljons worden ingezet zonder enige logistieke ondersteuning en vaak ook zonder de meest essentiële uitrusting; sleutelpersoneel zonder ervaring of logistieke opleiding; geen mogelijkheid tot het uitvoeren van complex onderhoud; het niet bijhouden van uitgevoerde onderhoudswerkzaamheden; het niet opmaken van een gedetailleerde inventaris; een gebrek aan toezicht, enz.;
- onvoldoende delegatie van verantwoordelijkheden en uitwisseling van richtlijnen tussen de instellingen en hoofdkwartieren in de hoofdstad Bangui en de defensiezones;
- gebrek aan uitrusting, personeel en opleiding op het gebied van communicatie- en informatiesystemen (CIS). Dit wordt geïllustreerd door vele virusproblemen en de afhankelijkheid van een dienst verbonden aan het Ministerie van Financiën en Begroting om het Defensienetwerk operationeel te houden.

Om een vergelijking met België te kunnen maken, dient de militaire programmeringswet (2019-2023) kort toegelicht te worden. Deze wet voorzorg in een vijfjarenbegroting van 65,9 miljoen euro per jaar, rekening houdend met 9800 personeelsleden. De geplande verdeling over vijf jaar was 28,2% voor personeel, 29,9% voor werkingskosten en 41,9% voor investeringen. Concreet, in zoverre correct geïnformeerd, bedroeg de begroting in 2021 slechts 47 miljoen euro en in 2022 zelfs 36,8 miljoen euro. De verdeling in 2022 was ook allesbehalve ideaal: 76,2% was bestemd voor personeel, 17,7% voor werkingskosten en 4,5% voor investeringen. De resterende 1,6% werd toegekend aan “overdrachten aan andere administratieve eenheden”. Het bulletin over de financiële gegevens voor 2021 – door EUTM adviseurs ingevoerd aan de hand van een begrotingscontrole-instrument en aangevuld met cijfers verstrekt door een functionaris van het ministerie – werd nooit goedgekeurd, en dus ook niet gepubliceerd. De generale staf van de FACA laat na dit begrotingsinstrument verder te gebruiken.

Enkele slotbeschouwingen

We constateren dat er een grote kloof is tussen de doelstellingen van het defensieplan, mede opgesteld door de internationale gemeenschap, en de realiteit van de FACA. Het huidige defensieplan voorziet bijvoorbeeld nog steeds in de overgang van een projectieleger vanuit Bangui naar een garnizoensleger, verspreid over het hele land. Dit doel wordt momenteel nauwelijks gerealiseerd, vooral vanwege de enorme financiële impact. Er zou dan bijvoorbeeld geïnvesteerd moeten worden in infrastructuur voor twaalf bataljons (waarvan zes in Bangui), dertien compagnieën (waarvan vier in Bangui) en achttien pelotons, verspreid over het hele land. In werkelijkheid werden reeds meer bataljons opgericht dan voorzien in het defensieplan en mede daardoor werd de limiet van 9800 voorziene personeelsleden ruimschoots overschreden.

Door deze realiteitskloof ontstaat een vacuüm waarbij andere partners, zoals de Wagner Group, voorzien in een aantal basisbehoeften van de strijdkrachten en ook zorgen voor een status quo bij sommige politieke autoriteiten. Deze steun is vaak

doeltreffend, aangezien die externe en interne dreigingen afweert en toegang tot natuurlijke rijkdommen mogelijk maakt. Deze steun is echter ongecontroleerd en maakt vaak gebruik van defensie-eenheden – waarvan sommigen zelfs door EUTM RCA werden opgeleid –, wat soms resulteert in wreedheden tegenover de bevolking.



RCA parade

Aangezien de FACA nood hebben aan basisbehoeften, zoals opleiding, uitrusting, een duidelijke en efficiënte C2-keten, efficiënt beheer van middelen, enz. is het aangewezen dat de EU pragmatischer wordt in haar doelstellingen en ook kleinere en concretere projecten sponsort. Vervolgens zou het beter zijn de steun van de EU en de internationale gemeenschap te koppelen aan politieke en militaire verwezenlijkingen van de Centraal-Afrikaanse Republiek. Momenteel is er enkel een interne EUTM-evaluatie van het advies, terwijl de hoofdverantwoordelijkheid vooral bij de Centraal-Afrikaanse autoriteiten ligt. Zo zouden zij, in ruil voor steun, de eerbiediging van de internationale normen en waarden moeten kunnen aantonen, bijvoorbeeld op het gebied van mensenrechten en internationaal humanitair recht. Verder zou het vredesakkoord van 2019 daadwerkelijk moeten worden uitgevoerd

en diepere oorzaken van conflicten beter worden aangepakt. Ter illustratie, los van de vaak meer gekende problematiek tussen de president, ex-president(en) en de verschillende politieke fracties: in 1988 werden de laatste regionale verkiezingen georganiseerd. De geplande verkiezingen van september 2022 werden reeds uitgesteld tot januari 2023, en vervolgens tot juli 2023.

In juni 2022 hebben de Centraal-Afrikaanse autoriteiten een rapport ingediend over de geldende sanctieregelingen bij het sanctiecomité van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Resolutie 2588 (uit 2021) van de VN-Veiligheidsraad verplichtte hen er immers toe verslag uit te brengen over gemaakte vorderingen in de hervorming van de veiligheidssector; ontwapening, demobilisatie, re-integratie en repatriëring alsook het beheer van wapens en munitie. In het rapport staat te lezen dat het Ministerie van Defensie in de periode 2021-2022 op verschillende gebieden vooruitgang heeft geboekt, ondanks de beperkingen en uitdagingen waarmee het wordt geconfronteerd. Het vermeldt ook dat de getalsterkte is gestegen tot ongeveer 15 000 als gevolg van de verschillende dreigingen en de overgang naar een garnizoensleger. Een groot probleem voor EUTM RCA is echter dat getalsterktes niet gecontroleerd kunnen worden. Daarnaast komt het resultaat van verschillende inspecties aan bod, maar EUTM RCA wordt daarvan pas vaak achteraf op de hoogte gebracht.

Hier dient eerlijkheidshalve vermeld te worden dat verplaatsingen van EUTM-adviseurs buiten Bangui of Bouar vaak niet worden toegelaten vanwege zeer strikte richtlijnen in verband met medische of veiligheidsaspecten – richtlijnen die in Afrika vaak onhaalbaar zijn. Uiteindelijk is het regeringsrapport niet concreet genoeg, terwijl de regering zelf zegt de vaagheid van verslagen over mensenrechtenschendingen en seksueel geweld te betreuren. Ten slotte besluit de regering dat een volledige opheffing van het embargo het hen gemakkelijker zou maken om beter te reageren tegen de uitdagingen en de bedreigingen die de daadwerkelijke beveiliging van het nationale grondgebied in de weg staan, een hefboom voor de duurzame ontwikkeling van het land.

Door middel van resolutie 2648 verlengde de VN-Veiligheidsraad uiteindelijk op 29 juli 2022 het wapenembargo tegen de Centraal-Afrikaanse Republiek met één jaar, alsmede het reisverbod en de bevrozing van tegoeden van bepaalde personen en entiteiten.

Het aspect ‘strategisch advies’ in een *EU training mission*



© EUTM RCA

De adviseurs van EUTM RCA (april 2022)



Vlag FACA

Trefwoorden: Europa, Afrika, Eurokorps