

De VN-missie in Mali

Zelf doen of uitbesteden?

De grootste missie van Defensie in het buitenland is de huidige Nederlandse bijdrage aan de VN-missie MINUSMA ('Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali').¹ Als gevolg van de artikel-100 brief² levert Nederland in de eerste plaats hoogwaardige inlichtingen aan MINUSMA. Nederland draagt dus geen gebiedsverantwoordelijkheid en de Nederlandse operationele eenheden staan rechtstreeks onder bevel van de staven in Bamako voor het leveren van inlichtingen. Met onze moderne, hoogopgeleide en getrainde krijgsmacht doen we dat goed. De vraag is alleen of zo'n VN-missie die hoogwaardige inlichtingen wel aankan.

KTZ mr. N.A. Woudstra*

Dit artikel gaat eerst in op de situatie in Mali en trekt een vergelijking met de maritieme strategie. Dan komt de rol van MINUSMA aan de orde, gevolgd door de Nederlandse bijdrage. Vervolgens analyseer ik hoe effectief MINUSMA is. In relatie daarmee behandel ik daarna de waarde van inlichtingen. Alvorens tot een conclusie te komen beschouw ik waar de VN (wel) goed in is.

Mali

Eerder verscheen in dit blad een artikel over de achtergronden van de conflicten in Mali, waarnaar ik graag verwijs.³ Wie de kaart van Mali bestudeert merkt meteen een aantal zaken op. Het land is *land locked*: het heeft geen verbinding met zee. In het noorden zijn de grenzen van deze voormalige Franse kolonie (tot 1960) met de buurlanden recht getrokken; een typische erfenis van koloniaal Afrika.

Etnische grenzen

De willekeur van de landsgrenzen gaat dan ook voorbij aan etnische grenzen. Het noorden, waar een Berbervolk, de Touareg, streeft naar vergroting van autonomie, ligt op de grens van de Sahel en de Sahara. Daar is het droog en heet, met slechts een kort regenseizoen. Het zuiden, ten zuiden van de rivier de Niger, heeft een vochtiger klimaat, dat landbouw mogelijk maakt. Daar wonen overwegend volken met een zwarte huidskleur.

* De auteur is universitair hoofddocent maritieme strategie bij de NLDA. Hij was contingentscommandant van 1 (NLD) MINUSMA van maart tot oktober 2015. Een verkorte versie van dit artikel verscheen in *Atlantisch Perspectief* (AP 2016-1)

1 Als marineofficier had ik met het – door land ingesloten – Mali in eerste instantie alleen de associatie met *het schip van de woestijn*, toen ik werd aangewezen om van maart tot oktober 2015 op missie te gaan als contingentscommandant. Uit dit artikel zal overigens blijken dat er meer overeenkomsten zijn tussen Mali en het maritieme domein.

2 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2015/06/19/kamerbrief-inzake-verlenging-nederlandse-bijdrage-aan-minusma/kamerbrief-inzake-verlenging-nederlandse-bijdrage-aan-minusma.pdf>.

3 S. Sahlá, 'Mali: broedplaats voor extremisme, terrorisme en criminaliteit', in: *Militaire Spectator* 183 (2014)(3).



FOTO: AUTEUR

Straatbeeld van Gao

Immense lege ruimte

Volgens het *CIA World Fact Book* behoort Mali tot de 25 armste landen ter wereld (met een BNP per hoofd van 1700 USD (2014)), ondanks de export van onder meer goud en katoen. Van oudsher is het een handelsland. Zo was Timboektoe, met zijn eeuwenoude moskeeën, een knooppunt voor karavanen. Hoewel Mali *land locked* is zie ik toch een aardige analogie vanuit de maritieme strategie, een gelijkenis tussen de wereldzeeën en Noord-Mali. De oceanen vormen een immense lege ruimte die vooral voor transport dient. *Sea Lines of Communication* verbinden havens met elkaar, soms via knooppunten, zoals zee-engtes of kanalen. Die immense ruimte kan niet bezet worden, maar dat dient ook geen doel. Waarschijnlijk zullen partijen die belang bij handel hebben de sea lines hooguit (tijdelijk) willen beheersen. De oceanen lenen zich eigenlijk niet voor het

vergaren van bodemschatten of zelfs voor visserij; dat gebeurt meer onder de kust, op het continentaal plat. Handel op zee brengt zijn eigen vormen van criminaliteit met zich mee, zoals smokkel en zeeroverij. Hierin schuilt de analogie.

Noord-Mali is een grote lege ruimte, een eindeloze woestijn. Landbouw, veeteelt of mijnbouw zijn er niet lucratief. Vandaar dat Toeregs van oudsher handel drijven door gebruik te maken van de *Land Lines of Communication* die de dun gezaaide plaatsen, knooppunten, met elkaar verbinden. Zij verdienen inmiddels goed geld met de drugs-smokkel van West-Afrika naar Europa; mensen-smokkel met dezelfde bestemming leidt eveneens tot grote winsten.

Voor handel is er nauwelijks of geen alternatief. Daarom is het voor rivaliserende groeperingen belangrijk de knooppunten en landlijnen te



FOTO AUTEUR

Nederlandse militairen helpen Malinese collega's bij het versterken van een wachtpost aan de rand van Gao

beheersen, vooral ten tijde van passerende transporten. De lege ruimte daarbuiten is nauwelijks interessant. Deze situatie is kenmerkend voor Mali. Als tegenvoorbeeld moge de Democratische Republiek Congo dienen. Oost-Congo is rijk aan delfstoffen, zoals het zeldzame coltan. De strijd van de warlords daar draait om het bezit van de mijnen, niet om het beheersen van landlijnen of handelsknooppunten.⁴

Verschillende partijen in de conflicten

In Mali houden veel van de conflicten verband met de belangen rondom landlijnen en knooppunten. Zo spelen deze economische belangen een grote rol, naast de aspiraties van de Toearegs naar meer autonomie en andere politieke, religieuze en etnische belangen. Een

brede waaier aan groeperingen levert hierover strijd. Enerzijds de *Compliant Armed Groups*, anderzijds de *Non-Compliant Armed Groups*. De Compliant Armed Groups zijn de groeperingen die met de regering rond de tafel zitten om te onderhandelen over de toekomst van Mali.

De Compliant Armed Groups zijn te verdelen in twee clusters: 'Platform' en 'Coördinatie'. Platform is de verzameling van strijdgroepen die pro-Mali is, oftewel die voor de eenheid van Mali pleit. De strijdgroepen in Platform treden daardoor vaak op als zetbaas van de regering. Het cluster Coördinatie strijdt voor autonomie voor de Toearegs. Overigens is er een aardig ezelsbruggetje: de P van Platform is tevens de beginletter van 'pro-Mali'; de C van Coördinatie kan worden opgevat als 'contra-Mali'. Naast deze groeperingen die rond de tafel zitten met de regering zijn er nog de Non-Compliant Armed Groups, die doorgaans een terroristische agenda hebben. Deze groepen hebben vooral

⁴ De auteur doet deze observatie vanuit zijn ervaring als adviseur van de Congolese generale staf in (2006-2007), in het kader van de EU-missie EUSEC.

belang bij de ongestoorde smokkel van drugs, wapens en vluchtelingen. Ze zijn geen officiële gesprekspartners van de regering. De verdeling in Compliant en Non-Compliant Armed Groups lijkt eenduidig, maar is dit in de praktijk geenszins. Geld is een belangrijk motief en uit opportunisme kunnen individuen voor verschillende groepen actief zijn. Dat maakt het uitermate gecompliceerd een helder overzicht te krijgen van de onderlinge verhoudingen.

De missie MINUSMA

Nadat terroristische en andere gewapende groeperingen op 10 januari 2013 een offensief hadden ontketend tegen het zuiden van Mali, volgde op verzoek van de Malinese regering een Franse interventie, die de rebellen teruggedrong naar het noorden. De VN-Veiligheidsraad riep vervolgens MINUSMA in het leven met VN-Veiligheidsraad Resolutie (VNVR) 2100 van 25 april 2013.⁵

De meest in het oog springende taken van MINUSMA zijn: *stabilization of key population centres and support for the re-establishment of State authority throughout the country and Protection of civilians and UN personnel*. Daarnaast heeft de VN een ondersteunende rol in het vredesproces. MINUSMA is inmiddels verlengd met VNVR 2164 (25 juni 2014) en VNVR 2227 (29 juni 2015) tot 30 juni 2016.

In de genoemde resoluties lijkt overigens een inherente tegenstelling te zitten. Enerzijds houdt de Veiligheidsraad onverminderd vast aan de beginselen van *peacekeeping: Reaffirming the basic principles of peacekeeping, including consent of the parties, impartiality, and non-use of force, except in self-defence and defence of the mandate, and recognizing that the mandate of each peacekeeping mission is specific to the need and situation of the country concerned*, anderzijds is het een missie onder Hoofdstuk VII van het Handvest, dat de weg voor gebruik van geweld door of namens de VN open laat. De oppositiegroeperingen, verenigd in 'Coördinatie' streven naar autonomie en het is zeer de vraag in hoeverre zij de VN als onpartijdig (*impartial*) beschouwen, in hoeverre zij ervaren dat de VN handelt met instemming

van partijen (*consent of the parties*) als het doel van de VN is: herstel van het staatsgezag (*re-establishment of State authority*). Dit strookt niet met de agenda van 'Coördinatie'. De VN-militairen en -politie, van wie het personeelsplafond in de resoluties is gesteld op respectievelijk 11.200 en 1.440 personen, zijn voornamelijk werkzaam in het noorden van Mali. Daar bevinden zich drie VN-sectoren met elk een sectorhoofdkwartier, respectievelijk Sector Noord met Kidal, Sector West met Timboektoe en Sector Oost met Gao.

De Nederlandse bijdrage aan MINUSMA

Het zwaartepunt van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA ligt in Gao, waar in kamp Castor ongeveer 450 Nederlandse militairen zijn gelegerd. Kamp Castor grenst overigens aan het 'VN Supercamp', met onder meer het sectorhoofdkwartier van Sector Oost. Hoewel bureaus van de sectorcommandant bestaat er geen functionele relatie. De Nederlandse operationele eenheden staan immers onder rechtstreeks bevel van de VN-staven in Bamako. Uit voorgaande VN-operaties zijn lessen geleerd: tegenover licht bewapende rebellen staat een escalatiedominante Nederlandse bijdrage. Deze bestaat uit een helikopterdetachement met drie Chinooks en vier Apaches, een *Special Operations Land Task Group* (SOLTG), die in 2015 werd gevuld door het Korps Commandotroepen en het Korps Mariniers en een inlichtingencompagnie (ISRCoY) van de *All Sources Information Fusion Unit* (ASIFU).⁶ Een *Joint Support Detachment* ondersteunt deze drie eenheden.

De vertegenwoordiger van de CDS in Mali is de contingentscommandant/*Senior National Representative*, die met zijn staf een vertegenwoordigende en integrerende rol vervult voor de Nederlandse eenheden in Mali. Overigens

5 Zie: http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/documents/mali%20_2100_E.

6 Over ASIFU verscheen vorig jaar een artikel in dit blad: J.A. van Dalen, 'ASIFU Baanbrekend inlichtingenexperiment in Mali', in *Militaire Spectator* 184 (2015)(7/8).



Bezoek van Force Commander generaal-majoor Lollesgaard (links) aan kamp Castor

nemen successievelijk steeds meer buitenlanders deel aan het contingent: Zwitsers, Esten, Denen, Belgen, Tsjechen en Duitsers. Als gevolg van de voortgangsrapportage MINISMA van 18 december 2015 kan zo het Nederlandse aandeel in 2016 met 150 man worden verminderd.⁷ In Bamako levert Nederland ook een substantiële bijdrage, in het Force HQ, bij ASIFU en het transitiekamp. In het Force HQ werkt een tiental Nederlanders als stafofficieren. Nabij het vliegveld huist het hoofdkwartier van ASIFU onder leiding van een Nederlandse kolonel, waar de eerdergenoemde inlichtingencompagnie (ISRCoy) in Gao onder valt. Nederland neemt ook deel aan de VN-politiemissie UNPOL, met zowel politiepersoneel als marechaussees, in Bamako, Gao en Timboektoe. Ook werken enkele Nederlandse burgers voor MINUSMA, in het bijzonder de plaatsvervangend *Special Representative of the Secretary General*, Koen Davidse. Aangezien alle Nederlandse strategische verplaatsingen beginnen en eindigen in het *Air Port of Debarkation* (APoD) Bamako, bevindt zich daar, naast het vliegveld en tegen het ASIFU-kamp, tevens het Nederlands-Zweedse transitiekamp.

Hoe effectief is MINUSMA?

Declaratiestelsel

Hierna volgen enkele voorbeelden van punten ter verbetering, zoals ik die heb waargenomen. De VN kent niet het principe *Cost lie where they fall*, zoals bijvoorbeeld de NAVO. Zo konden de NAVO-landen die deelnamen aan ISAF hiervoor niet de kosten declareren in Brussel. Bij de VN werkt het zo wél. De VN kent een minutieus declaratiestelsel, waardoor landen vergoedingen krijgen voor ingebracht personeel en materieel. Sommige landen leveren echter personeel en materieel dat niet aan de – door ontwikkelde landen aanvaarde – standaarden voldoet, maar declareren wel de vergoedingen.

De Chinese rol 2 (veldhospitaal met chirurgische capaciteit) in Gao zou bijvoorbeeld kamp Castor moeten ondersteunen, maar voldoet niet aan de Nederlandse eisen. De Nederlanders gaan naar de Franse rol 2 van Operatie *Barkhane*, buiten de VN-structuur. De Zweden in Timboektoe declareren een rol 1 (basis huisartsenzorg), maar hebben *de facto* een rol 2, aangezien zij zich niet willen verlaten op de Nigeriaanse rol 2 aldaar. Toen ik zelf een bezoek bracht aan de Nigeriaanse rol 2 in Timboektoe constateerde ik dat de röntgenapparatuur al een maand defect, de algemeen chirurg op verlof en de medicijnvoorraad ongeordend was. Ook de hygiëne liet te wensen over.

Operationele ineffectiviteit

Voor veel landen is de VN een welkome bron van inkomsten, maar in de praktijk leveren ze niet wat ze zouden moeten. Dit leidt ook tot operationele ineffectiviteit. Zo kunnen haperende logistiek, gebrekkig materieel, slechte leiding, opleiding en training tot levensgevaarlijke situaties leiden als een konvooi in een hinderlaag loopt. Vastlopende wapens en onbekendheid met *basic drills* zijn geen uitzondering. Een Amerikaanse officier constateerde bij een inspectie dat wapens met water en zeep waren behandeld. Naar mijn mening bestaat een verband tussen deze operationele ineffectiviteit en het feit dat MINUSMA de dodelijkste VN-missie sinds Korea is: *For the second year in a row, the greatest loss of*

⁷ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2015/12/18/kamerbrief-over-voortgangsrapportage-minusma/kamerbrief-over-voortgangsrapportage-minusma.pdf>.

life in 2015 was recorded in Mali, where at least 25 personnel, including 11 peacekeepers and 14 civilians and associated personnel, were killed in ambushes, improvised explosive device detonations or when their vehicles hit landmines.⁸

Deze opsomming is niet volledig. De troepen van sommige landen leven soms in zelf-gebouwde hutten en moeten het in het hete klimaat met één fles drinkwater per dag doen. Dit staat overigens in schril contrast met het Force HQ, in het afgehuurde hotel Amitié in Bamako, dat voorzien is van een zwembad. De grote discrepantie tussen het personeel en materieel van diverse VN landen heeft ook zijn weerslag op *command & control*. In de (sector) hoofdkwartieren bevinden zich stafofficieren die weinig of geen kennis hebben van campagneplanning, of van computerapplicaties als *Powerpoint of Word*.

Spraakverwarring en cultuurverschillen

Hoewel de officiële taal van de VN Engels is, heeft MINUSMA een sterk Francofone inslag, wat tot Babylonische spraakverwarringen leidt. Stafofficieren uit sommige landen hebben zo'n zware tongval, dat hun Engels zelfs door *native speakers* niet te verstaan is. Anderzijds verstaan Aziaten meestal geen Frans. Daarnaast leiden cultuurverschillen tot verschillende wijzen van communiceren. Directheid en diplomatieke omzichtigheid bestaan naast elkaar en leiden tot ongeduld en verontwaardiging. Doordat de officieren uit verschillende landen geen structurele hiërarchieke verhoudingen hebben resulteert dit in gebrekkig leiderschap. Meerderen durven geen eisen te stellen en ondergeschikten ontwijken opdrachten. Bevelen worden onduidelijk geformuleerd, worden niet begrepen en soms is er onwil om ze uit te voeren. Vaak zijn ondergeschikten competenter dan hun meerderen uit een ander land, maar zij breken niet door de hiërarchie. Daarnaast kent de VN geen collectief geheugen of gemeenschappelijk begripkader, zoals de NAVO dat wel kent dankzij vele tientallen *Allied Publications* en *Standing NATO Agreements*, die sinds de Tweede Wereldoorlog in ontwikkeling zijn. Voorts kunnen landen ook hun eigen politieke agenda's voeren. Zo zit

het VN-bataljon uit Niger, NIGERBAT, vlak over de grens van Niger in Menaka, Mali. Dit kan tot belangenverstrengeling leiden. Zit NIGERBAT daar voor de stabilisatie van Mali, of (ook) voor de belangen van Niger, op kosten van de VN?

De waarde van inlichtingen

Zonder goede *situational awareness* in een gebied is het vrijwel onmogelijk om tot een goede militaire inzet te komen. Daarom is het ook voor de VN logisch de operaties *intelligence driven* te laten zijn. Goede inlichtingen zijn cruciaal. Goede inlichtingen moeten echter ook gepaard gaan met geheimhouding, en dit is een ander zwak punt van de VN. Wat is bijvoorbeeld de waarde van de markering *UN Restricted* of *UN Confidential*?

De VN is van 'iedereen' en dus ook van 'niemand'. Wie is er echt bij de VN betrokken? Het risico is groot dat vertrouwelijke informatie verkocht of gelekt wordt en in handen komt van opponenten. Daarmee wordt het paard achter de wagen gespannen. In deze omgeving levert Nederland hoogwaardige inlichtingen. Van het woord hoogwaardig valt niets af te dingen. De Nederlandse militairen beschikken over de modernste inlichtingenvergaring en -analyse, *Special Forces*, twee types helikopters en geoliede logistiek. Officieren met relevante academische vorming leveren gevalideerde inlichtingen en prognoses, die in de praktijk al zijn uitgekomen.

8 Zie: <http://www.un.org/press/en/2016/org1624.doc.htm>.

Verkenning in Djebok, ten noorden van Gao



FOTO AUTEUR

De ketting is echter zo sterk als de zwakste schakel. Als er in de keten hele sterke inlichtingschakels zitten, breekt deze toch op de zwakke schakels van vertrouwelijkheid of onvermogen de inlichtingen in te brengen in een geavanceerd planningsproces of een gebrekkige uitvoering. Inlichtingen kunnen hoogwaardig zijn, maar uiteindelijk dienen zij een doel in een hoger proces. Als de campagneplanning en -uitvoering gebrekkig is kunnen goede inlichtingen dat niet repareren.

Waar is de VN goed in?

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat er vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de VN als geëigende organisatie om zélf een missie uit te voeren. De fricties veroorzaakt door taal- en cultuurverschillen en discrepantie in kwaliteit van personeel en materieel leiden tot ineffectiviteit en inefficiëntie. Waar is de VN dan wel goed in?

Het VN-Handvest mag best revolutionair genoemd worden. Agressie jegens andere landen is verboden op grond van artikel 2 lid 4: 'In hun internationale betrekkingen onthouden alle Leden zich van bedreiging met of het gebruik van geweld tegen de territoriale

integriteit of de politieke onafhankelijkheid van een staat, en van elke andere handelwijze die onverenigbaar is met de doelstellingen van de Verenigde Naties'.

Kader scheppen

Landen mogen alleen geweld gebruiken om zichzelf te verdedigen op grond van artikel 51: 'Geen enkele bepaling van dit Handvest doet afbreuk aan het inherente recht tot individuele of collectieve zelfverdediging in geval van een gewapende aanval tegen een Lid van de Verenigde Naties, totdat de Veiligheidsraad de noodzakelijke maatregelen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid heeft genomen. Maatregelen die door de Leden zijn genomen bij de uitoefening van dit recht tot zelfverdediging dienen onverwijld ter kennis van de Veiligheidsraad te worden gebracht en tasten op geen enkele wijze de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad ingevolge dit Handvest aan om op enigerlei tijdstip over te gaan tot zulk optreden als hij nodig acht voor de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid'.

Het volkenrechtelijke geweldsmonopolie ligt sinds de Tweede Wereldoorlog dus in beginsel bij de VN. Alleen de VN is gerechtigd een

Laatste schooldag in Gao





Dorpsraad in Djebok

volkenrechtelijk kader te scheppen voor een missie als MINUSMA. De afgewogen resoluties van de VN-Veiligheidsraad bieden een juridisch kader om op te treden. Maar moet de VN vervolgens zelf de uitvoering ter hand nemen?

Eenheid

Door observatie van de Fransen in Mali is mij gebleken dat de contra-terrorismeactiviteiten van hun operatie *Barkhane* effectief zijn. Vele terroristen zijn uitgeschakeld en gijzelaars zijn bevrijd. Begin april 2015 belde mijn Franse counterpart met de mededeling dat zij Sjaak Rijke hadden bevrijd. Enkele uren later konden we hem ontvangen op kamp Castor. Het succes van de Fransen is volgens mij eenvoudig te verklaren: dankzij eenheid van politieke wil, *unity of command*, één taal, eenduidige procedures, geen problemen met insubordinatie en eigen logistiek. Met instemming van de VN voeren de Fransen hun missie zelf uit, zonder in de planning en uitvoering last te hebben van de beperkingen van de VN.

Een ander voorbeeld is de NAVO, die over uitgebreide procedures, tactieken, overeenkomsten en andere publicaties beschikt en een staande structuur van hoofdkwartieren heeft. Stafofficieren beheersen doorgaans de Engelse taal redelijk tot goed en er is een gemeenschappelijke cultuur, met vergelijkbare normen en waarden. Ook de EU, vaak met gebruikmaking van NAVO-procedures, is in staat om operaties

uit te voeren. Dit heeft zij bijvoorbeeld bewezen met de anti-zeeroverij operatie *Atalanta* bij de Hoorn van Afrika sinds 2008.

Conclusie

De Nederlandse bijdrage aan de VN-missie MINUSMA in Mali is momenteel de grootste operatie die de krijgsmacht uitvoert. Zoals gezegd dragen de Nederlandse eenheden geen gebiedsverantwoordelijkheid, maar leveren hoogwaardige inlichtingen aan de (staven van de) Force Commander. De deelnemende landen in MINUSMA kennen grote discrepanties in functioneren. De standaarden van personeel, opleiding, training, talenkennis, planning, materieel, materieel en onderhoud lopen ver uiteen. Daardoor vormt de Nederlandse bijdrage een sterke schakel in een zwakke ketting. Het VN-Handvest en de doorwrochte resoluties van de Veiligheidsraad scheppen het unieke volkenrechtelijke kader waarin de internationale gemeenschap kan optreden. Een VN-mandaat is zelfs voorwaardelijk om in te kunnen grijpen in soevereine staten. De VN lijkt echter zelf minder geschikt om de uitvoering van missies als MINUSMA ter hand te nemen. De genoemde discrepanties leveren veel frictie op, die ten koste gaat van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het optreden. Individuele landen, zoals Frankrijk, of regionale organisaties, die minder lijden onder deze discrepanties, blijken beter voor deze taken te zijn berekend. ■