

United States Africa Command

Een nieuw commando voor het oudste continent

Centraal op Kelley Barracks in Stuttgart staat een eenvoudig monument: een stuk steen met een plaquette die er aan herinnert dat deze kazerne vanaf de Tweede Wereldoorlog tot na de Golfoorlog van 1991 onderdak bood aan de staf van US VII Corps. Een Sherman en een buitgemaakte Iraakse T72, links en rechts van het monument, markeren deze episode die samenvalt met de Koude Oorlog. De tanks zijn de stille getuigen van een manier van optreden die niet veel meer te maken heeft met de aanpak van de nieuwe bewoners van Kelley Barracks. Die spreekt veel meer uit een andere symboliek: even verderop staat aan beide zijden van de weg een lange rij vlaggenmasten, drieënvijftig in totaal. Ze voeren de vlaggen van evenzoveel Afrikaanse staten en leiden naar het hoofdgebouw van het *United States Africa Command*.

*W.S.M. Calmeyer Meijburg – kolonel der Cavalerie**

Het *United States Africa Command* is in 2007 opgericht en de operationeelstelling van dit jongste *Combatant Command* van het Pentagon volgde op 1 oktober 2008. De recente oprichting van AFRICOM betekent niet dat de Amerikanen voordien geen oog hadden voor Afrika. De verantwoordelijkheid voor het continent was alleen verdeeld over drie andere commando's en berustte grotendeels bij *Europe Command* (EUCOM). EUCOM had de blik namelijk niet alleen gericht op Europa en op zo'n beetje de hele voormalige Sovjet-Unie, maar ook nog eens op 42 landen in Noord- en sub-Sahara Afrika. Daarnaast was *Central Command* (CENTCOM) in Tampa verantwoordelijk voor acht landen in de Hoorn van Afrika, terwijl *Pacific Command* (PACOM) Madagascar en de andere eilanden in de Indische Oceaan tot zijn gebied rekende. Tijdens de Koude Oorlog was dit een werkbare situatie, want Afrika bevond zich in de periferie van de Oost-West-tenstelling en had daarmee voor het Pentagon een lage prioriteit.

Diverse ontwikkelingen leidden er toe dat de oude situatie voor de Amerikanen niet meer voldeed. In dit artikel ga ik in op die ontwikkelingen en beschrijf ik de aanloop, opzet en werkwijze van AFRICOM. Tot besluit geef ik de relevantie aan van een geïntegreerde 3D-benadering, met een invalshoek vanuit Defensie, diplomatie en ontwikkelingssamenwerking en met de nadruk op internationaal samenwerken.

Van evenwicht naar instabiliteit

Koude Oorlog

Tijdens de Koude Oorlog kozen zowel de Sovjet-Unie als de Verenigde Staten in diverse Afrikaanse landen partij tijdens onafhankelijkheids- of burgeroorlogen, daarmee ook op het Afrikaanse continent een evenwicht in stand houdend volgens het simpele adagium 'de vijand van mijn vijand is mijn vriend'. Zo was de Angolese rebellenleider Jonas Savimbi een goede vriend van de VS omdat hij een buffer vormde tegen de Cubaanse en Sovjet-invloeden in Angola. Ook de Zairese dictator Mobutu kon om dezelfde reden gedurende vele jaren rekenen op steun en sympathie van de Amerikanen: *'He is a bastard, but at least he is*

* De auteur is werkzaam als liaisonofficier bij *U.S. Africa Command* in Stuttgart. Van 2004 tot 2008 was hij defensieattaché in Zuid-Afrika, Botswana, Namibië en Mozambique.

our bastard', redeneerde de CIA vooral ten tijde van de (Republikeinse presidenten Nixon, Reagan en George H.W. Bush).¹ Het is duidelijk dat door deze polarisatie niet alle Afrikaanse landen evenveel begrip voor de VS konden opbrengen, iets wat zich jaren later nog tegen de Amerikanen zou keren en pijnlijk zichtbaar werd bij de keuze voor een locatie van het hoofdkwartier van het nieuwe AFRICOM. Een ander voorbeeld is de nog altijd afwijzende houding van de Zuid-Afrikaanse regering, die sinds 1994 wordt gevormd door het ANC, de partij die tientallen jaren tegen de apartheid streed. Het feit dat het apartheidsregime, zij het heimelijk, om militair-strategische redenen op Amerikaanse steun kon rekenen, zorgt tot op de dag van vandaag nog voor oud zeer. De afkeuring van Zuid-Afrika, inmiddels een toonaangevende speler in de Afrikaanse Unie, was een stimulans voor andere landen op het continent om kritisch te reageren toen het Pentagon de plannen voor het nieuwe Africa Command ontvouwde.

Nieuwe (on)veiligheid

Na de Koude Oorlog en het einde van de ideologische strijd werden veel Afrikaanse dictators overbodig en met het wegvallen van de steun vanuit Washington of Moskou verdween in veel landen het evenwicht.² Binnenlandse conflicten braken uit, vaak terug te voeren op etnische spanningen, de toegang tot bodemschatten, maar veelal ook op ordinaire misdaad. De gevolgen zijn merkbaar tot op de dag van vandaag, met als meest in het oog springende voorbeelden de Rwandese genocide en de reeks oorlogen in de Democratische Republiek Congo die daar op volgde, de absolute wetteloosheid in Somalië en de staatsgrepen in West-Afrika.

De genocide in Rwanda van 1994 en het westerse onvermogen om in te grijpen leidden bij de VS tot een hernieuwde belangstelling voor Afrika. Ook de hiv/aids-epidemie die in de jaren negentig desastreuze gevolgen had, zorgde ervoor dat Afrika hernieuwde aandacht kreeg. In beide gevallen stonden in de eerste plaats humanitaire overwegingen centraal. Tegelijkertijd besepte Washington dat er meer moest worden gedaan om Afrika in staat te stellen zelf zijn eigen problemen op te lossen.

Het waren echter de aanslagen van 11 september 2001 die het Pentagon er pas goed van doordrongen dat een grondige herziening van het Amerikaanse veiligheidsbeleid noodzakelijk was en dat daarbij ook een herschikking van gebiedsverantwoordelijkheden hoorde. Afrika was niet langer een continent in de marge van het wereldtoneel, maar maakte daar nu volledig deel van uit.

FOTO: US DEPARTMENT OF DEFENSE



Generaal Carter Ham, C-AFRICOM, leidt een combatant command dat uitgaat van nieuwe Amerikaanse strategische prioriteiten in Afrika

Eerder, in 1998, hadden bomaanslagen op de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania al duidelijk gemaakt dat de VS in Afrika een terreurdreiging te vrezen hadden. Als reactie voerden de Amerikanen een aanval uit op een farmaceutische fabriek in de Soedanese hoofdstad Karthoem. Deze gebeurtenissen worden beschouwd als een keerpunt in de Amerikaanse Afrika-politiek.³ De meer recente zelfmoordaanlagen in Marokko en Algerije in 2007 legden bovendien een verband met het internationaal terrorisme en mogelijk al-Qaida.⁴ Het werd duidelijk dat het Afrikaanse continent een vruchtbare voedingsbodem bood aan extremis-

- 1 David van Reybrouck, *Congo. Een geschiedenis*. (Amsterdam, De Bezige Bij, 2010), 399.
- 2 Frits Bolkestein, 'Verstikkende hulp. Afrika: de kans op goed doen is klein en op verkeerd doen groot': zie fritsboekstein.com.
- 3 Lauren Ploch, *Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa*, CRS Report for Congress, April 2010, www.crs.gov, 14.
- 4 Abel Esterhuysen, 'The Iraqization of Africa? Looking at AFRICOM from a South African Perspective' in: *Strategic Studies Quarterly* (Spring 2008), 116.

ten, criminelen en terroristen, die nagenoeg ongestoord hun gang konden gaan. Kortom, de dreiging beperkte zich niet langer tot 'in', maar breidde zich uit naar 'vanuit' Afrika.

De afwezigheid van een gezaghebbende overheid maakte van grote delen in Afrika een perfecte uitvalsbasis en bood allerlei obscure organisaties volop gelegenheid om mensen te rekruteren en op te leiden. Wat maakte grote delen van Afrika zo ontvankelijk voor gewelddadig extremisme? Als belangrijkste oorzaken gelden armoede, grensgeschillen, ongecontroleerde gebieden en grenzen – waaronder ook de territoriale wateren – krijgsheren, gebrek aan drinkwater en voedsel, zwakke interne veiligheidsapparaten, natuurrampen en een onderontwikkelde infrastructuur.⁵ Bij een dergelijk breed scala aan externe factoren werd duidelijk dat de over drie Commands verdeelde militaire aandacht voor Afrika niet langer volstond. Afrika ging steeds meer aandacht vereisen, gelijktijdig met ontwikkelingen in Oost-Europa, op de Kaukasus en in het Midden-Oosten. Het werd voor EUCOM en CENTCOM steeds moeilijker om Afrika 'erbij te doen', ook al omdat de hierboven geschetste problematiek op het Afrikaanse continent van totaal andere aard was. Een tweede motivatie voor een zelfstandig Africa Command was het logischer positioneren van vakgrenzen. Uitgerekend daar waar de verantwoordelijkheidsgebieden elkaar raakten bleken strategische belangen te liggen of moest worden opgetreden. Door deze zogenoemde *seam issues* moest veel tijd en energie worden besteed aan afstemming. Zo lag Soedan binnen de *Area of Responsibility* (AOR) van CENTCOM en lagen Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek in het gebied van EUCOM. De inzet van Afrikaanse *peacekeepers* in Darfur met luchttransport van de NAVO, via EUCOM, werd daarmee een stuk complexer dan men zou vermoeden.⁶

De opzet van AFRICOM

AFRICOM kwam niet lang daarna in relatief korte tijd van de grond. Op 6 februari 2007 kondigde president George W. Bush de oprichting aan en nog in datzelfde jaar op 1 oktober ging Africa Command van start, zij het nog ondergeschikt aan EUCOM. Precies een jaar later werd AFRICOM een zelfstandig combatant command met als commandant viersterren-generaal Willam 'Kip' Ward, tot dan toe plaatsvervanger bij EUCOM. De Area of Responsibility beslaat het volledige Afrikaanse continent, inclusief de kustwateren en eilanden. Egypte neemt een bijzondere positie in omdat het vanwege zijn rol in het Midden-Oosten in de AOR van Central Command ligt; het land wordt wel bij AFRICOM betrokken wanneer het gaat om afstemming over Afrikaanse veiligheidsaangelegenheden, bijvoorbeeld in relatie tot de Nijl.

Whole of Government

Toch is hier sprake van meer dan alleen een administratieve herschikking. Het strategisch belang van Afrika is voor de Verenigde Staten in het afgelopen decennium niet alleen toegenomen, ook de strategische prioriteiten zijn anders. *'We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few'*, was de conclusie na 9/11 in de *National Security Strategy* van 2002. Dit document legt niet alleen een rechtstreeks verband tussen al-Qaida en het zojuist 'bevrijde' Afghanistan, maar vermeldt verder ook dat *'thousands of trained terrorists remain at large in cells'* in, onder meer, Afrika.⁷ De herziene *National Security Strategy* van 2010 bevestigt dat al-Qaida in een groter verspreidingsgebied actief is en geeft ook concreet aan hoe daarop te reageren: *'To disrupt, dismantle and defeat al-Qa'ida and its affiliates, we are pursuing a strategy that protects our homeland, secures the world's most dangerous weapons and material, denies al-Qa'ida safe haven, and builds positive partnerships with Muslim communities around the world. Success requires a broad, sustained, and integrated campaign that judiciously applies every tool of American power – both military and civilian – as well as the concerted efforts of like-minded states and multilateral institutions'*.⁸

5 James Jay Carafano and Nile Gardiner, 'U.S. Military Assistance for Africa. A Better Solution', *Backgrounder* No. 1697 (Washington, D.C., The Heritage Foundation, oktober 2003), 1, 5.

6 Ploch, *Africa Command*, 2.

7 *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C., The White House, september 2002), 5.

8 *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C., The White House, mei 2010), 19.

Deze doelstelling is leidend en geeft exact weer waarin Africa Command verschilt van de andere Combatant Commands. Sommige bronnen spreken zelfs van een Combatant Command 'Plus',⁹ de rol en verantwoordelijkheden van een regulier geografisch georiënteerd commando, uitgebreid met een ruimer *soft power*-mandaat gericht op het scheppen van een *stable security environment*.¹⁰

Dat dit niet alleen met militaire middelen moet gebeuren was al benadrukt in de *National Defense Strategy* van 2008, die een nieuwe vorm van *jointness* introduceerde, namelijk de *Whole of Government Approach*. Africa Command is te beschouwen als de belichaming van deze benadering, omdat het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken en de dienst voor ontwikkelingsamenwerking USAID deel uitmaken van de organisatiestructuur. Zo heeft de commandant twee plaatsvervangers: een militair die verantwoordelijk is voor de aansturing van de militaire programma's en operaties, en een diplomaat met ruime ervaring in Afrika. Laatstgenoemde geeft niet alleen leiding aan civiel-militaire programma's, maar zorgt er tevens voor dat plannen en projecten consistent zijn met het Amerikaanse buitenlandse beleid. Om een vriendelijke en meer begrijpelijke uitstraling naar de buitenwacht te bewerkstelligen, heeft AFRICOM geen J1 tot en met J9-structuur, hoewel het dezelfde functionaliteiten kent. In de plaats van een J1 is er bijvoorbeeld een *Directorate for Resources* en in plaats van een J2 een *Director for Intelligence and Knowledge Development*.

Verder zijn veel functies (aanvankelijk zelfs een kwart) in het hoofdkwartier voorbehouden aan burgerpersoneel, afkomstig zowel van het Pentagon als van andere ministeries. Hier moet bij worden aangetekend dat de burgers van het Pentagon vaak oud-militairen zijn, waardoor de beoogde integratie niet goed uit de verf komt. Een andere kanttekening is dat Buitenlandse Zaken en USAID niet altijd gelukkig zijn met de 'concurrentie' die deze opzet van Africa Command met zich meebrengt. Het betekent immers dat zich een nieuwe gegadigde voor dezelfde schaarse budgetten heeft aangediend en dat dat geleid zou hebben tot een '*militarization*

FOTO AFRICOM



Militairen uit Malawi bouwen samen met Amerikaanse collega's een bataljonshulppost tijdens een medische workshop in Lilonwe

of U.S. foreign aid'.¹¹ Generaal Ward, de eerste commandant Africa Command, heeft echter altijd benadrukt dat deze afgestemde benadering geheel in dienst staat van het buitenlands beleid van Washington.¹²

Nu de samenwerking bijna drie jaar loopt is er toenadering ontstaan en verdwijnt het aanvankelijke wantrouwen langzaam maar zeker. Desondanks lijkt het er op dat vele ambtenaren van Buitenlandse Zaken en USAID de voorkeur blijven geven aan een carrièrepad binnen de eigen gelederen, waardoor bij Africa Command sommige functies voor specialisten vacant blijven.

Locatie van het hoofdkwartier

Deze beslommelingen vallen echter in het niet bij de reacties op het continent waar het allemaal om te doen was. De landen in Afrika waren op zijn zachtst gezegd niet onverdeeld enthousiast. Afrika was nooit gekend in deze

9 Brett Schaefer and Mackenzie Eaglen, 'U.S. Africa Command: Challenges and Opportunities', *Backgrounder* No. 2118 (Washington, D.C., The Heritage Foundation, maart 2008), 3.

10 Ploch, *Africa Command*, 4.

11 Transforming National Security: AFRICOM – An Emerging Command Synopsis and Key Insights," National Defense University February 19-20, 2008, zie www.ndu.edu.

12 United States Africa Command, *2010 Posture Statement* (Stuttgart, 2010), 11.

plannen en daarmee zouden de Amerikanen neokolonialisme bedrijven. Het zou hen alleen maar te doen zijn om olie en andere bodemschatten en het zou allemaal gericht zijn tegen de snelle expansie van Chinese investeringen in Afrika. De suggestie dat het hoofdkwartier op het Afrikaanse continent zou worden gevestigd, leidde dan ook tot verontwaardiging. Alleen Liberia maakte openlijk een uitnodigend gebaar om het nieuwe commando op zijn grondgebied te vestigen. Een paar andere landen zouden daar via stille diplomatie misschien ook toe bereid zijn geweest, maar het grootste deel van Afrika was ronduit mordicus tegen de komst van de Amerikanen. Ook was de timing van de berichtgeving over het nieuwe commando ongelukkig: de *counterinsurgencies* in Irak en Afghanistan beheersten vrijwel dagelijks het nieuws en veel Afrikanen voorzagen soortgelijke praktijken in hun eigen leefomgeving wanneer het nieuwe commando naar Afrika zou komen. Het waren deze sentimenten waar president Obama op reageerde tijdens zijn bezoek aan Ghana in 2009, waar hij zei: *'Let me be clear. Our Africa Command is focused not on establishing a foothold on the continent, but on confronting common challenges to advance the security of America, Africa and the world'*.¹³

De vraag diende zich aan of de meerwaarde van een hoofdkwartier in Afrika opweegt tegen de nadelen. Een levensstandaard met huisvesting, scholen en winkels zoals in de VS of Europa is ondenkbaar in welk Afrikaans land dan ook en hooguit te benaderen in Zuid-Afrika, nog afgezien van politieke wenselijkheid en fysieke veiligheid. Bovendien zou de vestiging van een

hoofdkwartier met zo'n 1.500 medewerkers plus de benodigde ondersteuning een dusdanig grote *footprint* neerzetten dat de kans op het aantrekken van juist meer geweld, exclusief gericht tegen de VS, niet denkbeeldig is. De beslissing om naar de huidige locatie Stuttgart te gaan was dan ook eigenlijk geen keuze, maar een pragmatische oplossing. De benodigde infrastructuur was per direct beschikbaar: Kelley Barracks stond zelfs op de lijst om te worden afgestoten. Bovendien zat het gros van de Afrika-specialisten al bij Europe Command, dat ook in Stuttgart ligt. Er werd wel meteen bij gezegd dat de locatie in Stuttgart tijdelijk zou zijn, in ieder geval tot 2012 en dat daarna een heroverweging zou plaatsvinden. Twee recente



President Obama heeft verzekerd dat de Amerikanen AFRICOM niet bedoeld hebben om het continent hun wil op te leggen

berichten in de pers lopen daar reeds op vooruit. Toen het Pentagon in 2010 aankondigde het *Joint Forces Command* in Virginia op te heffen, ontstond vrijwel direct een lobby van plaatselijk autoriteiten om deze onverwachte uitval van werkgelegenheid te compenseren met het 'naar huis halen' van AFRICOM.¹⁴

Haaks daarop staat een recente uitspraak van generaal Carter Ham, die begin 2011 Ward zal opvolgen en voor een Senaatscommissie heeft aangegeven dat Afrika nog steeds moet worden meegenomen bij de keuze voor een definitieve locatie van het hoofdkwartier.¹⁵

13 'Remarks by the President to the Ghanaian Parliament', Accra, Ghana, 11 July 2009 (Washington, D.C., The White House, Office of the Press Secretary).

14 Zie bijvoorbeeld Thomas Barnett, 'AFRICOM Swapped in for JFCOM?' (Barnett's Globalization, globlogization.wikistrat.com).

15 'New Africom Chief Will Consider Base in Africa in Spite of Initial Opposition' in: *The East African* (www.theeastafrican.co.ke/news/-/2558/1094358/-/oijtckjz/-/index.html).

Strategische belangen

De oprichting van Africa Command weerspiegelt de nieuwe zienswijze op het strategisch belang van Afrika. De analyse die vorm en richting heeft gegeven aan de taakstelling van het nieuwe commando is gebaseerd op vijf aandachtsgebieden die het afgelopen decennium centraal stonden in de Amerikaanse Afrika-politiek: olie, wereldhandel en vrij gebruik van zeevaartroutes, gewapende conflicten, contra-terrorisme en hiv/aids.¹⁶ De Verenigde Staten importeren ongeveer evenveel olie uit het Midden-Oosten als uit Afrika. Nigeria is de vijfde olieleverancier van de VS en verantwoordelijk voor zo'n 10 procent van Amerika's import van ruwe olie. De olie is 'light and sweet' en daardoor eenvoudig te raffineren tot diesel.¹⁷ Ook is het duidelijk dat de aanvoerroute aanzienlijk korter is. Nigeria beschikt over groeipotentieel om de productie in de komende jaren te vergroten en proefboringen in de Golf van Guinee lijken veelbelovend. Daar staat tegenover dat instabiliteit in de Nigerdelta regelmatig voor een terugval in de productie zorgt die kan oplopen tot meer dan een kwart, wat weer van invloed is op de wereldolieprijs.

Het is evident dat een vrij en ongehinderd gebruik van zeevaartroutes onontbeerlijk is voor de wereldhandel. Zowel de west- als de oostkust van Afrika kent de laatste jaren staten met een zwakke of totaal ontbrekende controle over hun kustwateren, waardoor piraterij, diefstal van olie, smokkel van mensen en goederen, illegale bevissing en afvallozing aan de orde van de dag zijn. Ook beschouwt Washington de aanvoer van narcotica vanuit Zuid-Amerika naar West-Afrika als een serieuze bedreiging van de veiligheid in het Westen, aangezien de smokkelroutes van daaruit dwars door de Sahel naar Europa voeren.¹⁸

Het derde aandachtsgebied in de Amerikaanse Afrika-politiek vormen gewapende conflicten. Die brengen niet alleen op grote schaal menselijk lijden met zich mee, ook ontwrichten zij economieën en samenlevingen en vormen zij een ernstige belemmering voor politieke en sociale ontwikkeling. Afrika is een 'grootverbruiker' van VN-vredesoperaties: van de vijf-

ten operaties wereldwijd zijn er zes in Afrika.¹⁹ Daar staat tegenover dat Afrika ook een belangrijke leverancier van VN-troepen is. Landen als Ghana, Ethiopië, Nigeria, Rwanda en Zuid-Afrika scoren hoog op het maandelijks overzicht van troepenleverende landen van de VN, terwijl Oeganda en Burundi de enige landen zijn die personeel bijdragen aan de AU-missie in Somalië. Kortom, er is veel aan gelegen om de kwaliteiten van Afrikaanse strijdkrachten die specifiek gericht zijn op het uitvoeren van vredesoperaties te vergroten.

Het verslaan van al-Qaida en daaraan gelieerde netwerken in de AOR is de belangrijkste strategische doelstelling van AFRICOM

Contra-terrorisme is door de regeringen van achtereenvolgens George W. Bush en Obama tot topprioriteit verklaard: het verslaan van al-Qaida en daaraan gelieerde netwerken in de AOR is de belangrijkste strategische doelstelling van AFRICOM.²⁰ Hoewel de doelstellingen van al-Qaida in de Maghreb-landen vooral regionaal en op de korte termijn lijken te zijn gericht, houden de Verenigde Staten altijd rekening met de mogelijkheid dat vanaf het Afrikaanse continent een terroristische dreiging kan ontstaan voor het eigen grondgebied.²¹ Naast olie, wereldhandel en zeevaartroutes, gewapende conflicten en contra-terrorisme vormt hiv/aids een belangrijk aandachtsgebied voor de Amerikanen. De VN schatte het aantal met hiv geïnfecteerde personen in Afrika in 2009 op 22 miljoen, dat is ruim tweederde van alle geïnfecteerde personen wereldwijd. Vanwege de ontwrichtende werking op Afrikaanse samenlevingen, maar ook op veiligheidsinstituten, is de bestrijding van de ziekte een

16 Ploch, *Africa Command*, 15.

17 United States Africa Command, Strategic Analysis Program: *Islands of Security, impressions on energy security in Nigeria and Angola*, August 2010.

18 United States Africa Command: *2009 Posture Statement*, Stuttgart, 2009, 7.

19 Stand per januari 2011 volgens overzicht VN.

20 United States Africa Command: *2009 Posture Statement*, Stuttgart, 2009, 11.

21 Statement of General William E. Ward, USA, Commander, United States Africa Command before the Senate Armed Services Committee on 17 March 2009.

speerpunt van het buitenlandse beleid van de VS. President George W. Bush lanceerde een wereldwijd noodplan, het *President's Emergency Plan for AIDS Relief* (PEPFAR), dat zich concentreert op vijftien landen, waarvan twaalf in Afrika. Het Pentagon breidde dat uit met een *HIV/AIDS Prevention Program*, gericht op de defensiesector in circa veertig landen in Afrika.

Opdracht en werkwijze AFRICOM

De opdracht van AFRICOM is samen te vatten als capaciteitsopbouw van de strijdkrachten op het Afrikaanse continent. Het is een voorbeeld



FOTO AFRICOM

Een NAVY-Seal kijkt toe bij een oefening met speciale eenheden in Mali (*Trans-Sahara Counter Terrorism Partnership*)

van de evolutie in de Amerikaanse aanpak: van een louter militaire, directe en reactieve naar een integrale, indirecte en proactieve benadering. Het is in dit verband belangrijk te vermelden dat niets gebeurt zonder de betrokkenheid van de diplomatieke vertegenwoordiger (*Chief of Mission*) in het land in kwestie. Dit bevestigt opnieuw dat de militaire inzet onderdeel uitmaakt van de totaalbenadering *Whole of Government*. De defensieattachés spelen bij die afstemming een belangrijke rol. Vanwege hun sleutelpositie staan zij centraal bij de jaarlijkse *Theater Security Cooperation Conference*, een

bijkomst van alle planners uit het hoofdkwartier, de ondercommandanten en alle betrokken afdelingen van Buitenlandse Zaken, Defensie en USAID. Deze conferentie stelt de uitvoering voor het eerstkomende begrotingsjaar vast en geeft de aanzet voor de planning van de daaropvolgende jaren. Een tweede begrip dat hoog in het vaandel staat is *sustainability* ofwel duurzaamheid: het vermogen om ingezette initiatieven vol te houden en niet tot een eenmalige inzet te beperken.

Engagements

Alle activiteiten vallen onder de verzamelnaam *engagements*, maar zijn gericht op verschillende doelgroepen. De meest voor de hand liggende en tevens meest voorkomende zijn de *military-to-military engagements* (*mil-to-mil*). Hierbij verzorgen Amerikaanse teams samen met hun Afrikaanse partners opleidingen, trainingen of oefeningen. Engagements kunnen zich ook richten op *key leaders* van defensieorganisaties, ambtenaren en politici. Een bijzondere vermelding verdienen de *civil-military operations*, omdat ze steeds vaker als oneigenlijk voor de militaire sector worden beschouwd. Aanvankelijk vielen deze taken, zoals het slaan van putten of het bouwen van scholen, ziekenhuizen en wegen onder '*Counter the re-emerge of transnational terrorism*' van CENTCOM. Maar nu de *Whole of Government*-benadering heeft postgevat, vindt in samenspraak met de betrokken Amerikaanse ambassades en lokale autoriteiten een heroverweging plaats om tot een andere verdeling te komen. De ervaringen die zijn opgedaan met de militaire inzet komen daarbij goed van pas en maken een verbreding van de aanpak mogelijk.²²

Partnerschap en security assistance

Bij alle engagements staat steeds één begrip centraal: partnerschap. *Partnerships* zijn samenwerkingsverbanden met landen en regionale organisaties, waarbij de vraag van de Afrikaanse partners leidend is. Op dit moment vormt geen enkel Afrikaans land een rechtstreekse militaire bedreiging voor de Verenigde Staten. Als gevolg daarvan hoeft Africa Command zich niet zozeer te concentreren op het gereedstellen van Amerikaanse eenheden en

²² Ploch, *Africa Command*, 21.

middelen voor een grootschalig conflict in de AOR, maar des te meer op het aangaan en onderhouden van partnerschappen. Binnen zo'n partnerschap kan het Afrikaanse land aangeven waar het behoefte aan heeft; vaak gaat het om een totaalpakket, bestaande uit een combinatie van materieel, infrastructuur, training of opleidingen. Het vergroten van de capaciteiten en het professionaliseren van zijn strijdkrachten moeten het partnerland in staat stellen *zelf* zorg te dragen voor stabiliteit en veiligheid. Een Amerikaanse Defensiefunctaris verduidelijkte dit op treffende wijze door te stellen dat Africa Command pas een succes is wanneer het in staat zal blijken Amerikaanse troepen de komende vijftig jaar *buiten* Afrika te houden.²³ De trainingsprogramma's richten zich niet uitsluitend op het vergroten militaire vaardigheden, maar ook op meer maatschappelijke onderwerpen, zoals respect voor mensenrechten, de positie van vrouwen of de beginnende van democratisch bestuur.

De financiering is een verhaal apart. Omdat zowel het Pentagon, Buitenlandse Zaken als USAID hun eigen begroting hebben – alle met hun eigen regels, mogelijkheden en beperkingen – is het vinden en aanspreken van de juiste budgetten een ondoorzichtige en complexe aangelegenheid. Hierdoor is zeker in de opstartfase veel geld ongebruikt blijven liggen.²⁴

De partnerschappen staan niet op zichzelf, ze moeten ergens toe leiden. Ze vormen het kader om een scala aan programma's aan te bieden, zoals het *African Contingency Operations Training and Assistance Program* (ACOTA) en *International Military Education and Training* (IMET). De rode draad daarbij is steeds dezelfde: *Security Assistance*. Op ACOTA zal ik later ingaan. IMET is een programma voor militaire en civiele leidinggevendenden om de rol van de strijdkrachten in een democratie te verduidelijken. Onderwerpen als *Defense Management*, civiel-militaire betrekkingen, militair recht en rechtshandhaving komen daarbij aan de orde. De materiële pendant van IMET is *Foreign Military Sales*, al dan niet gecombineerd met *Foreign Military Financing*. De twee laatstgenoemde

programma's zijn te beschouwen als een moderne voortzetting van het oude *Marshall Plan*.

Ondercommandanten en programma's

AFRICOM beschikt over vier *service component commands* en één *sub-unified command*: U.S. Naval Forces, Africa (NAVAF, Napels), U.S. Army Africa (USARAF, Vicenza), U.S. Air Forces Africa (AFAFRICA, Ramstein), U.S. Marine Corps Forces, Africa (MARFORAF, Stuttgart) en U.S. Special Operations Command, Africa (SOCAFRICA, Stuttgart). Deze commando's zijn belast met de vertaling van planning naar uitvoering. Ze bestaan uit een staf en hebben geen eigen eenheden, maar vallen terug op het zogeheten *Global Force Management and Request for Forces System*. De hoeveelheid oefeningen, programma's en projecten die de service component commands jaarlijks uitvoeren gaat de honderd ver te boven. Hierna volgt een korte beschrijving van de belangrijkste operaties en programma's met een structureel karakter.

Combined Joint Task Force 'Horn of Africa'

De *Combined Joint Task Force 'Horn of Africa'* (CJTF-HOA) in Djibouti is eigenlijk geen programma, maar vormt wel de meest zichtbare en permanente Amerikaanse militaire aanwezigheid in Afrika. In oktober 2002 formeerde het Pentagon, toen nog onder CENTCOM, een CJTF Horn of Africa met een aanvankelijk sterk op contra-terreur gerichte en directe opdracht: '*detecting, disrupting and ultimately defeating transnational terrorists groups operating in the region*'.²⁵ De taakgroep opereerde aanvankelijk vanaf een marineschip, maar is sinds 2003 gevestigd in het voormalig Franse Camp Lemonnier in Djibouti. De AOR beslaat Djibouti, Ethiopië, Eritrea, Kenia, de Seychellen, Somalië, Soedan en de kustwateren van de Rode Zee, de Golf van Aden en de Indische Oceaan.

23 'Comments by then-Principal Deputy Under-Secretary of Defense Ryan Henry at a Meeting of USAID's Advisory Committee on Voluntary Aid', geciteerd in Ploch, *Africa Command*, 6.

24 *Improved Planning, Training, and Interagency Collaboration Could Strengthen DOD's Efforts in Africa* (Washington, D.C., United States Accountability Office, July 2010).

25 Global Security.org: Combined Joint Task Force Horn of Africa (www.globalsecurity.org/military/agency/dod/cjtf-hoa.htm).

Het belangstellingsgebied is groeiende en bestaat uit Burundi, Tsjaad, de Comoren, de Democratische Republiek Congo, Madagascar, Mauritius, Rwanda, Tanzania, Oeganda en Jemen. CJTF-HOA is de omvangrijkste permanente militaire presentie van de Verenigde Staten in Afrika: het aantal militairen varieert van 1.500 tot 2.500 en bestaat voor ongeveer de helft uit reservisten die voor een periode van zes tot twaalf maanden worden uitgezonden. De opdracht is veel indirecter geworden, namelijk het vergroten van de militaire professionaliteit van de partnerlanden en het verzorgen van opleidingen op het gebied van contra-terrorisme. De CJTF speelt een actieve rol bij de steun aan Oeganda, dat de grootste troepenleverancier is van AMISOM, de *Mission in Somalia* van de Afrikaanse Unie. In samenwerking met NGO's heeft de task force medische bevoorrading verzorgd voor de bevolking van Mogadishu. Ook was CJTF-HOA betrokken bij humanitaire hulpoperaties in Ethiopië en het noorden van Kenia. Hoewel de *overall* verantwoordelijkheid voor maritieme operaties in de wateren rond de Hoorn van Afrika bij CENTCOM berust, levert de task force ook steun aan enkele marines in de regio.

Operation Enduring Freedom/Trans Sahara

Het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken kent sinds 2002 een programma dat specifiek gericht is op het versterken van de contra-terrorismecapaciteit van partnerlanden in de Sahel-regio. Het is in bijna tien jaar tijd geëvolueerd tot het *Trans Sahara Counter Terrorism Partnership*, een geïntegreerde aanpak van Buitenlandse Zaken, het Pentagon en USAID voor het tegengaan van de verspreiding van extremistische ideologieën.²⁶ Zo stimuleert USAID initiatieven om jongeren aan werk te helpen om te voorkomen dat ze worden gerekruteerd door terroristische organisaties. De militaire invulling, destijds opgestart onder EUCOM en overgegaan op AFRICOM, is *Operation Enduring Freedom/Trans-Sahara* (OEF-TS) en bestaat uit *mil-to-mil* partnerschappen met tien landen.

Activiteiten in dit kader zijn onder meer het uitwisselen en delen van informatie, bevorderen van interoperabiliteit van verbindingssystemen, leveren van luchttransport, logistieke steun en het houden van gezamenlijke oefeningen met een nadruk op het opsporen en bestrijden van terroristische organisaties in de Sahel-regio.

African Contingency Operations Training and Assistance Program

Het African Contingency Operations Training and Assistance Program is een voortzetting van het *Africa Crisis Response Initiative*, een programma dat president Clinton in 1996 startte als reactie op de genocide in Rwanda. Het is gericht op het vergroten van de capaciteit van Afrikaanse landen om mee te doen aan multinationale vredesoperaties en maakt deel uit van het *Global Peace Operations Initiative* van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken.²⁷ Landen kunnen zich aanmelden en de opzet en inhoud van een ACOTA-programma bespreken, maar de koppeling tussen de training en daarop volgende inzet in een vredesmissie is een harde voorwaarde. Het is ook mogelijk om via het programma de benodigde uitrusting te verkrijgen. Voor de cursus komen zowel individuele militairen als staven van bataljons, brigades en multinationale hoofdkwartieren in aanmerking. Sommige delen van het programma zijn gebaseerd op het principe *train-the-trainer*, zodat ook de opleidingscapaciteit van partnerlanden er baat bij heeft. Sinds 1997 heeft ACOTA meer dan 144.000 militairen opgeleid, afkomstig uit 25 Afrikaanse landen. De afgelopen drie jaar heeft Nederland een financiële bijdrage vanuit het Stabiliteitsfonds geleverd.

Africa Partnership Station

Het Africa Partnership Station (APS) is een maritiem programma dat in 2007 werd geïntroduceerd en waarbij schepen van de Amerikaanse marine en westerse partners worden ingezet als *floating schoolhouses*. Voordeel is dat de footprint minimaal is en dat alle benodigde faciliteiten aan boord voorhanden zijn. De doelgroep is het personeel van marines en kustwachten van landen die worden bezocht en het accent ligt op het maritieme domein. Specifiek mari-

26 United States Africa Command, *Fact Sheet Operation Enduring Freedom Trans Sahara* (www.africom.mil/oef-ts).

27 AFRICOM, *Fact Sheet ACOTA*, 2010 (www.africom.mil).

tieme onderwerpen zoals havenmanagement, zeemanschap en navigatie komen daarbij aan bod, maar ook meer algemene vaardigheden op het gebied van bijvoorbeeld logistiek, humanitaire hulpverlening en *disaster response*. Hr.Ms. Johan de Witt nam in 2009 met succes deel aan het partnerschapprogramma, met aan boord een internationale staf waarbij werd samengewerkt met marine- en havenpersoneel in Ghana, Liberia, Senegal, Sierra Leone en de Kaapverdische eilanden.

Rendement

In de twee jaar dat Africa Command nu onderweg is, is veel tijd en energie gestoken in het samenvoegen van meer dan honderd missies, programma's en oefeningen die werden overgenomen van EUCOM, CENTCOM en PACOM. Het totaal is ook hier groter gebleken dan de som der delen: AFRICOM heeft nieuwe initiatieven ontplooid en door de hernieuwde aandacht voor de veiligheidssituatie van Afrika is aantoonbaar vooruitgang geboekt bij het verbeteren van de capaciteiten van de Afrikaanse partners. De oprichting van AFRICOM betekende ook een uitbreiding van de rol van de *task force* in Djibouti en programma's als ACOTA hebben een enorme stimulans gegeven aan de Afrikaanse capaciteit om vredesoperaties uit te voeren op het eigen continent. Ongetwijfeld heeft ook Washington baat bij de nauwe contacten met militairen en bevolking in de partnerlanden; niet alleen bij het verzamelen van inlichtingen, maar eveneens bij het op juiste wijze interpreteren van mogelijke dreigingen vanuit Afrika. Het is te hopen dat deze contacten ook zullen leiden tot een beter begrip van de 'Afrikaanse dynamiek'. Omgekeerd kan één en ander mogelijk leiden tot een beter begrip voor de VS, hoewel tegenstanders van de Amerikaans-Afrikaanse samenwerking er altijd zullen zijn. Meestal ligt de motivatie voor deze afwijzing overigens in gebeurtenissen buiten Afrika.²⁸

Nederland

Wat heeft Nederland aan dit alles? Door de veelheid aan Amerikaanse programma's met Afrikaanse partners liggen er mogelijkheden bij

initiatieven die overeenkomen met onze eigen ambities op het gebied van capaciteitsopbouw in Afrika. Zo is Nederland op dit moment bijvoorbeeld actief met een *security sector development* programma in Burundi, een land waar ook de Amerikanen helpen bij de capaciteitsopbouw van het leger. Hier is afstemming noodzakelijk om doublures te voorkomen. Ook biedt afstemming kansen om door een goed

FOTO AFRICOM



Militairen uit Tanzania beoefenen Visit, Board, Search and Seizure-technieken aan boord van de USS Nicholas (APS-East)

gecoördineerde aanpak tot een beter eindresultaat te komen. Maar er is meer mogelijk. Nederland is een geziene bondgenoot en onze militairen zijn welkom om mee te doen met de oefeningen die de *subordinate commands* houden met hun Afrikaanse partners. Op die manier kunnen eigen ervaringen worden gedeeld en nieuwe worden opgedaan. Afrika is groot en kan daarmee een oplossing bieden voor de in Europa steeds schaarser wordende oefenruimte. De VS beschikken op het Afrikaanse continent over een groot netwerk van attachés en *Offices for Security Cooperation*, waar Nederland gebruik van kan maken om contacten te leggen met strijdkrachten of het maken van afspraken voor grotere oefeningen in die landen waar wij zelf geen attachés hebben. De Amerikanen zijn

²⁸ Esterhuyse, 'The Iraqization of Africa?', 126.

bereid hun ervaringen op dit gebied met ons te delen. Sterker nog, Nederland zou kunnen bijdragen aan het vergroten van de beoogde duurzaamheid wanneer onze oefeningen zouden worden afgestemd met die van de VS door ze op te nemen in een totaaloverzicht. Stel dat zowel Nederland als de VS een oefening in hulpverlening bij natuurrampen in land A willen houden, dan is het voor het oefenrendement van het gastland beter om deze oefeningen in tijd te spreiden dan om ze vlak achter elkaar te houden. Op dit moment wordt in Stuttgart overigens gewerkt aan een dergelijk integraal overzicht, waarin ook de plannen van de Europese partners worden opgenomen.

De hernieuwde aandacht voor de veiligheidssituatie van het continent heeft geleid tot het verbeteren van de capaciteiten van de Afrikaanse partners

Behalve afstemmen en meedoen is er nog een derde gebied waar Nederland in een waardevolle aanvulling kan voorzien, namelijk de militaire instructie. Als het gaat om militaire instructeurs leggen de Amerikaanse strijdkrachten hun prioriteit begrijpelijk bij de eenheden die worden ingezet in Irak en Afghanistan. Een gevolg is wel dat er nauwelijks militaire instructeurs beschikbaar zijn voor bijvoorbeeld de ACOTA-trainingen; die worden nu ingehuurd in de commerciële sector en werken onder leiding van een militaire begeleider. Analoot aan de inzet van een schip van de Koninklijke Marine in het Africa Partnership Station, zouden instructeurs van Nederlandse OPCO's kunnen worden ingezet bij Amerikaanse initiatieven voor opleiding en training, zoals ACOTA of vergelijkbare programma's. Het inzetten van Nederlandse instructeurs biedt een goede gelegenheid voor wederzijdse samenwerking en om ervaring op te doen in het werken met Afrikaanse strijdkrachten. Het ACOTA-programma is flexibel en kan worden aangepast aan Nederlandse eisen of behoeften, zodat eventuele Nederlandse deelname consistent is met ons Afrika-beleid.

Tot slot

Afrika zal hoe dan ook op de agenda van ons buitenlandse beleid blijven staan en uitgaande van een geïntegreerde benadering dus ook op die van Defensie. Daarom is het goed om vast te stellen wat we willen en wat we kunnen, maar ook om in kaart te brengen met wie we samen tot een beter eindresultaat zouden kunnen komen. Wie militair wil samenwerken met Afrikaanse strijdkrachten kan dat op eigen gelegenheid doen, of aansluiting zoeken bij bestaande initiatieven. In beide gevallen is afstemming vereist om doublures te voorkomen en het rendement te vergroten. Daarbij is AFRICOM natuurlijk niet de enige speler op dit gebied. Frankrijk, maar ook bijvoorbeeld de Europese Unie, Groot-Brittannië, Duitsland, België, Canada en de Scandinavische landen zetten zich op verschillende terreinen in voor het vergroten van de stabiliteit en het bevorderen van de vrede op het continent.

Wat AFRICOM uniek maakt zijn de geïntegreerde opzet en daardoor het brede bereik. AFRICOM wordt niet gehinderd door koloniaal oud zeer en beperkt zich niet tot een afgebakende regio of taalgebied. En die geïntegreerde opzet biedt kansen. Het valt namelijk op dat legers in Afrika vaak de enige elementen van een overheid zijn die behoorlijk functioneren, hoe dubieus hun rol ook kan zijn. Er is hiërarchie en controle van bovenaf, in het midden gelaten wie die controle uitoefent. Daarmee zouden legers best wel eens een goede ingang kunnen zijn om vat te krijgen op een Afrikaanse samenleving. Afrikaanse militairen waarderen de professionele contacten met andere collega's en zien de mogelijkheden om hun organisatie te verbeteren door samenwerking, opleidingen en oefeningen als waardevolle kansen. Daar liggen juist ook mogelijkheden, door niet alleen oog te hebben voor praktische militaire vaardigheden, maar ook voor de vorming van attitude, een militair ethos en *esprit de corps*. Het zijn ook vooral deze aspecten waar een geïntegreerde 3D-benadering een meerwaarde kan hebben. Juist met het oog op de opzet en structuur van het jongste Amerikaanse combatant command ligt voor Nederland een verdergaande samenwerking voor de hand. ■