

Operatie Artemis

Een 'Franse' operatie onder EU-vlag

mr. drs. C. Homan

in: Armex, juni 2006, nr. 3, pag. 15-18

De Europese Unie voerde in de Democratische Republiek Congo (DRC) van juni tot september 2003 zijn eerste militaire operatie buiten Europa en onafhankelijk van de NAVO uit. Hoewel deze missie onder de vlag van de EU plaats vond, kwam de operatie voort uit een Frans initiatief, welk land het overgrote deel van de troepen leverde en ook het bevel voerde. In deze bijdrage zal achtereenvolgens de achtergrond, de voorbereiding en het verloop van de operatie aan de orde komen, gevolgd door enkele 'lessons learned'.

Achtergrond

In Ituri, een instabiele regio in het noordoosten van de DRC, vielen van 1999 tot begin 2003 in gevechten tussen rivaliserende facties zo'n 50.000 doden. In dezelfde periode vluchtten nog eens 500.000 personen naar andere regio's in de Congo of naar nabuurlanden. Ituri kent een lange geschiedenis van etnische conflicten over de verdeling van land, minerale grondstoffen en machtsposities. Het conflict groeide uit tot een proxy war, waarbij Kinshasa, Goma, Rwanda en Oeganda de rivaliserende facties steunden en wapens leverden. Na onderhandelingen tekenden de regeringen van Oeganda en de DRC in september 2002 de Luanda-overeenkomst. Deze voorzag onder meer in de terugtrekking van het Oegandese leger nadat een Ituri Pacificatie Commissie (IPC) was bijeengekomen, die een strategie voor de vredesopbouw zou opzetten voor het problematische Ituri district. De IPC werd van 1 tot 14 april 2003 gehouden, met, als deelnemers de Ituri's, de regeringen van de DRC en Oeganda, en met steun van de United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUC) en de internationale gemeenschap. De IPC zette voor Ituri een route uit voor peace-building en reconciliation, onder leiding van een daartoe opgerichte Ituri Interim Administratie (IIA). MONUC nam de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de IIA op zich. De ernstige crisis in Bunia en Ituri die volgde op de terugtrekking van eenheden van het Oegandese Volksleger (UPDF) begin mei, maakte het echter onmogelijk voor de IIA om normaal te functioneren.

Crisis in Bunia

Nadat de laatste Oegandese troepen Bunia begin mei hadden verlaten, probeerden militia van de Lendu's en de overwegend uit Hema's bestaande Union of Congolese

Patriots (UPC) de stad over te nemen. De spanningen in Ituri laaiden weer op en de lokale militia vochten ten koste van een toenemend aantal burgerlevens. In een poging het ontstane geweld te ontvluchten, probeerden duizenden burgers de stad te verlaten of zich te verzamelen rondom het hoofdkwartier van Sector 2 van MONUC en het vliegveld, waar het MONUC-bataljon van Uruguay zijn basis had gevestigd. MONUC was onder zijn hoofdstuk VII mandaat verplicht burgers die direct bedreigd werden te beschermen. Maar het 700 man sterke bataljon uit Uruguay verzaakte zijn plicht om burgers te beschermen. Een handvol peacekeepers en humanitaire werkers slaagden erin 5.000 tot 8.000 burgers in leven te houden, die hun toevlucht hadden gezocht op een markt bij de compound van de VN en nabij het vliegveld van Bunia. Twee weken van totale chaos leidde tot internationale protesten over het gebrek aan verantwoordelijkheid van de VN en het risico van een nieuwe genocide in het Grote Merengebied.

Frans initiatief

De secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Kofi Annan, had inmiddels gedurende het weekend van 10 en 11 mei met de Franse president, Jacques Chirac over de ontstane situatie in Bunia gesproken. Chirac verklaarde zich beried een Franse strijdmacht naar Bunia te sturen. Annan riep vervolgens in een brief van 15 mei op tot "de snelle ontplooiing naar Bunia van een goed getrainde en goed uitgeruste strijdmacht onder leiding van een lidstaat, om het vliegveld als ook andere vitale installaties in de stad te beveiligen en de burgerbevolking te beschermen". De strijdmacht zou tijdelijk tot 1 september de VN peacekeepers van Uruguay aflossen, op welke datum een grotere VN-eenheid onder leiding van Bangladesh zou arriveren. Frankrijk kwam overeen te interveniëren, mits (a) het een VN hoofdstuk VII mandaat kreeg; (b) de landen die in de regio betrokken waren bij de gevechten (DRC, Oeganda en Rwanda) officieel de interventie ondersteunden; en (c) de operatie beperkt bleef in tijd en reikwijdte. Frankrijk maakte officieel op 28 mei bekend dat het van plan was de operatie te leiden, met bijdragen van andere landen, waarbij Frankrijk als Framework Nation zou fungeren. De VN Veiligheidsraad autoriseerde vervolgens op 30 mei de ontplooiing van een Interim Emergency Multinational Force (IEMF) in Bunia tot 1 september, wanneer een versterkte MONUC kon worden ingezet. De missie van de IEMF was "bij te dragen aan het stabiliseren, beveiligen en verbeteren van de humanitaire situatie in Bunia; het beveiligen van het vliegveld en de intern ontheemde personen in de kampen in Bunia; en indien de situatie het vereiste, bij te dragen aan de veiligheid van de burgerbevolking, personeel van de VN en de humanitaire werkers in de stad".

EU militaire operatie

'Operatie Mamba', zoals de Fransen de operatie aanvankelijk noemden, werd reeds voorbereid toen president Chirac zich realiseerde dat deze interventie de ideale gelegenheid was om te bewijzen dat de EU op militair gebied autonoom van de NAVO kon optreden. De Europese Raad besloot vervolgens op voorstel van Frankrijk op 12 juni om de eerste volledig autonome crisisbeheersingsoperatie buiten Europa te lanceren. De operatie werd herdoopt in 'Artemis' en was de eerste Europese Veiligheids en Defensie Beleid (EVDB)- operatie in Afrika, die geschiedde op basis van de eerdergenoemde Veiligheidsraad resolutie en een Joint Action van de Raad, die reeds op 5 juni was aangenomen.

Hoewel Frankrijk het overgrote deel van het militair, personeel leverde, waren alle 15 EU lidstaten betrokken bij de planning van de operatie en het vaststellen van de rules of engagement. Behalve Franse troepen (90 procent van de strijdmacht) bevonden zich ook een speciale operaties eenheid uit het Verenigd Koninkrijk en een geneeskundige eenheid uit België op de grond. Het hoofdkwartier, waar de operatie werd gepland en geleid, was gevestigd in Parijs en omvatte onder meer 80 officieren uit alle Europese landen. Het hoofdkwartier van de interventiemacht werd opgezet in Entebbe, welke tevens diende als logistieke springplank om de noodzakelijke troepen naar Bunia te transporteren.

Het Politiek en Veiligheids Comité van de EU oefende – onder verantwoordelijkheid van de Raad waaraan het geregeld rapporteerde – de politieke controle en strategische leiding over de operatie uit, inclusief de bevoegdheid het operationele plan, de bevelsketen en de rules of engagement te amenderen.

De IEMF in Bunia

De eerste Franse troepen waren reeds op 6 juni ontplooid naar Bunia, direct gevolgd door genisten om te helpen het gehavende vliegveld gereed te maken voor de talrijke luchttransporten van personeel en uitrusting. Hierbij past wel de kanttekening dat MONUC reeds sinds november 1999 in de regio aanwezig was, hetgeen de ontplooiing en sommige operaties van de IEMF vergemakkelijkte. Aangezien in Bunia rivaliserende militia openlijk hun wapens droegen, verklaarde de IEMF de stad en een 10 kilometer zone er omheen onmiddellijk tot weapons-invisible zone. De operatie stond onder leiding van de Franse generaal-majoor Neveux, met als commandant van de strijdmacht de Franse brigade-generaal Thonier.

Beginnende met enkele initiele schermutselingen met Lendu militia op 14 juni, en vervolgens meer serieuze botsingen met de UPC begin juli, waarbij 20 leden van de militia het leven lieten, liet de IEMF geen twijfel bestaan over de bereidheid geweld te gebruiken. Dit niet tegen een partij in het bijzonder, maar tegen alle provocaties

tegen het gezag van de IEMF of bedreigingen van de veiligheid van de bevolking. Alle onderdelen van de strijdkracht waren uiteindelijk begin juli in het operatiegebied aanwezig. De IEMF herstelde uiteindelijk de rust en orde in Bunia en verzwakte de militaire middelen van de rivaliserende Lendu en Hema militia door de militaire bevoorrading vanuit het buitenland af te snijden, door het monitoren van vliegvelden. Als gevolg hiervan was het mogelijk dat het politieke proces voor een deel weer op gang kwam. Politieke kantoren in Bunia openden weer en 60.000 vluchtelingen keerden terug. Tot op zekere hoogte werden ook economische en sociale activiteiten weer hervat. Naast directe militaire taken verstrekten de IEMF meer dan 30.000 ton aan humanitaire hulp aan Bunia.

De overdracht aan de door Bangladesh geleide MONUC-eenheden in September, nam twee weken in beslag. Gedurende deze tijd nam de EU strijdkracht deel aan gezamenlijke patrouilles, verleende het logistieke steun en was betrokken bij het planningsprogramma van MONUC. MONUC boekte vervolgens geen onverdeeld succes bij het voortzetten van de pacificatie van Ituri. De smokkel van wapens ging door en op 6 oktober werden 65 personen, voornamelijk vrouwen en kinderen, vermoord in een aanval in Katshele, ongeveer 60 kilometer ten noordoosten van Bunia. Gegeven de numerieke beperkingen van MONUC is het echter twijfelachtig of een voortgezette EU-missie tot duidelijk andere resultaten had geleid.

Lessons learned

Hoewel de operatie Artemis beperkt was in tijd, reikwijdte, operatiegebied en het aantal troepen, was ze in verschillende opzichten toch wel bijzonder. De operatie, was echter niet representatief voor een autonome EU operatie in de toekomst. Zowel de operationele planning als die voor de eenheden waren reeds aangevangen op nationaal, Frans niveau, voordat de EU er daadwerkelijk bij betrokken werd. Zonder Frans leiderschap zou de EU-operatie niet zijn uitgevoerd. Frankrijk zou alleen naar Bunia zijn gegaan, met een VN-mandaat en zonder deelname van de EU. Artemis werd een EU-operatie vanwege de politieke betekenis van een autonoom uitgevoerde EU militaire operatie. Volgens sommigen was het politiek belang van de operatie Artemis vooral gelegen in het tonen van Europese eenheid na het Europese buitenlands beleid debacle inzake de invasie van Irak.

Tekortkomingen

Op militair gebied waren sommige tekortkomingen al bekend voor de aanvang van de operatie, in het bijzonder een tekort aan strategisch luchttransport. Franse militaire autoriteiten hadden aan Amerikaanse autoriteiten gevraagd of transportvliegtuigen beschikbaar waren om Europese troepen naar Bunia te vervoeren. De Verenigde Staten zeiden dat zo'n verzoek onder de tussen de NAVO

en EU gesloten 'Berlijnplus'-overeenkomst zou vallen. De Fransen lieten het hierbij en huurden Oekraïense Antonov-vliegtuigen in. Dit incident versterkte in Washington de perceptie dat Parijs vastbesloten was om voor politieke redenen een autonome operatie uit te voeren.

Andere tekortkomingen waren de behoefte aan lange afstandsverbindingen, betere informatietechnologie, het delen van inlichtingen en de interoperabiliteit van de Europese eenheden. Vanaf het strategisch niveau naar beneden dienen effectieve en veilige verbindingen en liaison voor planning, als ook de commandovoering en het doorgeven van inlichtingen met de aangewezen operationele hoofdkwartier gegarandeerd te zijn. De EU heeft als gevolg hiervan de noodzakelijke actie ondernomen, die de beschikbaarheid van beveiligde data links met potentiële Europese: operationele hoofdkwartieren in toekomstige operaties garandeert. Aangezien het merendeel van de troepen op de grond Frans was, verliep de communicatie met de lokale bevolking vrij gemakkelijk. Deze troef bevorderde niet alleen de samenwerking, maar leverde tevens betrouwbare inlichtingen op.

Kanttekeningen

Niettemin was het gevolg van de zeer beperkte omvang van het operatiegebied, dat het probleem van gewelddadige agressie tegen burgers zich naar buiten de stad verplaatste, waar de gruweldaden voortduurden.

Een andere kanttekening is dat geen van de deelnemers aan de IEMF bereid was om deel uit te gaan maken van MONUC. Dit zette de geloofwaardigheid van de missie op het spel, sinds MONUC niet beschikte over de speciale eenheden, inlichtingen en luchttransport die cruciaal waren voor het succes van de IEME. De inzet voor een periode van slechts drie maanden gaf bovendien naar iedereen een duidelijk signaal af, waaronder in het bijzonder naar de gewapende belligerenten.

Samenwerking

De operatie Artemis was een positief experiment in de samenwerking tussen de VN en een regionale organisatie op het gebied van vrede en veiligheid. Het verschafte de VN een tijdelijke stoplap, beperkt in tijd en ruimte, die de overgang van peacekeeping naar peace enforcing makkelijker maakte, in een situatie waar er weinig vrede viel te bewaren, maar eerder een oorlog aan de gang was, die gestopt moest worden om de vrede op te bouwen.

EU's Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GBVB), Javier Solana, rapporteerde rechtsreeks aan de VN Veiligheidsraad, wat gezien werd als een verbetering van het mechanisme dat gebruikt wordt voor de VN gemandateerde operaties in Kosovo en Afghanistan. Deze

beperkt zich tot het sturen van een rapport van drie pagina's iedere drie maanden naar de Veiligheidsraad.

Een van de doeleinden van de operatie was de humanitaire hulp weer te hervatten en verder uit te breiden door de humanitaire gemeenschap te helpen en te faciliteren in hun werk. De relaties tussen militairen en humanitaire organisaties kunnen vaak moeizaam zijn, aangezien zij niet altijd vanuit hetzelfde perspectief handelen en bovendien verschillende middelen gebruiken. Bij de operatie Artemis verliep de samenwerking opmerkelijk goed. De Franse commandant had onmiddellijk na aankomst van de eerste Franse troepen in Bunia een civiel-militaire liaison-officier aangesteld. Deze officier had ervaring met de humanitaire wereld en wist een goede dialoog en samenwerking met de humanitaire organisaties te onderhouden, ook met de organisaties die in het begin minder coöperatief waren. Het voordeel van de humanitaire organisaties voor de militairen was, dat deze over uitstekende lokale kennis beschikten.

EU battle groups

Op basis van de ervaringen met de operatie Artemis, maar ook met die van de Britse interventie in Sierra Leone in 2000, aanvaardde de Europese Raad begin 2004 een Brits-Frans-Duits voorstel tot het oprichten van EU battle groups. De EU zal in 2007 over 13 battle groups beschikken, ieder met een kern van 1.500 militairen. Een battle group moet in staat zijn om een operatie te starten binnen 10 dagen na een besluit daartoe. Battle groups, die opereren op basis van hoofdstuk VII van het Handvest van de VN, moeten over een grote afstand kunnen worden ontplooid, met een voortzettingsvermogen van 30 tot 120 dagen. In beginsel wordt de operatie vervolgens overgenomen door een traditionele VN vredesmacht. Nederland neemt deel aan een battle group met de Britten en een battle group met de Duitsers en Finnen.