

# EUFOR in Tsjaad

## Lakmoesproef voor Europees defensiebeleid?

Sinds half mei 2008 zijn zestig Nederlandse militairen uitgezonden naar Tsjaad. Het gaat om een verkennings-eenheid van het Korps Mariniers die deel uitmaakt van de missie van de Europese Unie in Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse Republiek (EUFOR Tsjaad/CAR). Veel Euro-sceptici hadden niet verwacht dat het de EU zou lukken een eigen militaire operatie van de grond te krijgen. Hoewel de twijfel onterecht is gebleken, verliep de besluitvorming rond de missie zeker niet soepel. Wat is de betekenis van de missie in Tsjaad voor het toekomstige Europese Veiligheids- en Defensiebeleid?

E. Hermans MA en S. van der Meer MA\*

De humanitaire situatie in het grensgebied tussen Tsjaad, Sudan en de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR) is de afgelopen jaren steeds verder verslechterd. Gewelddadige acties van verschillende rebellenbewegingen joegen honderdduizenden mensen op de vlucht. Vooral de situatie in Darfur, de Sudanese regio die aan Tsjaad en de CAR grenst, zorgt voor instabiliteit. Maar ook binnen Tsjaad en de CAR opereren rebellen die zich verzetten tegen de huidige machthebbers. De gewapende groepen in de regio trekken zich weinig aan van de papieren grenzen met de buurlanden en krijgen in sommige gevallen zelfs steun van regeringen van buurlanden. Inmiddels verblijven alleen al in Oost-Tsjaad circa 500.000 vluchtelingen in kampen. De meesten zijn afkomstig uit Darfur, maar er zijn ook grote aantallen vluchtelingen uit de CAR en uit Tsjaad zelf. De rondtrekkende strijders en bandieten vormen een ernstige bedreiging voor zowel de vluchtelingen als de buitenlandse hulpverleners.

EUFOR moet de veiligheid en stabiliteit in het gebied vergroten. De Europese militairen dienen de vluchtelingen en hulpverleners te

beschermen, zo nodig met gebruik van geweld. Tegelijk leeft de hoop het *spill-over* effect van de crisis in Darfur te beperken, want dit conflict zal zich minder gemakkelijk verplaatsen naar de buurregio's als daar internationale troepen aanwezig zijn. Zo'n conflictverplaatsing kwam bijvoorbeeld voor in Rwanda, waar Hutu-milities de grens overvluchtten met de Democratische Republiek Congo, waar zij nog steeds grote problemen veroorzaken. Ook het Verzet-leger van de Heer uit Uganda heeft zich verplaatst naar grensgebieden in Sudan en Congo. Het idee om niet alleen een vredesoperatie in Darfur te starten, maar ook een operatie in buurland Tsjaad toont aan dat de internationale gemeenschap heeft geleerd van het verleden.

Dit artikel gaat in op de betekenis van de missie in Tsjaad voor de (verdere) ontwikkeling van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Na de beschrijving van de moeizame totstandkoming van de missie komt de rol van Frankrijk in de voorbereiding en invulling van deze Europese militaire operatie aan de orde. Daarna volgt een vergelijking van de missie in Tsjaad met eerdere EUFOR-missies. Ten slotte wordt gekeken in hoeverre het Europees optreden in Tsjaad uitsluitel geeft over de toekomst van een gezamenlijke Europese defensie.

\* De auteurs zijn verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP) van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

## Samenwerking VN en EU

In juli 2007 gaven de Europese ministers van Buitenlandse Zaken, bijeen tijdens de Europese Raad in Brussel, groen licht voor het plannen van een crisismanagementoperatie voor Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse Republiek. Deze operatie zou plaatsvinden in het kader van het EVDB (zie achtergrond op pagina 405). De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties was verheugd over de bereidheid van de EU een bijdrage te leveren aan een 'multidimensionale missie' die de stabiliteit in Oost-Tsjaad en het noordoosten van de CAR zou moeten vergroten. De missie heet multidimensionaal omdat zij een combinatie is van een militaire operatie van de EU met een politiemissie en een civiele operatie van de VN.



FOTO AVDD, R. MOL

Nederlandse mariniers beveiligen het terrein van de UNHCR in Goz Beida na een aanval van rebellen, juni 2008

De Veiligheidsraad gaf de EU in resolutie 1778 (25 september 2007) formeel toestemming om een militaire missie te ontplooiën, gebaseerd op hoofdstuk zeven van het VN-handvest. Dit betekent dat het gebruik van geweld voor de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid is toegestaan. De EU-missie

en de *United Nations Mission in the Central African Republic and Chad* (MINURCAT) hebben een mandaat voor een jaar gekregen. MINURCAT is gericht op het verlichten van de humanitaire crisis in de regio; het doel is ervoor te zorgen dat vluchtelingen en ontheemden veilig terug kunnen keren naar hun huizen. Het oplossen van het politieke conflict in Tsjaad en tussen Tsjaad en Sudan valt niet onder het mandaat van MINURCAT of EUFOR.

De EUFOR Tsjaad/CAR-missie is onderdeel van een overkoepelende EU-strategie om de vluchtelingen in de regio te ondersteunen door onder meer humanitaire hulp, rehabilitatie- en opbouwprogramma's.<sup>1</sup> De operatie ligt in het verlengde van de pogingen van de EU om de crisis in Darfur te bedwingen en aandacht te besteden aan de regionale context in Oost-Tsjaad en het noord-oosten van de CAR.<sup>2</sup> EUFOR gaat zelf geen humanitaire hulp verlenen, maar wil de omstandigheden verbeteren waarin humanitaire organisaties hun werk doen. Concreet zal EUFOR:

- bijdragen aan de bescherming van burgers, met name vluchtelingen en ontheemden;
- de levering van humanitaire hulp en de bewegingsvrijheid van hulpverleners mogelijk maken door de veiligheid in het operatiegebied te verbeteren;
- bijdragen aan de bescherming van het personeel, installaties en uitrusting van de VN en de bewegingsvrijheid van de VN-staf verzekeren.<sup>3</sup>

## Start van de missie en de rol van Frankrijk

Nog voor de ontplooiing van de Tsjaad/CAR-missie had EUFOR te maken met allerlei logistieke problemen. Het bleek niet mogelijk de missie zoals gepland voor het einde van 2007 op te starten. De EU slaagde er namelijk niet in voldoende manschappen bijeen te brengen en had grote moeite het benodigde materieel voor de missie beschikbaar te krijgen. Met name aan luchttransportcapaciteit was een groot gebrek. Als gevolg van het tekort aan materieel werd

1 Raad van de Europese Unie, Conclusies van de Raad met betrekking tot Tsjaad/Centraal-Afrikaanse Republiek/Sudan, 15-16 oktober 2007.

2 Raad van de Europese Unie, Conclusies van de Raad met betrekking tot Sudan/Tsjaad/Centraal-Afrikaanse Republiek, 28 januari 2008.

3 Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, Resolutie 1778, 25 september 2007.

## Achtergrond van het EVDB

In 1992 besloten de lidstaten van de EU in Maastricht te streven naar het bepalen en uitvoeren van een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB).

De lidstaten werden het niet eens over een gezamenlijk defensiebeleid, maar in het Verdrag van Maastricht namen zij wel op dat het GBVB *op termijn* een gemeenschappelijk defensiebeleid zou kunnen omvatten.

De oorlogen in voormalig Joegoslavië (1991-1995) toonden vervolgens aan hoe belangrijk het was dat de EU preventief en pro-actief kon reageren op een crisis-situatie, in plaats van alleen te reageren op de gebeurtenissen.

Daarom was in 1997 tijdens de Europese Raad van Amsterdam de bereidheid groot om het GBVB efficiënter, daadkrachtiger en transparanter te maken. Om de EU in staat te stellen ook militair overtuigend op te

treten bij internationale crises besloten de lidstaten tot de *geleidelijke bepaling* van een gemeenschappelijk defensiebeleid. Maar na de oorlog in Kosovo (1999) beseften de lidstaten dat zij pas geloofwaardig en zelfstandig zouden kunnen optreden in crisissituaties wanneer zij de EU zouden uitrusten met een *eigen defensiecapaciteit*. Voortvarend namen de lidstaten de taak op zich afspraken te maken over een gemeenschappelijk defensiebeleid en de inzet van nationale troepenmacht voor Europese missies. Het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid werd een GBVB-instrument dat uit een civiel en een militair deel bestaat. Het omvat mogelijkheden voor conflictpreventie en civiele en militaire crisisbeheersing. In december 2001 verklaarde de Europese Raad in Laken het EVDB operationeel en kon de voorbereiding van de eerste missies van start gaan.

de start van de missie tweemaal uitgesteld.<sup>4</sup> Toen de EU-troepen uiteindelijk op het punt stonden naar Afrika af te reizen, begin februari 2008, ontstond er een nieuwe crisis in Tsjaad. In de hoofdstad N'Djamena werd hevig gevochten tussen rebellen en de regeringstroepen van president Déby. De ambassadeurs van de EU besloten de missie opnieuw tijdelijk uit te stellen. Op 12 februari werd de ontplooiing van de missie hervat, waarna EUFOR uiteindelijk vanaf 15 maart 2008 operationeel was.

Het bijeenbrengen van de benodigde manschappen was een moeizaam proces. De EU beschikt immers niet over een supranationale troepenmacht, maar is net als de NAVO afhankelijk van de vrijwillige bijdragen van lidstaten. Frankrijk is in het hele proces de stuwende kracht geweest achter de Europese vredesmacht. Het leeuwendeel van de troepen voor de EUFOR-missie levert Frankrijk: ongeveer 1850 van de 3700 beloofde manschappen. Andere landen die bijdragen zijn Ierland (400 militairen), Polen (440 militairen) en verder Zweden, Oostenrijk, Roemenië, België, Spanje, Finland en Slovenië. Eind maart 2008 besloot ook Nederland een verkenningseenheid van zestig militairen aan de missie te leveren.

## Voorwaarden Europees Parlement

Frankrijk heeft slechts met moeite steun voor de EU-missie verkregen van de overige lidstaten. Het Europees Parlement gaf op 27 september 2007 weliswaar zijn goedkeuring aan de missie, maar stelde wel een aantal voorwaarden. Deze voorwaarden geven ook de zorgen weer van de meeste Europese lidstaten over deze missie in Tsjaad.

Het Europees Parlement stelde de volgende eisen aan de missie:

- een gevarieerde samenstelling;
- niet betrokken raken bij gevechten tussen de overheid en rebellengroeperingen;
- niet betrokken raken bij de taken van non-gouvernementele organisaties in de regio;
- een robuust mandaat, gebaseerd op hoofdstuk zeven van het VN-handvest;
- het noodzakelijke aantal troepen en adequate uitrusting;
- een duidelijke exit-strategie die voorziet in een opvolging door de VN, de Afrikaanse Unie of een hybride macht;

4 J. Grunstein, 'EUFOR Chad: A Step Forward for European Defense', gepubliceerd op *World Politics Review Exclusive*, 27 maart 2008 (<http://www.worldpoliticsreview.com/article.aspx?id=1847#>).



Javier Solana, Hoge Vertegenwoordiger van de EU, bezoekt Tsjaad

- effectieve coördinatie bewerkstelligen met de VN-missie in Darfur;
- een veilige omgeving creëren voor het werk van de VN-politiemacht, de terugkeer van ontheemden, de levering van humanitaire hulp, het vrij kunnen bewegen van humanitair personeel en de voortgang van de politieke dialoog.<sup>5</sup>

De eerste voorwaarde – een gevarieerde samenstelling – moest de angst wegnemen dat Frankrijk de EVDB-missie zou domineren. Twijfels over de neutraliteit van de missie vormden de voornaamste reden voor de terughoudendheid van de Europese lidstaten ten aanzien van Tsjaad.

### Dubbelrol Frankrijk

Scepsis over de rol van Frankrijk in de besluitvorming rond de militaire operatie verzwakte de daadkracht van de EU rond EUFOR Tsjaad/CAR aanzienlijk. Parijs wekte namelijk sterk de schijn van belangenverstrengeling. Frankrijk nam het initiatief voor de EU-missie in Tsjaad, oefende diplomatieke druk uit om de besluit-

vorming over de missie positief te beïnvloeden en speelde van begin af aan een doorslaggevende rol bij de militaire planning van de operatie. Dit alles is prijzenswaardig gezien de ernst van de humanitaire situatie in de regio. Maar het is ook algemeen bekend dat Frankrijk grote belangen heeft in het uitzendgebied van de missie. Naast de vluchtelingenproblematiek waarop de EUFOR-operatie zich richt, speelt in Tsjaad namelijk nog een kwestie van een heel andere orde: een gewapende opstand tegen het regime van president Déby teistert het land. Frankrijk, de voormalige kolonisator van Tsjaad, verleent in dit conflict belangrijke politieke en militaire steun aan het zittende bewind. De dubbelrol die Frankrijk zodoende speelt, deed in veel Europese hoofdsteden de wenkbrauwen fronsen. Probeert Frankrijk de EU voor zijn karretje te spannen? Vormen EU-troepen in Tsjaad een goedkope manier om de Franse ‘neokoloniale’ belangen veilig te stellen?

Parijs beweert ten stelligste van niet, maar maakt een duidelijk onderscheid tussen EUFOR in Oost-Tsjaad en de Franse troepen die de Tsjaadse regering in de hoofdstad ondersteunen. Het kostte echter de nodige tijd en overredingskracht om dit aan andere lidstaten duidelijk te maken. In Nederland leidden de

<sup>5</sup> Europees Parlement, ‘EP sets out conditions for its support to the ESDP mission in Chad and the Central African Republic’, 27 september 2007. Zie: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20070823IPR09795+0+DOC+XML+V0//EN&language=NL](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20070823IPR09795+0+DOC+XML+V0//EN&language=NL).



Franse belangen in Tsjaad tot twijfel in de Tweede Kamer over de Nederlandse deelname aan EUFOR.<sup>6</sup>

Uiteindelijk zijn de meeste EU-lidstaten wel overtuigd dat de EUFOR-missie niet één op één de belangen van Frankrijk dient. Zijdelings komt een succes van de EUFOR-missie de belangen van Frankrijk – stabiliteit in Tsjaad – zeker ten goede, maar de vluchtelingenproblematiek is zo schrijnend dat de lidstaten de missie niet om die reden kunnen verwerpen. Overigens lijkt er ook een positief effect van de Franse dubbelrol uit te gaan. Als Frankrijk niet uit

## Vershil met andere EU-missies

De EU-missie in Tsjaad is de vijfde<sup>7</sup> militaire missie binnen de kaders van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid en de derde EU-missie op het Afrikaanse continent. De EU ontplooidde in 2003 en in 2006 respectievelijk 1800 en 2300 militairen in de Democratische Republiek Congo. Bij al deze missies was het verbeteren van de veiligheid en stabiliteit in een land of regio het voornaamste doel. In Tsjaad gaat het om een missie met een krachtig *peacekeeping*-mandaat en een nadrukkelijk

Tabel 1 Overzicht militaire operaties Europese Unie

Operatie	Regio	Duur missie	Mandaat
Concordia/Fyrom	Balkan: Republiek Macedonië	maart-december 2003	Bijdragen aan stabiele omgeving t.b.v. implementatie vredesverdrag
DRC Artemis	Centraal-Afrika: Democratische Republiek Congo	juni-september 2003	Stabiliseren van de veiligheidssituatie en verbeteren humanitaire situatie
EUFOR Althea/BiH	Balkan: Bosnië-Herzegovina	juli 2004-heden	Bijdragen aan veilige en stabiele omgeving
EUFOR DRC	Centraal-Afrika: Democratische Republiek Congo	april-november 2006	Ondersteuning VN-missie tijdens verkiezingen
EUFOR Chad/CAR	Centraal-Afrika: Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse Republiek	januari 2008-maart 2009 (verwachting)	Overbruggende operatie om veiligheid burgers en VN-personeel te verbeteren

eigenbelang zoveel druk achter de EU-operatie had gezet, was de besluitvorming wellicht nog trager verlopen. Daarnaast heeft Frankrijk veel belang bij het slagen van de missie en is daardoor wellicht bereid tot meer inspanningen dan anders het geval was geweest. Aangezien Frankrijk ook de grootste troepenleverancier aan EUFOR Tsjaad/CAR is, is het goed te weten dat deze troepen een sterke wil tot succes hebben.

humanitair karakter. Op een aantal punten wijkt de missie echter af van eerdere operaties. Afgezien van de missie in Bosnië koos de EU eerder voor missies met een looptijd van een paar maanden (zie tabel 1). EUFOR Tsjaad/CAR

6 'Kamer sceptisch over missie Tsjaad' in: *de Volkskrant*, 26 maart 2008.

7 Naast de uitsluitend militaire operaties zijn in Sudan en Congo ook civiel-militaire operaties uitgevoerd in het kader van het EVDB.

*Nederlandse mariniers met hun  
Landrover in het centrum van Abeche*

heeft een mandaat voor een jaar en is wat betreft troepenaantallen de grootste Europese missie tot nu toe. Het is ook voor het eerst dat de EU de operatie volledig in eigen hand heeft en vanaf de grond moet opbouwen. In Macedonië werd bijvoorbeeld gebruik gemaakt van NAVO-middelen en in Congo diende de EU-missie ter ondersteuning van een lopende VN-missie.

Bijzonder zijn ook de relatief grote bijdragen van een jonge lidstaat als Polen en een land als Ierland, dat een Europese defensie traditioneel afwijst. Ierland staat met 400 man de helft van zijn expeditiecapaciteit af aan de EU en heeft bovendien het commando over de operatie.<sup>8</sup> Deze ontwikkelingen duiden erop dat er langzaam maar zeker beweging komt in de bereidheid om op Europees niveau militair samen te werken. Het voert echter te ver om de missie naar Tsjaad als een doorbraak voor het EVDB te betitelen.

#### **Geringe daadkracht?**

De aanloop tot de ontplooiing van de voorgenomen militaire operatie in Tsjaad laat zien dat de besluitvaardigheid van de Europese Unie nog altijd te wensen overlaat. Het belangrijkste probleem bij de besluitvorming blijft dat elke beslissing van de Europese Raad afhankelijk is van de politieke wil van de afzonderlijke lidstaten om hun goedkeuring te geven aan een gemeenschappelijke verklaring of operatie. Op bepaalde gebieden is het inmiddels mogelijk om met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen te beslissen, maar bij missies in het kader van het EVDB blijft consensus vereist.

Dat de missie in Tsjaad er gekomen is, is grotendeels toe te schrijven aan de druk die de Franse regering heeft uitgeoefend op de overige lid-



staten. Het overtuigende argument dat de crisis in Darfur niet valt op te lossen zonder een antwoord te vinden op de grensoverschrijdende problematiek in de regio, kan daarnaast een rol hebben gespeeld bij de uiteindelijke toezeggingen van de lidstaten. Immers, de situatie in Darfur staat al lang op de politieke agenda en de druk van de publieke opinie om een einde te maken aan de humanitaire crisis is relatief hoog. Na alle gemeenschappelijke verklaringen die de EU heeft aangenomen om het geweld in Darfur en de rol van de Sudanese regering in het conflict te veroordelen, was het vanwege de geloofwaardigheid van het GBVB noodzakelijk om ook tot actie over te gaan.

Natuurlijk rijst de vraag waarom de EU niet al eerder tot militaire interventie is overgegaan in Darfur. De redenatie kan zijn dat de Afrikaanse Unie (AU) hier al militair aanwezig was met operatie AMIS. Later kwam daar de VN-operatie UNAMID bij, waaraan ook enkele Europese landen een bijdrage leverden.<sup>9</sup> De VN-operatie is echter nog steeds niet op volle sterkte en de effectiviteit van de missie van de AU laat sterk te wensen over. Bovendien is het besef doorgedrongen dat de vluchtelingenproblematiek in

8 J. Grunstein, 'EUFOR Chad: A Step Forward for European Defense', gepubliceerd op *World Politics Review Exclusive*, 27 maart 2008 (<http://www.worldpoliticsreview.com/article.aspx?id=1847#>).

9 Europese lidstaten die een bijdrage leveren aan UNAMID zijn het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Frankrijk, Zweden en Finland.



FOTO AVDD, R. MOL

gaat maken van het EVDB. Sarkozy heeft gezegd dat hij eerst de Europese defensiecapaciteit wil versterken voordat Frankrijk opnieuw toetreedt tot de militaire tak van de NAVO. Op die manier zou de balans tussen de Verenigde Staten en de Europese NAVO-leden meer in evenwicht zijn.

Hoewel EUFOR-Tsjaad/CAR de twijfels rond het EVDB niet heeft kunnen wegnemen, zal het succes van de missie wel van invloed zijn op de bereidwilligheid van de overige lidstaten om dit gezamenlijk beleid verdere invulling te geven. Als achteraf blijkt dat het EVDB misbruikt is voor de nationale belangen van Frankrijk, dan zal dat grote schade toebrengen aan de verdere ontwikkeling van het gezamenlijke beleid. Toch zal het primaire doel van de militaire operatie in Tsjaad, hulpverlening aan vluchtelingen, niet ter discussie staan, ook al zou die hulp indirect bijdragen aan de stabiliteit van een Fransgezind regime.

Darfur, Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse Republiek, in combinatie met de grensoverschrijdende rebelligroeperingen, elke politieke oplossing voor Darfur frustreert. Het is dan ook goed dat er nu een missie komt in het grensgebied en dat er een geïntegreerde oplossing wordt gezocht voor de problemen in de regio.

## Toekomst van het EVDB

De geschiedenis van de Europese integratie laat zien dat Europese samenwerking op alle terreinen stapsgewijs tot stand is gekomen. Sinds het Verdrag van Maastricht in 1992 zijn er op het vlak van politiek en veiligheid echter grote stappen gezet. De Europese bevolking kon deze ontwikkelingen evenwel niet bijhouden en in 2005 was na het Franse en Nederlandse 'nee' tegen een Europese grondwet even een pas op de plaats nodig.

Met het aantreden van president Sarkozy in Frankrijk heeft Europa er echter een uitgesproken voorstander van Europese militaire samenwerking bijgekregen. Het lijkt er sterk op dat Frankrijk tijdens zijn voorzitterschap van de EU in de tweede helft van dit jaar serieus werk

Ook als EUFOR in Tsjaad succes kent, zou het Verenigd Koninkrijk de Europese militaire ambities van Frankrijk wel eens kunnen dwarsbomen. De Britse bevolking staat namelijk zeer sceptisch tegenover een Europese defensiecapaciteit en premier Brown wil in elk geval wachten met nieuwe initiatieven voor het EVDB totdat het parlement het Verdrag van Lissabon heeft geratificeerd. Mocht Brown daarna alsnog zijn steun uitspreken voor Sarkozy's opvattingen over een Europese defensie, dan zal hij daar wellicht een diplomatieke gunst voor terugverwachten, zodat hij zijn achterban kan overtuigen.

Tijdens het Franse voorzitterschap zal blijken of de tijd rijp is om opnieuw een stap vooruit te zetten in de richting van een gemeenschappelijke Europese defensie, wellicht met een permanent Europees operationeel hoofdkwartier en een gezamenlijke inlichtingencapaciteit. Voorlopig zal elk voornemen tot het ontplooiën van een militaire missie echter worden bemoeilijkt door moeizame besluitvormingsprocessen op nationaal en Europees niveau, alsmede door materieeltekorten, ongelijke machtsverdeling en bureaucratie. ■