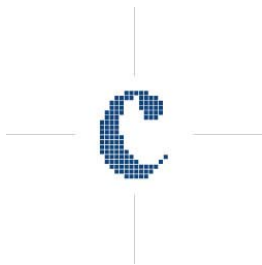




nederlands instituut voor internationale betrekkingen  
netherlands institute of international relations  
clingendael

## RAPPORT 'MILITAIRE INZETMOGELIJKHEDEN IN AFRIKA'

maart 2008



Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael  
Clingendael 7  
2597 VH. Den Haag  
Phone: +31 (0)70 – 3245384  
Fax: +31 (0)70 – 3746667  
P.O.Box 93080  
2509 AB. Den Haag  
E-mail: [CSCP@Clingendael.nl](mailto:CSCP@Clingendael.nl)  
Website: <http://www.clingendael.nl>

© Netherlands Institute of International Relations Clingendael. All rights reserved. No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the copyright holders. Clingendael Institute, P.O. Box 93080, 2509 AB The Hague, The Netherlands

## INHOUDSOPGAVE

Lijst van afkortingen .....	1
Inleiding .....	5
Doelstelling .....	6
Onderzoeksvragen .....	7
Structuur .....	7
Aanpak .....	8
Beleidsoverzicht vrede en veiligheid in Afrika .....	9
Inleiding .....	9
Buitenlands/OS-beleid ten aanzien van Afrika .....	10
Defensiebeleid in Afrika .....	13
Samen effectief optreden.....	14
Conclusie.....	15
Internationale samenwerking bij militaire missies in Afrika .....	17
Inleiding .....	17
Internationale samenwerking.....	17
De VN in Afrika .....	18
De Afrikaanse Unie .....	19
Samenwerking VN met EU, NAVO en Wereldbank .....	20
Wat hebben de VN nodig? .....	21
Betekenis voor Nederland .....	23
Conclusie.....	23
Afrikaanse regio's onder de loep: crises en interventies .....	25
Inleiding .....	25
Algerije.....	26
Inleiding .....	26
Binnenlandse onrust .....	26
Politieke situatie .....	27
Politiek van verzoening .....	28
Regionale onrust: Kabylië .....	28
Islamitische militanten en terrorisme .....	29
Risicofactoren in Algerije .....	30
Conclusie.....	31
West-Afrika .....	32
Inleiding .....	32
De Sahel .....	33
Golf van Guinee .....	35
Ghana.....	35
Sierra Leone.....	36
Liberia .....	36
Ivoorkust.....	37
Nigeria.....	38
Initiatieven voor samenwerking op het gebied van vrede en veiligheid.....	39

Darfur, Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek.....	42
Inleiding .....	42
Darfur .....	43
Tsjaad.....	46
Centraal Afrikaanse Republiek .....	48
De rol van de internationale gemeenschap .....	50
Conclusie.....	54
De hoorn van Afrika.....	55
Inleiding .....	55
Overzicht van crises .....	57
Een analyse van de crises .....	62
Beleidsoverwegingen en mogelijke ingangen.....	68
Centraal Afrika .....	70
Inleiding .....	70
Democratische Republiek Congo .....	71
Uganda.....	73
Burundi .....	75
Regionale dynamiek.....	76
Conclusie.....	78
Zimbabwe .....	82
Inleiding .....	82
Economische ineenstorting en humanitaire crisis.....	83
Politieke crisis .....	83
Internationale gemeenschap .....	84
Een potentieel conflict?.....	85
Zuid-Afrika.....	87
Inleiding .....	87
Macht en invloed.....	87
Bijdrage op het gebied van vrede en veiligheid.....	88
Waardering voor de rol van Zuid-Afrika.....	89
Conclusie.....	90
China en vrede en veiligheid in Afrika .....	91
Inleiding .....	91
China's belangen in Afrika .....	92
Invloed van China op vrede en veiligheid in Afrika .....	95
Conclusie.....	99
Conclusie regio en landenanalyses .....	99
Problematiek.....	100
Consequenties voor Nederland.....	101
Hulpvraag, partners en risico's .....	101
Verwachtingen aan de hand van het huidige buitenland-, veiligheids- en ontwikkelingsbeleid .....	103
Wat kan Nederland op militair gebied betekenen in Afrika.....	105
Inleiding .....	105
De rol van Nederland tot nu toe.....	105
Randvoorwaarden voor Nederlandse inbreng .....	107
Inzetopties .....	110
Overwegingen als gevolg van de inzetopties .....	114
Conclusie.....	115
Conclusie en aanbevelingen .....	117
Inleiding .....	117
Veiligheidsproblemen en de noodzaak van het maken van keuzes .....	117
Algemene aanbevelingen.....	118
Betekenis voor Defensie .....	120
Conclusie.....	122
Over de auteurs.....	123
Bibliografie .....	127

## LIJST VAN AFKORTINGEN

---

ASF('s)	African Standby Force(s)
AMIB	African Mission in Burundi
AMIS	African Union Mission in Sudan, Darfur
AMISOM	African Union Mission to Somalia
ANC	African National Congress
APSA	African Peace and Security Architecture
AU	Afrikaanse Unie
BINUB	Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi
CAR	Centraal Afrikaanse Republiek
CCP	Chinese Communistische Partij
CDB	China Development Bank
CEEAC	Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale
CEPGL	Communauté Economique des Pays des Grands Lacs
CHRAJ	Commission on Human Rights and Administrative Justice
CNOOC	China National Offshore Oil Company
CNPC	China National Petroleum Company
CONOPS	Concept of Operations
CPA	Comprehensive Peace Agreement
CPDC	Coordination des Partis politiques pour la Défense de la Constitution
C2	Command and Control
DDR	Disarmament, Demobilisation and Reintegration
DFS	Department of Field Support
DOC	Defensie Operatie Centrum
DPA	Darfur Peace Agreement
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
DRC	Democratie Republiek Congo
3D	Diplomacy, Development and Defence
EAC	East African Community
ECC	Economic and Commercial Counselor
ECCAS	Economic Community of Central African States
ECOWAS	Economic Community Of West African States
EEBC	Ethiopian-Eritrean Border Commission
ENDF	Ethiopian National Defence Force

EOD	Explosieven Opruimingsdienst
EU	Europese Unie
EUFOR RDC	Force de l'Union européenne en République Démocratique du Congo
EUPOL RDC	European Union Police en République Démocratique du Congo
EUSEC	European Union Security Sector Reform Mission in the Congo
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
FACA	Forces Armées Centrafricaines
FDLR	Forces Démocratiques de Liberation du Rwanda
FIS	Front Islamique du Salut
FLO	Functioneel Leeftijdsontslag
FOB('s)	Forward Operating Base(s)
FOCAC	Forum on China-Africa Cooperation
GIA	Groupe Islamique Armé
GOSS	Government of South-Sudan
GSPC	Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat
ICBC	Industrial and Commercial Bank of China
ICG	International Crisis Group
ICGLR	International Conference for the Great Lakes Region
IDP('s)	Internally Displaced Person(s)
IGAD	Inter-Governmental Authority on Development
IMF	International Monetary Fund
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
ISAF	International Security Assistance Force
JEM	Justice and Equality Movement
LPD	Landing Platform Dock
LRA	Lord Resistance Army
MDC	Movement for Democratic Change
MDG(s)	Millennium Development Goal(s)
MILAD	Militair Adviseur
MINURCAT	Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad
MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'Organisation d'un Référendum au Sahara Occidental
MJSP(en)	Meerjarige Strategische Plan(nen)
MNJ	Mouvement des Nigériens pour la Justice
MONUC	Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo
MOVECON	Movement Control
MPS	Mouvement Patriotique du Salut
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NCP	National Congress Party
NDC	National Democratic Party
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NGO('s)	Niet-Gouvernementele Organisatie(s)

NPP	New Patriotic Party
OAE	Organisatie van Afrikaanse Eenheid
ONLF	Ogaden National Liberation Front
ONUB	United Nations Operation in Burundi
ONUCI	l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
PBC	Peacebuilding Commission
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PSI	Policy Support Instrument
RDC	Rally for Congolese Democracy
REC('s)	Regional Economic Community(ies)
SADC	Southern African Development Community
SAF	Stability Assessment Framework
SANDF	South African National Defence Force
SASAC	State-owned Assets Supervision and Administration Commission
SF('s)	Special Force(s)
SHIRBRIG	Standby High Readiness Brigade
SLM/A	Sudanese Liberation Movement (political wing)/Army (military wing)
SPLA	Sudan People's Liberation Army
SSR	Security Sector Reform
TFG	Transitional Federal Government
TSCTP	Trans-Sahara Counter Terrorism Partnership
UNAMID	United Nations Mission in Darfur
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone
UNDP	United Nations Development Programme
DPKO	United Nations Department of Peacekeeping Operations
UNIOSIL	United Nations Integrated Office in Sierra Leone
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UNMIS	United Nations Mission in Sudan
UNMO('s)	United Nations Military Observer(s)
UNOCAL	Union Oil of California
UNOMSIL	United Nations Observer Mission in Sierra Leone
UNOSOM	United Nations Mission in Somalia
UNTAC	United Nations Transition Authority in Cambodia
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
WTO	World Trade Organization
ZANU-PF	Zimbabwe African National Union-Patriotic Front





## INLEIDING

---

De moderne geschiedenis van Afrika wordt gekenmerkt door twee met elkaar verbonden processen: kolonisatie en dekolonisatie, gevolgd door staatsvorming. Het proces van dekolonisatie is in de afgelopen decennia afgerond (met uitzondering van de Westelijke Sahara, dat na de Spaanse dekolonisatie *de facto* is ingelijfd door Marokko, een status die nog altijd omstreden is). Net als het koloniale verleden zelf heeft dit proces diepe sporen getrokken in de verschillende samenlevingen en staatsstructuren. Een relatief groot aantal Afrikaanse landen heeft te maken met intrastatelijke conflicten, corruptie en zwakke of falende overheden. Zelfs staten waarvan werd gedacht dat ze inmiddels geëvolueerd waren tot stabiele samenlevingen lijken nog steeds vatbaar voor etnisch geweld en politieke instabiliteit, zoals bleek na de recente presidentsverkiezingen in Kenia.

Het belang van Afrika voor de rest van de wereld (waaronder China, de Verenigde Staten, India en de Europese Unie) neemt ondanks deze instabiliteit toe. Dit houdt mede verband met de toegenomen vraag naar bodemschatten, waaronder energiebronnen. Daarnaast worden Afrikaanse staten gebruikt om invloed te winnen op het internationale toneel, getuige de succesvolle inspanningen van China om de steun van Afrikaanse staten aan Taiwan te minimaliseren en de steun voor China in de diverse gremia van de VN te vergroten.

Ook Nederland heeft belangen in Afrika en kent een actief buitenland- en veiligheidsbeleid ten aanzien van Afrika. De meest betrokken ministeries zijn Buitenlandse Zaken (met de nadruk op Ontwikkelingssamenwerking) en, in toenemende mate, Defensie. Defensie wordt steeds vaker benaderd voor de inzet van militairen in Afrika. De aandacht gaat hierbij in eerste instantie uit naar de prioritaire regio's en landen die momenteel door het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn geïdentificeerd: het Grote Merengebied (in het bijzonder Rwanda, Burundi, Uganda en de Democratische Republiek Congo [DRC]) en de Hoorn van Afrika, inclusief Sudan. De recente beleidsbrief *'Een zaak van Iedereen'* inzake ontwikkelingssamenwerking bevestigt de keuze voor

deze voorkeurslanden en -regio's.<sup>1</sup> Landen met potentiële veiligheidsproblemen binnen deze regio's zijn: Ethiopië, Jemen, Rwanda, Uganda, Burundi, DRC en Sudan.

Het is evenwel duidelijk dat er meer (potentiële) probleemlanden en -regio's in Afrika zijn. Of Nederlandse betrokkenheid in deze andere landen en regio's vereist dan wel gewenst is, is in eerste aanleg een politiek vraagstuk. Deze vraag staat dan ook niet centraal in de voorliggende analyse. Wel is het met het oog op eventualiteiten en voorzienbare ontwikkelingen relevant om stil te staan bij mogelijke Nederlandse betrokkenheid bij problemen in andere Afrikaanse landen en regio's. In het bijzonder gaat de aandacht hierbij uit naar probleemlanden en -regio's waarbij de inzet van de het instrumentarium van de Nederlandse krijgsmacht in welke vorm dan ook voorstelbaar is.

Dit onderzoek, verricht in opdracht van het Nederlandse Ministerie van Defensie, richt zich in eerste instantie op de vraag welke politieke, militaire en andere ontwikkelingen er op het Afrikaanse continent waarneembaar zijn die mogelijk tot internationale militaire betrokkenheid kunnen leiden, en waarbij wellicht ook een rol voor de Nederlandse krijgsmacht is weggelegd. Hierbij is het van belang om het instrumentarium van de Nederlandse krijgsmacht in de ruimste zin te interpreteren. Het spectrum reikt daarbij van een louter humanitaire rol tot de inzet van het militaire instrument in het hoogste geweldsspectrum. Tegelijkertijd moet ook worden gedacht aan het brede scala van activiteiten als het voorzien van advies en trainingen, opleidingsfuncties, samenwerking en detachering, et cetera. Tevens zal waar mogelijk in worden gegaan op de nationale belangen van Nederland. Daarbij moet onder meer worden gedacht aan issues als migratiestromen, economische belangen, terrorisme en energie.

## **Doelstelling**

De doelstelling van dit onderzoek is het Ministerie van Defensie te voorzien van een analyse die aangeeft:

- Welke landen en regio's in Afrika worden geconfronteerd met (potentiële) gewelddadige conflicten of dreigingen, en wat de aard van deze conflicten of dreigingen is. Een bijkomende vraag is of deze lijst van landen en regio's aansluit bij de huidige lijst van aandachtsgebieden en landen zoals vastgelegd in Nederlandse beleidsdocumenten;
- Welke vormen van internationale betrokkenheid ten aanzien van deze (potentiële) conflicten zinvol worden geacht;
- In welke landen en regio's de inzet van het instrumentarium van de Nederlandse krijgsmacht mogelijk wordt geacht.

---

1 Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, oktober 2007

Uiteindelijk zal de studie uitmonden in een beleidsadvies voor het Ministerie van Defensie betreffende de mogelijkheden van een Nederlandse militaire inzet in Afrika. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de mogelijkheden op zichzelf, maar tevens naar wenselijkheden zoals bepaald door politieke en economische belangen, aangezien de mogelijke militaire inzet in Afrika een afgeleide is van het algemene Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid.

### **Onderzoeksvragen**

In het kader van de bovengenoemde doelstellingen staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Welke problemen dreigen in de te onderzoeken landen en regio's tot een zodanige destabilisering of andersoortige ontwikkeling te leiden dat een militair antwoord vereist is?
- Welke fragiele staten die niet direct door verregaande destabilisering en conflict worden bedreigd zouden baat hebben bij militaire steun van buitenaf?
- Welke vormen van militair optreden en militaire samenwerking dienen zich hiervoor aan?
- In welk organisatorisch verband kan assistentie worden verleend?
- Welke vormen van inzet zijn het effectiefst en welke risico's gaan hiermee gepaard?
- Welke internationale samenwerkingsverbanden ([sub]regionaal, EU, NAVO, VN) waarin Nederland kan participeren, lenen zich voor inzet in de geïdentificeerde probleemlanden en -regio's?
- Zijn er Afrikaanse partners waarmee Nederland in de geïdentificeerde probleemlanden en -regio's militair kan samenwerken?
- Welke eisen stelt verdere militaire betrokkenheid op het Afrikaanse continent aan de Nederlandse krijgsmacht? Is de krijgsmacht adequaat uitgerust voor de missies die zich kunnen aandienen? Hoe dient de Nederlandse krijgsmacht eventueel te worden (her)ingericht om dergelijke assistentie te kunnen verlenen?
- Hoe verhoudt de lijst van potentiële probleemlanden zich (geografisch, politiek) tot de inspanningen die Nederland op het terrein van ontwikkelingssamenwerking aan de dag legt?

### **Structuur**

Deze studie begint met een overzicht van de Nederlandse beleidsdocumenten op het terrein van vrede en veiligheid in Afrika en van internationale samenwerking op dit vlak. Vervolgens wordt het Afrikaanse continent onderworpen aan een analyse van bestaande en/of potentiële

veiligheidsproblemen en de achtergronden daarvan. Omdat sommige delen van het continent kunnen worden gekenmerkt als ‘relatief stabiel,’ zal aan die landen en regio’s minder aandacht worden besteed. Het betreft de landen ten noorden van de Sahara en de landen van zuidelijk Afrika, met uitzondering van Algerije en Zimbabwe. De meeste aandacht gaat uit naar ontwikkelingen in West-Afrika, de Hoorn van Afrika en het Grote Merengebied en daarbinnen in het bijzonder naar Darfur en omgeving en de Democratische Republiek Congo. Twee staten zijn opgenomen vanwege hun interventies en invloed op het Afrikaanse continent. Het gaat daarbij om Zuid-Afrika en de niet-Afrikaanse staat China. Omdat China een belangrijke nieuwe actor in Afrika is, zal aan de rol van China en de gevolgen van de Chinese economische, politieke en militaire activiteiten op het continent bijzondere aandacht worden geschonken. De mogelijke militaire rol van Nederland zal in een volgend hoofdstuk worden uitgediept. De studie zal tenslotte worden afgesloten met conclusies en aanbevelingen waarbij eveneens kort zal worden ingegaan op algemene overwegingen en dilemma’s bij eventuele Nederlandse militaire inzet.

## **Aanpak**

Om in korte tijd kwalitatief hoogwaardige analyses te produceren is gebruik gemaakt van meerdere experts uit binnen- en buitenland, die zich met name op literatuur, documenten en interviews hebben gebaseerd, alsmede op ervaring in de regio. De analyses van de instabiele regio’s en landen werden verzorgd door een viertal specialisten. Het terrein van de Chinese bemoeienissen in Afrika werd ingevuld door een deskundige van Clingendael Asia Studies en de mogelijke inzet van Nederlandse militairen werd op verzoek van de opdrachtgever verzorgd door generaal majoor buiten dienst Patrick Cammaert. De overige hoofdstukken werden geschreven door medewerkers van het Clingendael Security and Conflict Program.

Het onderzoek heeft zich niet gericht op specifieke risicoanalyses; daartoe beschikt het Ministerie van Defensie zelf over een professionele organisatie. Bovendien leren recente gebeurtenissen in bijvoorbeeld Kenia dat er behalve trends ook veel trendbreuken zijn. Daarnaast is het in het kader van deze studie en de daarvoor beschikbare tijd onmogelijk om voor het hele continent een volledige en gedetailleerde risicoanalyse uit te voeren. Wel zal in algemene zin worden ingegaan op de veiligheid van Nederlandse eenheden bij een mogelijke inzet in Afrika.

## BELEIDSOVERZICHT VREDE EN VEILIGHEID IN AFRIKA

---

### Inleiding

Het Nederlands buitenland- en veiligheidsbeleid ten aanzien van Afrika wordt met name vormgegeven door de ministeries van Buitenlandse Zaken (BZ) en Defensie. Dit beleid staat vooral in het teken van ontwikkelingssamenwerking (OS). Buiten de twee genoemde ministeries raken stapsgewijs ook andere departementen en instituties hierbij betrokken. Zo is het Ministerie van Economische Zaken een nieuwe speler binnen de interdepartementale Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw.<sup>2</sup> Daarnaast waren bij bijeenkomsten<sup>3</sup> op het gebied van (economische) postconflict wederopbouw, Security Sector Reform (SSR) en Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) ook de ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie en Financiën betrokken, evenals het Openbaar Ministerie, niet-gouvernementele organisaties (NGO's), het bedrijfsleven en de Dienst Landelijke Politie Diensten.

Dit hoofdstuk geeft een schets van het Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid met betrekking tot Afrika en de diverse betrokken spelers. Daartoe wordt eerst het beleid van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking behandeld. Vervolgens wordt ingegaan op het Defensiebeleid om daarna verder te gaan op geïntegreerd beleid. Hoewel dit enigszins een beleidsmatige scheidslijn tussen BZ/OS en Defensie impliceert, blijkt in de praktijk dat die beleidsscheiding minder strikt is en er zeker raakvlakken zijn aangezien Defensie ook valt op te vatten als een van de belangrijke beleidsuitvoerders.

---

2 Het Ministerie van Economische Zaken is sinds 2007 lid van de Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw. Deze stuurgroep is verantwoordelijk voor het beleid omtrent Security Sector Reform..

3 Het gaat dan om de Whole of Government meeting inzake SSR van 22 oktober 2007 en de Carlton Beach meeting inzake DDR van 30-31 mei 2007.

## Buitenlands/OS-beleid ten aanzien van Afrika

Bij het buitenland- en ontwikkelingsbeleid met betrekking tot Afrika wordt het beleidsmatige vertrekpunt gevormd door de notities ‘*Aan Elkaar Verplicht*;<sup>4</sup> ‘*Sterke Mensen, Zwakke Staten*’<sup>5</sup> en de afzonderlijke notities over het Grote Merengebied<sup>6</sup> en de Hoorn van Afrika.<sup>7</sup> In eerste instantie ligt hierin de nadruk op de partnerlanden waarmee Nederland bilaterale relaties onderhoudt. Daarnaast worden zogeheten noodhulplanden en exit landen onderscheiden. Bij eerstgenoemde landen wordt op korte termijn humanitaire hulp verleend om het ergste leed te kunnen verzachten, bijvoorbeeld in het geval van natuurrampen. Bij de exit landen wordt de bilaterale relatie afgebouwd.

Met betrekking tot conflicthaarden met een sterk regionale dimensie kent Ontwikkelingssamenwerking zogeheten regionale benaderingen waarbinnen conflictpreventie en -resolutie een belangrijke rol spelen. In Afrika worden twee prioritaire regio’s onderscheiden; het Grote Merengebied en de Hoorn van Afrika. Het gaat binnen het Grote Merengebied om de staten Rwanda, Burundi, Uganda en de Democratische Republiek Congo (DRC).<sup>8</sup> Binnen de Hoorn zijn dat Ethiopië, Eritrea, Somalië, Djibouti en Sudan.<sup>9</sup>

Eens in de paar jaar stelt het ministerie Meerjarige Strategische Plannen (MJSPen) op voor de landen waarmee een structurele hulprelatie is aangegaan. Deze plannen geven de te volgen beleidskoers, activiteiten en budgetramingen weer. Binnenkort zullen deze plannen wederom worden opgesteld. Daarbij wil men overwegen om de huidige landenbeleidskaders in de MJSPen te integreren. Hiervoor moet het voorstel wel vooraf in de Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw van maart 2008 worden goedgekeurd en vastgesteld, alvorens de MJSPen de huidige landenbeleidskaders daadwerkelijk mogen vervangen. De landenbeleidskaders zijn nu nog speciaal geschreven voor een aantal landen waar Nederland een meerwaarde ziet voor het ontplooiën van activiteiten. De huidige Afrika gerelateerde landenbeleidskaders hebben betrekking op Sudan, de DRC en Burundi.

De beleidskoers, destijds door minister Van Ardenne ingezet, wordt eveneens benadrukt in de beleidsbrief ‘*Een zaak van iedereen*’<sup>10</sup> die oktober afgelopen jaar door minister Koenders naar de Kamer is gezonden. Daarin wordt gesteld dat globalisering het ontwikkelingsbeleid op scherp zet, waardoor ontwikkelingssamenwerking zich voortdurend moet vernieuwen.<sup>11</sup> Het bepalen van de te agenderen onderwerpen moet volgens Ontwikkelingssamenwerking bij

4 Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, oktober 2003(a)

5 Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, oktober 2003(b)

6 Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, oktober 2003(c)

7 Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, oktober 2003(d)

8 Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, oktober 2003(c)

9 Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, oktober 2003(d)

10 Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, oktober 2007

11 Ibid.

desbetreffende landen zelf liggen.<sup>12</sup> De te behalen doelen zijn deels vastgelegd in de Millennium Development Goals<sup>13</sup> (MDG's). Deze geven samen met het proces van globalisering richting aan het beleid van Ontwikkelingssamenwerking en vragen om het maken van scherpe beleidskeuzes. Daarnaast dient, in het kader van het streven naar een geïntegreerd buitenland- en veiligheidsbeleid, steeds meer ruimte te worden gegeven aan nieuwe actoren en coalities die ook op het gebied van ontwikkelingssamenwerking actief zijn.

Binnen het beleid is sprake van een viertal thematische beleidsintensiveringen, waaronder op het gebied van veiligheid en ontwikkeling.<sup>14</sup> Op dit terrein wordt meer dan voorheen grote aandacht geschonken aan fragiele<sup>15</sup> staten als één van de speerpunten binnen het nieuwe OS-beleid om daarmee de MDG's te behalen. De basisgedachte daarbij luidt, dat zonder het bewerkstelligen van veiligheid het behalen van de MDG's geen kans van slagen heeft. Een ander speerpunt is de implementatie van Veiligheidsraadsresolutie 1325<sup>16</sup> van de Verenigde Naties (VN) over vrouwen, vrede en veiligheid. Minister Koenders zet daarmee het beleid van voormalig minister Van Ardenne op hoofdlijnen voort, maar wel met nieuwe accenten en beleidsintensiveringen.

Op het snijvlak van ontwikkeling en veiligheid zet Nederland in Afrika in op vier terreinen: humanitaire hulp, ondersteuning van goed bestuur en mensenrechten, ondersteuning van de veiligheidssector en ondersteuning van sociaal-economische (postconflict) wederopbouw. Ontwikkelingssamenwerking ziet daarbij taken weggelegd voor andere spelers, waaronder Defensie. Hierbij geldt wel dat het beleid zo civiel als mogelijk moet zijn en zo militair als nodig.<sup>17</sup>

---

12 Ibid.

13 De MDG's vormen de leidraad van de voorgenomen halvering van de armoede in 2015. De Kabinetsagenda 2015 gaat dieper in op het realiseren van de MDG's (Tweede Kamer der Staten-Generaal, juni 2007).

14 Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, oktober 2007. De overige thema's zijn achtereenvolgens: economische groei en verdeling; rechten en kansen van vrouwen; en klimaat, energie en duurzaamheid. Deze thema's overlappen elkaar deels, dus ook in het kader van veiligheid en ontwikkeling. Zo is bijvoorbeeld niet alleen de rol van vrouwen binnen conflicten belangrijk om in ogenschouw te nemen, maar ook de rol van en de toegang tot energiebronnen.

15 Met de term fragiele staten worden staten aangeduid welke te maken hebben met politieke instabiliteit en een nauwelijks functionerende overheid. Doorgaans vervallen deze staten na een periode van vooruitgang weer terug in conflict. Komende jaren worden meer middelen vrijgemaakt ten bate van fragiele staten binnen de budgetten van Ontwikkelingssamenwerking (Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, oktober 2007). Verder wordt op korte termijn in 2008 een notitie omtrent fragiele staten verwacht.

16 Deze resolutie is op 31 oktober 2000 door de Veiligheidsraad van de VN aangenomen.

17 Ministerie van Buitenlandse Zaken, september 2005.

Inmiddels is het Afrikabeleid over de periode 1998-2006 geëvalueerd.<sup>18</sup> De belangrijkste constatering op het gebied van Afrika, conflict en humanitaire hulp waren dat in bijvoorbeeld het Grote Merengebied inconsistent beleid is gevoerd op het gebied van conflictbeslechting en postconflict wederopbouw en ontwikkeling, mede omdat selectiecriteria voor partnerlanden niet consequent zijn toegepast.<sup>19</sup> Zo is in niet-partnerlanden als de DRC en Burundi weliswaar veel geïnvesteerd op het gebied van goed bestuur, SSR en DDR, maar is er, anders dan in Rwanda en Uganda, geen vertaalslag gemaakt naar postconflict wederopbouw.<sup>20</sup> De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) geeft aan dat deze landen vergelijkbaar scoren op de selectiecriteria, maar dat er sprake lijkt te zijn van, wat zij noemt, ‘donor darlings’ en ‘donor orphans’.<sup>21</sup> Verder stelt IOB dat de aandacht voor gender en de implementatie van VN-resolutie 1325 onvoldoende was in de prioritaire gebieden, het beleid voor de Hoorn van Afrika hoofdzakelijk gericht was op Sudan en dat er nog steeds sprake is van een problematische transitie (kloof) van humanitaire hulp naar ontwikkelingshulp.<sup>22</sup> Deze bevindingen zijn niet zozeer nieuw te noemen, maar wel significant om tot een effectiever beleid te kunnen komen.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in reactie een beleidsbrief opgesteld, waarin zij ingaat op de evaluatie.<sup>23</sup> Zij erkent de bovengenoemde problematiek en heeft inmiddels de DRC en Burundi als partnerlanden binnen het beleid opgenomen, zodat het pad tot effectievere inzet wordt mogelijk gemaakt.<sup>24</sup> Het Ministerie geeft verder aan dat de inspanningen op het gebied van VN-resolutie 1325 in samenwerking met Defensie inmiddels zijn verbeterd en geïntensiveerd met betrekking tot internationale fora en het Afrikaanse werkveld.<sup>25</sup> Het Ministerie gaat tot slot in op de discrepantie tussen humanitaire hulp en postconflict wederopbouw en geeft aan dat op dit onderwerp in de nog te verschijnen notitie over fragiele staten dieper zal worden ingegaan.<sup>26</sup>

---

18 Deze evaluatie is uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het rapport en de reacties hierop van Minister Verhagen en Minister Koenders zijn februari jl. naar de Tweede Kamer gezonden. Het publiekelijk kenbaar maken van de evaluatie vond plaats op 14 februari jl. (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, 2008; Tweede Kamer der Staten-Generaal, februari 2008).

19 IOB geeft tevens aan dat er wel de intentie tot wederopbouw was, maar dat het voorgenomen budget nooit is gecreëerd. Daarnaast maakt IOB in dezelfde evaluatie kenbaar, dat nieuw beleid opstellen niet ook daadwerkelijk beter is dan het huidige beleid aanpassen (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, 2008).

20 Ibid.

21 Ibid.

22 Ibid.

23 Tweede Kamer der Staten-Generaal, februari 2008

24 Ibid.

25 Ibid.

26 Ibid.



## Defensiebeleid in Afrika

Afrika is geen onbekend terrein voor Defensie. Naast deelname aan VN-missies in Angola in de jaren '90 en Eritrea/Ethiopië in 2000, is de Nederlandse krijgsmacht thans op relatief bescheiden wijze present in Afrika. Er worden momenteel 42 functies vervuld in de twee prioritaire regio's.<sup>27</sup> Daarnaast zijn er defensieattachés ondergebracht bij de Nederlandse ambassades in Ethiopië, Rwanda, Zuid-Afrika, Egypte en de DRC.<sup>28</sup> Wat betreft de militaire bijdrage is er sprake (geweest) van humanitaire initiatieven als het verstrekken van noodhulp en het opzetten van hospitalen in Rwanda en de DRC en levering van beperkte eenheden aan lopende waarnemingsmissies (zoals aan de United Nations Mission in Sudan; UNMIS). Daarnaast verleende Defensie bijstand aan transitieprocessen en het beveiligen van verkiezingen (bijvoorbeeld in de Force de l'Union européenne en République Démocratique du Congo-missie; EUFOR RDC), en was het actief op het gebied van SSR, het ondersteunen van hervormingen van Afrikaanse (geïntegreerde) krijgsmachten en het trainen van manschappen.

Het belang van een militaire bijdrage aan activiteiten en lopende (kleinschalige) missies op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling wordt onderstreept door de Nederlandse regering, getuige de recente Kamerbrieven omtrent geïntegreerd Afrika-beleid.<sup>29</sup> Hierin wordt bijvoorbeeld gesproken over de verlenging van militaire inzet in de United Nations Mission in Sudan (UNMIS), een onderzoek naar personele ondersteuning van de hybride missie (United Nations Mission in Darfur; UNAMID) van de Verenigde Naties en de Afrikaanse Unie, de onderzoeken naar mogelijkheden ten bate van de missie in het kader van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) in Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek en de ondertekening door de minister van Defensie van een aantal Schoklandakkoorden ten bate van het behalen van de MDG's in 2015. In het rapport '*Wereldwijd Dienstbaar*'<sup>30</sup> van het Ministerie van Defensie, wordt tevens ingegaan op fragiele staten waar Defensie een ondersteunende rol voor zichzelf ziet weggelegd op het gebied van conflictpreventie, -management en postconflict wederopbouw.<sup>31</sup>

Defensie onderschrijft het belang van inzet in Afrika, maar het blijft in de eerste plaats een politieke keuze om daar militair op te treden. Een eventueel militair optreden wordt ook getoetst aan het Toetsingskader 2001 en artikel 100 uit de

---

27 Ministerie van Defensie, januari 2008. Nederlandse militaire inzet in Afrika: 34 militairen voor de *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS, Sudan), 1 voor de *Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi mission* (BINUB, Burundi) en 4 in het kader van SSR (Burundi en Mali) en 3 voor *European Union Security Sector Reform Mission* (EUSEC, DRC).

28 In Sudan zou eveneens een defensieattaché worden geplaatst, maar door belemmeringen is dit vooralsnog niet gebeurd. Het ligt wel in de verwachting dat deze er komt, aangezien in februari vanuit Sudan groen licht is gegeven met betrekking tot het toekennen van een militair visum.

29 Zie bijvoorbeeld: Tweede Kamer der Staten-Generaal, april 2007; Tweede Kamer der Staten-Generaal, juni 2007

30 Tweede Kamer der Staten-Generaal, september 2007

31 Inmiddels heeft het ministerie tevens een plan van aanpak opgesteld hoe zij de notitie denkt te gaan implementeren (Tweede Kamer der Staten-Generaal, februari 2008).

Grondwet.<sup>32</sup> De Kamerbrief '*Nederlandse deelname aan vredesmissies*'<sup>33</sup> die op 22 juni 2007 door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Defensie aan de Kamer werd gezonden, maakt helder dat de uitzending van militairen en de toepassing van geweld ook in overeenstemming dienen te zijn met het internationale recht. Dit is overigens tevens als achterliggende eis opgenomen in het Toetsingskader van 2001. Binnen dit Toetsingskader wordt gerefereerd aan het Handvest van de Verenigde Naties waarin wordt gesteld dat gewapend geweld alleen bij uitzondering mag worden toegepast.

Bij een eventuele militaire inzet geeft Nederland er de voorkeur aan om op te treden in multilateraal verband met een autorisatie van de VN Veiligheidsraad. De drie meest voor de hand liggende samenwerkingsverbanden zijn de NAVO, de VN en de Europese Unie (EU). Alledrie de organisaties hebben als mogelijk nadeel dat de politieke besluitvorming niet altijd bijzonder snel verloopt, zelfs in het geval van acute crises. Daarnaast zijn ze afhankelijk van wat de individuele lidstaten op vrijwillige basis aan manschappen en middelen toezeggen, wat ook vaak te wensen over laat. Desondanks vormen deze organisaties met hun ervaring in conflictgebieden belangrijke partners voor Nederland. Militair optreden van Nederland onder de vlag van een regionale organisatie in Afrika, zoals de Afrikaanse Unie, is minder waarschijnlijk, gelet op organisatorische en materiële tekortkomingen. In hoofdstuk 3 zal uitgebreider op de mogelijke samenwerking met deze en andere veiligheidsorganisaties worden ingegaan.

### **Samen effectief optreden**

In het kader van effectief buitenland- en veiligheidsbeleid worden interdepartementaal de krachten gebundeld om de problematiek omtrent veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling in prioritaire regio's aan te kunnen pakken. Hoewel in toenemende mate wordt samengewerkt, impliceert dit niet dat geïntegreerd beleid geheel vlekkeloos tot stand komt.

Met betrekking tot het geïntegreerde beleid valt een tweetal kanttekeningen te plaatsen. Enerzijds is er sprake van een dichotomie tussen beleid en de praktijk. In de praktische uitvoering staat de geïntegreerde aanpak nog veelal in de kinderschoenen, waarbij de verschillende actoren niet altijd even goed zicht hebben op wederzijdse activiteiten. Anderzijds blijkt dat beleidsmatig weliswaar wordt ingegaan op conflictpreventie, maar dat dit in de praktijk veel moeizamer van de grond komt en onderbelicht blijft. In de nieuwe beleidsbrief '*Een zaak voor Iedereen*' van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer wordt hier echter op ingegaan. Hierin wordt de nadruk gelegd op een meer specifieke uitwerking van het concept conflictpreventie in de hoop dat dit de komende kabinetsperiode beter kan worden opgepakt.

---

32 Zie tevens de Kamerbrief *Nederlandse deelname aan vredesmissies* (Tweede Kamer der Staten-Generaal, juni 2007).

33 Ibid.

Een belangrijk document en beleidsmatig vertrekpunt voor interdepartementale samenwerking is de notitie '*Wederopbouw na gewapend conflict*'<sup>34</sup> waar naast Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie tevens Economische Zaken een aandeel in heeft gehad. Deze notitie vormt het algemene vertrekpunt voor verder conflictbeleid. Later is met betrekking tot Afrika ook interdepartementaal een document opgesteld over Nederlandse steun aan de '*African Peace and Security Architecture*' (APSA).<sup>35</sup>

## Conclusie

Hoewel het Nederlands buitenland- en veiligheidsbeleid ten aanzien van Afrika hoofdzakelijk de verantwoordelijkheid is van Buitenlandse Zaken/ Ontwikkelingssamenwerking en Defensie, worden in toenemende mate andere actoren hierbij betrokken. Dit vraagt om meer interdepartementale samenwerking en meer specifieke en scherpere beleidsdocumenten die als basis kunnen dienen voor de implementatie van de Nederlandse bijdrage aan conflictpreventie en conflictbeheersing in Afrika. Zoals de IOB Afrika-evaluatie stelt, is nieuw beleid niet per se wenselijk of noodzakelijk om het beleid te verbeteren. Wel kunnen bepaalde nieuwe beleidsaccenten worden aangebracht, bijvoorbeeld meer aandacht voor fragiele staten, om de Nederlandse bijdrage aan vrede en veiligheid in Afrika effectiever en meer coherent te maken.

---

34 Ministerie van Buitenlandse Zaken, september 2005

35 Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2007 (intern document). Het gaat hierbij aan steun aan de opbouw van de Afrikaanse vredesarchitectuur ofwel aan de Afrikaanse Unie en de African Standby Forces (ASF's).



## INTERNATIONALE SAMENWERKING BIJ MILITAIRE MISSIES IN AFRIKA

---

### Inleiding

Het Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid speelt zich vrijwel volledig af binnen de context van internationale organisaties als de (Verenigde Naties) VN, Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de Europese Unie (EU). Met name wanneer het gaat om militaire inzet, vindt dit vrijwel uitsluitend plaats met een VN-mandaat. Militair optreden onder de vlag van de Verenigde Naties is echter een ander verhaal, gelet op bepaalde tekortkomingen van de VN. Voor een volledig begrip van de context waarin Nederlandse militaire operaties in Afrika zullen plaatsvinden, is inzicht in de samenwerking met en tussen organisaties als de VN en de EU, maar ook met Afrikaanse regionale organisaties als de Afrikaanse Unie (AU) belangrijk. In dit hoofdstuk wordt daarom ingegaan op de positie van de VN wat betreft militaire operaties in Afrika, alsmede op de rol van andere actoren zoals de EU en de AU. Hierbij wordt ook bekeken welke verbeteringen noodzakelijk zijn om de VN effectiever te kunnen laten optreden.

### Internationale samenwerking

Indien er sprake is van militaire inzet geeft Nederland er de voorkeur aan om in de eerste plaats aan te sluiten bij (al lopende) initiatieven van gelijkgezinde landen in multilateraal verband. In het geval van mogelijke ontplooiing van missies streeft Nederland daarbij naar een autorisatie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Ten aanzien van optreden in multilateraal verband is het eerder genoemde drietal VN, NAVO en EU het meest relevant. Deze organisaties hebben - zoals gezegd - enerzijds als nadeel dat de politieke besluitvorming niet altijd vlot verloopt en anderzijds zijn zij afhankelijk van wat de lidstaten op vrijwillige basis aan manschappen en middelen toezeggen.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Hoewel met betrekking tot het reageren op conflicten wereldwijd binnen de VN geldt dat de lidstaten (en daarmee ook Nederland) een zekere 'responsibility to protect' hebben, kan dit in de

Niettemin vormen deze organisaties goede partners voor Nederland, aangezien ze in toenemende mate ervaringen hebben opgedaan in conflictlanden en fragiele staten en ze veelal belangrijke ondersteunende civiele instrumenten en financieringsmiddelen hebben om de conflicten te kunnen beheersen. Samenwerking met een regionale organisatie in Afrika, zoals de Afrikaanse Unie, is daarentegen moeilijker te bewerkstelligen, aangezien deze organisatorisch, in capaciteit en in middelen tekort schiet om daadkrachtig en efficiënt in te kunnen spelen op de instabiliteit en onveiligheid op het continent.

Naast de Verenigde Naties zelf, zijn ook de Afrikaanse Unie en in toenemende mate de Europese Unie door de Veiligheidsraad van de VN gemandateerd én daadwerkelijk actief om in Afrika vredesoperaties uit te voeren. De NAVO is tot op heden nog nauwelijks actief in Afrika, afgezien van enige logistieke steun bij militaire missies buiten NAVO-verband en incidentele piraterijbestrijding in de internationale wateren rond Afrika.

Er vinden op dit moment achttien vredesoperaties in de wereld onder de vlag van de Verenigde Naties plaats, waarvan acht in Afrika. Recentelijk zullen er daar twee bijkomen: Tsjaad/Centraal Afrikaanse Republiek (CAR) en Darfur, welke onder de vlag van de VN in nauwe samenwerking met AU en EU (zogenaamde hybride missie) zullen worden uitgevoerd. Een van de grootste uitdagingen voor de VN is het bijeen brengen van troepen voor VN-vredesoperaties voor al deze missies, en dan met name troepen uit Westerse landen. Nederland heeft sinds de deelname aan de United Nations Mission in Ethiopië and Eritrea (UNMEE) in 2000 niet meer met troepen contingenten aan VN-operaties in Afrika deelgenomen.

## **De VN in Afrika**

De VN hebben tot doel het handhaven van de internationale vrede en veiligheid. De huidige omvang en de complexiteit van de militaire missies zijn zonder precedent. Ruim honderdduizend mannen en vrouwen in uniform zijn thans uitgezonden in deze missies. Veel van de operaties moeten worden uitgevoerd in onherbergzaam terrein, met lange logistieke aanvoerlijnen onder risicovolle omstandigheden. De ervaring heeft geleerd dat zonder betrouwbare staakt-het-vuren akkoorden en politieke processen, er een aanzienlijk risico is dat vijandelijkheden doorgaan of wederom uitbreken waarbij de levens van de vredessoldaten en de bevolking die zij moeten beschermen direct gevaar lopen.

Zoals beschreven zijn recent twee operaties in Darfur en Tsjaad/CAR van start gegaan (of gaan zeer binnenkort van start) onder de vlag van de VN, in nauwe samenwerking met AU en EU. Naast alle politieke en logistieke uitdagingen zijn deze operaties extra complex vanwege de intensieve samenwerking met de

---

praktijk problematisch zijn. Lidstaten kunnen soms een terughoudende positie innemen ten aanzien hun verantwoordelijkheid.

partnerorganisaties AU en EU. Het zal een aanzienlijke inspanning kosten om deze partnerschappen effectief en complementair te laten zijn. Een van de grootste onzekerheden voor VN-vredesoperaties is of er wel of niet troepen beschikbaar kunnen worden gesteld. De laatste jaren is er een tendens dat Westerse landen een minimale inspanning leveren voor VN-operaties in Afrika. Er is een gebrek aan vertrouwen in de capaciteit van de VN om lastige vredesoperaties adequaat aan te sturen. Daarnaast ontbreekt het aan politieke durf of wil om troepen te sturen naar gevaarlijke gebieden. Er is ook een gebrek aan politieke wil om mede de kosten te dragen die verbonden zijn aan de steun aan gebieden en regio's waarmee niet direct nationale belangen gemoeid zijn. Verder hebben Westerse landen vaak militaire verplichtingen elders in de wereld, waardoor er al veel van de militaire capaciteit wordt gevergd.

Al dit soort redenen hebben er toe bijgedragen dat niet de Westerse landen nu de troepenleveranciers zijn in de missies in Afrika, maar vooral Aziatische landen. Er is dus sprake van 'burden shifting' in plaats van 'burden sharing.' Westerse landen zouden echter niet weg mogen lopen voor hun verantwoordelijkheid en zich alleen toeleggen op het ontwikkelen van de 'roadmap' voor vredesoperaties in de Veiligheidsraad. Ze dienen eveneens internationale solidariteit aan de dag te leggen bij de invulling van de verplichting van de VN om de internationale vrede en veiligheid te handhaven. Dat wil zeggen dat men 'boots on the ground' dient te leveren.

Een strategische prioriteit van de VN is de versterking van de samenwerking en de partnerschappen met regionale organisaties. De samenwerking met regionale organisaties zoals de AU, de EU en de Wereldbank wordt steeds intensiever, meer divers en complexer. De VN moet het juiste type partnerschap kiezen, een gezamenlijke vredeshandhavingstrategie ontwikkelen, efficiënte en voorspelbare kaders vaststellen, de gezamenlijke inspanning goed coördineren en de geleerde lessen en de beste implementaties vaststellen. De samenwerking moet gebaseerd zijn op complementariteit.

## **De Afrikaanse Unie**

De AU is de organisatie die als eerste genoemd zou moeten worden als het gaat om handhaving van de vrede op het Afrikaanse continent. Die ambitie is verwoord in haar '*Constitutive Act*' van 2000.<sup>37</sup> Hierin is het mandaat als volgt geformuleerd: 'to take up the multifaceted challenges that confront Africa and its peoples and among others to promote peace, security and stability on the continent.'<sup>38</sup> De AU tracht dat ook te doen, maar is militair noch op strategisch niveau noch op operationeel en tactisch niveau in staat deze vredesoperaties zelfstandig en succesvol uit te voeren.

---

37 *Constitutive Act of the African Union*, juli 2000

38 Ibid.

Een voorbeeld is de African Union Mission in Sudan, Darfur (AMIS) die werd ingezet medio 2004. Deze missie is thans gegroeid tot een sterkte van 7.000 man maar mist, ondanks aanzienlijke financiële steun van de Verenigde Staten (VS) en de EU, de capaciteit, middelen, ervaring en logistieke mogelijkheden om het toegewezen mandaat van de Veiligheidsraad te implementeren. Om in deze situatie verandering te brengen, staat training van stafofficieren voor het AU-hoofdkwartier in het veld hoog op het wensenlijstje van de AU. Op dit terrein gebeurt ook het een en ander. Een voorbeeld is de op- en inrichting van de East African Standby Force conform het model van de Standby High Readiness Brigade dat met steun van Westerse donors wordt uitgevoerd.

Een andere beperkende factor voor militair optreden door de AU is het ontbreken van de autorisatie om onder Hoofdstuk VII van het Handvest van de VN te kunnen opereren. Maar de voornaamste beperking is toch wel het feit dat de AU niet over robuuste bewapening beschikt om een eventuele Hoofdstuk VII missie effectief uit te kunnen voeren. Indien donorlanden de AU graag in staat zien om militair op te kunnen treden, dan dient in de eerste plaats te worden gezorgd voor de nodige financiële middelen om een missie als AMIS te starten en dat vervolgens ook vol te houden.

### **Samenwerking VN met EU, NAVO en Wereldbank**

De samenwerking van de VN met de Europese Unie in Afrika groeit gestaag. In 2003 werd operatie 'ARTEMIS' in de Congolese provincie Bunia door de EU uitgevoerd. Binnen zeer korte tijd werd een EU-troepenmacht met Frankrijk als lead nation uitgezonden. De troepenmacht herstelde zeer snel de orde en veiligheid in Bunia. De inzet verschaftte de VN de nodige tijd om extra troepen te rekruteren voor de versterking van het district Ituri. Na drie maanden werden de EU-troepen echter teruggetrokken. De VN verzochten vervolgens de EU begin 2006 om opnieuw een EU-force te sturen naar de DRC als reserve-eenheid om de Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), indien nodig, tijdens de presidents- en parlementsverkiezingen te ondersteunen. Na drie maanden van overleg zond de EU in september 2006 een EU-contingent, (Force de l'Union européenne en République Démocratique du Congo; EUFOR RDC), om voornamelijk in Kinsjasa te opereren.

Een groot nadeel bleek de onduidelijke Command and Control (C2) regelingen met MONUC en het grote aantal voorwaarden voor inzet die de diverse deelnemende EU-lidstaten stelden. Daarmee kwam de slagvaardigheid danig in het nauw. Opvallend waren de omvangrijke staven op operationeel niveau in Potsdam en op tactisch niveau in Kinsjasa. Een positieve politieke ontwikkeling was dat de EU bereid was de VN op cruciale momenten van een reserve te voorzien. Niettemin werd na drie maanden wederom de EU-force teruggetrokken.



In januari 2008 besloot de Raad van Ministers van de Europese Unie om de aanwezigheid van de VN in Tsjaad/CAR militair te steunen. Thans vindt de joint planning plaats van de multidimensionele ontplooiing in Tsjaad/CAR. De rebellen in Tsjaad hebben reeds de oorlog verklaard aan deze EU-eenheid. Zij beschuldigen Frankrijk, de lead nation, onder meer van partijdigheid.

De rol van de NAVO is wat betreft operaties op het Afrikaanse continent nog zeer gering. Afgezien van beperkte logistieke assistentie en incidentele piraterijbestrijding in internationale wateren is de NAVO tot op heden nauwelijks actief in Afrika. Binnen de NAVO lijkt er ook weinig animo te zijn om daar verandering in te brengen. Desalniettemin zou de NAVO een zeer geschikte samenwerkingspartner kunnen zijn voor VN-missies in Afrika.

De VN hebben het afgelopen jaar ook de dialoog geïntensiveerd met de Wereldbank. Het VN Department of Peacekeeping Operations (DPKO) in New York heeft aanwijzingen opgesteld voor gezamenlijke operationele initiatieven met de Wereldbank. Dit is een belangrijk gegeven, omdat in het bijzonder Afrikaanse landen worden geconfronteerd met uitdagingen die niet alleen politieke en veiligheidsaspecten hebben, maar ook complexe macro-economische en sociale dimensies.

### **Wat hebben de VN nodig?**

Veel VN-vredesoperaties in Afrika hebben een mandaat van de Veiligheidsraad dat hen in staat stelt te opereren volgens Hoofdstuk VII van het Handvest van de VN: 'to use all necessary means to implement the mandate.'<sup>39</sup> Dit geldt momenteel voor de missies in de DRC, Sudan, Liberia, Tsjaad/CAR en Somalië. Het impliceert dat de militaire component van de missie zwaar bewapend dient te zijn. Veel operaties moeten worden uitgevoerd in moeilijk, onherbergzaam terrein waardoor men te maken krijgt met ingewikkelde logistieke aanvoerlijnen en omstandigheden. Het potentiële inzetgebied is vaak ook buitengewoon groot. Het aantal troepen dat wordt toegewezen door de Veiligheidsraad is nooit voldoende om die gebieden fysiek volledig te kunnen beheersen. In veel conflictgebieden is de infrastructuur, niet alleen wegen en bruggen, maar ook elektriciteits- en watervoorzieningen, verwoest of nauwelijks te gebruiken. Dat stelt eveneens eisen aan de samenstelling en de (civiele) logistieke capaciteiten van de VN-troepenmacht in zulke gebieden. Juist in de gebieden waar moet worden geopereerd onder risicovolle omstandigheden moet een beroep worden gedaan op militaire logistieke middelen zoals genie, airfield services enzovoort. Flexibiliteit in optreden is daarbij erg belangrijk.

Teneinde aan deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden én alle VN-operaties te kunnen aansturen en ondersteunen, is vorig jaar – als een van de eerste maatregelen van de nieuwe VN secretaris-generaal Ban Ki Moon – een

---

39 *Charter of the United Nations*, (n.d).

aanvang gemaakt met de reorganisatie van de DPKO in New York. Onder meer is de logistieke ondersteuning van VN-vredesoperaties gereorganiseerd in het Department of Field Support (DFS) en is de planningcapaciteit van de Militaire Adviseur (MILAD) aanzienlijk uitgebreid. Voorts is de politiek-militaire planningcapaciteit voor joint operaties met de AU versterkt door een aanzienlijke personele uitbreiding voor de VN bij de AU. Ook zijn er liaisonofficieren uitgewisseld met zowel de AU als de EU.

In de behoefte aan infanterie-eenheden in de diverse VN-missies kan in de meeste gevallen worden voorzien ondanks de terughoudendheid van de Westerse landen. Het is echter een opgave om landen te vinden die troepen kunnen leveren die voldoen aan de eisen van de VN en die onder Hoofdstuk VII van het Handvest kunnen opereren. Ook de behoefte aan stafofficieren en militaire waarnemers (zoals de United Nations Military Observers; UNMO) kan kwantitatief worden afgedekt. Hier spelen echter eveneens de kwalitatieve eisen die de VN aan zulke functionarissen stelt een belangrijke rol. De 'enabling forces' zijn een andere zaak. Dit zijn eenheden die het mogelijk moeten maken dat de vredesoperaties logistiek en tactisch kunnen worden uitgevoerd. Daar is een groot gebrek aan, waarbij opgemerkt moet worden dat dit ook het geval is bij NAVO- en EU-operaties en bij de operaties in Irak. Wat dat betreft zou het Nederlandse Ministerie van Defensie wellicht kunnen onderzoeken of hier niet een herschikking van prioriteiten voor de Nederlandse krijgsmacht kan worden aangebracht. Verderop in dit rapport zal daar nader op worden ingegaan.

Thans wordt de laatste hand gelegd aan de samenstelling van een VN-troepenmacht voor Darfur en een EU-troepenmacht voor Tsjaad/CAR. Voor deze laatste operatie geldt een tijdslijn van een jaar waarna het de bedoeling is dat de VN de taken zullen overnemen. Knelpunten bij de samenstelling van de VN-troepenmacht voor Darfur zijn:

- Wegtransportmiddelen. Met name middelen voor zwaar transport zijn benodigd om de lange aanvoerlijnen te overbruggen.
- Helikopters. Transport-, gevechts- en verkennings-/C2-lichte helikopters zijn benodigd om het mandaat adequaat onder Hoofdstuk VII van het handvest te kunnen uitvoeren.
- 'Multi functional logistics.' Er is een gebrek aan personeel voor Movement Control (Movecon) en aan bevoorradingspersoneel op de logistieke hoofdbasis.
- Geniecapaciteit. Zowel horizontale (weg en water) als verticale genie (constructie) capaciteit is benodigd.
- Aerial surveillance. Om een gebied als Darfur te kunnen bestrijken is aerial surveillance capaciteit noodzakelijk. Dat kan gecombineerd worden met 'rapid reaction capacity' teneinde de bevolking optimaal te kunnen beschermen.
- Verbindingseenheden. Militaire verbindingseenheden moeten samen met de civiele VN-verbindingsfunctionarissen de communicatie binnen de missie verzorgen.

- Intelligence capaciteit. Intelligence is onontbeerlijk voor militaire besluitvorming.
- Medische voorzieningen. Goed uitgeruste militaire Level II capaciteiten die ook de mogelijkheid hebben om, indien nodig, directe medische hulp te verlenen aan de lokale bevolking in aanvulling op aanwezige inspanningen door NGO's.

De ervaring leert dat de knelpunten met betrekking tot de missie in Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek tevens vrijwel één op één van toepassing zijn op andere vredesoperaties in Afrika.

### **Betekenis voor Nederland**

De geconstateerde knelpunten bij militaire operaties in Afrika in VN-, EU-, of AU-verband verdienen de aandacht bij het bepalen van het beleid ten aanzien van een mogelijke Nederlandse militaire inzet in Afrika. De knelpunten zijn vooral van kwalitatieve aard; het aanbod en de inzet van standaard infanterie-eenheden is geen probleem, maar aan specialistische eenheden is een gebrek. Logistieke ondersteuning, intelligence en genietaken zijn voorbeelden van specialisaties waar bij VN-missies in Afrika een structureel tekort aan is – hetgeen overigens niet uitsluitend in Afrika het geval is. Wil Nederland een effectieve bijdrage leveren aan vrede en veiligheid in Afrika, dan vormen bijdragen op genoemde terreinen een uitgelezen kans om een belangrijke bijdrage te leveren aan het succes van missies. Of de Nederlandse krijgsmacht zelf voldoende capaciteit heeft om deze specialistische militaire steun te leveren, is een andere vraag. Bij andere missies, zoals de huidige operatie in Afghanistan, worden immers tekorten op dezelfde terreinen geconstateerd. Wil Defensie zich in Afrika (en wellicht ook elders) meer profileren dan verdient het aanbeveling om meer te investeren in deze veelgevraagde specialistische capaciteiten. In Hoofdstuk 5 zal nader worden ingegaan op deze en andere specifieke inzetmogelijkheden voor de Nederlandse krijgsmacht in Afrika.

### **Conclusie**

Wat betreft internationale samenwerking bij militaire inzet in Afrika vormen de VN, de EU en de AU de belangrijkste partnerorganisaties voor Nederland. De militaire operaties die door deze organisaties worden uitgevoerd, kennen echter nog de nodige knelpunten. Wil Nederland een belangrijke bijdrage leveren aan de effectiviteit van missies, dan is het zinvol om de aandacht te richten op deze knelpunten. Indien Nederland er voor kiest om juist deze problemen aan te pakken, zijn extra investeringen nodig op het terrein van logistiek, intelligence en genie.



## AFRIKAANSE REGIO'S ONDER DE LOEP: CRISES EN INTERVENTIES

---

### Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 vermeld, richt deze studie zich op Afrikaanse staten waar militaire interventie in de breedste zin van het woord denkbaar is. Hoewel het Nederlandse beleid ten aanzien van Afrika zich vooral richt op het Grote Merengebied en de Hoorn van Afrika, zal deze studie zich dus niet louter tot deze twee regio's beperken. Dit hoofdstuk bevat analyses van de verschillende Afrikaanse regio's of landen waar een militaire inzet, in wat voor vorm dan ook, voorstelbaar is. De analyses zijn geordend van noord naar zuid en beginnen dus bij Noord-Afrika en eindigen in Zuid-Afrika. Iedere analyse wordt afgerond met algemene conclusies en een tekstblok waarin de volgende vragen kort worden behandeld: Wat is de problematiek in het land of de regio? Wat zijn de consequenties hiervan voor Nederland? Welke hulpvraag kan er komen, wat zouden goede partners in interventies zijn en wat zijn mogelijke risico's?

Wat betreft de keuze voor enkele specifieke landen: zowel noordelijk als zuidelijk Afrika worden doorgaans als de meest stabiele regio's op het continent gezien. Niettemin spelen in de Maghreb diverse problemen. De sociaal-economische situatie in de regio wordt door experts als mogelijke voedingsbodem voor terrorisme gezien. Door het politieke klimaat, het onherbergzame gebied en de poreuze grenzen vormt de regio bovendien een potentiële schuilplaats voor terroristische en criminele organisaties. Er is derhalve ervoor gekozen om Algerije in de analyse op te nemen, aangezien in dit land de problematiek van de Maghreb het duidelijkst aan het licht komt. Te denken valt aan de spanningen in de regio Kabylië en aan de grote bomaanslagen in Algiers in december 2007.

De achterliggende gedachte om Zimbabwe in de studie op te nemen, is dat het land een uitzondering vormt in het eveneens relatief stabiele zuiden van Afrika. De politieke spanningen in dit autoritair geleide land worden nu nog onderdrukt, maar het regime zou de controle bij eventuele verkiezingen snel

kunnen verliezen. Ook de dramatisch slechte economische situatie kan elk moment tot geweldsuitbarstingen leiden.

Zuid-Afrika is in de studie opgenomen aangezien het een belangrijke speler is op het gebied van vrede en veiligheid in Afrika. Het land geldt als invloedrijk, zowel op economisch, politiek als militair gebied. Wat betreft dat laatste, Zuid-Afrika levert een relatief omvangrijke bijdrage aan militaire missies op het continent. China krijgt ook specifieke aandacht omdat het een belangrijke actor is in (potentiële) conflictgebieden. Met name de Chinese militaire activiteiten en de sterk groeiende Chinese politieke en economische invloed op het continent verdienen aandacht. Deze invloed kan consequenties hebben en aanknopingspunten bieden voor mogelijke Nederlandse militaire inzet in Afrika.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie in vier stappen. Allereerst zal aan de orde komen wat in Afrika de grootste veiligheidsproblemen zijn. Vervolgens wordt bekeken wat de consequenties daarvan voor Nederland zijn. Daarna wordt overwogen wat de mogelijke vraag om militaire hulp vanuit Afrika zou kunnen zijn, of Nederland die hulp zou kunnen bieden en met welke eventuele partners, en wat de belangrijkste risico's zijn. Tot slot wordt aan de hand van het huidige Nederlandse buitenland-, veiligheids- en ontwikkelingsbeleid bekeken ten aanzien van welke landen de kans aanzienlijk is dat een concreet appèl op Defensie wordt gedaan om een militaire bijdrage te leveren.

## **ALGERIJE**

### **Inleiding**

De staten in Noord-Afrika, met name de zogenoemde Maghreb-landen, zijn in vergelijking met andere delen van Afrika redelijk stabiel te noemen. Niettemin kent ook deze regio diverse (veiligheids-) problemen. Ter illustratie wordt hier ingegaan op Algerije. Momenteel is Algerije wellicht de meest instabiele staat in de Maghreb, maar de meeste andere landen in deze regio kennen vergelijkbare problemen en het risico van verdere regionale instabiliteit is dan ook niet ondenkbaar.

### **Binnenlandse onrust**

Het langdurige binnenlandse conflict in Algerije begon in 1992. Het afgelasten van de verkiezingen in dat jaar, waarvoor de toen nieuwe islamitische partij, Front Islamique du Salut (FIS) als gedoodverfde winnaar werd gezien, wordt als beginpunt van het gewelddadige binnenlandse conflict beschouwd. De

sociaal-economische problemen waarmee Algerije vanaf de jaren tachtig te kampen had, vormden echter de aanloop naar deze uitbarsting.<sup>40</sup> Het hardhandige optreden van de Algerijnse veiligheidsorganisaties bij protesten tegen de afgelaste verkiezingen leidde tot een volksopstand, en al snel begonnen islamitische militante groeperingen met een georganiseerde strijd tegen de Algerijnse staat. De militanten vormden echter geen eenheid, maar bleven verdeeld over zowel doelen als middelen van de strijd.

Vooraf in 1997 en 1998 vonden er bloedige massamoorden plaats, die met name aan de militante groepering *Groupe Islamique Armé* (GIA) werden toegeschreven. De wreedheden van de GIA leidden echter tot het uiteenvallen van deze organisatie en maakten de weg vrij voor het uitroepen van een staakt-het-vuren door de militaire vleugel van het FIS, in september 1997.<sup>41</sup> Vooraf sinds de verkiezingsoverwinning van president Mohamed Bouteflika in 1999 is de rust in Algerije min of meer teruggekeerd, al is er nog steeds een splintergroepering van de GIA actief, de *Groupe Salafiste pour la Predication et le Combat* (GSPC). Het binnenlandse conflict kostte tot nu toe meer dan 100.000 levens. De noodtoestand, ingesteld in 1992, is overigens nog steeds van kracht.

### **Politieke situatie**

Het militaire apparaat vervult binnen de politiek in Algerije een belangrijke rol. De meeste presidenten die Algerije sinds de onafhankelijkheid hebben geleid, hadden een militaire achtergrond of werden gesteund door militairen. Hoewel de grondwet van 1989 de macht van de krijgsmacht formeel heeft ingeperkt tot het verdedigen van de staat, blijven militairen belangrijke politieke spelers.

In het politieke systeem is de macht sterk gecentraliseerd en grotendeels in handen van de president. Het presidentschap en de krijgsmacht zijn echter nauw met elkaar verbonden. Mede doordat veel Algerijnse burgers menen dat de macht van de president ernstig wordt ingeperkt door de invloed van de krijgsmacht, heeft Algerije te maken met een bevolking die weinig vertrouwen heeft in de politiek. De verkiezingen van 2002, 2004 en 2007 kenden een zeer lage opkomst – bij de parlementsverkiezingen in mei 2007 kwam amper een derde van de kiesgerechtigden stemmen. De bevolking meent dat verkiezingen voor het parlement min of meer zinloos zijn als alle macht bij de president ligt. De regering wordt bovendien beschouwd als bijzonder corrupt, niet-transparant, en niet ter verantwoording te roepen. Volgens de International Crisis Group (ICG) zou president Bouteflika de grondwet willen veranderen om ook na afloop van zijn zittingstermijn in 2009 aan de macht te kunnen blijven.<sup>42</sup>

---

40 Testas, 2002(a); Testas, 2002(b)

41 International Crisis Group, 2004

42 International Crisis Group, 2002; Mohsen-Finan, juli 2007

## Politiek van verzoening

President Bouteflika heeft sinds zijn aantreden een politiek van verzoening gevoerd. In zowel 1999 als in 2005-2006 heeft hij een tijdelijke amnestieregeling ingesteld voor islamitische militanten en leden van de veiligheidsdiensten die betrokken waren bij bloedvergieten tijdens de burgeroorlog (mits hun daden niet al te ernstig waren). Hoewel deze amnestieregelingen leidden tot het verbeteren van diplomatieke contacten met het buitenland, hebben mensenrechtenorganisaties er kritiek op geleverd.<sup>43</sup> Onder de amnestieregeling van 2006 zijn 2.500 militanten vrijgelaten, waarvan sommigen ervan worden verdacht zich opnieuw te hebben aangesloten bij militante groeperingen.<sup>44</sup>

Feit is dat het geweld en de terroristische aanslagen in Algerije sterk zijn afgenomen sinds het aantreden van Bouteflika. Een groot deel van de Algerijnse bevolking beschouwt hem daarom wél als brenger van vrede en stabiliteit.<sup>45</sup> De economische vooruitzichten zijn eveneens verbeterd sinds zijn aantreden. Dit geldt echter alleen voor het macro-economische niveau, niet voor het micro-economische. Werkloosheid, armoede en huisvestingsproblemen zijn aan de orde van de dag – zo leefde 25 procent van de bevolking onder de armoedegrens in 2005.<sup>46</sup>

## Regionale onrust: Kabylië

In 2001 vond in de regio Kabylië, een gebied waar vooral Berbers wonen, een reeks gewelddadige incidenten plaats. De aanleiding voor deze gewelddadige onlusten vormde een incident waarbij een student om het leven kwam nadat hij door de politie was gearresteerd. De Kabyliërs demonstreerden voor officiële erkenning van hun taal, meer autonomie en een economisch ontwikkelingsplan voor hun regio.<sup>47</sup> De politie reageerde met geweld op deze demonstraties, waardoor de onlusten verder toenamen. Voor zover bekend kwamen 123 mensen om het leven in wat bekend kwam te staan als ‘de Zwarte Lente.’ Uiteindelijk deed de president enkele belangrijke concessies, zoals het erkennen van de taal van de Kabyliërs als een van de nationale talen van Algerije. Dit betekende echter niet het einde van de spanningen in de regio of van de moeizame relatie tussen Algiers en de Kabylishche minderheid.

---

43 Human Rights Watch, maart 2006; Goldstein, april 2006

44 United States Department of State, oktober 2007

45 Szmolka, 2006

46 Zie bijvoorbeeld: Entelis, 2005

47 International Crisis Group, 2003



## Islamitische militanten en terrorisme

De GSPC wordt beschouwd als de gevaarlijkste nog bestaande islamitische militante organisatie in Algerije, nadat de GIA in 2005 min of meer is opgehouden te bestaan. De GSPC bestaat naar schatting uit 600 tot 800 strijders, zowel in Algerije als in Europa.<sup>48</sup> De groepering heeft tot doel het vestigen van een islamitische staat in Algerije. De Algerijnse strijdkrachten hebben de GSPC fel bestreden en in 2006 was ze enkel nog actief in een klein gebied ten oosten van Algiers.

In september 2006 sloot de GSPC zich formeel aan bij Al-Qaida. Kort daarna, in oktober 2006, voerde ze de eerste bomaanslag in twee jaar in Algiers uit, en een paar dagen daarna legde ze een hinderlaag op een militaire patrouille. In januari 2007 veranderde de groepering haar naam in 'Al-Qaida in de islamitische Maghreb.' Het is overigens de vraag wat de betekenis van deze naamsverandering is; sommige commentatoren menen dat het een PR-stunt is om de beweging te kunnen revitaliseren en dat een sterke band tussen de GSPC en Al-Qaida twijfelachtig is.<sup>49</sup> Echter, de naamsverandering zou ook kunnen aangeven dat de GSPC van een Algerijnse militante groepering in een transnationale terreurorganisatie aan het veranderen is.<sup>50</sup> Analisten twijfelen echter over de kracht van de GSCP en zijn sceptisch over de mogelijkheden van de voormalige GSCP om een netwerk te vormen in Noord-Afrika. Tot nu toe heeft de GSPC ook enkel aanslagen in Algerije zelf uitgevoerd, en lijkt het voornaamste doel nog steeds het omverwerpen van de regering te zijn.

Gedurende 2007 is de onveiligheid in Algerije toegenomen door de veelvuldige aanslagen door deze groepering. De voormalige GSPC heeft veel van haar oude tactieken gehandhaafd, zoals het aanvallen van veiligheidstroepen, maar heeft ook tactieken van Al-Qaida overgenomen, zoals het doelgericht aanvallen van buitenlanders en het plegen van zelfmoordaanslagen. In december 2007 werd onder meer een zelfmoordaanslag gepleegd op een gebouw van de Verenigde Naties (VN). De aanslag op VN-medewerkers geeft aan dat de voormalige GSPC zich nu ook richt op internationale doelen.

Hoe groot de werkelijke rol van Al-Qaida in de Maghreb-landen is, blijft voorsnog onduidelijk. Niettemin lijkt de onveiligheid in Noord-Afrika groeiende. De uitgestrektheid van de Sahara en de poreuze grenzen van de Noord-Afrikaanse landen maken het gebied aantrekkelijk voor terroristen en criminelen. De voormalige GSPC wordt verondersteld banden te hebben met militante groeperingen in bijvoorbeeld Libië, Tunesië en Marokko.<sup>51</sup> Sommige onderzoekers wijzen er echter op dat militante groeperingen in de Maghreb-landen ideologisch weliswaar veel gemeen hebben, maar operationeel minder.<sup>52</sup>

---

48 BBC News, september 2007

49 The Economist, augustus 2007

50 Guidère, november 2006; Council on Foreign Relations, februari 2007; Botha, februari 2007

51 Council on Foreign Relations, februari 2007

52 Mohsen-Finan, juli 2007

Recentelijk is overigens ook een tweede militante groepering in Noord-Afrika (in dit geval in Libië) toegetreden tot het Al-Qaida-netwerk - in ieder geval in naam. Het risico bestaat dat de naamsverandering van de GSPC deze en vergelijkbare organisaties in Noord-Afrika en de Sahara nieuw leven inblaast, en wellicht leidt tot onderlinge samenwerking onder de vlag van Al-Qaida. Er is eveneens toenemende zorg dat er vanuit Noord-Afrika terreuraanslagen in Europa worden voorbereid.<sup>53</sup>

### **Risicofactoren in Algerije**

Er zijn drie belangrijke factoren die bijdragen aan instabiliteit in Algerije: spanningen rond Berbers en andere niet-Arabische minderheden, publieke ontevredenheid over het politieke en sociaal-economische beleid, en terrorisme. De spanningen rond minderheden zoals in Kabylië vormen de kleinste bedreiging voor vrede en veiligheid in Algerije. De bedreiging is beperkt gezien de politieke dialoog tussen Algiers en de regio, maar ook omdat, mocht er hernieuwde onrust ontstaan, dit waarschijnlijk beperkt zal blijven tot deze regio. De lage opkomsten bij verkiezingen in 2007 geven aan dat de Algerijnse bevolking weinig vertrouwen heeft in het politieke systeem of in de mogelijkheid om het beleid via de stembus te beïnvloeden. Ook al toont de Algerijnse economie prachtige groeicijfers dankzij de gestegen olie- en gasprijzen, de werkloosheid is nog altijd bijzonder hoog en de levensstandaard relatief laag. Circa 70 procent van de bevolking is jonger dan dertig jaar en het percentage werklozen wordt onder deze groep geschat op maar liefst 75 procent.<sup>54</sup> De combinatie van deze politieke en sociaal-economische factoren kan mogelijk nieuwe onrust veroorzaken. Hoewel hernieuwde rellen en gewelddadigheden wellicht niet onmiddellijk grensoverschrijdende effecten zullen hebben, kunnen ontevreden, werkloze jongeren wel een mogelijke rekruteringspoule voor terroristische organisaties vormen.

Een reëel gevaar dat internationale consequenties kan hebben, is de mogelijke samenwerking tussen verschillende islamistische terreurorganisaties in de Maghreb, al dan niet onder de vlag van Al-Qaida. Deze ontwikkeling dient nader onderzocht en in de gaten gehouden te worden om een betere inschatting van deze dreiging te kunnen maken.

Naast deze drie risicofactoren dienen nog enkele, op het oog minder prangende, veiligheidsrisico's te worden genoemd. Algerije kampt niet alleen met binnenlandse conflicten, maar is ook betrokken bij conflicten buiten de landsgrenzen. In het conflict in de Westelijke Sahara, bijvoorbeeld, verleent Algerije steun aan de Polisario-beweging. Dit conflict is de afgelopen jaren min of meer 'bevroren' en lijkt niet snel opnieuw tot een uitbarsting te zullen komen. Mede in het licht van dit conflict en als gevolg van een grensgeschil is

---

53 The Economist, februari 2007; The Economist, oktober 2007

54 Reuters Alertnet, oktober 2007

de relatie met het buurland Marokko bijzonder slecht. De belangrijkste externe bedreigingen voor Algerije hebben betrekking op de oncontroleerbaarheid van de grenzen rond het zuiden van het land. Het gebied dat de Westelijke Sahara, het noorden van Mauretanië en het zuiden van Algerije bestrijkt, wordt steeds meer een zone voor smokkel en andere criminele activiteiten door het gebrek aan samenwerking tussen de veiligheidsdiensten van de landen in dit gebied. Tenslotte is het niet uitgesloten dat Algerije last ondervindt van de strijd van Toearegs in het grensgebied van Mali en Niger. Het lijkt echter niet waarschijnlijk dat de toenemende grensoverschrijdende criminaliteit of de strijd van de Toearegs een ernstige destabiliserende invloed op Algerije zullen hebben.

## **Conclusie**

Algerije is een land waar het risico van instabiliteit onmiskenbaar aanwezig is. De belangrijkste oorzaken zijn de politieke en sociaal-economische ontevredenheid onder de bevolking en de aanwezigheid van militante groeperingen, inclusief islamistische terreurorganisaties. Wat dat betreft verschilt Algerije niet wezenlijk van de andere Maghreb-landen, waar vergelijkbare problemen spelen.

In hoeverre de internationale gemeenschap een rol kan spelen bij het voorkomen van instabiliteit, verdient nader onderzoek. Op het eerste gezicht ligt er vooral een taak voor diplomaten. Zij zouden de machthebbers kunnen overtuigen politieke en economische hervormingen door te voeren, om zodoende de ontevredenheid onder de bevolking te verminderen. Wellicht valt er ook te denken aan nauwere samenwerking op het terrein van inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terreurorganisaties. Dit zijn tevens de belangrijkste veiligheidsproblemen in Algerije die op dit moment voor Europa het meest relevant zijn.

### *Problematiek*

Ondanks de inkomsten uit olie en gas blijft het slecht gesteld met de sociaal-economische situatie van de gemiddelde Algerijn. De populariteit en legitimiteit van de regering van president Bouteflika is gering. De aanhoudende ontevredenheid vormt een potentiële voedingsbodem voor militanten en terroristen. De moeilijk te controleren grenzen in het zuiden van het land vergroten de mogelijkheden voor criminele en terroristische organisaties om op Algerijns grondgebied activiteiten te ontplooiën.

### *Consequenties voor Nederland*

Hernieuwde instabiliteit in Algerije heeft, gelet op de nabijheid van Algerije, repercussies in Europa. Te denken valt aan illegale migratie of aan terrorisme. Aan Al-Qaida gerelateerde terroristische groeperingen zijn nog steeds actief in

Algerije en lijken steeds meer samen te werken met andere groeperingen in de regio. Tevens zijn er verbindingen met cellen en individuen in Europa. Aangezien Algerije een belangrijke gasleverancier is, zou hernieuwde instabiliteit in Algerije de gasprijs kunnen opdrijven waarvan ook Nederland gevolgen zal ondervinden.

#### *Hulpvraag, partners en risico's*

De rol van Defensie in Algerije zal waarschijnlijk met name beperkt blijven tot een eventuele bijdrage aan SSR en samenwerking met inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de strijd tegen terrorisme en criminele activiteiten. Aangewezen partners bij dergelijke interventies in Algerije zijn de VN, zelf onlangs het doelwit van een aanslag van AQIM, en de gewezen koloniale macht Frankrijk. Welke inmenging dan ook in Algerije kan gezien worden als 'kolonialisme' en leiden tot weerstand in het land zelf en in de moslimwereld als geheel.

#### *Nederlandse militaire aanwezigheid in Noordelijk Afrika*

##### **Voormalige missies / Bijdragen:**

MFO (Multinational Force and Observersmission in Egypte aan de grens met Israël)	O.a ondersteunen van MFO op het gebied van verbindingen en grensposten controles. Daarnaast optreden als liaison van lokale (militaire) politie.	2622 militairen	6 maart 1982 – 1 mei 1995
UNEF-I	Ondersteunen van de inlichtingensectie.	1 militair	12 november 1956 – 28 december 1956

##### **Huidige missies / Bijdragen**

Defensie attaché Egypte (Caïro)	1 militair	1993 - heden
------------------------------------	------------	--------------

## **WEST-AFRIKA**

### **Inleiding**

In deze paragraaf over West-Afrika wordt gekeken naar (potentiële) conflicten in twee regio's - de Sahel en de Golf van Guinee - en naar de landen die of zelf geconfronteerd worden met internationale militaire aanwezigheid (Ivoorkust) of die een belangrijke bijdrage leveren aan militaire missies elders op het continent (Ghana en Nigeria). Vervolgens wordt gekeken naar initiatieven voor samenwerking op het gebied van vrede en veiligheid in dit deel van Afrika.

## De Sahel

De Sahel, het gebied tussen Mauretanië in het westen en Sudan in het oosten wordt wel omschreven als een gordel van instabiliteit. De meeste landen in deze regio behoren tot de minst ontwikkelde ter wereld, zoals Mali, Niger en Tsjaad.<sup>55</sup> De overheden van deze landen hebben slechts beperkte controle over hun immense grondgebieden – de meeste landen zijn twee keer zo groot als Frankrijk. De bevolking is verdeeld over diverse taalgroepen en stammen, en in vrijwel alle landen is regelmatig sprake van spanningen of zelfs gewelddadige conflicten tussen bevolkingsgroepen. De belangrijkste factoren voor instabiliteit worden hieronder beschreven.

### *Factoren voor instabiliteit*

De belangrijkste factor van instabiliteit zijn sociaal-economische problemen in de landen van de Sahel. De landen kennen zeer snel groeiende bevolkingen, maar hebben geen middelen en ontberen de structuur om die bevolkingen van voldoende gezondheidszorg, scholing en werk te voorzien.

De tweede factor is de combinatie van milieudegradatie, klimaatverandering en natuurrampen. Denk aan langdurige droogtes, erosie en sprinkhanenplagen. Hierdoor neemt de druk op bebouwbare grond extreem toe, met alle potentiële conflicten van dien, bijvoorbeeld tussen veetelers die op zoek zijn naar nieuwe weidegronden en akkerbouwers voor wie de komst van kuddes een directe bedreiging vormt voor hun marginale bestaan.

Een derde factor voor instabiliteit in de regio is islamistisch extremisme. De Islam, de religie van meer dan negentig procent van de bevolking, is zowel een bindende factor als een die de bevolking verdeeld. Er bestaat een jihadistische bedreiging van groeperingen die in de aangrenzende Maghreb actief zijn (zie vorige paragraaf) met vertakkingen in de Sahel regio. Daarnaast had Mauretanië recent te maken met enkele aanslagen door jihadistische terreurcellen. Volgens het reisadvies voor dit land van het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan ‘na de moord op vier Franse toeristen en de overval op een legerkamp eind december 2007, gevolgd door een schietpartij bij de Israëlische ambassade, [...] het risico van een terroristische aanslag niet worden uitgesloten.’<sup>56</sup> Mede daarom werd de rally Paris-Dakar voor 2008 zelfs verplaatst naar Zuid-Amerika.

Behalve tegen het Westen gekeerde en internationaal opererende terroristische organisaties heeft de regio ook te maken met niet-gewelddadige islamisten, zoals de Izala in Niger en Mali. Deze beweging, die beïnvloed wordt door het wahabisme, versterkt haar gezag en invloed door onderwijs en sociale hulp aan te bieden daar waar de overheid het laat afweten. Op een wijze die lijkt op de Calvinistische opstand, wijst de Izala bestaande religieuze gewoonten en

55 De volgende landen worden in deze paper tot de Sahellanden gerekend: Mauretanië, Senegal, Gambia, Mali, Burkina Faso, Niger en Tsjaad.

56 Ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 februari 2008

hiërarchieën af en streeft de beweging naar een ander economisch bestel waarin moslimgemeenschappen wel deelnemen aan de wereldeconomie, maar zonder zich te moeten aanpassen aan Westerse waarden.<sup>57</sup> De Izala worden financieel gesteund door diaspora gemeenschappen die uitgeweken zijn naar Sudan en Saoedi-Arabië. Vooralsnog zijn geen directe banden geconstateerd tussen deze en andere niet-gewelddadige islamisten en internationaal opererende Al-Qaida-achtige organisaties.

#### *Specifieke problemen*

Een van de grootste problemen in de Sahel is de georganiseerde illegale handel, vaak geleid door grensoverschrijdende netwerken die samenwerken met de door corruptie geteisterde overheid (leger, politie, douane, etc.). Deze smokkelpraktijk vormt de belangrijkste bron van inkomsten voor zowel criminele organisaties als corrupte overheidsdienaren. Het betreft handel in wapens, sigaretten, mensen en drugs, langs zee- en woestijnroutes. Deze illegale tak van de economie is diep geworteld in de samenleving en maakt gebruik van traditionele sociale netwerken.<sup>58</sup> De georganiseerde illegale handel in de Sahel regio is tevens verbonden met internationale, zo niet mondiale, netwerken van georganiseerde criminaliteit. Zo zijn er banden met Zuid- en Oost-Europa (mensenhandel en wapenhandel) en met Zuid-Amerika (drugshandel<sup>59</sup>).

Een ander relevant specifiek probleem is de spanning tussen Toearegs (en andere bevolkingsgroepen aan de noordrand van de Sahel) en de overheden van Mali en Niger. Sinds de onafhankelijkheid van beide landen is regelmatig sprake van gewelddadigheden of opstanden. De Toearegs menen dat ze achtergesteld worden door de heersende elites in respectievelijk Bamako en Niamey. Daarnaast willen ze meer profiteren van de winsten die gemaakt worden met de grondstofwinning (uranium) in 'hun' woongebieden in het noorden. In de jaren negentig leidden de spanningen en grieven tot een opstand in beide landen. Dit eindigde in vredesakkoorden in 1995 in Niger, en in 1998 in Mali, waarbij de overheden onder andere meer economische ontwikkeling en versterking van het lokale bestuur beloofden.

De Toearegs klagen over de slechte naleving van deze akkoorden en sinds februari 2007 is het weer onrustig in Niger. De gewelddadige acties van de leden van de Mouvement des Nigériens pour la Justice (MNJ) nemen in aantal en in kracht toe. Ze gijzelden onder meer een aantal regeringssoldaten en buitenlandse werknemers van mijnbouwbedrijven. De MNJ wordt ook beschuldigd van het leggen van mijnen. Ondanks binnenlandse en buitenlandse politieke druk weigert de regering met de politieke tak van de MNJ in gesprek te gaan. Ook buurland Mali neemt ten aanzien van de MNJ een hard standpunt in en beschuldigt de groepering van het schenden van haar grondgebied. Een nieuwe factor in het conflict is de training van het Nigeriaanse leger door de

---

57 Charlick, september 2004

58 Mortimore, 1999

59 United Nations Office on Drugs and Crime, oktober 2007.

Verenigde Staten in het kader van de Trans-Sahara Counter Terrorism Partnership (TSCTP), waarin ook Mali participeert.

### **Golf van Guinee**

De Golf van Guinee - die zich grofweg uitstrekt van Liberia tot Angola - is een belangrijk doorvoer gebied voor energietransporten en de illegale handel in drugs, mensen en wapens. Tegen deze achtergrond is controle op het maritieme verkeer in Golf van Guinee van groot belang voor Europa en voor de aangrenzende landen. De vrede en veiligheid van die landen wordt bedreigd door de drugshandel die steeds verder doordringt in politieke kringen en overheidsorganisaties, zoals douane, politie en strijdkrachten. De handel in mensen is nauw verbonden met de drugshandel. Veelal gaat het om dezelfde criminele organisaties.

De maritieme veiligheid van het gebied is ook van groot belang voor de zich uitbreidende olie- en gaswinning voor de kust. De ontginning van deze energiebronnen heeft geleid tot bilaterale spanningen tussen Equatoriaal Guinee, Gabon en Kameroen en tussen Nigeria en Kameroen. In sommige gevallen was zelfs sprake van gewelddadige incidenten rond maritieme patrouilles. Tenslotte wordt de Golf van Guinee regelmatig geconfronteerd met piraterij. Volgens het Internationaal Maritiem Bureau is dit zeegebied het op een na onveiligste ter wereld (na de kust van Somalië).<sup>60</sup> Zo werden in 2005 21 gevallen van piraterij bij het Bureau gemeld.<sup>61</sup> Het aantal niet officieel geregistreerde gevallen ligt waarschijnlijk veel hoger.

### **Ghana**

In Ghana staan presidentsverkiezingen gepland voor december 2008. Het is te verwachten dat politieke spanningen in het land de maanden daarvoor zullen toenemen. De strijd binnen en tussen de twee belangrijkste partijen, de heersende New Patriotic Party (NPP) en de National Democratic Congress (NDC), zal hard zijn. Op dit moment is er nog geen duidelijke favoriet voor het presidentschap. Verwacht mag worden dat de huidige regering veel geld zal uitgeven om een herverkiezing van de zittende president of een andere NPP kandidaat te verzekeren. De tegenstanders van de zittende president Kufuor lijken zich te verenigen. Sympathisanten van wijlen Kwame Nkrumah scharen zich achter de volgelingen van voormalig president Rawlings om gezamenlijk te strijden tegen de economische liberalisering, het vermeende gebrek aan visie van Kufuor en de groeiende marginalisatie van Ghana's traditionele machthebbers. Benadrukt dient te worden dat president Kufuors imago in het buitenland beter is dan in Ghana zelf en dat de rust in het land betrekkelijk is.

---

60 Internationaal Maritiem Bureau, januari 2006

61 Ibid.

Gelet op de militaire rol die Ghana in de regio speelt, is het van belang dat de presidentsverkiezingen de politieke stabiliteit niet in gevaar brengen. Ghana heeft in de afgelopen jaren namelijk een actieve bijdrage geleverd aan vrede en veiligheid in West-Afrika. Het land staat zevende op de lijst van troepenleverende landen voor vredesoperaties van de Verenigde Naties (VN). Daarnaast dient specifiek genoemd te worden dat Ghana een relatief effectieve luchtmacht heeft weten op te bouwen. Deze is onder de vlag van l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) actief in Ivoorkust en vormt de ruggengraat van de luchtcapaciteit van de Economic Community of West African States (ECOWAS) Standby Force. Ook de marine van Ghana is van regionaal belang. Het is een van de weinige oorlogsvloten van Afrika die daadwerkelijk ingezet kan worden. Dat wil niet zeggen dat beide krijgsmachtonderdelen geen grote problemen kennen. Ze kampen onder meer met achterstallig onderhoud en een gebrek aan kwalitatief hoogwaardig materiaal, en zijn deels afhankelijk van buitenlandse militaire en financiële hulp.

### **Sierra Leone**

Sinds 2002 herstelt Sierra Leone zich van een burgeroorlog die zijn oorsprong vond in 1991. Door de inspanningen van de VN is de veiligheidssituatie in de afgelopen jaren sterk verbeterd. De United Nations Observer Mission in Sierra Leone (UNOMSIL) die in 1998 van start ging en later de robuuste United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) die in 1999 startte om de ongeregeldheden een halt toe te roepen zijn uiteindelijk succesvol gebleken. Wel bleek het noodzakelijk om veel aandacht te besteden aan Security Sector Reform (SSR) en Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) activiteiten. De steun van de Verenigde Naties aan de vredesinspanningen van de regering wordt sinds 2006 gecoördineerd door het United Nations Integrated Office in Sierra Leone (UNIOSIL). Deze missie heeft als doel het toezicht houden op het vredesproces, economische ontwikkeling, sociale vooruitgang en mensenrechten. De in 2007, onder toezicht van buitenlandse waarnemers, gehouden parlements- en presidentsverkiezingen zijn over het algemeen rustig verlopen en gewonnen door de oppositie. Vooralsnog ziet het er naar uit dat de situatie in Sierra Leone is gestabiliseerd.

### **Liberia**

Ook Liberia is bezig met een proces van herstel. Na een burgeroorlog van acht jaar wist Charles Taylor via verkiezingen in 1997 president te worden. Onder Taylor was er geen sprake van wederopbouw van het land. Taylor gebruikte Liberia en de rijke grondstoffen voor persoonlijk gewin. Hij vergaarde daarmee een fortuin, terwijl het land afzakte tot ongeveer het armste land ter wereld. Verder vestigde hij een dictatuur, waardoor oppositiegroepen naar de wapens grepen. De strijd breidde zich in 2002 en 2003 snel uit.



Als gevolg van de gevechtshandelingen ontstond vanaf juni 2003 een humanitaire noodsituatie in Liberia, met name in Monrovia, die de internationale gemeenschap tot ingrijpen noopte. De VN stuurden een vredesmacht: United Nations Mission In Liberia (UNMIL). De vredesmacht wist relatief snel orde in de chaos te scheppen waarmee de weg naar SSR en DDR programma's en vrije verkiezingen open lag. Ellen Jonson-Sirleaf van de Eenheidspartij won vervolgens in 2006 de presidentsverkiezing die onder streng toezicht van de VN-vredesmacht in Liberia plaatsvond en die naar het oordeel van vele aanwezige verkiezingswaarnemingsmissies eerlijk verliep. Corruptie wordt niettemin nog steeds gezien als een belangrijkste destabiliserende factor waar Liberia mee te kampen heeft. Johnson-Sirleaf heeft aangekondigd een zero-tolerance beleid te zullen voeren ten opzichte van corruptie. Haar andere prioriteiten liggen op het gebied van nationale verzoening, wederopbouw en reïntegratie van de grote aantallen kindsoldaten in het land.

## **Ivoorkust**

Ivoorkust wordt sinds eind jaren negentig geteisterd door politiek geladen haat jegens migranten uit naburige landen en hun afstammelingen. De nieuwe bevolkingsgroepen droegen bij aan de economische groei in de jaren zestig en zeventig, maar werden onwelkome gasten toen de economie inzakte. De belangrijkste politieke kwestie gaat om de vraag waarop de Ivoriaanse nationaliteit is gegrond. Deze problematiek lag ook ten grondslag aan een mislukte coup poging in 2002 en de daaropvolgende burgeroorlog waarin de 'Forces Nouvelles' het noordelijke deel van het land in handen kregen. De regering van president Laurent Gbagbo behield alleen de controle over het zuiden met de hoofdstad Yamoussoukro en de belangrijkste stad van het land, Abidjan. Er ontstond een patstelling die aanhield tot maart 2007 toen de beide partijen een machtsdelingovereenkomst sloten in Ouagadougou in het naburige Burkina Faso.<sup>62</sup> Zij beloofden ontwapening, de oprichting van een geïntegreerd nationaal leger, en het houden van gezamenlijke patrouilles langs de 'groene lijn' tussen het noorden en het zuiden. Daarnaast zou iedereen die via een 'identificatieproces' de Ivoriaanse nationaliteit kan bewijzen een paspoort van Ivoorkust krijgen. Ook werd afgesproken dat de leider van de Forces Nouvelles, Guillaume Soro, minister-president zou worden.

De uitvoering van de machtsdelingovereenkomst verloopt beslist niet vlekkeloos. Het proces wordt gehinderd door het feit dat de positie van Gbagbo verzwakt is, mede als gevolg van corruptieschandalen en mismanagement in het algemeen, en politiek gemanipuleer in de belangrijkste economische sector van het land, de cacaosector. Als gevolg van de voortdurende (moedwillige) vertraging van de politieke oplossing van het conflict, komt buitenlandse hulp nauwelijks op gang. Dit geldt ook voor activiteiten in het kader van ONUCI,

---

62 Het langsepende conflict kreeg in maart een boost toen voormalige vijanden Gbagbo en ex-rebellen leider Guillaume Soro een nieuw vredesverdrag met het naburige Burkina Faso tekenden waarin werd verklaard om versneld verkiezingen te organiseren.

zoals op het gebied van DDR en SSR. Ondanks een verbetering van de veiligheidssituatie door het akkoord van Ouagadougou, staan de troepen van het zuiden en het noorden nog steeds tegenover elkaar en is van integratie nog steeds geen sprake.

## **Nigeria**

Nigeria kampt met diverse politieke problemen. In de Nigerdelta is sprake van onrust onder de bevolking en van rebellengroeperingen en georganiseerde misdaad. Deze groeperingen vormen een directe bedreiging voor de daar aanwezige olie-industrie en daarmee voor de belangrijkste inkomstenbron van de federale overheid. De problemen van Nigeria bevinden zich echter niet alleen in deze regio. De georganiseerde drugshandel, die veel invloed heeft op de politiek en de economie in het zuiden van het land, verspreidt zich verder binnen de Federatie, naar de zogeheten Shari'a-staten in het noorden. Deze vorm van georganiseerde misdaad is nauw verbonden met andere bedreigingen voor de staat, zoals corruptie, fraude en nepotisme. Deze problemen hebben ook hun weerslag op de Nigeriaanse strijdkrachten. Benadrukt dient te worden dat binnen dit overheidsapparaat het met corruptie en andere illegale praktijken minder erg gesteld is dan bijvoorbeeld binnen de politie. Bovendien is de integriteit van de Nigeriaanse strijdkrachten in de afgelopen jaren verbeterd. Op politiek niveau gelden deze strijdkrachten nog steeds als een zeer belangrijke factor, maar lijkt het leger toch aan invloed te hebben ingeboet. Het is zich meer bewust van de mogelijke imagoschade voor Nigeria van al te directe inmenging in politieke zaken. Mede dankzij de wat meer terughoudende opstelling zijn de strijdkrachten nog steeds het symbool van de eenheid van Nigeria en voor veel mensen de hoop op orde en werk.

In eigen land wordt het leger vooral ingezet bij de strijd tegen de rebellie en de georganiseerde criminaliteit in de deltaregio. Daarnaast vormt het een belangrijk instrument voor Abuja's buitenland- en veiligheidsbeleid en het vergroten van Nigeria's invloed op het continent, bijvoorbeeld via de Afrikaanse Unie. De strijdkrachten zijn in het verleden op diverse plekken ingezet, denk aan Sierra Leone. Op dit moment zijn de Nigerianen actief in Darfur waar zij overigens zware verliezen hebben geleden als gevolg van slechte command en control van de missie van de Afrikaanse Unie (AU). De marine van Nigeria is in betere staat dan de meeste andere van het continent. Dit wil echter niet zeggen dat Nigeria ook in staat en bereid is meer te doen aan de veiligheid op zee in de eigen regio.

## **Initiatieven voor samenwerking op het gebied van vrede en veiligheid**

### *Economic Community of West African States (ECOWAS)*

Vanaf de jaren negentig profiteert de Economic Community of West African States van substantiële Westerse steun als beloning voor haar inzet voor vrede en veiligheid in de Africa. Frankrijk heeft, samen met andere donoren, een netwerk van trainingscentra opgebouwd. Voorbeelden zijn de Ouiddah ontminningsschool waar de Belgen aan deelnemen, en de peacekeepingschool in Bamako waarbij onder meer Nederlanders en Duitsers betrokken zijn. Ghana huisvest het Kofi Annan Peacekeeping Centre en Abuja – hoofdkwartier van de ECOWAS-brigade – heeft een school voor strategische planning.

West-Afrikaanse troepen zijn betrokken bij een aantal VN- en AU-operaties in Afrika. Zo zijn Senegal en Liberia betrokken bij de Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC). ONUCI kent deelname van de strijdkrachten van Senegal, Ghana, Togo, Benin en Niger. In Darfur wordt de AU-missie gevormd door Nigeria, Senegal, en waarschijnlijk zal Burkina Faso zich bij deze twee voegen. Deze inzet maakt het West-Afrikaanse contingent tot de meest operationele binnen de African Peace and Security Architecture (APSA). ECOWAS en individuele West-Afrikaanse landen worden daarom gezien als de meest relevante (regionale) partners voor het Westen bij het versterken van de Afrikaanse Vrede- en Veiligheidsarchitectuur. Om deze architectuur te versterken dienen echter ook in West-Afrika cruciale punten aangepakt te worden, zoals de op dit moment zeer beperkte strategische transportcapaciteit.

### *Trans-Sahara Counter Terrorism Partnership*

De Sahelregio staat in toenemende belangstelling van Washington vanwege de dreiging die uitgaat van islamitische groeperingen in de Maghreb en de Sahara. Daarnaast wordt met argusogen gekeken naar de toenemende economische en politieke invloed van China in dit gebied. De Amerikaanse strategie in Afrika, gegrond op drie strategische pijlers (verzekeren van toegang tot energiebronnen, bestrijding van islamistisch terrorisme, en het beperken van de invloed van Peking), mondde uit in het Trans-Sahara Counter Terrorism Partnership. Onder deze vlag werken de Verenigde Staten samen met landen als Algerije, Senegal, Mali, Niger en Tsjaad in de strijd tegen terrorisme. Het gaat met name om trainingen en materiële ondersteuning door de Amerikanen.

### *Frontex*

Als doorvoerland van drugs en illegale vluchtelingen zijn de ontwikkelingen in de Sahelregio van belang voor Europa. Toenemende zorgen over ontwikkelingen in deze en andere regio's aan de rand van Europa hebben geleid tot de oprichting van het agentschap van de Europese Unie (EU) voor operationele samenwerking aan de EU-buitengrenzen, Frontex genaamd. Dit agentschap is ook actief in Afrika: onder meer voor de Atlantische kust van Afrika waar het Afrikaanse migranten op zee probeert tegen te houden.

Meer aandacht voor de illegale handel in drugs en mensen heeft tot nu toe slechts beperkt resultaat gehad; problemen langs de Atlantische kust zijn verplaatst naar de routes door de Sahara (Niger-Algerije, Tsjaad-Libië, Sudan-Egypte). Verder dragen maatregelen die direct op de doorvoer van drugs en mensen zijn gericht niet bij aan het verdwijnen van onderliggende (sociaal-economische) oorzaken. De snelle bevolkingsgroei en slechte economische vooruitzichten zullen de gang naar het Westen en de georganiseerde criminaliteit alleen maar aanwakkeren. De meeste betrokken Afrikaanse regeringen kennen weinig prikkels om hier werkelijk iets tegen te doen. Voor landen als Mali en Senegal vormt de illegale migratie juist een belangrijke inkomstenbron, zowel voor corrupte ambtenaren als de economie als geheel in de vorm van het geld dat naar deze landen vloeit vanuit de diaspora in Europa.

#### *Africa Partnership Station*

De kwestie van maritieme onveiligheid in de Golf van Guinee hebben de Verenigde Staten ertoe gebracht meer middelen in te zetten om een plan op te stellen om de piraterij te stoppen, onder meer via het Africa Partnership Station. Hiertoe zetten de Amerikanen diverse schepen in die vanaf november 2007 onder andere Senegal, Liberia, Ghana, Kameroen en Gabon zullen aandoen. De bedoeling is dat ook Europese partners zich hierbij aansluiten.

Voor een verbetering van de maritieme veiligheid in de Golf van Guinee is het uiteraard van belang ook de kustlanden hierbij te betrekken. Obstakels hierbij vormen de beperkte capaciteit van hun marines, onderlinge geschillen wat betreft de afbakening van de territoriale wateren, en de betrokkenheid van hooggeplaatste overheidsdienaren bij illegale praktijken. Gezien het grensoverschrijdende karakter van het probleem zal de Afrikaanse inbreng ook op multilateraal niveau plaats moeten vinden. Nochtans blijft het onduidelijk welke institutie gekozen zou moeten worden: de Economic Community of West African States (ECOWAS) en Economic Community of Central African States (ECCAS), of liever specifieke organisaties als de Maritime Organisation of West and Central Africa en de Gulf of Guinea Commission. Tot nog toe zijn deze spelers niet of amper betrokken bij het verbeteren van de maritieme veiligheid in de regio. Behalve op zee dient de maritieme veiligheid ook versterkt te worden vanuit de havens, waar corruptie en georganiseerde criminaliteit een groot probleem vormen. Dit vraagt tevens om initiatieven met lokale partners.

#### *Problematiek*

West-Afrika is een gefragmenteerde regio, qua taal, religie en etniciteit. De meeste landen zijn nieuwe democratieën met relatief zwakke overheden waarvan alleen politie en leger in het hele land actief zijn. De veiligheidssituatie in de West-Afrikaanse regio wordt verder gekenmerkt door sociaal-economische problemen, corrupte overheden, georganiseerde criminaliteit, poreuze grenzen, en strijd om grondstoffen zoals diamanten, uranium en olie. De sterke bevolkingsgroei, urbanisatie en degradatie van landbouwgronden leiden tot een toegenomen bevolkingsdruk en moeilijk te beheersen migratiestromen. Hoewel

het islamisme in West-Afrika van een andere orde is dan bijvoorbeeld in Noord-Afrika en andere delen van de Arabische wereld, worden de militante en terroristische uitwassen hiervan met name door de Amerikanen als een groot potentieel probleem gezien.

#### *Consequenties voor Nederland*

In de regio zijn voedseltekorten en hongersnoden en daarmee humanitaire problemen een terugkerend fenomeen geworden. De West-Afrikaanse problemen laten zich ook bij ons voelen door de toestroom van illegale immigranten en drugs vanuit deze regio. Daarnaast vormt piraterij een bedreiging voor de internationale scheepvaart en de olie- en gaswinning voor de kust van West-Afrika. Stabiliteit in Nigeria, lid van de Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC), is gelet op de al hoge olieprijs en de investeringen van Shell van belang voor de Nederlandse economie. Tot slot heeft Nederland historische banden met Ghana.

#### *Hulpvraag, partners en risico's*

Velerlei interventies en andere militaire bijdragen zijn denkbaar: versterking van peacekeeping missies (bijvoorbeeld UNOCI in Ivoorkust), SSR-missies (zoals de EU-missie in Guinee-Bissau) of bestrijding van maritieme smokkel en piraterij (bijvoorbeeld in de Golf van Guinee). Wat betreft dit laatste zou Nederland een programma kunnen ontwikkelen voor het versterken van de marinecapaciteit van de African Standby Force van ECOWAS. Aangewezen partners voor de eventuele inzet van de Nederlandse krijgsmacht in West-Afrika zijn de VN, de AU en de EU of de gewezen koloniale grootmachten Frankrijk, Portugal en Groot-Brittannië. Ook ECOWAS is een belangrijke partner, alleen al gelet op het feit dat het eigen brigade aan de AU Standby Force levert.

Belangrijke politieke risico's in West-Afrika vormen de verschillen in economische, politieke en geostrategische belangen tussen grote externe spelers in de regio (wantrouwen en verdeeldheid tussen VS, China, Frankrijk en Groot-Brittannië). Daarnaast vormt de noodzaak om samen te werken met overheden en overheidsinstellingen die verzwakt zijn door corruptie en andere criminele praktijken een politiek risico. Daar waar het gaat om het verbeteren van de maritieme veiligheid zijn politieke en militaire risico's gering.

#### *Nederlandse militaire aanwezigheid in West-Afrika*

##### **Voormalige missies / Bijdragen:**

UNMIL (VN-missie in Liberia)	Logistieke en medische ondersteuning.	270 militairen	18 november 2003 – 19 februari 2004
------------------------------	---------------------------------------	----------------	-------------------------------------

## **DARFUR, TSJAAD EN DE CENTRAAL AFRIKAANSE REPUBLIEK**

### **Inleiding**

De internationale gemeenschap zet zich al meer dan vier jaar lang in om het conflict in Darfur te beëindigen. Echter, alle pogingen om tot een duurzame oplossing te komen zijn tot dusver gestrand. Er zijn verschillende oorzaken, op lokaal, nationaal en internationaal niveau, die dit falen zouden kunnen verklaren. Hiervan kan één absoluut niet worden genegeerd: ondanks al haar goede bedoelingen is de internationale gemeenschap zeer terughoudend geweest om de volledige complexiteit van de Darfur crisis te behandelen. Ondertussen ontwikkelde het conflict zich voortdurend. Bovendien is de Darfur crisis nauw verbonden met andere crises in dit deel van Afrika die veelal genegeerd worden. Zoals de mislukking van de Darfur onderhandelingen in Sirte (Libië) in oktober 2007 laat zien, heeft de ontkenning van de regionale dimensies van de Darfur crisis de mogelijkheden van de bemiddelaars aangetast om de zich ontwikkelende toestand goed te begrijpen en concrete en praktische oplossingen aan te dragen.

De beslissing om in Darfur een Verenigde Naties (VN) – Afrikaanse Unie (AU) hybride missie en in het oosten van Tsjaad en het noordoosten van de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR) een missie van de Europese Unie (EU) in te zetten, kan de beste reactie lijken op een conflict dat zich over nationale grenzen heeft uitgebreid. Het idee achter deze missies is dat als de onruststokers binnen hun eigen grenzen gehouden worden, ze niet over deze grenzen heen vernieling aan kunnen richten in buurlanden. Echter, dit plan bevat zowel op technisch als politiek vlak enkele ernstige fouten. Door de verschillende periodes van inzet van de twee missies, en de terugkerende moeilijkheden om internationale missies in buurlanden te coördineren (zoals ook ervaren is in West-Afrika) zullen de missies waarschijnlijk niet kunnen voldoen aan de zeer hoge verwachtingen van de bevolking in deze drie landen.

In deze paragraaf worden drie verschillende, maar nauw gerelateerde crises geanalyseerd. Hieruit komt naar voren dat de internationale missies hebben gefaald mede omdat de internationale gemeenschap niet in staat was de politieke processen in de drie landen te verklaren. De eerste sectie geeft een algemeen overzicht van de crises in Darfur, Tsjaad en de CAR. De tweede sectie somt de meest recente pogingen van de internationale gemeenschap om de problemen aan te pakken op. Tenslotte worden een aantal voorstellen geformuleerd die de kernproblemen van de huidige situatie kunnen verminderen.

## Darfur

Het conflict in Darfur begon in februari 2003, en ontspon zich al snel tot extreem gewelddadig. Echter, de ogen van de internationale gemeenschap waren op de onderhandelingen tussen de Sudan People's Liberation Army (SPLA) en de regering in Khartoem gericht. In maart 2003 bracht Generaal Bozizé in de CAR, gesteund door Tsjaadse elementen, president Ange-Felix Patassé ten val. Deze coup leek de goedkeuring van Parijs te hebben. In N'djamena in Tsjaad raakte de regerende elite steeds meer verdeeld over twee belangrijke kwesties: aan de ene kant de bekwaamheid van President Déby om tot 2006 aan de macht te blijven en het daarbij behorende opvolgingsdilemma, en aan de andere kant de transnationale steun aan de Zaghawas in Darfur<sup>63</sup>, die de ruggengraat van de opstand vormden.

Minder dan tien jaar na de Rwandese genocide was de geschiedenis zich aan het herhalen. Het zou nog maanden duren voor de internationale gemeenschap de ernst van de Darfur crisis zou inzien, nog twee jaar voordat men voorzichtig accepteerde dat de opvolgingscrisis in N'djamena ernstige gevolgen had voor de Darfur crisis, en nog een jaar voor iemand zich realiseerde dat de CAR, grenzend aan Sudan en Tsjaad, ook door de 'proxy' oorlog getroffen zou worden.

Het conflict in Darfur is eigenlijk een serie van onderling verbonden conflicten. Darfur zelf is een gebied zo groot als Frankrijk. Haar ecosystemen zijn zo gevarieerd als haar bevolking, culturen en economieën. Geen enkel gebied is op dezelfde manier getroffen door de terugkerende droogten die al sinds de vroege jaren tachtig het land teisteren. Het is daarom naïef om het Darfur conflict te zien als een conflict dat wordt aangedreven door ecologische spanningen. En toch kozen analisten van de VN voor een lezing van het Darfur conflict als een over hulpbronnen, om de regering in Khartoem tegemoet te komen.

Ecologische druk is niet nieuw in Darfur. De bevolking heeft eeuwenoude strategieën om met deze druk om te gaan, strategieën die meer complex zijn dan simpelweg naar een betere plek migreren. De Sudanese staat heeft een cruciale rol gespeeld in het vormen, bevorderen of bestrijden van deze strategieën. Daarom moet de houding van de politiek en de lokale regering in iedere analyse van de Darfur crisis als eerste worden besproken. De modaliteiten van het conflict laten duidelijk zien dat niet overal om dezelfde redenen of door dezelfde groepen wordt gevochten. De rebellen kunnen zich samen tegen Khartoem keren. Dit betekent echter niet dat de oorzaken van deze gewapende mobilisatie, de doelen van de rebellen, en de mensen die door de groepen gerekruteerd worden, gelijk zijn. Gedurende het conflict is de politiek in Darfur een mix geweest van plaatselijke situaties verbonden met een gewelddadige confrontatie tegen een zeer overheersende staat. De algemene

---

63 De Zagwaha is een etnische groep, die zich voornamelijk in oostelijk Tsjaad en westelijk Sudan bevindt. Idriss Déby behoort tot de Tsjaadse Zaghawa, en deze groep is nu sterk vertegenwoordigd in de Tsjaadse regering.

lezing van het Darfur conflict als een door marginalisatie gedreven conflict moet worden afgewogen tegen de zeer gelokaliseerde rekruteringpraktijken, en tegen de pogingen van alle gewapende actoren om onder de sluier van een regionale oorlog hun eigen parochiale rekeningen te vereffenen.

Het gevolg van het niet kunnen verklaren van de kenmerken van het conflict had tot gevolg dat het maanden duurde eer de internationale gemeenschap begreep dat de politieke analyse van de Darfur opstand niet de ware militaire situatie ter plekke weergaf. Deze afwijking leidde tot fouten in een proces dat (nog steeds) zeer moeilijk terug te draaien is. Om het bemiddelingsproces in Tsjaad en later in Abuja door te laten gaan, werd de gewichtigheid van deze aspecten van de realiteit afgezwakt. Hoewel thans het aandeel van de Zaghawa in de opstand werd herkend, werd het feit dat velen van de harde kern van hen voorheen in het Tsjaadse leger hadden gezeten niet belangrijk gevonden. De competitie onder de Zaghawa, en tussen hen en andere groepen, werd niet geanalyseerd: als groepen zich afsplitsten, werd dit meestal aan de manipulatie van Khartoem toegeschreven, en heel soms aan die van Tsjaad. Twee jaar lang zagen maar weinigen in de internationale gemeenschap dat de toename van gewapende groeperingen veroorzaakt werd door rivaliteiten die zowel politieke als sociale dimensies hadden.

Ondanks dit groeiende besef is het opvallend te noemen dat zowel op de grond als in het bemiddelingsproces cruciale kwesties niet op de agenda stonden. Het leek wel of er een aantal aannames waren waar niet over gediscussieerd kon worden. Zo hadden de meeste vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap bijvoorbeeld een dualistische visie ('good guys/bad guys') op het conflict die het leek te verbieden om vragen te stellen over de praktijken van de vele rebellengroepen of van de Arabische stammen (die men altijd voor Janjaweed hield, en waarvan dan ook gelijk aangenomen werd dat ze aan de kant van de regering stonden). Slechts sommige leiders, zoals Abdel Wahid el-Nur, werden als de ware politieke vertegenwoordigers gezien. Het werd daarom cruciaal om hen aan boord te houden. Niemand probeerde te analyseren welke gevolgen deze houding uiteindelijk voor toekomstige onderhandelingen zou hebben.

Het mislukken van de overeenkomst van Abuja <sup>64</sup> (en de betrokkenheid van externe actoren zoals Idriss Déby, Mo'ammar Khaddafi, Issayas Afeworki, en de Sudan People's Liberation Army) had vele negatieve implicaties. De breekbare consensus tussen de verschillende groeperingen (zowel rebellen als onderdrukkers van de opstand) stortte in. Hieruit ontstond een grote hoeveelheid gewapende groeperingen, sommigen in een ongebonden alliantie, anderen in oppositie. Banditisme, in plaats van belastinginning, werd in een groot gedeelte van Darfur de orde van de dag. Niet-Gouvernementele

<sup>64</sup> In mei 2006 tekenden de regering van Sudan en de Minni Minnawi factie van de SLM/A de Darfur Peace Agreement (DPA) in de Nigeriaanse stad Abuja. De twee andere rebellengroepen die aan de onderhandelingen deelnamen, de Justice and Equality Movement (JEM) en de SLM factie van Abdel Wahid el-Nur, ondertekenden het document niet. De publieke opinie keerde zich al snel tegen de DPA.



Organisaties (NGO's) en internationale organisaties werden niet alleen een doelwit voor de Sudanese veiligheidstroepen die hen wilden controleren, maar ook voor de rebellen die hen voorheen hadden verwelkomd. De bevolking in de vluchtelingenkampen radicaliseerde haar beeld van de situatie en begon 'Abuja' als verraad te zien. De internationale gemeenschap die hen zo gesteund had tijdens hun crisis, had de toezeggingen die er in 2004 gemaakt waren niet gerespecteerd.<sup>65</sup>

Het ergste van alles was echter dat het Westen geen aangepaste of nieuwe oplossing aandroeg nadat de Abuja onderhandelingen weinig vooruitgang in de situatie hadden gebracht. De aangedragen oplossingen bevonden zich wederom in een humanitaire context, niet in een politieke: de voornaamste suggestie betreft een VN-AU hybride missie, die opgestart werd zonder dat er ook voor een effectiever bemiddelaarteam werd gezorgd. Kort samengevat mochten de twee bemiddelaars dan wel nobele bedoelingen hebben, maar staken ze er niet de tijd en intellectuele energie in die een behoorlijke bemiddeling behoeft. Verder leken de beiden weinig affiniteit met Darfur te hebben en waren ze weinig genegen om voor een lange tijd in een moeilijke omgeving te verblijven. Ze leken nog minder genegen om met militaire leiders te praten en persoonlijke relaties op te bouwen, wat toch juist de ingrediënten voor een blijvende en efficiënte bemiddeling zijn. Geëngageerde waarnemers waren dan ook niet verbaasd dat de onderhandelingen in Sirte in oktober 2007 mislukten.<sup>66</sup> Terwijl de uitkomsten van de Arusha bijeenkomst in augustus 2007 waren overdreven, was het aan het einde van de Sirte conferentie wel duidelijk dat er politiek bar weinig bereikt was.

In Sirte keek de internationale gemeenschap hulpeloos toe hoe Khartoem de hybride missie vertraagde en met allerlei eisen verzwakte, en hoe in Darfur zelf de vluchtelingen ondertussen hoge verwachtingen kregen over de mogelijkheden van de nieuwe missie. Wederom bewees de internationale gemeenschap de crisis in Darfur en haar betekenis voor de regio niet op dezelfde manier te zien; de internationale gemeenschap was niet meer dan de optelsom van haar individuele leden.

---

65 Op 8 april 2004 sloten de regering van Sudan en de rebellengroepen in N'djamena in Chad een wapenstilstand af, het zogeheten Humanitarian Ceasefire Agreement.

66 De onderhandelingen in Sirte, Libië in oktober 2007 volgden op een bijeenkomst die in augustus 2007 gehouden werd. Hier probeerden de bemiddelaars Eliasson en Salim Salim eenheid onder de rebellengroepen in Darfur te creëren, opdat de Sirte onderhandelingen ook daadwerkelijk resultaat zouden opleveren. Een aantal belangrijke spelers, zoals Abdel Wahid el-Nur, ontbraken echter op deze bijeenkomst. Ondanks dat er enige overeenstemming werd bereikt, waren de aanwezige rebellengroepen na afloop van de conferentie het nog niet op alle punten eens. De belangrijkste rebellengroepen bleven uit Sirte weg, en deze onderhandelingen mislukten dan ook jammerlijk. Ze werden vervolgens omgevormd tot 'het begin van een consultatie proces' (BBC News, oktober 2007).

## Tsjaad

Tsjaad, een van de armste Afrikaanse landen voordat de exploitatie van olie in 2003 aanving, heeft zelden de internationale aandacht getrokken. Echter, dankzij de ambities en bemoeienissen van Libië, hield het conflict in de jaren tachtig wel zowel de voormalige kolonisator Frankrijk als ook Washington bezig.

Behalve dat in 2003 een aanvang werd genomen met de oliewinning was 2003 ook een cruciaal jaar in de regeringstermijn van President Idriss Déby. In dat jaar besloot Déby namelijk om de grondwet te veranderen zodat hij zich voor een derde presidentstermijn verkiesbaar kon stellen, ondanks al zijn voorgaande toezeggingen om af te treden. Op hetzelfde moment schaarde hij zich aan dezelfde kant als Khartoem: hij keerde zich tegen zijn eigen etnische groep, de Zaghawa, die direct of indirect bij het conflict in Darfur betrokken was. De wrevel die deze keuzes opriepen werd verergerd door Déby's cliëntalisme binnen zijn groep. Zeer weinig mensen profiteerden van zijn cliëntalisme, en hij vernederde vaker wel dan niet zijn groepsverwanten.

Vele aanwijzingen van een crisis gingen onopgemerkt voorbij omdat Frankrijk, de enige externe waarnemer met enige ervaring in het gebied, besloot dat het Déby zouden steunen. Toen in de herfst van 2005 het leger met afvalligen te maken kreeg, zag Frankrijk dit als een uitdrukking van de wrevel van de Zaghawa. Deze afvalligen werden als parochiaal en corrupt aangeduid. Toen er vragen gesteld werden wees Parijs, puttend uit Déby's verklaring, de gewapende oppositie als Sudanese huurlingen aan. Weinig landen durfden tegen deze simplistische analyse in te gaan omdat de afvalligen inderdaad door Khartoem gesteund werden. De situatie werd echter verkeerd ingeschat door Khartoem als de aanstichter van de afvalligheid te zien.

Het is niet nodig hier alle facties die na december 2005 ontstonden te beschrijven. Het is wellicht beter om een stroom van het oosten naar het westen van voormalige soldaten en functionarissen voor te stellen die van partij wisselden naargelang persoonlijke voorkeur of hoeveel Déby kon bieden om de nieuwe gewapende oppositie te verzwakken. Khartoem, dat in de jaren negentig elke vorm van dissidentie in Tsjaad ontmoedigd had, verloor vertrouwen in Idriss Déby omdat hij niet in staat was (en na midden-2005 onwillig) om zijn groepsgenoten in de hand te houden. Khartoem zag Tsjaad als de staat van de Zaghawa die de opstand in Darfur steunde. Een oplossing voor Darfur zou een ander regime in N'djamena moeten inhouden. De aldus onstane 'proxy' oorlog tussen de twee staten betekent niet dat de eigenlijke militaire spelers ter plekke enkel marionetten zijn; beide opposities hebben een sociaal draagvlak en belichamen een heuse behoefte aan verandering; dit reikt verder dan de etnische groep waartoe de rebellen behoren.

Nadat de rebellen een (teruggeslagen) aanval op N'djamena in april 2006 uit hadden gevoerd, probeerden beide partijen hun troepen te hergroeperen. Idriss Déby, met Franse steun, werd in mei 2006 herkozen als president en overtuigde de internationale gemeenschap ervan dat het oosten van Tsjaad door een spillover van de Darfur crisis getergd werd. Hij zwakte zijn eigen verantwoordelijkheid voor de crisis in het oosten van Tsjaad af door lokale milities te bewapenen, het sociale vangnet te vernietigen en de rebellen in Darfur als surrogaattroepen tegen de gewapende oppositie te gebruiken.

Het lukte Khartoem niet om de gewapende oppositie tegen Déby te verenigen. Ondanks een nieuw offensief laat oktober en november 2006, maakte de Tsjaadse gewapende oppositie weinig substantiële vooruitgang. De Franse militaire steun aan Déby, die uit zowel logistieke hulp als inlichtingen bestond, verklaart de mislukking van dat offensief.

Een overeenkomst tussen Tsjaad en Sudan, waarin zij afspraken wederzijdse rebellen niet te steunen, werd in mei 2007 te Riyad getekend. Deze overeenkomst werd geïnterpreteerd als een keerpunt in de oorlog. Vanaf dat moment spoorde Khartoem de Tsjaadse gewapende oppositie aan om in Libië met Idriss Déby te onderhandelen. In oktober 2007 tekenden alle belangrijke partijen die in Tsjaad actief zijn, zij het zeer terughoudend, de overeenkomst. Maar de verwachtingen van deze overeenkomst waren laag. Geen van de ondertekenaars zag de gemaakte afspraken op dezelfde manier. Eind november 2007 nam men de wapens weer op, wat aantoonde dat er geen duurzame oplossing geboden is. Een maand later stonden troepen van de oppositie voor het presidentieel paleis van Déby in de hoofdstad N'Djamena. Net als in 2006 wist de president de aanval te overleven met hulp van Franse militairen. De Tsjaadse gewapende oppositie is echter allerm minst verslagen.

Een van de gevolgen van de strijd in en om de hoofdstad was een nieuwe vluchtelingenstroom. Veel mensen zijn uitgeweken naar het naburige Kameroen. In de hoofdstad zelf begon na het afslaan van de aanval het afrekenen met tegenstanders. Enkele leiders van de parlementaire oppositie zijn opgepakt en er zou sprake zijn van buitengerechtelijke executies.

De internationale gemeenschap staat nu voor een nog groter probleem. De premier van Tsjaad, Coumakoye, dreigde met uitzetting van alle vluchtelingen uit Sudan. Veel internationale organisaties hebben zich voorlopig teruggetrokken uit de grensstreek met de Darfur, met alle gevolgen van dien voor de binnenlandse en buitenlandse vluchtelingen.

Als gevolg van de toestand in Tsjaad staat Khartoem op dit moment veel sterker dan vorig jaar en kan het weer het initiatief nemen tegen de aanwezigheid van Europese troepen aan haar grenzen. Idriss Déby nam de vredesonderhandelingen met de gewapende oppositie niet erg serieus. De gewapende oppositie op haar beurt gaf toe dat de onderhandelingen in Libië enkel succesvol waren geweest vanwege de druk die Libië had uitgeoefend, en

niet omdat beide partijen waarachtig in verzoening geïnteresseerd waren. Ze wisten dat elke militaire beweging onmogelijk zou worden als de EU-troepen aanwezig waren omdat Frankrijk niet als neutraal beschouwd kon worden. Dit bleek overduidelijk toen men in november 2007 de wapens weer oppakte.

De internationale gemeenschap, die zich vooral op de EU/VN-missie in oost Tsjaad en noordoostelijk CAR richt, zwakte het belang van deze en andere incidenten voor december nog af. De gemeenschap leek wanhopig graag te geloven dat Déby een bekeerd man was en dat hij daarom voor zijn woord zou instaan. Weer legde de internationale gemeenschap de schuld voor het conflict in Oost-Tsjaad bij Khartoem. De Franse president zwakte wederom de Tsjaadse dimensie af en herinnerde de Europeanen eraan dat EU-soldaten de plicht hadden om de bevolking van Darfur te redden. Ook de ternauwernood afgewende staatsgreep en de daarop volgende gewelddadige reactie van de regering van Déby heeft niet geleid tot een wezenlijke verandering in het standpunt van de EU. Inmiddels gaat de EU verder met de opbouw van de missie. Ruim 500 Europese militairen zijn al aanwezig in het Afrikaanse land. In mei moeten 3.700 militairen, onder wie 2.000 Fransen en vijftig tot zestig Nederlandse mariniers, in Tsjaad zijn om te kunnen beginnen met de operatie.

### **Centraal Afrikaanse Republiek**

De CAR is de meest ingesloten staat in Afrika, een van de minst bevolkte, en zeker een van de armste en onveiligste. Het land grenst aan Sudan, Kameroen en de DRC en wordt vaak als van weinig strategische waarde gezien. De huidige situatie in de CAR wordt hieronder door de bril van de situatie in Darfur gezien. Al meer dan tien jaar wordt noordoostelijk CAR geteisterd door invallen van Sudanese braconniers – veedieven en bandieten. De (illegale) handel in dit deel van het land vindt vooral met Sudan plaats, maar deze activiteiten verlopen over het algemeen relatief vredig. Hetzelfde geldt voor activiteiten over de grens met Tsjaad.

De Centraal Afrikaanse Republiek is op twee manieren met het huidige conflict in Darfur verbonden: er zijn meer wapens beschikbaar en het grondgebied van de CAR wordt gebruikt door Tsjaadse rebellen. Het laatste kan een strategisch voordeel vormen voor de Tsjaadse gewapende oppositie omdat het Tsjaadse leger alleen op de grens met Sudan en in N'Djamena gepositioneerd is. Vanwege de vegetatie kunnen de Franse militaire vliegtuigen die Déby bijstaan niet gemakkelijk een inschatting maken van de militaire bewegingen van de rebellen.

Hierdoor was Frankrijk er op gebrand om de regering van CAR bij de regionale situatie te betrekken. Het is zeer waarschijnlijk dat Sudanese vliegtuigen een of twee keer Tsjaadse rebellen en militaire middelen naar noordoostelijk CAR

hebben gevlogen. Dit was niet om CAR te destabiliseren, maar om gewapende troepen in zuidelijk Tsjaad nieuw materieel aan te leveren.

De CAR heeft niet alleen problemen in het noordoostelijke gebied. Het noordwesten kampt met een opstand die in 2005 is begonnen, en een toename van ‘coupeurs de route,’ gewapende criminelen die economische activiteiten zeer gevaarlijk maken. Deze groepen zijn aanwijzingen van de zwakheid van het centrale gezag in de voormalige Franse kolonie. Daarin verschilt het niet van veel andere Afrikaanse staten. De Centraal Afrikaanse Republiek volgde dat uiterst beladen politieke pad waar zo vele Afrikaanse staten na hun onafhankelijkheid op liepen: een democratische periode die afgekapte werd door de installatie van een systeem met maar één partij en een militaire coup die eerst een daadwerkelijke verbetering in het dagelijkse leven van de bevolking bracht. De situatie ging echter snel achteruit toen, om het bot te stellen, President Jean-Bedel Bokassa zijn verstand leek te verliezen en besloot Keizer te worden. Zijn macht werd in 1979 door het Franse leger omverworpen.

De daaropvolgende regimes waren niet in staat om de standaard van bestuur zoals die in het pre-Bokassa tijdperk was, te herstellen. Naast de corrupte elite en de teloorgang van de staat, zijn er twee andere oorzaken voor de huidige crisis. Een daarvan is de ineenstorting van de ambtenarij. Op een bevolking van 3,8 miljoen bewoners zijn er bijna 19.000 ambtenaren: meer dan 90 procent van hen bevindt zich tegenwoordig in Bangui omdat ze denken dat ze op het platteland niet meer uitbetaald zullen worden. Dit geldt ook voor het leger, dat eveneens in de hoofdstad verblijft; afpersing is daar veel winstgevender dan elders in het land. De tweede oorzaak is de vernietiging van de economische infrastructuur. Bespoedigd door de inheligheid van de ambtenaren en het ‘corps habillés’ (leger, politie, gendarmerie, douane), hebben gewapende opstanden in 1996 en 1997 de ontluikende industriële sector in en rondom Bangui uitgewist.

Na zijn mislukte coup in 2001 heeft Generaal François Bozizé oorlog gevoerd tegen de Forces Armées Centrafricaines (FACA, het staatsleger) totdat hij in maart 2003 president Ange-Felix Patassé ten val bracht. Het nieuwe regime werd geconfronteerd met een zeer moeilijke situatie, nagelaten door twintig jaar roofbouw en het gemis van iedere vorm van fatsoenlijk bestuur. Hoewel het politieke klimaat niet zo gespannen was, moest Bozizé met de vele beloften omgaan die hij aan zijn gewapende voorvechters had gemaakt. Deze gewapende supporters werden ‘les libérateurs’ genoemd en bestonden voor een groot deel uit Tsjaadse elementen, enkele huurlingen die Bozizé in Tsjaad en in noordelijk CAR had geronseld, en tenslotte uit Tsjaadse Zaghawa-leden die Déby zelf had gestuurd om Bozizé te beschermen en Déby’s eigen belangen te behartigen. Vele van de teleurgestelde libérateurs sloten zich ofwel aan bij de ‘coupeurs de route’ in noordelijk CAR en zuidelijk Tsjaad, ofwel bij de gewapende oppositie in het noordoosten van CAR. Deze groepen waren niet in staat het regime waarachtig uit te dagen, maar zorgden er evenwel voor dat grote delen van het land onveilig waren.

In 2005 werd generaal Bozizé zonder veel protest van internationale waarnemers tot president verkozen. Ondanks dat bepaalde personen in de oppositie beweerden dat er fraude gepleegd was, accepteerden de politieke partijen het resultaat. Alleen een gewapende oppositiegroep begon te opereren in het noordwestelijke gedeelte van het land, vooral in het thuisgebied van Patassé. De president nam al gauw het gedrag van zijn voorganger over. Zoals vele inwoners van de CAR beweren, beheerst zijn dorp en zijn familie het veiligheidsapparaat, en controleren zij de belangrijkste bronnen die geplunderd worden, soms tot grote consternatie van de Franse bondgenoten van Bozizé.

In de laatste twee jaren heeft president Bozizé zowel zijn nationale crisis als het conflict in Darfur op een zeer andere manier aangepakt dan zijn Tsjaadse en Sudanese tegenhangers. Na een poging de gewapende groeperingen te verpletteren, koos hij voor een nationale dialoog en verzoening. Deze beslissing, die in 2006 bekend werd gemaakt, verminderde de spanningen aanzienlijk, maar er werd maar weinig daadwerkelijk bereikt.

Vanwege de tamelijke betwistbare link die wordt gelegd tussen de crisis in de CAR en het Darfur conflict, zijn op het moment vele landen naast Frankrijk geïnteresseerd in de situatie in CAR. Dit biedt het land veel kansen, maar die kunnen echter snel vervliegen. Eerdere pogingen hebben al aangetoond, dat slechts weinig politici en militaire leiders in een oprechte dialoog geloven. Menigeen gebruikt de dialoog om een groter stuk van de politieke cake te bemachtigen. De vredesonderhandelingen in de CAR hebben echter in ieder geval de militaire confrontatie stilgelegd en ruimte gecreëerd voor structurele hervormingen. Dit klimaat kan voor een groot deel worden vastgehouden door druk uit te oefenen op het regime en bepaalde delen van de oppositie om serieuze hervormingen door te voeren.

Twee van die hervormingen zijn van strategische aard maar hebben een originele aanpak nodig: de hervorming van de veiligheidssector en het herbouwen van het staatsapparaat op het platteland. Om hervormingen op deze gebieden te doen slagen, is het nodig een nieuwe beoordeling te maken van de regionale verbanden die de structurele crisis van de staat in de CAR in stand houden. Daarnaast is het nodig om een economisch programma op te stellen dat enerzijds het demobilisatieproces en anderzijds maatregelen tegen de 'coupeurs de route' kan dragen.

### **De rol van de internationale gemeenschap**

De hierboven geschetste situatie plaatst de internationale gemeenschap voor extreme uitdagingen. Sommige uitdagingen zijn geworteld in vroegere keuzes die beleid zodanig hebben gevormd dat dit moeilijk veranderd kan worden zonder politieke averij op te lopen. Andere zijn verbonden met de complexiteit

van de crises en het feit dat er geen mogelijkheid is om deze als nationale crises op te lossen omdat zij onderling verbonden zijn binnen een regionaal kader.

Zoals aangegeven duurde het maanden, zo niet langer, voordat de internationale gemeenschap de ernst van de Darfur crisis erkende. Het duurde twee jaar voor men accepteerde dat de crisis in N'djamena ernstige gevolgen had voor de Darfur crisis en drie jaar voordat iemand zich realiseerde dat de CAR, grenzend aan Sudan en Tsjaad, ook door de langsepende oorlog in de voorgaande twee landen getroffen zou worden.

Er is in het algemeen te weinig aandacht besteed aan de vragen waarvan de antwoorden steeds belangrijker zijn geworden. Is het conflict veroorzaakt door slecht bestuur in het westen van Sudan? Komt het conflict voort uit de minachting die de Khartoemse elite voor de Sudanese bevolking buiten Khartoem getoond had? Was het de weerspiegeling van regionale spanningen? Verder kan men zich ook afvragen in hoeverre het conflict in Darfur het toneel is geworden van de eerste confrontatie tussen het Chinese en Westerse beleid in Afrika. En waarom steunt Frankrijk twee regimes (Idriss Déby's regime meer dan dat van Bozizé) waardoor zij het Europese concept van neutraliteit in Afrikaanse crises op het spel zet?

Op dit moment kan men enkel een lijst met verschillende vragen opstellen die antwoorden en reflectie behoeven; ze zullen op een gegeven moment op de agenda belanden. De belangrijkste vragen worden hieronder aangegeven en verdienen serieuze aandacht. Sommigen richten zich op het conflict en de spelers hierin; anderen zijn gerelateerd aan de interventie van de EU en welk beleid mogelijk is om met deze drie crises om te gaan.

#### *Hoe wederom een internationale gemeenschap te vormen*

De eerste vereiste is dat er een gemeenschappelijke visie van de crisis(es) moet zijn. Evenals in de Democratische Republiek Congo (DRC), moet de crisis op regionaal, nationaal en lokaal bekeken moet worden. In de DRC pakte de internationale gemeenschap alleen de eerste twee niveaus aan, wat grotendeels het hernieuwde vechten in Kivu verklaart. Deze fout wordt nu al een geruime tijd in Darfur gemaakt en moet gecorrigeerd worden.

Het is niet zozeer belangrijk om tot een beter begrip van de conflicten te komen in de academische wereld, maar om te komen tot een analyse die een geschikt bemiddelend team zal toestaan op zodanige manier te werken dat averechts werkende regionale invloeden worden afgezwakt en de crises opnieuw worden 'genationaliseerd.' De hoofdoorzaken zijn inderdaad geworteld in hun respectievelijke staat, maar een regionaal kader zou zulke regelingen juist versterken.

Dit zal niet mogelijk zijn totdat de internationale gemeenschap op dezelfde manier de rol van Libië en Eritrea en de implicaties op formele en informele niveaus van Tsjaadse/Sudanese politiek in de buurlanden bekijkt en een lijst

met prioriteiten opstelt voor de omgang met Khartoem (de War on Terror en de implementatie van het Comprehensive Peace Agreement (CPA) lijken vaak een oplossing voor Darfur te hebben bemoeilijkt). Ook moet het veranderd beleid van de AU ten aanzien van Sudan bekeken worden. Hoewel er vele fouten en blunders zijn gemaakt in het proces om de VN-AU hybride troepenmacht geaccepteerd te krijgen, speelde de AU geen positieve rol toen het in augustus 2007 Khartoem's oproep om een Afrikaanse hybride troepenmacht onderschreef.

Het is tegenwoordig populair om China fel te bekritisieren, en niet geheel zonder reden. Sudan is de op een na grootste olie-exporteur naar China, een van de grootste afnemers van Chinese wapens en geniet van Chinese economische steun, waaronder ontwikkelingshulp. Daarnaast heeft China in de afgelopen jaren de eigen positie in de Veiligheidsraad gebruikt om zware maatregelen tegen Khartoem te voorkomen (zie ook de paragraaf over China). China heeft echter in het laatste jaar haar beleid dramatisch herzien om aan westerse bezwaren tegemoet te komen. Hoewel verre van bevredigend, kan men zien dat China's ambiguïteit gebruik maakt van de vele zwaktes van de Westerse internationale gemeenschap. Dit wordt goed aangetoond in bijvoorbeeld de vergadering over Darfur die plaatsvond tijdens de VN Algemene Vergadering in september 2007. De bemiddelaars komen er na een jaar niet met een erg positieve staat van dienst van af. Veel experts en werknemers van de VN die in of met Sudan werken zijn geneigd te geloven dat de bemiddelaars geen resultaat afleveren omdat zij ofwel partijdig zijn ofwel niet voldoende betrokken zijn bij hun taken. Een nieuwe beoordeling van hun werk is nodig. Hierbij moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat zij vervangen moeten worden. Ze hebben het kleine beetje vertrouwen dat de bevolking van Darfur in hen gesteld had verloren. Bovendien hebben ze met opzet verschillende kenmerken van het conflict niet genoeg aandacht gegeven. Met dat in het achterhoofd moet een minder provocerende onderhandelingsstrategie worden overwogen.

Men moet zich ook over de *modus operandi* van de bemiddelaars vragen stellen. Velen van hen hebben het werk in het veld uitbesteedt aan jonge werknemers van NGO's. De bijbehorende tekortkomingen van deze aanpak moeten vastgesteld worden. De meest voor de hand liggende is dat de bemiddelaars door deze aanpak in de hoofdstad kunnen blijven en functionarissen kunnen ontmoeten; hun gave voor bemiddeling heeft minder succes met de commandanten daarbuiten, die zij enkel in korte en formele vergaderingen ontmoeten. Deze privatisering van bemiddeling roept onder de leiders van de gewapende troepen vragen op over de ernst van de internationale gemeenschap.

#### *De interventie van de EU*

Veel EU-lidstaten voelen zich ongemakkelijk bij de interventie van de EU in het oosten van Tsjaad en het noordoosten van de CAR. Ondanks de humanitaire retoriek heeft Frankrijk wederom geprobeerd om de EU een beleid te laten



goedkeuren én betalen, dat vrijwel bijna alleen door de belangen van Parijs is gevormd. Niettemin zijn er goede redenen om zo'n operatie te steunen.

Ten eerste, als het conflict dat hier beschreven is regionaal is, dan zullen de gevolgen van een wapenstilstand tot over de grenzen van Darfur reiken; het oosten van Tsjaad zou door een vredesakkoord in Darfur worden beïnvloed. Veiligheidsbeleid en zelfs DDR-strategieën zouden zodanig ontworpen moeten worden dat alle drie de landen hierbij zijn inbegrepen. In deze context zou een EU-aanwezigheid in de CAR en Tsjaad positief worden bevonden.

Echter, er moet over enkele belangrijke punten opheldering komen. Zoals de gevechten in het oosten van Tsjaad eind 2007 en begin 2008 lieten zien, kan een humanitaire militaire interventie zonder een passend politiek mandaat makkelijk gemanipuleerd worden. De geplande EU-missie werd onderdeel van het probleem, niet van de oplossing. In de CAR is dit minder het geval omdat alle militaire en politieke actoren voor een inclusieve dialoog zijn. De lidstaten zullen daarom moeten besluiten waarom zij deze EU-troepenmacht steunen. Deze steun moet er niet enkel zijn omdat de flamboyante Franse president en zijn minister van Buitenlandse Zaken voor deze missie pleiten. Europese beleidsmakers moeten er op bedacht zijn dat als deze interventie beoedeld wordt, het de volgende keer veel moeilijker zal zijn om terughoudende Europese landen bij een Afrikaanse crisis te betrekken.

Ten tweede zullen in alle drie de landen veiligheidsregelingen een cruciaal onderdeel van een vredesakkoord vormen. De EU zou een radicale interpretatie van zulke regelingen moeten innemen, omdat in alle drie de landen de staat van het leger en de identiteit van surrogaattoepen structurele onderdelen van de crisis én hun oplossing zijn. Er moet een beoordeling van voorgaande programma's in de regio gemaakt worden en de transnationale gewapende groeperingen moeten in kaart gebracht worden. Er moet specifiek beleid gevormd worden dat de kans op herhaling van fouten of het aanbieden van fragiele oplossingen zal doen afnemen.

Hoewel hier gemakkelijk een consensus over gevormd zou kunnen worden, is er een groot probleem: het duurt veel langer dan een eenjarige interventie om programma's op te stellen en ze uit te voeren. Als de EU voldoende geld aan een militaire interventie uit zou willen geven, dan zal het mogelijk zijn voor hen om een betere oplossing te vinden. Dat zou beter zijn dan zulke strategische programma's door te geven aan een VN die te vaak niet competent genoeg zijn voor zulke zaken.

Ten derde, hoewel het grootste deel van de discussie zich richt op humanitaire en veiligheidskwesties, moet men er zich van bewust zijn dat een blijvende stabilisatie van Tsjaad, de CAR en Darfur economische groei en ontwikkeling vereist. Donoren en de EU zouden vanaf het eerste begin economisch macro- en microbeleid moeten ontwikkelen dat het succes van de DDR-programma's zal vergroten en mensen er aan zal herinneren dat vrede betere kansen biedt

dan strijd. Het zou een tragische fout zijn om deze cruciale component enkel toe te passen in de vorm van een beroepsopleiding of micro-finance projecten. Er is een meer realistische en productievere aanpak nodig.

## Conclusie

De geschiedenis herhaalt zich. De vredesonderhandelingen in Darfur lijken vast te zitten in dezelfde moeilijkheden die de onderhandelingen in Abuja plaagden. In Tsjaad lijkt de gewapende factiezucht nog even sterk, en in de CAR is het discours van ‘nationale dialoog’ enkel een beleefde term voor de roofzucht van de elite. Toch zijn er kansen om de conflicten op te lossen. Een eenduidig beleid vanuit de internationale gemeenschap, met name de Europese Unie, is hiervoor noodzakelijk. Druk op en hulp bij hervormingen in de besproken landen is noodzakelijk. De elites in deze landen zullen onder de nodige druk gezet moeten worden om maatregelen te nemen waarmee de veiligheidssituatie en het politieke en economische klimaat wordt verbeterd. Naast diplomatieke pressie zijn ontwikkelingssamenwerking en DDR- of SSR-activiteiten bruikbare instrumenten voor de internationale gemeenschap. Vooral bij DDR- en SSR-projecten zou ook het Nederlandse Ministerie van Defensie een rol kunnen spelen. Dergelijke inspanningen zullen echter onderdeel moeten uitmaken van een breder (Europees) beleid. Alleen door eensgezind optreden van buitenlandse partners kan in de besproken landen het besef doordringen dat vrede betere kansen biedt dan conflict. Makkelijk zal dit proces niet zijn, maar onmogelijk is het zeker niet.

### *Problematiek*

De driehoek Darfur/CAR/Tsjaad is momenteel in een conflictspiraal verwickeld, waarbij complexe lokale conflicten ondermeer om land en water worden aangewakkerd door corrupte staten, poreuze grenzen en zwakke economieën. In Sudan en Tsjaad komen de olie-inkomsten enkel de elite in het land ten goede. Verdeel-en-heerspraktijken zijn de politieke regel in deze drie landen. Tsjaad en Sudan steunen de rebellengroepen bij de ander, terwijl de CAR vooral de rol als transitland voor deze groepen lijkt te spelen.

### *Consequenties voor Nederland*

De humanitaire noodsituaties in dit deel van Afrika kunnen migratiestromen naar Europa tot gevolg hebben. Daarnaast heeft Nederland veel diplomatieke energie gestoken in het CPA in Sudan, dat door de ontwikkelingen in Darfur teniet kan worden gedaan.

### *Hulpvraag, partners en risico's*

Naast het ledigen van de humanitaire noden is er zowel op het gebied van DDR als SSR nog heel wat werk in deze drie landen te verrichten. Aangewezen partners zijn daarbij de VN, de EU (in het geval van Tsjaad en de CAR) en de

AU (In het geval van Darfur). Frankrijk blijft een belangrijke speler in Tsjaad en de CAR. Men moet zich ervan bewust zijn dat Frankrijk de Force de l'Union européenne (EUFOR) Tsjaad/CAR deels gebruikt om de eigen belangen op kosten van en met de legitimatie van de EU na te streven. Interventies in Sudan lopen het risico de spanningen met de Islamitische wereld op te voeren. Zij hebben bovendien te maken met enorme logistieke problemen en kunnen ook juist een verslechtering van de situatie teweegbrengen wanneer zij partij in het conflict worden. Tenslotte dreigt de kritiek op de rol van China in het conflict in Darfur een nieuwe internationaal politieke dimensie aan het conflict te geven.

## **DE HOORN VAN AFRIKA**

### **Inleiding**

De Hoorn van Afrika, het gebied dat Somalië, Ethiopië, Eritrea, Djibouti, Sudan, Kenia en Uganda omvat, is momenteel het gebied met de meeste conflicthaarden van Afrika. Daar waar recent in andere Afrikaanse conflictgebieden hoopgevende verbeteringen waarneembaar waren – bijvoorbeeld de flinterdunne vredesakkoorden en verkiezingen in Liberia, Siërra Leone, Democratische Republiek Congo en Burundi – verslechtert de situatie in de Hoorn van Afrika door de gewapende conflicten en door het ineensinken van staten en dreigen deze factoren over te slaan naar landen in de directe nabijheid, waaronder Tsjaad, de Centraal Afrikaanse Republiek en Oost-Congo. Daarnaast lijkt het erop dat de crisis in veel landen in de komende twee jaar zal verergeren.

De Grote Hoorn van Afrika (de term waarmee ook bijvoorbeeld Oost-Congo en Tsjaad worden aangeduid) biedt reeds onderdak aan het grootste aantal internationale vredesoperaties ter wereld. Naast het feit dat hier twee grootschalige VN-vredesoperaties plaats hadden in de jaren negentig – de United Nations Mission in Somalia (UNOSOM) van 1993-1994 (30.000 manschappen), en de United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) van 1993-1996 (5.000 manschappen) – is de regio ook het toneel van de volgende vredesoperaties:

- Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC); sinds november 1999, 17.000 manschappen;
- United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE); sinds 2000, 1.700 manschappen;
- United Nations Mission in Sudan (UNMIS); sinds 2005, 9.500 manschappen;

- United Nations Mission in Darfur (UNAMID); hybride VN-AU operatie, in opbouw sinds juli 2007;
- African Union Mission in Sudan, Darfur (AMIS); sinds 2004, 7.000 manschappen;
- African Union Mission to Somalia (AMISOM); sinds 2007, momenteel 1.600 manschappen, 8.000 geplande manschappen;
- Force de l'Union européenne (EUFOR Tsjaad/RCA); voorgestelde omvang van 3.000 – 4.000 manschappen.

Daarnaast zijn er in de regio een veelvoud van intensieve diplomatieke initiatieven ondernomen om gewapende conflicten te stoppen of te voorkomen. Voorbeelden hiervan zijn de door de Verenigde Staten geleide onderhandelingen die uitmondde in het Comprehensive Peace Agreement (CPA) in Sudan in 2005 waarmee de twintig jaar durende burgeroorlog in Zuid-Sudan werd beëindigd; de Ethiopian-Eritrean Border Commission (EEBC), welke als doel had om een definitieve grens vast te stellen tussen de twee landen; de Abuja-gesprekken in gastland Nigeria, welke een einde probeerden te maken aan het geweld in Darfur; de vredesbesprekingen over Somalië in 2003 en 2004, welke door de Inter-governmental Authority on Development (IGAD) - een regionale organisatie met vertegenwoordiging uit alle landen van de Hoorn van Afrika - werd medegeorganiseerd en welke als concreet resultaat een overgangsregering in Somalië opleverde; stille, maar voortdurende diplomatieke pogingen om duizenden politieke gevangenen in Ethiopië vrij te krijgen na de postelektorale crisis in dat land in 2005; en de Juba-gesprekken, georganiseerd door de regering van Zuid-Sudan met als doel om een einde aan de twintig jaar durende oorlog tussen de Lord Resistance Army (LRA) en de regering van Uganda te bewerkstelligen.

Ten slotte is de Hoorn van Afrika het toneel van 's werelds grootste, duurste en langstlopende internationale noodhulp- en ontwikkelingsprogramma's. Deze programma's weerspiegelen de immense armoede en voedseltekorten die de regio parten spelen. Daarnaast is de Hoorn van Afrika buitensporig kwetsbaar voor natuurrampen, zoals droogte en overstromingen en kent het gebied één van de grootste concentraties van vluchtelingen en ontheemde personen in de wereld.

Hoewel de mate van internationale betrokkenheid bij de Hoorn van Afrika zeer hoog is, kunnen zich in de komende jaren nieuwe situaties voordoen, waarvoor additionele externe (militaire) betrokkenheid vereist is. Deze paragraaf poogt de dynamiek van de conflicten en de vooruitzichten op vrede inzichtelijk te maken. Als gevolg hiervan kunnen mogelijke eisen aan de militaire betrokkenheid worden ingeschat van externe actoren, waaronder de Nederlandse overheid en in het bijzonder het Ministerie van Defensie.

## Overzicht van crises

Momenteel zijn de onderstaande conflicten ófwel lopende conflicten, ófwel dreigen ze uit te monden in een grootschalige bedreiging voor de lokale of regionale veiligheid.<sup>67</sup> In sommige gevallen bestaat er echter ook perspectief op de mogelijkheid van een positieve doorbraak, wat de gestelde eisen aan een potentiële Nederlandse militaire inzet zou veranderen.

### *Een hernieuwde oorlog tussen Ethiopië en Eritrea.*

Tussen Ethiopië en Eritrea heerste een bloedige – en onbesliste – grensoorlog tussen 1998 en 2000, waarbij 70.000 mensen de dood vonden. UNMEE, de vredesmacht van de Verenigde Naties (VN), werd langs de grens gestationeerd en een onafhankelijke grenscommissie (de EEBC) stelde de definitieve grens tussen beide landen vast, een beslissing die deels door Ethiopië werd verworpen. In het afgelopen jaar hebben beide landen troepen samengetrokken langs de grens, vaak in gevaarlijke nabijheid van elkaar, en hebben beide landen zich bediend van risicovolle retoriek. Ethiopië beschuldigt Eritrea van het sponsoren van verscheidene gewapende opstanden binnen haar grenzen en in buurland Somalië. Internationale diplomaten zijn zeer bezorgd dat een oorlog tussen beide landen zal uitbreken, ofwel door toevallige escalatie, ofwel door een moedwillige strategie. Het feit dat de legers van beide landen de twee grootste staande legers van de Sub-Sahara regio zijn, verhoogt de kans dat een mogelijk conflict gepaard zal gaan met talrijke slachtoffers en aanzienlijke schade. De rol van China in dit conflict is op zijn minst opmerkelijk te noemen, omdat wordt bericht dat China tijdens en na de oorlog van 1998-2000 aan beide kanten wapens heeft verkocht.

Een oorlog is op dit moment niet onvermijdbaar, maar mocht een dergelijke geweldsuitbarsting plaatsvinden, dan mogen we er vanuit gaan dat de Ethiopische troepen superieur zijn aan hun Eritrese tegenstanders en de hoofdstad Asmara zullen bezetten met als doel om de Isaias-regering uit het zadel te werken. Grote aantallen ontheemde burgers en vluchtelingenstromen zullen in de richting van Oost-Sudan trekken en kunnen de voorbode zijn van een humanitaire crisis. Om de impact van een dergelijke crisis te minimaliseren moeten mogelijk de logistieke capaciteit of de ‘airlift’ mogelijkheden van lidstaten van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) aangesproken worden. Indien de Ethiopische regering de Isaias-regering vervangt, dan zal dit regime door veel Eritreërs beschouwd worden als een niet-legitieme regering die als marionet fungeert van Ethiopië, iets wat zeer waarschijnlijk een gewapende opstand tot gevolg zal hebben.

In het allerergste geval zal dit een langdurige humanitaire crisis tot gevolg hebben, vergelijkbaar met de bloedige opstanden waardoor momenteel Somalië getroffen wordt. Europese landen in West-Europa zullen waarschijnlijk op twee

---

<sup>67</sup> De conflicten in zowel Darfur, Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek, alsmede in Oost-Congo worden behandeld in afzonderlijke rapporten van het CSCP Afrika project. Op deze conflicten worden daarom hier niet ingegaan.

manieren met de effecten van een dergelijke crisis geconfronteerd worden. Ten eerste zal het brengen van humanitaire hulp bemoeilijkt worden en zal het aantal asielzoekers in eigen land stijgen. Daarnaast zullen deze landen verzoeken krijgen van de post-Isaias-regering in Asmara om hulp te bieden bij de wederopbouw van de Eritrese overheid, waaronder een hervorming van de veiligheidssector. Donorlanden moeten op dat moment zorgvuldig het legitieme karakter van de regering inschatten voordat hulp daadwerkelijk wordt toegezegd. Een oorlog tussen Ethiopië en Eritrea zal desastreuze consequenties hebben voor de gehele regio en voor de bevolking van beide landen. Mede hierdoor is het voorkomen van een dergelijke oorlog tussen beide landen een topprioriteit voor diplomaten in de regio.

### *Somalië*

Volgens VN-vertegenwoordigers is de huidige crisis in Mogadishu, de hoofdstad van Somalië, de ergste humanitaire crisis ter wereld. Met de militaire bezetting van de hoofdstad door Ethiopische troepen in december 2006 werd op succesvolle wijze een einde gemaakt aan een regime dat door zowel Ethiopië als de Verenigde Staten als radicaal werd omschreven. Op hetzelfde moment werd echter ook een aanhoudende campagne aangewakkerd tegen de Ethiopische bezettingsmacht en de overgangsregering (Transitional Federal Government, TFG) – een regering die door veel Somaliërs als een niet-legitieme marionet van Ethiopië wordt beschouwd. De Ethiopian National Defense Force (ENDF) reageerde hierop met een contraoffensief dat leidde tot 600.000 ontheemde personen. Velen hiervan zijn onbereikbaar voor internationale hulporganisaties vanwege aanhoudende onveiligheid en opgelegde restricties van de kant van de overgangsregering en de ENDF. Momenteel is er weinig zicht op een Ethiopische aanzet tot terugtrekking; is er geen indicatie dat de opstand aan kracht inboet en is er weinig reden om aan te nemen dat de TFG überhaupt de capaciteit heeft opgebouwd om het land te leiden of om de aan haar gestelde kerntaken voor politieke transitie te volbrengen, ondanks aanmerkelijke internationale steun. Hoewel er nog steeds hoop bestaat op een uitonderhandeld akkoord, is een scenario met als kerncomponenten voortdurende wijdverbreide onzekerheid, een humanitaire crisis en het ineenstorten van de staat in zuid-centraal Somalië waarschijnlijker.

Bovenstaand scenario creëert een scala aan onbedoelde en ongewilde neveneffecten voor regionale en mondiale spelers, waaronder een groeiend aantal vluchtelingen dat een toevlucht zal zoeken tot Kenia of Jemen, een massale uittocht van Somaliërs in het bezit van Europese of andere reisdocumenten, een verdere radicalisering van het Somalische politieke landschap (waaronder de versterking van Jihadi cellen), een mogelijke uitbreiding van de opstand in de richting van Ethiopische of Westerse doelen in de wijde regio en een groeiende druk op internationale hulporganisaties om toegang te verkrijgen tot oorlogsslachtoffers in gevaarlijke en onveilige omstandigheden.

Op Westerse strijdkrachten kan in deze omstandigheden op verschillende manieren een beroep worden gedaan. De meest waarschijnlijke manier is bij het beschermen van hulpgoederen die het doelwit vormen van de georganiseerde misdaad en criminelen. Specifiek moet hierbij gedacht worden aan patrouilles in internationale wateren die als doel hebben om voedselleveringen te beschermen tegen piraten in de territoriale wateren van Somalië. Deze patrouilles worden inmiddels uitgevoerd en ook Nederland neemt daaraan deel. Directe militaire aanwezigheid om voedselkonvoien te begeleiden en te beschermen wordt als mogelijke taak een stuk minder waarschijnlijk ingeschat, behalve wanneer deze taak wordt uitgevoerd door het beperkte aantal aanwezige vredeshandhavers van de AMISOM-macht. Echter, een scala van ondersteunende taken door de reeds gestationeerde 1.600 Ugandese militairen onder AMISOM behoort wél tot de mogelijkheden wanneer donorlanden additionele manieren overwegen om voedselhulp voor behoeftigen beter te beveiligen. Tenslotte moeten de militairen van donorlanden voorbereid zijn om reddingsoperaties uit te voeren, vooral wanneer het eigen onderdanen betreft die werkzaam zijn voor hulporganisaties en vastgehouden worden voor losgeld, iets wat een groeiend probleem in Somalië is.

#### *Somaliland*

Het niet-erkende, afgescheiden Somaliland in noord-west Somalië vormt een opmerkelijk contrast tot zuid-centraal Somalië. Dit gebied biedt mogelijkheden voor positieve toenadering in plaats van reactionair optreden als gevolg van onrust. Somaliland kent ook problemen, maar is in staat gebleken om een aantal verbazingwekkende verbeteringen te kunnen verwezenlijken sinds 1991. *Grosso modo* is het een vredige regio (helaas vormt het gewapende conflict over grondgebied met het aanpalende Puntland hierop een zorgwekkende uitzondering); het kent een indrukwekkende economische wederopstanding, trekt investeringen aan en is de meest democratische entiteit in de Hoorn van Afrika.

Opvallend genoeg hangen de kansen van Somaliland op erkenning omgekeerd evenredig samen met de toestand in zuid-centraal Somalië. Hoe slechter de zaken ervoor staan in Mogadishu, des te meer kijkt de internationale gemeenschap naar een vorm van formele betrokkenheid of erkenning van Somaliland. Momenteel betekent dit concreet dat Somaliland van externe actoren meer aandacht zal krijgen als een levensvatbare entiteit en wellicht een *status aparte*. Indien het land erin slaagt om vrije en eerlijke verkiezingen te houden in de zomer van 2008, en indien de situatie blijft verslechteren in Mogadishu, dan is het mogelijk dat Somaliland een vorm van erkenning (iedere vorm behalve expliciete erkenning van een soevereine status is mogelijk) zal krijgen en grotere bilaterale hulp zal ontvangen. Westerse landen zullen in dit geval naar alle waarschijnlijkheid ondersteuning bieden aan de veiligheidssector – het leger, de kustwacht en de politie. De Nederlandse krijgsmacht moet voorbereid zijn op een dergelijk verzoek om ingeschakeld te worden.

*Zuid-Sudan*

Het Comprehensive Peace Agreement (CPA) van januari 2005 is één van de belangrijkste positieve ontwikkelingen in de Hoorn van Afrika. Door middel van het CPA kwam er een einde aan de twintigjarige burgeroorlog tussen de Sudanese overheid en de Sudanese People's Liberation Movement/Army (SPLM/A). De hoofdbepalingen van het akkoord voorzien in de oprichting van een autonome regering van Zuid-Sudan (Government of South Sudan, GOSS), een regering van nationale eenheid in Khartoem, het tot stand komen van geïntegreerde militaire units, een verdeling van de olie-inkomsten, verkiezingen in 2009, een grote VN-vredesmacht (UNMIS) en een referendum in 2011, waarin de bevolking van Zuid-Sudan zich kan uitspreken vóór of tegen afscheiding van Sudan. Nederland heeft een actieve rol als donator van UNMIS gespeeld, met als doel om de vrede te consolideren na beëindiging van het conflict.

Helaas is de implementatie van het CPA uitermate traag verlopen, is het wederzijds vertrouwen tussen de heersende National Congress Party (NCP) en het SPLM gekelderd en bestaat de angst voor het ineensstorten van het CPA en een terugkeer naar oorlog. De toestand wordt verder verergerd doordat de crisis in Darfur de internationale aandacht van het CPA afleidt. Momenteel kan de situatie in Zuid-Sudan nog alle kanten op, waardoor in theorie een breed pallet van verzoeken aan de Nederlandse krijgsmacht kan worden gesteld. In het slechtste geval strandt het CPA en breekt er oorlog uit tussen rivaliserende groepen in Zuid-Sudan. Een verhoogde spanning, voornamelijk uitgedrukt als Dinka versus niet-Dinka conflict, is reeds waarneembaar in Zuid-Sudan en kan gemakkelijk uitgebuit worden door de regering in Khartoem. Een burgeroorlog zal gevolgd worden door een evacuatie van de meeste Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's) die momenteel in Zuid-Sudan opereren en zal opnieuw tot een humanitaire crisis leiden in de grensoverschrijdende regio. China speelt een belangrijke rol in het Noord-Zuid conflict in Sudan. Sudan is de op een na grootste olie-exporteur naar China, terwijl Khartoem ook een van de grootste afnemers van Chinese wapens is. Tevens profiteert Sudan van Chinese economische steun, waaronder ontwikkelingshulp. Het Chinese oliebedrijf China National Petroleum Company (CNPC) heeft bovendien tijdens de oorlog Sudanese regeringstroepen bij de beveiliging van de eigen installaties gebruikt (zie ook de paragraaf over China).

Op buitenlandse vredestroepen zal mogelijk een beroep worden gedaan om te assisteren bij het bieden van humanitaire hulp en het beschermen van de burgerbevolking. Wanneer uitgegaan wordt van een positief scenario zal het CPA standhouden en de opwaartse spiraal hervonden worden. In dat geval zal het GOSS vaker een verzoek in dienen voor externe ondersteuning. Te denken valt hierbij aan taken als de hervorming van de veiligheidssector, militaire training, demobilisatie en ontminning. Iedere taak verlangt mogelijk een andere rol van de Nederlandse krijgsmacht. Dit laatste scenario wordt vooral waarschijnlijk in het geval dat Zuid-Sudan haar onafhankelijkheid verkrijgt via een referendum of een éézijdige onafhankelijkheidsverklaring. Veel regionale



experts zijn het erover eens dat Zuid-Sudan deze mogelijkheid zal verzilveren indien het daartoe haar kans schoon ziet. In dit geval zijn conflicten over grensgebieden en olie praktisch voorgeprogrammeerd.

#### *Oost-Ethiopië*

Eén van de ergste humanitaire rampen in de wereld voltrekt zich momenteel in Oost-Ethiopië waar hongersnood 600.000 inwoners bedreigt. Doordat de Ethiopische overheid poogt om informatie uit dit gebied tegen te houden, heeft deze crisis nog weinig aandacht in de media en in diplomatieke kringen gekregen. De ramp is het directe resultaat van represailles door de Ethiopian National Defence Force (ENDF) na een aanslag van het Ogaden National Liberation Front (ONLF) op een oliewinningsveld in Abole in april 2007, waarbij onder de 74 doden negen Chinese medewerkers waren. De pogingen van het ENDF om deze opstand in de kiem te smoren zijn wreed, waarbij een beleid van collectieve bestraffing van de gehele Ogaden-clan wordt gevoerd. Hierbij is de burgerbevolking het doelwit van represailles en wordt voedsel ingezet als pressiemiddel. Een ingestelde handelsblokkade tegen de regio is slechts gedeeltelijk opgeheven, waardoor de stroom van basisproducten voor de vervaardiging van voedsel aan de rurale bevolking nog altijd stokt. De opschorting van voedselhulp is recentelijk ongedaan gemaakt, maar internationale hulporganisaties kunnen op de distributie niet toezien, waardoor de overheid nog steeds bepaalde bevolkingsgroepen hulp kan onthouden. Deze crisis zal zeer waarschijnlijk geen verzoek opleveren voor externe hulp.

#### *Noord-Uganda*

Twee ontwikkelingen hebben de veiligheid in Noord-Uganda verbeterd en bieden hoop op een eind van de twintig jaar durende opstand. Dit zijn de vredesbesprekingen in Juba (Zuid-Sudan), tussen vertegenwoordigers van de Lord's Resistance Army (LRA) en de regering van Uganda én de verdrijving van het LRA uit Noord-Uganda naar een afgelegen nationaal park in de Democratische Republiek Congo. Een stijgend aantal van de 1,7 miljoen door de oorlog ontheemde Ugandezen keert terug naar hun huizen en de regionale economie groeit dankzij veelvuldig economisch verkeer met Zuid-Sudan.

In het geval dat de Juba vredesbesprekingen vastlopen of het leiderschap van de LRA versplintert, bestaat de kans dat de Ugandese regering opnieuw naar de wapens zal grijpen om de rebellenbeweging definitief te verslaan. Onderdeel van deze tactiek zullen grensoverschrijdende aanvallen zijn in de DRC, waardoor de veiligheid in Noord-Uganda en grensgebieden met Zuid-Sudan kan afnemen. Mochten de vredesbesprekingen slagen, dan zullen veel vluchtelingen uit Noord-Uganda terugkeren en zal er in de regio een veelvoud van ontwikkelingsinitiatieven ontplooid worden. Echter, er moet rekening worden gehouden met grote aantallen vluchtelingen richting Noord-Uganda en het overslaan van conflicten tussen gemeenschappen in het geval van een hernieuwde burgeroorlog in Zuid-Sudan. Concluderend moet gezegd worden dat praktisch ieder scenario in Noord-Uganda verplaatsing van bevolkingsgroepen met zich mee zal brengen, wat wisselende eisen stelt aan het

type assistentie. Het is momenteel niet heel waarschijnlijk dat militairen in Noord-Uganda ingezet zullen worden, tenzij omvangrijke ontheemding een beroep doet op logistieke militaire ondersteuning of hulpoperaties in afgelegen gebieden.

### *Kenia*

De dreiging van politiek en etnisch geweld als direct gevolg van de omstreden verkiezingen op 27 december jongstleden is Kenia's grootste zorg voor de nabije toekomst. Wanneer er over de verkiezingen van december heengekeken wordt, dan loopt Kenia risico als hoofddoel van Al-Qaida aanvallen in Oost-Afrika en kan het een doel worden van terroristische aanslagen die voortkomen uit de crisis in Somalië. Kenia was reeds het toneel van de aanslagen op de Amerikaanse ambassade in 1998, de terroristische aanslag op een hotel in Mombasa in 2002 dat eigendom is van Israël's en talloze minder succesvolle samenzweringen. In tegenstelling tot het verkiezingsgeweld zijn deze aanvallen direct en exclusief gericht tegen 'zachte' Westerse – vooral Amerikaanse – doelen. Het Keniaanse leger en de veiligheidssector hebben aanzienlijke externe hulp en ondersteuning ontvangen bij grens- en kustpatrouilles, vooral van de Verenigde Staten. Deze ondersteuning zou kunnen uitmonden in een verzoek aan Nederland om additionele training en ondersteuning.

Veel analisten achten een nieuwe terroristische aanslag in Kenia in de komende jaren waarschijnlijk, omdat Kenia zo veel Westerse doelen herbergt en het reeds een toevluchtsoord is voor Al-Qaida cellen. In het ergste geval kunnen Nederlandse militairen logistieke ondersteuning bieden bij de evacuatie van grote groepen toeristen en andere, in Kenia werkzame, onderdanen als gevolg van een grote aanslag op een westers doel. Dit scenario is onwaarschijnlijk, maar kan niet geheel uitgesloten worden.

### **Een analyse van de crises**

De conflicten die de Hoorn van Afrika teisteren zijn niet identiek. Omdat er belangrijke verschillen bestaan tussen de conflictdynamiek, zowel tussen alsook binnen de verschillende landen, is een analyse van het conflict op lokaal niveau noodzakelijk. Daarnaast verandert de dynamiek van het conflict met het verstrijken van de tijd, wat een meer dynamische en minder statische conflictanalyse, het regelmatig monitoren van trends binnen het conflict en een flexibele reactie vereist.

Ondanks overduidelijke verschillen hebben de meeste, wellicht zelfs alle, conflicten in de Hoorn van Afrika een aantal universele kenmerken. In combinatie met elkaar vormen deze kenmerken een aanhoudend 'conflictsyndroom'. Onder dit syndroom vallen onder andere:

- De hoge mate van politieke manipulatie en mobilisatie van de bevolking langs etnische lijnen;
- Het systematisch aanvallen van de burgerbevolking door militieën;
- Een vergaande erosie van leiding en controle bij zowel regeringstroepen als opstandelingen, wat een ernstige fragmentatie van gewapende groepen tot gevolg heeft;
- De rekrutering van inheemse kindsoldaten;
- Grote misdaden, waaronder verkrachting, massaslachtingen en verminking door gewapende groepen;
- Uitgestelde betaling van salarissen aan strijders en soldaten, wat leidt tot misdaad en plunderingen;
- Een stijging van oorlogseconomieën, waarbij gewapende groepen in eerste instantie vechten om de controle over hulpbronnen;
- Een stijging van het aantal 'spoilers' die een politiek of economisch belang hebben bij het consolideren van een toestand van 'aanvaardbare chaos';
- Het vervagen van de grenzen tussen gewapende conflicten en gewelddadige misdaad;
- Plaatselijke, maar verreikende etnische zuiveringen, vaak ingegeven door de toe-eigening van land;
- Het versplinteren van conflictoversijgende overlegorganen;
- Het verdwijnen van lokale ondersteuningsstructuren, traditionele autoriteitsstructuren, culturele beperkingen, of taboes op het gebruik van geweld;
- De misbruik van humanitaire hulp, waaronder vluchtelingenkampen, door gewapende groeperingen;
- De proliferatie van goedkope handvuurwapens;
- De groei van alsmaar grotere en invloedrijke diaspora's die een variabele rol kunnen spelen in economische wederopbouw en vrede, soms fungerend als een positieve motor, soms als stoorzender bij het radicaliseren van het politieke debat en het financieel ondersteunen van het conflict;
- De techniek van 'oorlog op afstand,' waarbij buurlanden opzettelijk elkaar proberen te destabiliseren door het wederzijds geven van steun aan gewapende opstandelingen;
- Het overslaan van conflicten op grotendeels poreuze grensgebieden waar toezicht ontbreekt en wetteloosheid regeert, waardoor de meeste van de gewapende conflicten in de regio in feite transnationale conflicten zijn; en
- Het verdere verzwakken van wat reeds zwakke staten zijn.

#### *Structurele oorzaken van conflicten in de Hoorn van Afrika*

Er is een veelvoud van onderliggende en structurele conflict-oorzaken aan te geven die de regio vatbaar hebben gemaakt voor een staat van voortdurend gewapend conflict. De uitdaging is daarbij om de hoofdoorzaken van het conflict te scheiden van tweedegraads oorzaken en toevalligheden.

De meest significante structurele conflictoorzaken in de Hoorn van Afrika zijn de bestaande onverenigbaarheden van politieke, economische en identiteitsbelangen op nationaal niveau. Hierbij gaat het met name om: (1) de buitensporige armoede en werkloosheid, tezamen met extreme inkomensverschillen; (2) de manipulatie van etnische spanningen door politieke elites voor politiek eigenbelang; (3) een ‘alles of niets’ mentaliteit in de strijd om de controle over de staatsorganen, wat bijdraagt aan de zwakte van de cultuur van dialoog, onderhandelingen en compromissen op bestuurlijk niveau; (4) het misbruiken van macht door centrale overheden, vooral bij het zaaien van lokale tegenstellingen en bij criminele en corrupte activiteiten; (5) problemen binnen de gemeenschap over waardevol onroerend goed en schaarse natuurlijke bronnen; (6) de externe financiering van gewapende opstandelingen; (7) spanningen tussen het politieke ‘centrum’ in en rond de hoofdstad en de uitgebuite en/of gemarginaliseerde randen; en (8) een sterke neiging van elites om besluiten puur in het kader van politieke overleving te zien, wat het nemen van overhaaste korte termijnbeslissingen stimuleert; niet pogingen om vertrouwen te wekken en duurzame vrede op te bouwen.

De structurele oorzaken hebben hun oorsprong in zowel interne als externe factoren. Net als de rest van Afrika, heeft deze regio geleden onder lange koloniale bezetting, decennia van ruis, veroorzaakt door de Koude Oorlog, en voortdurende politieke en economische dominantie van een beperkt aantal leiders. Externe krachten kunnen behulpzaam zijn in de regio, maar van de krachten die het gemunt hebben op natuurlijke voorzieningen kan ook een destabiliserende en manipulatieve werking op het vredesproces en democratische veranderingen uitgaan. Een recent voorbeeld hiervan zijn de diverse antiterrorisme maatregelen die op initiatief van de Verenigde Staten worden uitgevoerd en die de uitvoering van ander belangrijk beleid tegenwerken. De heersende crisis in Somalië, waarbij Ethiopische troepen de hoofdstad bezetten, een impopulaire regering ondersteunen en met voortdurende onrust geconfronteerd worden, wordt door Amerika gezien door de antiterrorisme bril, een visie die mogelijk de pogingen tot verzoening en het delen van de macht compliceert in plaats van promoot. Regeringsleiders in de Hoorn van Afrika zijn vaardig gebleken in het integreren van hun eigen agenda's met contraterrorisme agenda's. Daarnaast hebben deze leiders geprobeerd om hun rol als partner in de wereldwijde oorlog tegen terrorisme te gebruiken om kritiek over niet-democratische praktijken en schendingen van mensenrechten te ontlopen.

Centrale overheden kunnen zich ook schuldig maken aan plunderingen en geweld ten opzichte van de eigen bevolking. Vaak wordt daarmee de staat deel van het probleem, niet van de oplossing. Dit gegeven is een groot probleem voor zogenaamde ‘militaire-militaire’ samenwerkingsverbanden tussen donor landen en regionale staten. In verschillende gevallen zijn goed bedoelde Europese en Amerikaanse hulpprogramma's voor de veiligheidssector naderhand in verband gebracht met vormen van misbruik van de plaatselijke bevolking door het leger.

Sinds 2006 zijn centrale overheden in de regio ook een groeiende bedreiging geworden voor de veiligheid van gemeenschappen buiten hun landsgrenzen. De Hoorn van Afrika is de enige regio van de wereld die een groei laat zien van interstatelijke oorlog. Momenteel bezetten Ethiopische troepen Zuid-Somalië; kruipen Eritrea en Ethiopië richting een grensoorlog; hebben de overheden van de Democratische Republiek Congo en Uganda elkaar onder vuur genomen vanwege betwiste grensgebieden; zijn de regeringen van Tsjaad en Sudan soms praktisch in oorlog geweest; en de proto-staat Somaliland is gevangen in een gewapend conflict met buurland Puntland.

#### *Speciale kenmerken van uitgestelde burgeroorlogen*

Recent onderzoek lijkt de stelling te onderschrijven dat langdurige burgeroorlogen zich kenmerken door een geheel eigen, zichzelf herhalende conflictdynamiek die door de Wereldbank ook wel de ‘conflict val’ wordt genoemd. Twee zaken zijn hierbij waarneembaar. Ten eerste versterkt een aanhoudende burgeroorlog onderontwikkeling, welke weer een gewelddadige cyclus van oorlogsvoering en economische inéénstorting teweeg brengt. Ten tweede is het mogelijk dat door een slepende burgeroorlog belangen ontstaan in het in stand houden van het conflict, de zogenaamde ‘greed theory’ van burgeroorlogen. In dit geval wordt de duur van het conflict moedwillig verlengd vanwege de voordelen die volgens de voorstanders kleven aan de omstandigheden van ‘aanvaardbare chaos.’ De betrokkenen bij vredesopbouw die onder deze omstandigheden werken moeten zich realiseren dat voortdurende oorlog en onveiligheid door sommige actoren – waaronder soms ook de staat – niet wordt gezien als een probleem, maar als de gewenste stand van zaken. Aanhoudende burgeroorlogen versterken vaak ook etnische scheidingen en vernietigen netwerken binnen (lokale) samenlevingen en andere vormen van communicatie, waardoor het ondersteunen van conflictoverstijgende samenwerking door voorstanders van vrede bemoeilijkt wordt.

#### *Postconflict dynamieken*

Dankzij zware externe druk, onderhandelingen, interne vredesbewegingen en in veel gevallen vredesoperaties bevinden zich momenteel veel landen in de Hoorn van Afrika in een postconflict fase. Onder deze omstandigheden zijn verzoeken tot Security Sector Reform (SSR) en directe of indirecte steun voor VN- of Afrikaanse Unie vredesmissies gangbaar geworden. Ieder land in de Hoorn van Afrika heeft een eigen unieke postconflict dynamiek, maar een aantal gemeenschappelijke kenmerken keren regelmatig terug.

Ten eerste is het politieke stelsel na beëindiging van het conflict zeer fragiel en kwetsbaar voor terugval, waardoor een hernieuwde burgeroorlog dreigt. De Wereldbank merkt op dat vijftig procent van de burgeroorlogen die beëindigd zijn door onderhandelingen, opnieuw ontbranden binnen vijf jaar. Hierdoor concludeert de Wereldbank dat ‘het belangrijkste overblijfsel van een burgeroorlog een nieuwe oorlog is.’ In het geval van de Hoorn van Afrika is de ‘recurrence theory’ een punt van aandacht. Alle onderhandelingen over staakt-

het-vuren's en/of vredesverdragen in de regio werden gevoerd onder zware externe druk en geven wellicht niet de voorkeuren weer van veel van de politieke elites (zowel binnen alsook buiten de overheid), waardoor sommigen aangemoedigd worden om op een opportuun moment de rol van 'spoiler' te spelen. Zoals al eerder is opgemerkt, is er een reële kans op een hernieuwd gewapend conflict in Zuid-Sudan en langs de grens van Ethiopië en Eritrea; een hernieuwd gewapend conflict is reeds een realiteit in Somalië en het overslaan van oorlog een groeiende waarschijnlijkheid in Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek. Zorgen maakt men zich vooral om het uiteenvallen van het CPA in Sudan, waardoor delen van het zuiden in een nieuwe ronde van burgeroorlog dreigen te belanden, wat tevens vernietigende consequenties zou kunnen hebben voor naburige staten.

In de gehele Hoorn van Afrika zijn de beloften van democratische verkiezingen en referenda een hoeksteen van een postconflict politiek bestel. Verkiezingen worden beschouwd als een essentieel onderdeel voor het bestendigen van vrede, het herstel van een legitieme regering met aansprakelijkheid, de invoering van een vreedzame constitutionele overdracht van macht en de beëindiging van de bevoegdheden van overgangsregeringen. In de praktijk zijn verkiezingen in de Hoorn van Afrika echter een enorme uitdaging die in veel gevallen geweld uitlokken. Recent onderzoek heeft deze verkiezingsparadox aangeduid als één van de hoofduitdagingen in de postconflict periode. Als gevolg hiervan zijn training en onderzoek, gericht op het minimaliseren van potentiële conflicten als gevolg van verkiezingen en het maximaliseren van de mogelijkheden om middels deze verkiezingen aansprakelijkheid en democratische inspraak te bewerkstelligen een essentieel onderdeel van ondersteuning in de Hoorn van Afrika geworden. Externe militaire troepen hebben, als onderdeel van reeds bestaande vredesoperaties, in sommige gevallen directe logistieke steun verleend aan kiescommissies.

Een verwant onderwerp in postconflict afspraken is de uitdaging van politieke vertegenwoordiging. Meningsverschillen over vertegenwoordiging zijn een vast onderdeel van iedere stap binnen het postconflict proces. In vredesprocessen wordt er gesteggeld over wie wel en wie niet aan de onderhandelingstafel mag zitten. Wie welke posities in overgangsparlementen- en regeringen mogen vertegenwoordigen en wie welke inwonersgroep behartigt, is een ander obstakel bij postconflict onderhandelingen. Vanuit het perspectief van conflictanalyse kan de heersende trend tot politieke decentralisatie behalve als een risico ook als een mogelijkheid worden gezien. Aan de ene kant kan een vergrote lokale zeggenschap over zowel vertegenwoordiging als de regering etnische spanningen minder scherp maken. Aan de andere kant heeft de praktijk uitgewezen dat decentralisatie in de Hoorn van Afrika symptomen toont van een dynamiek die conflicten produceert, vooral in gevallen waarin decentralisatie impliciet of expliciet etnische dimensies aanneemt. Het onderwerp stelt veel Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's) en vredeshandhavers voor de lastige keuze tussen het 'do-no-harm' principe en het langtermijn doel van de transformatie van het conflict.

*Conflict dynamiek op lokaal niveau*

Gewapende conflicten worden in de gehele regio op lokaal, niet op nationaal niveau uitgevochten. Hieruit komt ook de chronische onveiligheid voort. In sommige gevallen worden deze lokale meningsverschillen door politieke krachten van buiten georkestreerd, financieel ondersteund en bewapend. Als gevolg hiervan hebben deze conflicten zowel een lokale als een nationale dimensie. Andere conflicten hebben in eerste instantie een strikt lokaal karakter, waarbij externe politieke krachten slechts incidenteel een rol spelen. De verontrustende conflictrend in de Hoorn van Afrika is hiermee een afspiegeling van het feit dat deze lokale conflicten zo exponentieel gegroeid zijn in aantal en intensiteit, dat enkele gemeenschappen te maken krijgen met ratio's van ontheemding en slachtoffers die sterk lijken op de aantallen in een grootschalige burgeroorlog.

De onderliggende oorzaken van lokale tegenstellingen in de regio zijn wisselend, maar meerdere drivers van conflicten duiken iedere keer weer op. Ten eerste is er op lokaal niveau strijd over land en waterbronnen ten gevolg van groeiende schaarste; of een combinatie van ontheemding, migratie, of een gewapende bezetting van territoria. Ten tweede zijn semi-automatische wapens makkelijk verkrijgbaar in de regio. Ten derde zijn lokale conflicten langduriger en moeilijk te controleren geworden vanwege de wijdverbreide erosie van traditioneel leiderschap en gebruikelijke mechanismen voor het oplossen van lokale geschillen, een fenomeen dat toegeschreven wordt aan de stijging van de hoeveelheid jongeren in gewapende militieën en hun gebrek aan respect voor traditioneel leiderschap. Ten vierde, en vaak het belangrijkste, zien politieke buitenstaanders, waaronder regeringen, een voordeel in het opstoken van lokale conflicten en het verergeren van etnische spanningen. Veel van de ogenschijnlijk lokale conflicten in de regio zijn tot op bepaalde hoogte eigenlijk 'proxy' oorlogen.

Door het feit dat conflicten zowel op lokaal- en nationaal niveau plaatsvinden in de Hoorn van Afrika, is er ruimte gekomen voor een tweeledige diplomatieke aanpak, waarbij zowel 'people to people' vredesopbouw alsook vredesprocessen op nationaal niveau worden nagestreefd en gestimuleerd. Maar het feit dat lokale conflicten vaak een gevolg zijn van oorlogen op nationaal niveau betekent dat 'people to people' vredesopbouw nooit als vervanging gezien mag worden van vrede op nationaal niveau. In een recent onderzoek naar lokale vredesprocessen in Sudan werd geconcludeerd dat 'gewelddadige conflicten op lokaal niveau niet gescheiden kunnen worden van het gewapende conflict en de politiek van het land in de bredere zin van het woord,' en dat 'lokale vredesinitiatieven geen vervanging zijn van een nationaal vredesakkoord.' Hieraan wordt de waarschuwing toegevoegd dat de versterking van vrede op lokaal niveau de politieke dynamiek in ogenschouw moet nemen, anders wordt 'het stichten van vrede een voorbode van het begin van een oorlog.'

## **Beleidsoverwegingen en mogelijke ingangen**

Nederlands beleid ten aanzien van de Hoorn van Afrika – vooral haar ‘whole of government’ aanpak van fragiele staten en haar ‘Memorandum voor de Hoorn van Afrika’ uit 2004, met veel aandacht voor de bevordering van vrede en veiligheid, een verbeterde overheid, het versterken van menselijke en organisatorische capaciteit, armoedevermindering, en bescherming van de natuur – heeft Nederland een solide basis gegeven waarop partnerschappen voor beleid en interventies in de regio kunnen worden gebaseerd.

De bovenstaande schets van de Hoorn van Afrika impliceert een aantal mogelijke rollen, die van de Nederlandse krijgsmacht kunnen worden gevraagd in de regio. Veel van de huidige ontwikkelingen in de Hoorn wijzen op een waarschijnlijk beperkte Westerse betrokkenheid ter ondersteuning van vredesoperaties onder de vlag van de Afrikaanse Unie of de VN. Vanuit die gebieden, waarin de postconflict vrede is geconsolideerd, kunnen verzoeken verwacht worden voor externe assistentie bij een hervorming van de veiligheidssector, bij politietraining, ontmijning, demobilisatie en de integratie van militaire componenten. In delen van de Hoorn is directe steun aan contraterrorisme operaties een mogelijkheid. Ook lijkt de westerse betrokkenheid bij operaties die als doel hebben piraterij langs de Oost-Afrikaanse kust tegen te gaan te groeien.

Daarnaast moet, vanwege het aanhoudende aantal humanitaire rampen, serieus nagedacht worden over ad-hoc oplossingen voor onvoorziene gebeurtenissen. In sommige gevallen zullen hulporganisaties de logistieke capaciteit ontberen om voedsel en tenten te verplaatsen, waardoor naar bepaalde landen zal worden gekeken om deze taken uit te voeren. In een dergelijk geval kan een beroep op militaire logistieke ondersteuning gedaan worden om afgelegen bevolkingsgroepen of grote groepen vluchtelingen te bereiken. Groeiende criminaliteit en piraterij onderstrepen ook de noodzaak om bij militaire planning rekening te houden met de noodzaak om reddingsoperaties te initiëren wanneer onderdanen ontvoerd worden door criminelen en onderhandelingen mislukken. Tenslotte is de dreiging van een grootschalige terroristische aanslag in de regio reden genoeg om bij planningen rekening te houden met de noodzaak om een evacuatieoperatie uit te voeren in het geval van een zeer ernstige calamiteit.



*Problematiek*

De Hoorn van Afrika is een regio met een complex samenspel van destabiliserende factoren zoals droogte, armoede, poreuze grenzen, vluchtelingenstromen, zwakke en corrupte overheden en allerlei gewapende groeperingen. Zowel regerings- als rebellenlegers opereren zeer gefragmenteerd. Regeringen weten vaak lokale conflicten te manipuleren en daarmee een verdeel en heers-systeem in stand te houden. Het einde van de burgeroorlog in Somalië lijkt niet in zicht ondanks buitenlandse interventies. Haar territorium dient als basis van verschillende terroristische groeperingen. Zowel Ethiopië als Eritrea hebben een kwalijke invloed op het conflict in Somalië en staan aan hun betwiste grens nog altijd met getrokken messen tegenover elkaar.

*Consequenties voor Nederland*

De negatieve invloed van de permanente instabiliteit en de humanitaire noden in de Hoorn van Afrika komt het meest direct tot uitdrukking in illegale migratie naar Europa, asielaanvragen, piraterij en andere vormen van georganiseerde misdaad. Bovendien biedt de instabiliteit en wetteloosheid ruimte voor het voorbereiden van terroristische activiteiten. Dit geldt zowel voor aanslagen, gijzelingen en dergelijke in de regio zelf, als daarbuiten.

*Hulpvraag, partners en risico's*

Reële opties voor inzet van de Nederlandse krijgsmacht in de regio zijn onder meer Non-combatant Evacuation Operations denkbaar waarbij Europese/Nederlandse burgers beschermd of geëvacueerd moeten worden. Bij een eventueel hernieuwd gewapend conflict tussen Ethiopië en Eritrea kan bijstand aan UNMEE gevraagd worden. Het beschermen en beveiligen van humanitaire hulp vindt al in de regio plaats en kan in Zuid-Sudan en Somalië ook aan Nederland worden gevraagd. Hetzelfde geldt voor een bijdrage aan de maritieme veiligheid voor de kust van laatstgenoemde land. De Nederlandse ervaring met SSR-activiteiten kan in veel landen een positieve bijdrage leveren aan vrede en veiligheid. Bij interventies in de regio zijn de VN en de AU aangewezen partners. Ethiopië (als gastland van de AU) en Kenia (ondanks de onrust) blijven de belangrijkste spelers in het gebied. De Verenigde Staten heeft hoog ingezet op het inperken van het terroristische gevaar in Somalië. Dat maakt dat mogelijke Westerse interventies in de regio tot toegenomen spanning met de Islamitische wereld kunnen leiden.

*Nederlandse militaire aanwezigheid in de Hoorn van Afrika***Voormalige missies / Bijdragen:**

UNMEE (VN-missie m.b.t. Ethiopië en Eritrea)	Ondersteuning (eveneens met logistieke middelen) van SHIRBRIG.	1630 militairen	28 juli 2000 – 7 februari 2003
--	--	-----------------	--------------------------------

International Advisory Team	Adviseren van de Sudanese autoriteiten op het gebied van nieuwe geïntegreerde defensie- en veiligheidsstructuur.	2 militairen	September 2006
-----------------------------	--	--------------	----------------

### Huidige missies / Bijdragen

Defensieattaché Ethiopië (Addis Abeba)		1 militair,	April 2007-heden
UNMIS (VN-missie Sudan)	Toezien op naleving van het vredesakkoord (CPA) tussen Noord en Zuid.	Ca. 34 militairen	22 april 2006 - heden
UNAMID		2 militairen	

### Verwachte bijdragen op korte termijn:

Defensieattaché Sudan (Khartoem)		1 militair	
British Peace Support & Training Centre (Nairobi)	Ondersteunen van EASBRIG	2 militairen	

## CENTRAAL AFRIKA

### Inleiding

Het Grote Merengebied in Centraal-Afrika staat al meer dan 15 jaar bekend om zijn falende staten, genocide en uiterst gewelddadige conflicten. Niet alleen zijn hierbij miljoenen mensen omgekomen, maar ook heeft het geleid tot massale vluchtelingenstromen, vernietiging van infrastructuur en voortgaande afkalving van staatsstructuren. Sinds 2003 bestaat er hoop dat de regio op de weg terug is naar vrede en stabiliteit. Vredesprocessen in Burundi en de Democratische Republiek Congo (DRC) leidden tot de verkiezing van wettige regimes en eerste stappen werden gezet op het terrein van hervorming van de veiligheidssector (SSR) en versterking van het staatsapparaat. In Uganda bieden vredesbesprekingen tussen de regering en de Lord Resistance Army (LRA) enig perspectief op vrede in het noorden van het land, zeker omdat de LRA tevens lijkt te lijden onder groeiende interne verdeeldheid en afnemende buitenlandse steun. Op regionaal niveau leidt hernieuwde samenwerking tot veelbelovende initiatieven en mechanismen op het gebied van vrede en stabiliteit. Niettemin worden deze positieve ontwikkelingen nog steeds ondermijnd door verschillende destabiliserende factoren. In deze paragraaf wordt per land

ingegaan op de positieve en negatieve ontwikkelingen en wordt bekeken waar de internationale gemeenschap, en Nederland in het bijzonder, een bijdrage zou kunnen leveren aan het bevorderen van vrede en stabiliteit.

## **Democratische Republiek Congo**

Hoewel de DRC vergeleken met enkele jaren geleden enige progressie lijkt te boeken op het gebied van stabiliteit van het regime, blijven zorgen bestaan om de geringe voortgang van hervormingen in de veiligheidssector, zwak regeringsoptreden, de hoge mate van corruptie, het zeer gefragmenteerd politiek landschap en een zorgelijke veiligheidssituatie in het oosten van het land. Andere punten van zorg zijn de geringe zeggenschap over de natuurlijke grondstoffen (waaronder het herzien van mijncontracten die tijdens de oorlog zijn gesloten) en de groeiende invloed van China. De Chinese (financiële) steun aan de DRC zou de relatie tussen de Congolese regering en de internationale gemeenschap kunnen beïnvloeden, aangezien het de regering meer autonomie ten opzichte van Westerse donoren verschaft.

De nieuw gekozen regering heeft tot nu toe weinig successen geboekt en lijkt verlamd door een gebrek aan politieke samenhang en eensgezinde visies. Ook van de beleidsdoelstellingen om de levensstandaard van de Congolese bevolking te verbeteren lijkt nog weinig terecht gekomen. Een van de obstakels voor efficiënt bestuur is het gebrek aan voortgang in het decentralisatieproces, dat de capaciteiten en budgetten van de provincies moet vergroten. Maar het bestuur op provinciaal niveau wordt ook nadelig beïnvloed door corruptie en politieke spanningen. Twee zaken zijn vooral relevant en mogelijk beslissend voor de ontwikkelingen in de nabije toekomst. Ten eerste is dat de veiligheidssituatie in Oost-Congo, ten tweede de voortgang in de hervorming van de veiligheidssector (SSR).

### *Conflict in Oost-Congo*

In 2007 hebben nieuwe golven van geweld in het oostelijk deel van de DRC duidelijk gemaakt hoe fragiel het vredesproces is. Verschillende destabiliserende factoren leidden tot een verslechterende humanitaire situatie in Noord-Kivu en sommige delen van Zuid-Kivu. In Noord-Kivu zijn momenteel ruim 700.000 ontheemden (meer dan de helft van het totale aantal binnenlandse vluchtelingen in de DRC). In Zuid-Kivu steeg het aantal binnenlandse vluchtelingen in juni 2007 naar ruim 266.000.

De belangrijkste destabiliserende factor is de aanwezigheid van Rwandese Hutu-rebellen die zich na de Rwandese genocide van 1994 opnieuw hebben gegroepeerd in de DRC. Sinds 2000 opereren zij onder de naam Force Democratique pour la Liberation du Rwanda (FDLR), een groepering met een geschatte sterkte van 6.000 tot 7.000 strijders. Ook al is deze groepering kleiner geworden en intern verdeeld, ze overheerst nog steeds grote delen van Noord-

en Zuid-Kivu. Dit beïnvloedt de relatie tussen de Congolese en Rwandese regering. Tot op heden heeft de regering van de DRC nauwelijks enige initiatieven van betekenis genomen om de ontwapening en repatriëring van deze buitenlandse strijders te bevorderen. Dit is vooral overgelaten aan de Mission des Nations Unies en Republique Democratique du Congo (MONUC). Tussen 2002 en 2007 zijn circa 5.000 strijders door MONUC gerepatriëerd. In november 2007 is overigens wel een overeenkomst gesloten tussen de Congolese en Rwandese regering om meer samen te werken bij het optreden tegen de FDLR. Als reactie daarop is de rebellengroepering zijn troepen gaan reorganiseren en zijn ze verder geradicaliseerd. Gewapend optreden tegen de FDLR is de afgelopen jaren contraproductief gebleken, omdat het de problemen naar andere regio's verspreidt en slechts wraakacties tegen de Congolese overheid uitlokt.

Een ander punt van zorg is de rebellie onder leiding van Laurent Nkunda, een Tutsi uit Noord-Kivu en voormalig lid van de rebellenbeweging Rally for Congolese Democracy (RCD). Pogingen om het conflict tussen Nkunda en de regering op te lossen zijn tot nu toe mislukt. In september 2007 begon het Congolese leger een militair offensief tegen Nkunda's troepen, maar met weinig succes. De regering heeft de neiging om het beleid jegens Nkunda te beperken tot een militaire strategie en de onderliggende oorzaken van het probleem te negeren. Op deze manier blijft militair conflict onvermijdelijk. De verwachting is dat voortgaande militaire confrontaties ook effect zullen hebben op andere delen van Oost-Congo en zullen bijdragen aan verdere radicalisering van lokale actoren. De invloed van het conflict zou zich zelfs kunnen uitstrekken over het gehele Grote Merengebied en nieuwe destabilisatie en conflicten tot gevolg kunnen hebben. De bij dit conflict betrokken partijen dienen daarom onder druk gezet te worden om te onderhandelen over een oplossing die in eerste instantie de veiligheidssituatie ten goede komt, maar vervolgens ook de achterliggende oorzaken van de lokale spanningen aanpakt.

#### *Security Sector Reform*

De toekomstige stabiliteit in de DRC is voor een belangrijk deel afhankelijk van het proces van Security Sector Reform. De pogingen om de veiligheidssector te hervormen begonnen al in 2003, maar zijn nog altijd niet afgerond. Er zijn ook verschillende internationale initiatieven op dit vlak ontplooid, zoals een SSR-coördinatieorgaan, steun van de Europese Unie (EU) op het gebied van financieel management en 'brassage centra' (met Nederlandse steun) waar reguliere en irreguliere troepen worden geïntegreerd. Deze initiatieven hebben echter slechts in beperkte mate succes. Ook het proces van Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) verloopt niet naar wens. Ook al is er inmiddels een groot aantal voormalige strijders gedemobiliseerd, het DDR-programma heeft gebrek aan fondsen en visie. De persoonlijke strijdgroepen van Kabila en Bemba zijn nog altijd niet geïntegreerd in de officiële strijdkrachten.

Het gebrek aan voortgang op dit terrein heeft ook de relatie tussen de regering van de DRC en de internationale gemeenschap (met name de EU) negatief beïnvloed. Ditzelfde geldt overigens voor de relatie tussen de regering en MONUC.

## **Uganda**

Sinds president Museveni in 1986 aan de macht kwam, is Uganda vaak beschouwd als een Afrikaans succesverhaal. Ook al heeft het land een politieke systeem waarin nauwelijks plaats is voor politieke partijen, toch stonden donoren in de rij om Uganda te steunen. De politieke stabiliteit was echter vooral geconcentreerd in de centrale delen van het land, terwijl de noordelijke en westelijke streken werden geteisterd door verschillende gewapende conflicten.

Op dit moment zijn de meeste opstanden onderdrukt. Alleen in Noord-Uganda veroorzaakt gewelddadig conflict nog steeds grote humanitaire crises, ook al bestaat de hoop dat binnenkort een vredesakkoord kan worden gesloten met de opstandelingen van de Lord Resistance Army (LRA). Het is echter hoogst onwaarschijnlijk dat een dergelijk vredesakkoord zal leiden tot stabiliteit in Uganda. De laatste tijd is er sprake van een groeiende interne verdeeldheid binnen het Ugandese regime. Bovendien zijn er steeds meer fricties ontstaan tussen de Ugandese machthebbers en internationale donoren wegens het trage democratiseringsproces, het gebrek van bescherming van mensenrechten en de situatie in Noord-Uganda. Ook Nederland heeft de ontwikkelingshulp aan Uganda aanzienlijk teruggebracht. De mogelijkheid bestaat dat in de aanloop naar de volgende verkiezingen nog meer interne spanningen ontstaan, mogelijk met een serieuze crisis als gevolg.

### *Conflict in het noorden*

Ondanks enige vooruitgang in de vredesonderhandelingen tussen de Ugandese regering en de LRA, zijn de vooruitzichten dat de al meer dan vijftien jaar durende strijd zal worden beëindigd niet bijzonder positief. Er is ernstige twijfel of de beide partijen wel werkelijk gecommitteerd zijn aan het vredesproces. Terwijl de LRA probeert om zoveel mogelijk concessies los te krijgen bij de vredesbesprekingen, lijkt de Ugandese regering steeds meer te zien in een militaire oplossing voor het probleem omdat de onderhandelingen maar voort blijven duren. Het lijkt er bovendien op dat het conflict in Noord-Uganda wordt gebruikt voor andere doeleinden door elementen uit de veiligheidssector en uit zakelijke hoek – wat dat betreft heeft niet iedereen belang bij beëindiging van het conflict. Bovendien is er de regionale dimensie; de regering van Sudan heeft ook belangen in het voortbestaan van de LRA.

In het voorjaar van 2007 hebben de LRA-rebellen zich verplaatst van Zuid-Sudan naar Noordoost-Congo, wat heeft geleid tot een verbeterde

veiligheidssituatie in Noord-Uganda. Spanningen aan de grens tussen Uganda en de DRC maken een eensgezinde aanpak van de LRA echter gecompliceerder. De mogelijkheid dat de LRA meer en meer militaire activiteiten in de DRC en wellicht in Sudan gaat ontplooiën, is geen positief vooruitzicht voor de regionale vrede en veiligheid.

Vredesbesprekingen met de LRA blijven de beste optie om stabiliteit in Noord-Uganda te bevorderen. Daarom zou de internationale gemeenschap meer druk kunnen uitoefenen op de onderhandelingspartners om een overeenkomst te sluiten. Daarbij zou ook bedreigd kunnen worden met militaire actie tegen de LRA als deze beweging niet genoeg zou meewerken. Ook zou MONUC in de DRC meer observatiemissies kunnen uitvoeren in het gebied waar de LRA-rebellen zich ophouden, om de druk op te voeren. Er staat veel op het spel, omdat bij het mislukken van de vredesbesprekingen zowel Noord-Uganda, Oost-Congo als Zuid-Sudan gedestabiliseerd kunnen worden door hernieuwde LRA-activiteiten.

#### *Economische omstandigheden*

Op economisch terrein gaat het sinds het aantreden van president Museveni goed in Uganda. Eind jaren tachtig liberaliseerde hij de economie en begin jaren negentig voerde hij verdere economische hervormingen door, gebaseerd op aanbevelingen van het International Monetary Fund (IMF). Dit leidde tot een gestage economische groei, tussen 1998 en 2005 gemiddeld 6 procent. Het aantal Ugandezen dat beneden de armoegrens leeft is gedaald, van 56 procent in 1992 tot 31 procent in 2006. Ook de toegang tot gezondheidszorg en onderwijs is aanzienlijk verbeterd en het beleid tegen HIV/AIDS is vele jaren een inspiratiebron voor andere landen geweest. De economische groei neemt de laatste tijd echter af, mede doordat corruptie een groot probleem blijft.

#### *Stabiliteit van het regime*

Sinds 1986 kent Uganda officieel een 'geen-partijensysteem.' Volgens Museveni waren politieke partijen voor die tijd verantwoordelijk voor de verdeeldheid van het land langs religieuze en etnische lijnen. Na druk door internationale donoren en binnenlandse oppositie is er in 2005 een referendum gehouden over de toekomst van het 'geen-partijensysteem.' Een grote meerderheid van de bevolking stemde voor terugkeer van een meerpartijensysteem. Niettemin is er nauwelijks voortgang geboekt met het democratiseringsproces. Voorafgaand aan de presidentsverkiezingen in 2006 is de grondwet gewijzigd om een derde termijn voor Museveni mogelijk te maken. De oppositie wordt al jaren hevig tegengewerkt en geïntimideerd. Het was dan ook niet verbazing wekkend dat Museveni in 2006 voor een derde termijn als president werd gekozen. Ook de laatste parlementsverkiezingen zijn overtuigend gewonnen door Museveni's 'Beweging,' met 191 van de 215 parlementszetels.

In afwachting van een overgang naar een meerpartijensysteem, zijn al meerdere partijen (her)opgericht. Er ontstaat steeds meer spanning tussen deze oppositiepartijen en de regering en er is nog altijd sprake van ernstige

intimidatie en repressie van oppositieleden. De verwachting is dat de binnenlandse politieke spanningen verder zullen toenemen in de aanloop naar de volgende verkiezingen. Er lijkt bovendien steeds vaker een rol te zijn weggelegd voor 'private' militaire groepen bij het onderdrukken van oppositie en het neerslaan van protesten.

Gezien deze ontwikkelingen zou de druk op de Ugandese regering vergroot kunnen worden om het democratiseringsproces serieus te nemen en de mensenrechten te respecteren. Omdat het Ugandese bewind nog altijd sterk afhankelijk is van internationale hulp, hebben de buitenlandse donoren een goede positie om effectieve druk te kunnen uitoefenen.

## **Burundi**

De consolidatie van het vredesproces in Burundi werd gedurende 2007 steeds onzekerder door de complete verlamming van de politieke situatie. De politieke verlamming vertraagt iedere poging om te komen tot effectief bestuur en post-conflict wederopbouw. Daarbij komt het totale gebrek aan economisch perspectief voor een groot deel van de bevolking. Ook verblijven er grote aantallen vluchtelingen uit Burundi in buurlanden, met name in Tanzania, die bij terugkeer weinig perspectief hebben omdat hun landbouwgrond inmiddels door anderen is ingenomen. De verdeling van land – de belangrijkste economische factor in Burundi, dat grotendeels op overlevingslandbouw drijft – is een belangrijke oorzaak van spanningen, tot op het niveau van families toe. De kans dat het vredesproces in de nabije toekomst zal ontsporen is aanzienlijk indien er geen stappen worden ondernomen om de politieke stabiliteit te verbeteren en de oorzaken van lokale spanningen aan te pakken.

### *Politieke situatie*

Na een veelbelovende start met succesvolle, open en democratische verkiezingen in 2005, liep het politieke proces in 2007 min of meer vast. Door partijpolitieke perikelen verloor de regering haar meerderheid in het parlement, waardoor Burundi vanaf februari 2007 een volledig verlamde regering had. Pas in november kon er een nieuwe regering met meer parlementaire steun worden gevormd.

Een zorgwekkende ontwikkeling is ook het toenemend autoritaire gedrag van de regering. Oppositieleden zijn gearresteerd en de regering leunt steeds meer op de veiligheidsdiensten. Het is noodzakelijk dat deze diensten, met name de politie en de inlichtingendienst, politiek neutraal worden gemaakt.

### *Veiligheidssituatie*

In 2006 is de regering van Burundi een staakt-het-vuren overeengekomen met de laatste actieve opstandelingengroepering in het land, de Palipehutu-Front National de Liberation. De vijandelijkheden zijn hiermee gestopt, maar de implementatie van het akkoord is vastgelopen en de onderhandelaars van de

rebellen zijn weggelopen van de onderhandelingstafel. Sinds juli 2007 worden weer met enige regelmaat gewelddadige acties van de rebellen gemeld. Hoewel de internationale druk op de groepering is opgevoerd, zowel door de Verenigde Naties als door de Afrikaanse Unie, lijkt het resultaat gering omdat de rebellen alleen maar profiteren van de politieke wanorde en de zwakker wordende regering.

Een van de belangrijkste eisen van de Palipehutu- Front National de Liberation is een andere verdeling van Hutu's en Tutsi's in het nationale leger. Dit is echter onmogelijk zonder de etnische balans te verstoren die tot stand is gekomen tijdens het Arusha vredesproces. Het autoritaire optreden van de regering en het inzetten van de veiligheidsdiensten voor politieke doelen hebben het vertrouwen van de rebellen in de regering verder ondermijnd.

#### *Hervorming van de veiligheidssector*

Security Sector Reform blijft een van de grootste uitdagingen in Burundi. Er is de afgelopen jaren wel enige vooruitgang geboekt, maar door het ontbreken van een coördinerend orgaan blijft er een gebrek aan coherentie en cohesie bestaan. Pogingen om de benodigde coördinatie van de veiligheidsdiensten op te zetten, zijn vooralsnog niet geslaagd. De belangrijkste donorlanden op SSR-gebied zijn België, Frankrijk en Nederland. De Verenigde Staten trainen een contingent dat in Somalië zal worden ingezet in het kader van de African Union Mission to Somalia (AMISOM).

### **Regionale dynamiek**

Tijdens de tweede helft van de jaren negentig is Centraal-Afrika bekend geworden als de plaats van handeling van de 'eerste Afrikaanse oorlog.' Daarbij waren op directe en indirecte wijze ongeveer tien landen betrokken bij het conflict in de Democratische Republiek Congo. In de loop van 2002 is een aantal akkoorden gesloten die de spanningen aanzienlijk verminderden en de weg vrijmaakten voor een overgangsproces in de DRC en stabilisatie van de gehele regio. Dit laat onverlet dat een aantal problemen, zoals de aanwezigheid van het FDLR, nog een oplossing vereisen en dat andere kwesties potentiële conflictoren kunnen worden. Te denken valt hierbij aan het demarqueren van de grens tussen de DRC en enkele van haar buurlanden. Vanwege haar omvang kan de toekomstige ontwikkeling van de DRC wel eens centraal staan in de toekomstige regionale ontwikkeling.

De ontwikkeling van de interne politieke en veiligheidssituatie in de meeste Centraal-Afrikaanse staten, vooral in het Grote Merengebied, blijft ongewis. Activiteiten van rebellenbewegingen zullen in Uganda, Burundi en de Democratische Republiek Congo voor problemen blijven zorgen en de politieke situatie in de DRC en Burundi blijft fragiel. Rwanda zal waarschijnlijk met een toename aan interne spanningen en buitenlandse druk geconfronteerd worden



omdat het politieke veld meer toegankelijk moet worden gemaakt. De hoofdproblemen op regionaal niveau worden hieronder uitgewerkt.

#### *Gewapende groeperingen*

De nummer één bedreiging voor de vrede en veiligheid in het Grote Merengebied is de voortdurende aanwezigheid van gewapende groepen die vooral opereren in de oostelijke provincies van de DRC. Het fundamentele gebrek aan wetshandhaving en capaciteit om de grenzen effectief te bewaken blijft een voortdurende bron van zorg omdat gewapende groepen en smokkelaars zich relatief vrij kunnen bewegen in dit gebied (zoals wordt aangetoond door het feit dat de leiding van de LRA zich ongehinderd kan verplaatsen tussen de DRC, Centraal Afrikaanse Republiek (CAR) en Zuid-Sudan). Zoals in het verleden is aangetoond, is een puur militaire aanpak van deze militieën niet succesvol en zal het alleen maar de dreiging ten opzichte van de bevolking vergroten. Aan de andere kant tonen de onderhandelingen met de FNL aan dat ook het politieke proces vol uitdagingen zit zonder een redelijke garantie op succes.

#### *Regionale integratie en samenwerking*

Er zijn recentelijk enkele belangrijke initiatieven ontplooid om de regionale samenwerking in Centraal-Afrika te bevorderen. Op het gebied van vrede en veiligheid vallen hieronder:

- De International Conference for the Great Lakes Region (ICGLR), met als deelnemende landen Angola, Burundi, de Centraal-Afrikaanse Republiek, de Democratische Republiek Congo, Kenia, de Republiek Congo, Rwanda, Zuid-Afrika, Tanzania, Uganda en Zambia.
- Het driepartijen + 1 mechanisme, waaronder de DRC, Burundi, Rwanda en Uganda vallen.

De ICGLR is een belangrijk instrument geweest om landen in het Grote Merengebied te betrekken in een dialoog over fundamentele vrede en veiligheidszaken. De uitkomsten van de conferentie zijn echter niet bijzonder relevant voor het op korte termijn verbeteren van de veiligheidssituatie. Het driepartijen + 1 mechanisme biedt een mogelijkheid voor concrete onderhandelingen over vrede en veiligheid en blijkt een erg nuttig middel te zijn voor onderhandelingen over de belangen van de FDLR en het conflict in de Noord-Kivu provincie.

Een andere belangrijke ontwikkeling is het versterken van regionale economische gemeenschappen. Deze samenwerkingsverbanden bieden een concrete manier om tot samenwerking te komen op economisch gebieden, maar ook op dat van vrede en veiligheid. Een aantal belangrijke voorbeelden van deze vormen van samenwerking zijn de Economic Community of Central African States (ECCAS), en de South African Development Community (SADC), de Economic Community of the Great Lakes Countries (CEPGL), en de East African Community (EAC).

CEPGL biedt een unieke mogelijkheid voor samenwerking tussen de DRC, Burundi en Rwanda. De organisatie is recentelijk nieuw leven ingeblazen, waarbij voornamelijk technische samenwerking tot stand is gekomen in het energiedomein, mede door financiële ondersteuning van de EU. Een belangrijke ontwikkeling in 2007 was de toetreding van Rwanda en Burundi tot de EAC. Voor beide landen biedt dit belangrijke mogelijkheden om verder te integreren in de politieke en economische structuur van Oost-Afrika (samen met Uganda, Tanzania en Kenia).

#### *Internationale betrokkenheid*

Op dit moment is internationale betrokkenheid in de Centraal-Afrikaanse regio nog erg belangrijk. MONUC blijft de meest belangrijke operatie in het gebied met een forse militaire capaciteit, vooral in het oosten van de Democratische Republiek Congo. De EU heeft twee civiele European Security and Defence Policy-missies ontplooid in de DRC ter ondersteuning van SSR: European Police République démocratique du Congo (EUPOL RDC) en European Union Security Sector Reform Mission in the Congo (EUSEC RDC). In Burundi blijft de VN betrokken door middel van de Peace Building Commission (PBC) en de geïntegreerde Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi-missie (BINUB). Daarnaast wordt op dit moment ook een gecombineerde missie in de Centraal-Afrikaanse Republiek en Tsjaad opgezet: de Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad (MINURCAT). Deze missie is opgezet in samenwerking met de EU, die de EUFOR missie in Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek voorbereidt. Beide missies zijn ook verbonden met de toekomstige AU/ UN missie in Darfur.

Zuid-Afrika is een belangrijke speler in Centraal-Afrika en heeft in het recente verleden een hoofdrol gespeeld bij het oplossen van conflicten in Burundi en de DRC. Het land levert nog steeds een belangrijk contingent in MONUC, levert een belangrijke bijdrage in Burundi, in de opzet van de AU (Operatie Curriculum) en heeft recentelijk een militair akkoord gesloten met de Centraal Afrikaanse Republiek over o.a. training.

### **Conclusie**

Gebaseerd op bovenstaande constatering en analyses volgen hieronder zes belangrijke opgaven voor de internationale gemeenschap bij het bevorderen van de vrede en veiligheid in Centraal Afrika.

#### *Regionale samenwerking*

Het is van groot belang initiatieven te bevorderen die gericht zijn op meer regionale integratie en het verdiepen van wederzijds vertrouwen van de landen in de regio. Dit kan gebeuren op het terrein van vrede en veiligheid (driepartijen

+ 1), of op sociaal-economische gebied (zoals de CEPGL en de CEEAC). Het bouwen van vertrouwen is een voorwaarde voor het effectief functioneren van regionale veiligheidsmechanismen. Pogingen vanuit de regio zelf om oplossingen te vinden voor veiligheidsvraagstukken moeten verder aangemoedigd worden en eventueel worden ondersteund door internationale maatregelen die de capaciteit van regionale organisaties en initiatieven verder uitbouwen. Hierbij moet de prioriteit gegeven worden aan de ontwapening van de buitenlandse niet-statelijke actoren die opereren in de DRC.

#### *Omgaan met de FDLR*

Er dient scherp toezicht gehouden te worden op het recentelijk gesloten akkoord tussen Rwanda en de DRC. Tot dusverre is gebleken dat het regeringsleger van de DRC (FARDC) niet de capaciteit en motivatie heeft om het FDLR daadwerkelijk aan te pakken. Militaire acties hebben tot nu toe als enig resultaat het verplaatsen van FDLR-eenheden en vergeldingsaanvallen tegen de Congolese bevolking opgeleverd. De internationale gemeenschap zou gesprekken tussen het leiderschap van de FDLR, Rwanda en de DRC moeten stimuleren. Tegelijk zou MONUC de mogelijkheid geboden moeten worden om de inspanningen om het FDLR te demobiliseren en te repatriëren voort te zetten, onder andere door het uitoefenen van militaire druk.

#### *Steun van het vredesproces in Noord-Uganda*

De militaire aanwezigheid van MONUC en FARDC moet worden uitgebreid naar de gebieden waar zich LRA-eenheden bevinden. De Ugandese regering moet onder druk worden gezet om geen unilaterale acties op Congolees grondgebied uit te voeren en om vredesonderhandelingen met de LRA te voeren. Aan de andere kant moet ook de Congolese regering onder druk worden gezet om de LRA aan te pakken, bij voorkeur samen met Uganda. De Nederlandse regering zou met name een rol kunnen spelen bij het beïnvloeden van de Ugandese regering, omdat Nederland een belangrijke donor voor het land is.

#### *Bevorderen van vrede en stabiliteit in Burundi en DRC*

Internationale interventies zouden beter gecoördineerd kunnen worden en er moet een duidelijk langetermijnbeleid geformuleerd worden. De discussies over de toekomst van MONUC bieden daarvoor een kans. De focus van de internationale bemoeienis zou niet zozeer een 'end date' maar een 'end state' moeten zijn. Nederland zou binnen de VN kunnen oproepen om een langetermijnbenadering te ontwikkelen.

#### *Hervorming van de veiligheidssector in de DRC*

Pogingen om de veiligheidssector in de DRC te hervormen zijn tot op heden niet succesvol geweest. Ook op dit terrein zou de internationale gemeenschap meer langetermijnbetrokkenheid kunnen ontplooien. Het is belangrijk dat Nederland doorgaat met SSR- en DDR-projecten in de DRC – niet alleen, maar in samenwerking met andere partners (bijvoorbeeld via MONUC, de EU of de Wereldbank). Een mogelijkheid zou kunnen zijn om trainingsfaciliteiten te

ontwikkelen voor deelname van Congolese troepen aan internationale vredesoperaties. Deelname aan dergelijke missies kan een nieuw gevoel van verantwoordelijkheid en professionaliteit binnen de strijdkrachten opwekken. Nederland zou ook meer steun kunnen leveren aan de hervorming van de politie via EUPOL, inclusief het trainen en uitrusten van politie-eenheden. Ook voortzetting van de steun aan EUSEC is aan te raden. Daarnaast zou Nederland ook kunnen inzetten op het vergroten van de coherentie en coördinatie van de hulp van de vele verschillende internationale donoren. Ook een dialoog met de Chinese regering over veiligheidskwesties in de DRC is aan te bevelen.

#### *Het integreren van voormalige rebellen*

DDR-projecten zijn tot nu toe relatief succesvol geweest, maar meer inspanningen op dit terrein zijn gewenst. Voormalige rebellen vormen over het algemeen een gevaarlijke bron voor instabiliteit en zij zijn ook vaak verantwoordelijk voor groeiende criminaliteit. Behalve een vergroting van de DDR-inspanningen, is het ook aan te raden om dergelijke projecten niet alleen te richten op ex-strijders, maar om de hele gemeenschap erbij te betrekken c.q. ervan te laten profiteren.

#### *Problematiek*

Centraal-Afrika wordt gekenmerkt door fragiele staten en zwakke overheidsinstellingen, veel relatief machtige en gewelddadige niet-statelijke actoren, armoede, veel vluchtelingen en poreuze grenzen. Deze combinatie blijkt een uitstekende voedingsbodem te vormen voor corruptie, cliëntelisme en illegale handel. In het geval van Burundi en Rwanda maken de staten een iets sterkere indruk dan in het geval van de DRC, maar hebben daarentegen te maken met een bijzonder hoge bevolkingsdruk op een bijzonder klein territorium.

#### *Consequenties voor Nederland*

De rechtstreekse gevolgen van aanhoudende problemen in Centraal-Afrika op onze veiligheidssituatie blijft, op illegale migratie na, relatief gering. Toch is deze regio door de omvangrijke minerale rijkdommen in de DRC, de inzet van een strijd om invloed tussen verschillende grootmachten, waaronder de VS en China, van economisch en politiek belang voor Europa en Nederland.

#### *Hulpvraag, partners en risico's*

In Centraal-Afrika is de ontplooiing van humanitaire en vredesoperaties waaraan Nederland een bijdrage kan leveren, op korte termijn niet waarschijnlijk. MONUC kan wellicht Nederlandse steun gebruiken bij het opvoeren van de druk tegen rebellenbewegingen zoals de FDLR en de LRA. Een Nederlandse rol in de regionale DDR- en SSR-processen is eerder te verwachten. In de DRC loopt nog steeds een DDR-proces onder leiding van de Wereldbank en leveren zowel de vredesmacht MONUC als de EUSEC en de

EUPOL missies inspanningen op het gebied van SSR. Ook in Burundi wordt het DDR-proces door de Wereldbank beheerd en levert Nederland in samenspraak met de VN, België en Frankrijk inspanningen op SSR-gebied. Het trainen van leger en politie in de regio alsmede het opzetten van peacekeeping academies behoort tevens tot de mogelijkheden. België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zuid-Afrika blijven een bijzondere belangstelling voor de regio behouden. Naast deze landen zijn aangewezen partners bij interventies in dit gebied de VN en de EU, maar ook regionale organisaties zoals de CEEAC, de CEPGL, de SADC en de EAC. De AU heeft zich tot dusver relatief weinig met de regio bemoeid. Behalve de standaard risico's van een eventuele inzet van militair personeel in ontwikkelingslanden zijn geen specifieke gevaren te noemen.

#### *Nederlandse militaire aanwezigheid in Centraal Afrika*

##### **Verwachte bijdrage op korte termijn:**

Franse HQ (in Gabon)	Ondersteunen van de ontwikkeling van de centrale brigade.	1 militair
----------------------	---	------------

#### *Nederlandse militaire aanwezigheid in het Grote Merengebied*

##### **Voormalige missies / Bijdragen:**

EUFOR RD Congo	Ondersteuning verlenen aan de VN-missie MONUC tijdens de verkiezingen.	Ruim 50 militairen	16 juli – 30 november 2006
EUPOL (EU Politiemissie in Congo)	Adviseren en trainen van de Congolese politie.	2 militairen	januari 2006 – 31 december 2006
MONUC (VN-missie in Congo)	Adviseren en ondersteunen van de regering.	2 militairen	7 januari 2005 – februari 2007
ONUC (VN-missie in Congo)	Medische ondersteuning en voorlichting op het gebied van persoonlijke hygiëne bij UNOC en lokale bevolking.	19 militairen	10 augustus 1960 – 26 juni 1963
ONUB (VN-missie in Burundi; later overgegaan in BINUB)	Ondersteunen van het hoofdkwartier als plaatsvervangend hoofd civiel-militaire samenwerking.	1 militair	20 september 2004 – 20 september 2005
Burundi	Opleiden motorpolitie en zedenonderwijs. opgeleid en onderwijs over zeden gegeven.		Enkele weken
ONOMUR (VN-missie in Uganda)	Er aan de grens op toezien dat Tutsi-rebellen geen steun vanuit Uganda zouden krijgen.	10 militairen	17 augustus 1993 – 25 september 1994

UNAMIR (VN-missie in Rwanda)	O.a. materieel ondersteunen van het Zambiaanse contingent en het opleiden van vrachtwagenchauffeurs en onderhoudsmonteurs.	Ca. 20 militairen	23 augustus 1994 – 10 september 1994
------------------------------	--	-------------------	--------------------------------------

#### **Huidige missies / Bijdragen**

Defensie attaché DRC (Kinshasa)	Projectdefat SSR, ondersteunen Ambassade	1 militair	19 februari 2008 - heden
Defensie attaché Rwanda (Kigali)		1 militair	September 2007- heden
EUSEC (FIN) (EU-missie in Congo)	Adviseren en trainen van de Congolese krijgsmacht.	3 militairen	Mei 2006 - heden
Bilaterale missie Burundi	Adviseren Burundese overheid omtrent politie en krijgsmacht.	2 militairen	Januari 2007 - heden
BINUB (VN-missie in Burundi)	Adviseren omtrent hervormingen van de veiligheidssector (SSR).	1 militair	Januari 2007 - heden
Burundi (en Mali)	In het kader van hervormingen in de veiligheidssector.	4 militairen	2007 - heden

## **ZIMBABWE**

### **Inleiding**

Bij de parlements- en presidentsverkiezingen in maart 2008, zal de Zimbabwe African National Union – Patriotic Front (ZANU-PF) en zijn leider, President Mugabe, waarschijnlijk de fracties van de oppositionele Movement of Democratic Change (MDC) verslaan. De verwachting is dat dit de politieke en economische problemen van land niet zal verbeteren. Sterker nog, de kans op oplopende spanningen en gewelddadigheden is groot.

In deze paragraaf wordt eerst een analyse gemaakt van de economische en politieke crisis in het land. Vervolgens wordt gekeken naar de reacties daarop in het buitenland. Tenslotte wordt gekeken naar mogelijke ontwikkelingen rond de presidentsverkiezingen op 29 maart 2008.

## **Economische ineenstorting en humanitaire crisis**

Een van de belangrijkste oorzaken van de economische neergang in de jaren negentig was de onteigening van boerderijen van blanken. Dit betekende een enorm zware klap voor de commerciële landbouw, de ruggengraat van de economie. Deze werd tevens getroffen door natuurlijke rampen als droogte en overstromingen. Daarnaast verhinderde de wijdverbreide corruptie de economische ontwikkeling van het land en vormde de militaire inmenging in het conflict in de Democratische Republiek Congo (DRC) een zware belasting voor de staatskas. Als gevolg van bovenstaande daalde het Bruto Nationaal Product. In de periode 2002-2006 zelfs met gemiddeld zes procent per jaar. Deze neergang is gekoppeld aan de enorme inflatie van de Zimbabweaanse dollar. Deze lag in september 2007 rond 8.000 procent en werd in oktober 2007 geschat op het dubbele daarvan. Begin 2008 ligt het inflatiecijfer zelfs boven de 30.000 procent.<sup>68</sup>

De economische crisis heeft ook tot een humanitaire crisis geleid. Onderwijs- en gezondheidszorgvoorzieningen zijn danig aangetast door de economische malaise. Tenminste een kwart van de bevolking is afhankelijk van voedselhulp en meer dan 25 procent van de volwassen bevolking heeft HIV/AIDS. De levensverwachting is gedaald van 61 jaar in 1990 naar minder dan 37 jaar in 2006/2007.

De economische ineenstorting heeft ook geleid tot een exodus van (veelal jonge) Zimbabweanen naar buurlanden, op zoek naar werk. Velen van hen zijn echter niet in staat om werk te vinden en leven als ongewenste migranten in extreme armoede. Geschat wordt dat een tot drie miljoen Zimbabweanen (meer dan een kwart van de Zimbabweaanse bevolking) naar Zuid-Afrika is uitgeweken. Ook Botswana wordt met veel Zimbabweaanse migranten geconfronteerd. Daarna volgen Zambia, Malawi en Mozambique.

## **Politieke crisis**

ZANU-PF heeft de afgelopen jaren haar macht, ondanks de toenemende ontevredenheid in het land, steeds verder weten te versterken. Door cliëntelisme (werk, voedsel, hulp, land of auto's) geniet de partij nog steeds daadwerkelijk steun onder een deel van de bevolking. Loyale aanhangers van ZANU-PF controleren de ambtenarij, de politie, het leger, het parlement, de wetgevende macht, en semi-overheidsinstellingen. Het leger en medewerkers van de veiligheidsdienst overschaduwden schijnbaar het kabinet bij het maken van beleid. Op lokaal niveau voorziet ZANU-PF de bestuurselite van privileges en geld om steun onder de bevolking te behouden.

Om de invloed en activiteiten van het MDC en van oppositionele Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's) te beperken zet ZANU-PF georchestreerd geweld in en bedient het zich van repressieve wetgeving. Daarmee weet het ook de onafhankelijke media het zwijgen op te leggen. De oppositie is echter ook zwak als gevolg van interne strijd en met name de splitsing van het MDC in twee fracties in oktober 2005. Arthur Mutambara's minderheidsfractie wordt vooral gesteund door de Ndebele in het zuidwesten van het land. Morgan Tsvangirai's meerderheidsfractie geniet vooral steun in de rest van het land.

Wie President Mugabe moet opvolgen als president en de vraag wanneer verdeelt de ZANU-PF intern. Aan de ene kant staat de fractie van Solomon Mujuru, aan de andere kant staat de fractie van Emerson Munangagwa. De fracties zijn langs etnische lijnen georganiseerd: Mujuru's fractie wordt, net als die van Mugabe, gedomineerd door Zuzuru's; Munangagwa's door de Karanga-stam. De strategie van Mugabe is om de fracties loyaal aan hem, de ultieme beschermheer, te houden. Hij deed dit met succes en is ondanks zijn hoge leeftijd de presidentskandidaat van zijn partij. Inmiddels is de ZANU-PF geconfronteerd met een 'dissidente' kandidatuur. Zonder goedkeuring van Mugabe stelde Simba Makoni, oud-minister van Financiën, zich in februari kandidaat waarop hij uit de partij werd gezet. De 84-jarige Mugabe krijgt bij de verkiezingen van 29 maart derhalve voor het eerst te maken met oppositie vanuit eigen gelederen. De andere belangrijke kandidaat is Morgan Tsvangirai. Arthur Mutambara besloot zich niet kandidaat te stellen. Hij ondersteunt Simba Makoni.<sup>69</sup>

### **Internationale gemeenschap**

De EU en de Verenigde Staten (VS) stelden in 2002 beperkte sancties in tegen Zimbabwe. Door deze sancties is het President Mugabe en andere sleutelfiguren binnen de overheid en de ZANU-PF verboden om naar Amerika of Europa te reizen en zijn hun overzeese tegoeden bevroren. Ook is rechtstreekse ontwikkelingshulp aan de Zimbabwaanse overheid en wapenverkoop aan het land strafbaar. Humanitaire hulp die aan de regering voorbijgaat is toegestaan en neemt sinds 2000 toe.

Zimbabwe is van mening dat de sancties zijn ingegeven door Europese en Amerikaanse onvrede over de landonteigening van blanke boeren and de regering in Harare wijt de economische ineenstorting aan de sancties. Enkele andere landen in zuidelijk Afrika menen ook dat de sancties niet bevorderlijk zijn voor de buitenlandse betrekkingen tussen hen en de EU en de VS. Hoewel ook buurland Zuid-Afrika zich grote zorgen maakt over de politieke en economische situatie in Zimbabwe, staat het formeel nog steeds achter Mugabe. De regerende ANC heeft nu eenmaal een speciale band met Mugabe omdat hij

---

69 Mapala, februari 2008



in de strijd tegen apartheid voor deze partij van groot belang is geweest. Juist dat feit maakt dat Zuid-Afrika een interessante bemiddelende rol zou kunnen spelen in het politieke conflict. Een dergelijke rol speelde het ook in 2007. In maart van dat jaar kreeg de Zuid-Afrikaans president Mbeki van de Southern African Development Community (SADC) het mandaat om te bemiddelen tussen de twee MDC fracties en de ZANU-PF. De gesprekken werden in het geheim gehouden. Op de agenda staan onderwerpen als een nieuwe grondwet; het verbeteren van de veiligheidssituatie; een aanpassing van de kieswet, en; het veranderen van het politieke klimaat. Behalve het feit dat het in Zimbabwe tot nu toe relatief rustig is gebleven, zijn er geen concrete successen geboekt, zeker niet in de ogen van de MDC en andere oppositionele groeperingen.

Uit bovenstaande kan niet afgeleid worden dat Zuid-Afrika de regering van Mugabe in het zadel helpt houden. Ook is Zuid-Afrika niet de belangrijkste buitenlandse partner van Harare. De belangrijkste steun voor Mugabe komt namelijk uit China. Beijing ondersteunt Zimbabwe zowel economisch als politiek. Ook leverde het wapens en geeft het trainingen aan de krijgsmacht van Zimbabwe. De steun van China sterkt Mugabe uiteraard in zijn opvatting dat hij van de internationale gemeenschap weinig te vrezen heeft; de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN) kan in ieder geval niets tegen hem ondernemen.

### **Een potentieel conflict?**

De aanhoudende politieke spanningen en economische en humanitaire crisis hebben het land in hun greep. Zeker in het licht van de gewelddadige politieke strijd na de verkiezingen in Kenia vraagt menig een zich af wat er in Zimbabwe staat te gebeuren rond de presidentverkiezingen eind maart 2008.

De ingrediënten voor een gewelddadig treffen tussen politieke groeperingen zijn aanwezig. Mugabe heeft recentelijk een groep van oorlogsveteranen gemobiliseerd om steun aan hem en zijn presidentschap te betuigen. Deze oude garde is niet bijzonder populair onder de jongere generatie binnen de ZANU-PF en daarbuiten al helemaal niet. Binnen de krijgsmacht heerst onder jonge officieren en binnen de lagere rangen afgunst ten aanzien van de verworvenheden en de politieke macht van hun leidinggevend in vergelijking met hun eigen salariëring en werkomstandigheden. De Mujuru-fractie binnen de ZANU-PF wordt beschouwd het dichtst bij het leger te staan, vanwege de rol van Mujuru tijdens de strijd om onafhankelijkheid. Het is niet ondenkbaar dat de Mujuru-fractie zal mogelijk samenwerken met jongere officieren om de pro-Mugabe klik omver te werpen. Een dergelijk scenario, of zelfs alleen de angst daarvoor kan leiden tot allerlei politieke splitsingen, repressie en gewelddadige confrontaties.

Stijgende prijzen en een gebrek aan voedsel, brandstof en andere levensbehoeften, en amper functionerende overheidsinstellingen, zouden kunnen leiden tot spontane demonstraties en rellen. Veiligheidstroepen en paramilitaire groeperingen zullen, indien voldoende toegerust door de regering, waarschijnlijk een dergelijke rebellie kunnen onderdrukken. Echter, indien deze groepen ook het gevoel hebben dat hun huidige levensomstandigheden niet langer acceptabel zijn, is hun loyaliteit en inzetbaarheid onzeker. Zij zouden zich zelfs bij het protest kunnen aansluiten. Een dergelijke situatie kan een gevaarlijk situatie opleveren. Aan de andere kant lijkt deze dreiging minder groot omdat juist veel strijdbare jongeren het land verlaten hebben.

Of de oppositie bereid is en in staat is om bij verlies van de presidentsverkiezingen een goed georganiseerd protest te laten horen is op dit moment onduidelijk. Morgan Tsvangirai is in het verleden geweld altijd uit de weg gegaan. Hoe militant Simba Makoni is, is nu niet in te schatten. Het feit dat hij tot voor kort deel uit maakte van het politbureau van ZANU-PF maakt hem eerder een conformist dan een antagonist. Of en hoe beide tegenkandidaten van Mugabe kunnen samenwerken is ook nog niet duidelijk. Bij het bekend worden van de kandidatuur van Makoni werd verwacht dat Tsvangirai deze zou steunen en dat de oppositie met één gezicht de verkiezingen in zou gaan. Maar Tsvangirai verklaarde in februari toch zelf mee te willen doen omdat Makoni als voormalig vertegenwoordiger van ZANU-PF volgens hem medeverantwoordelijk is voor de toestand in het land.

#### *Problematiek*

De toestand in het Zimbabwe wordt gekenmerkt door ernstige politiek en economische problemen die geleid hebben tot een humanitaire crisis en een migratiestroom naar buurlanden, met name Zuid-Afrika. De presidentsverkiezingen in maart 2008 dragen verder bij aan de onzekerheid over de politieke toekomst van het land.

#### *Consequenties voor Nederland*

Gevreesd wordt dat de presidentsverkiezingen net als in Kenia tot politieke gewelddadigheden zullen leiden. Een dergelijke situatie zou met name een bedreiging voor Zuid-Afrika zijn, zowel op politiek gebied -- hoe gaat het ANC om met de regering Mugabe, - als op economisch gebied -- het verwerken van nog meer vluchtelingen. Nederlandse economische belangen en ontwikkelingsprojecten zouden door instabiliteit in Zimbabwe en een toename van druk op de buurlanden in gevaar kunnen komen.

#### *Hulpvraag, partners en risico's*

Bij een eventuele verslechtering van de situatie en een mogelijk politiek vacuüm in Zimbabwe is in eerste instantie vooral humanitaire hulp gevraagd, zowel in het land zelf als in de buurlanden. Bij oplopende spanningen en gewelddadigheden rond de verkiezingen is ondersteuning van diplomatieke initiatieven mogelijk noodzakelijk. In het beste geval verlopen de verkiezingen

ordelijk en wordt de uitslag van de stembusgang gerespecteerd. Dit zou ruimte bieden voor Disarmament, Demobilisation and Reintegration- (DDR) en Security Sector Reform- (SSR) activiteiten die ook gericht zouden moeten zijn op de diverse paramilitaire en pseudo-militaire groepen in het land. In elk scenario is Zuid-Afrika een belangrijke partner. Daarnaast zou ook kunnen worden samengewerkt met de Southern African Development Community (SADC), de Europese Unie, de Afrikaanse Unie, de Verenigde Naties, alsmede de Verenigde Staten en de buurlanden van Zimbabwe. Behoedzaam optreden van Europese landen is van groot belang om geen oud koloniaal zeer op te rakelen.

## **ZUID-AFRIKA**

### **Inleiding**

In vergelijking tot andere Afrikaanse staten wordt Zuid-Afrika als progressief en economisch welvarend gezien. Dit is ondermeer het gevolg van Zuid-Afrika's relatief grote sociaal-economische, politieke en militaire macht en de invloed die het land op het Afrikaanse continent en met name in het zuidelijke deel. Bij het uitoefenen van deze macht baseert de huidige president Mbeki zijn buitenlandse politiek op neoliberal multilateralisme, waarbij de focus op regionale samenwerking en integratie ligt.

In deze paragraaf staat de macht en invloed van Zuid-Afrika centraal. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de rol en bijdrage van het land op het gebied van vrede en veiligheid in Afrika, en de waardering daarvan door het buitenland.

### **Macht en invloed**

Sinds het einde van het apartheidsregime vervult Zuid-Afrika een actieve rol in Afrika. Het huisvest het secretariaat van het New Partnership for Africa's Development (NEPAD), het Afrikaanse Peer Review Mechanisme en het Pan-Afrikaanse Parlement.<sup>70</sup> Pretoria heeft ook aanzienlijke politieke invloed binnen de Afrikaanse Unie en NEPAD. Mbeki was een van de voornaamste leiders die de kar hebben getrokken bij het omvormen van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid naar de Afrikaanse Unie. Hij achtte het noodzakelijk dat het imago van Afrika en het democratisch bestuur en de mensenrechten op het continent verbeterd werden. Tevens streefde hij er naar een 'Afrikaanse renaissance' en het van de grond trekken van NEPAD.

Het NEPAD initiatief, waar Zuid-Afrika in de ontwikkelingsfase een grote rol heeft gespeeld, werd een motor voor de hervormingen die de Organisatie van

---

70      Habib & Selinyane, 2004; Spence, 2004

Afrikaanse Eenheid in de Afrikaanse Unie (AU) veranderden. De regionale machtsstrijd binnen de AU speelt de organisatie echter nog steeds parten. Mbeki heeft zich hierin overigens niet afzijdig gehouden, onder andere door te verzekeren dat Zuid-Afrika de eerste voorzitter van de AU werd.<sup>71</sup> Het land richt echter niet alleen de blik op het eigen continent. Zuid-Afrika is tevens een prominent lid van de Commonwealth, en is het actief binnen The Group of 77 en de beweging van niet-geallieerde landen. Ook heeft Zuid-Afrika relatief veel invloed in de Southern African Development Community (SADC) en heeft het getracht de SADC tot een motor voor regionale economische ontwikkeling om te vormen.

Op economisch terrein kent Zuid-Afrika een handelsoverschot met de rest van Afrika. Hieruit blijkt de economische invloed van het land op het hele continent uit blijkt.<sup>72</sup> Als belangrijke Afrikaanse economie vertegenwoordigt het land het Afrikaanse continent bij de World Trade Organization (WTO), de G-8 en de Bretton Woods Instituties. Hierbij vervult het de rol van schakel tussen Afrika en de geïndustrialiseerde wereld. Ondanks deze machtspositie is Zuid-Afrika terughoudend met al te directe bemoeienis op het eigen continent. Pretoria prefereert het accent te leggen op het imago van een 'vriendelijke reus'. Het hecht waarde aan collectieve (consensus) besluitvorming en geeft de voorkeur aan multilateralisme waarmee het tracht zo min mogelijk als de dominante 'grote broer' over te komen.<sup>73</sup>

### **Bijdrage op het gebied van vrede en veiligheid**

Sinds 1994 zijn de verwachtingen hoog omtrent de mogelijke rol van Zuid-Afrika op het gebied van conflictresolutie en vredeshandhaving. Hoewel Pretoria in eerste instantie vanwege interne problemen en de hervorming van de Zuid-Afrikaanse krijgsmacht, de South African National Defence Force (SANDF), niet stond te trappelen om deze elders in te zetten, kwam eind jaren '90 in deze houding een kentering. Vanaf dat moment achtte Zuid-Afrika zich beter in staat om gehoor te geven aan de internationale druk om een militaire bijdrage te leveren op het gebied van vrede en veiligheid. Een cruciale overweging die bijdroeg aan deze omslag was het besef dat een rol bij vredeshandhaving Zuid-Afrika's internationale status en stem binnen internationale organisaties zou versterken. Zodoende werd het militaire apparaat onderdeel van het buitenlandbeleid.<sup>74</sup>

Zuid-Afrika draagt momenteel actief bij aan de internationale pogingen de conflicten op het Afrikaanse continent op te lossen, de vrede te handhaven, en conflictpartijen en burgers te ontwapenen. Deze bijdragen zijn zowel van diplomatieke als van militaire aard.<sup>75</sup> In de afgelopen jaren heeft Zuid-Afrika in

---

71 Kagwanja, 2006

72 Naidu, 2004

73 Alden & Soko, 2005; Kagwanja, 2006

74 Plessis, 2003; Neethling, 2006

75 Kagwanja, 2006

verscheidene Afrikaanse landen humanitaire hulp verleend en een bijdrage geleverd aan de veiligheid rond verkiezingen.<sup>76</sup> Het land is sinds 2001, in het kader van de African Mission in Burundi (AMIB), de United Nations Operation in Burundi (ONUB) en de AU Special Task Force actief in Burundi. Zuid-Afrika heeft tevens een rol binnen de Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) in de Democratic Republic Congo (DRC). In Sudan stelde Pretoria troepen beschikbaar in het kader van de African Union Mission in Sudan, Darfur (AMIS) en heeft het ook extra manschappen aan de United Nations Mission in Darfur (UNAMID) toegezegd.<sup>77</sup> Daarnaast is kleinschalige ondersteuning aan de missies van de Verenigde Naties (VN) in Ivoorkust en Ethiopië/Eritrea verleend.

### **Waardering voor de rol van Zuid-Afrika**

De actieve rol die Zuid-Afrika in de wereld speelt wordt in het Westen over het algemeen bijzonder gewaardeerd. In Afrika zelf is dit niet altijd het geval. Bij een aantal Afrikaanse regeringen heerst wantrouwen ten aanzien van de motieven van Pretoria en bestaat de angst voor een Zuid-Afrikaanse regionale hegemonie. Het idee van een ‘ver-Zuid-Afrikanisering’ van de Afrikaanse economie speelt hierin een aanjagende rol.<sup>78</sup> Zuid-Afrikaanse producten en diensten zijn overal vrij zichtbaar aanwezig. De Zuid-Afrikaanse economische expansie is niettemin voornamelijk in zuidelijk Afrika geconcentreerd, en krijgt tegelijkertijd steeds meer concurrentie uit landen als Nigeria. Om te voorkomen dat een beeld zou ontstaan van een alom aanwezig Zuid-Afrika heeft Pretoria in het verleden oproepen vanuit de internationale gemeenschap om een leidende rol op zich te nemen, afgeslagen. En nog steeds is het de strategie van Pretoria om zich meer als vriendelijke reus te profileren die vrijwel uitsluitend samen met anderen een actief buitenland- en veiligheidsbeleid voert.<sup>79</sup>

Naast angst voor Zuid-Afrika als regionale hegemonie bestaat er ook scepsis en onvrede over het feit dat het land niet meer van zich laat zien. De leidersstatus van Zuid-Afrika wordt soms juist betwijfeld, omdat Pretoria niet altijd even resoluut optreedt. In het geval van het conflict in DRC en in Burundi heeft Zuid-Afrika duidelijk de rol van leider op zich genomen, maar Pretoria heeft niet altijd even sterk durven optreden. Dit wordt het land nu ook verweten ten aanzien van Zimbabwe.<sup>80</sup> Hierbij speelt onder meer een rol dat de huidige African National Congress (ANC) in Zuid-Afrika nog in het krijt staat bij een aantal Afrikaanse leiders die in het verleden de antiapartheidsstrijd hebben ondersteund, zoals Mugabe. Wanneer deze leiders zich momenteel minder goed gedragen, is de politieke ruimte voor het ANC op hard op te treden behoorlijk beperkt.

---

76 South African Department of Defence, 2007

77 United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2007

78 Alden & Soko, 2005

79 Naidu, 2004; Kagwanja, 2006

80 Habib & Selinyane, 2004

Ten derde verwijten met name Afrikaanse elites Zuid-Afrika dat het te Westerse opvattingen heeft en een te neoliberaal beleid hanteert.<sup>81</sup>

Ten slotte dient er op gewezen te worden dat Zuid-Afrika een zware dobber heeft aan alle bijdrages aan vredeshandhaving.<sup>82</sup> De SANDF is momenteel overbelast. Ook de kosten van de SANDF drukken zwaar op de Zuid-Afrikaanse schatkist waaruit ook het geld moet komen voor een oplossing voor de vele veiligheidsproblemen in het land zelf. Deze situatie vormt niet alleen een probleem voor Pretoria, maar ook voor internationale organisaties als de AU en de VN. Het succes van hun activiteiten wordt in sommige gevallen voor een belangrijk deel bepaald door de Zuid-Afrikaanse militaire bijdrage.

## Conclusie

Ondanks de politieke beperkingen waarmee Zuid-Afrika als leidende mogendheid in Afrika wordt geconfronteerd, is het land een belangrijke speler op het continent. Bovendien is de SANDF relatief goed uitgerust, getraind en georganiseerd, om een bijdrage te leveren aan militaire missies op het continent. Zowel politiek als militair gezien is Pretoria een belangrijk partner voor internationale organisaties en kan het van doorslaggevend belang zijn voor het succes of falen van militaire missies en andere interventies ter verbetering van de veiligheidssituatie in Afrika.

### *Problematiek*

Na het einde van apartheid is de politieke en militaire rol van Zuid-Afrika op het gebied van vrede en veiligheid in Afrika steeds belangrijker geworden. Beperkingen bij het uitoefenen van die rol zijn de wens om niet over te komen als regionale grootmacht, de historische band tussen het ANC en bepaalde politieke leiders in buurlanden, alsmede de overbelasting van de SANDF en het beschikbare budget. De interne verhoudingen zijn nog steeds gespannen en worden er niet beter op met toenemende smokkel en illegale immigratie uit de armere buurlanden. Ook in Zuid-Afrika

### *Consequenties voor Nederland*

Zuid-Afrika is niet alleen als economische macht een motor voor de ontwikkeling van Afrika, maar ook als politieke macht een voorbeeld van een vreedzame transitie van (niet-democratische) regimes. Internationale organisaties en Nederland hebben baat bij een Zuid-Afrika dat bereid en in staat is om op dit gebied een belangrijke rol in Afrika op zich te nemen. Nederland heeft bovendien baat bij stabiliteit in Zuidelijk Afrika gelet op

---

81 Alden & Soko, 2005

82 Neethling, 2004; Kagwanja, 2006

economische belangen en de gedane investeringen in ontwikkelingssamenwerking in deze regio.

#### *Hulpvraag, partners en risico's*

De vraag die vanuit Zuid-Afrika het meest waarschijnlijk is, is die om steun bij het vervullen van een actieve politieke en militaire rol op het continent en de versterking van de SANDF. Aangezien Zuid-Afrika bij voorkeur in multilateraal verband opereert ligt samenwerking met andere partners, zoals SADC, AU, VN, etc., voor de hand. Belangrijk risico bij samenwerking met Zuid-Afrika is mogelijke onvrede elders over de macht en invloed van Zuid-Afrika op het continent en de huidige overbelasting van het Zuid-Afrikaanse leger.

#### *Nederlandse militaire aanwezigheid in Zuidelijk Afrika*

##### **Voormalige missies / Bijdragen:**

UNAVEM (VN-missie in Angola)	Toezen op het staakt-het-vuren en reïntegreren en ontwapenen van MPLA en UNITA strijders.	233 militairen	5 juli 1991 – 5 juli 1997
UNTAG (VN-missie in Namibië)	Ondersteuning van de Civil Police.	89 militairen	23 maart 1989 – 11 april 1990
UNOMSA (VN-missie in Zuid-Afrika)	Monitoren van politieke processen (bijeenkomsten etc.)	2 militairen	4 juni 1993 – 6 december 1993
UNOMOZ (VN-missie in Mozambique)	Ondersteuning verlenen en trainingen geven op het gebied van mijnen opruimen.	24 militairen	11 augustus 1993 – 16 januari 1995

##### **Huidige missies / Bijdragen**

Defensie attaché Zuid-Afrika (Pretoria)	1 militair	2004 - heden
---	------------	--------------

## **CHINA EN VREDE EN VEILIGHEID IN AFRIKA**

### **Inleiding**

Deze paragraaf geeft een overzicht van de wijze waarop China's groeiende internationale invloed relevant is of kan zijn voor veiligheid en stabiliteit in Afrika. Deze analyse moet gezien worden tegen de achtergrond van de groeiende internationale invloed van Aziatische landen in het algemeen. China is de meest invloedrijke Aziatische actor in Afrika, maar niet de enige. Ook Japan en India hebben grote belangen in Afrika. Investerings door multinationals uit landen als Maleisië, Indonesië, Singapore, Taiwan en Zuid-

Korea zijn er ten dele al en zullen er in de komende jaren waarschijnlijk in toenemende mate zijn.

Het eerste deel van deze paragraaf geeft een overzicht van de economische en diplomatieke belangen van China in Afrika. Het tweede deel bevat een indicatie van de relevantie van China's invloed op veiligheid in Afrika vanuit zes perspectieven:

- Lokale sociaal-economische stabiliteit
- Wapenhandel
- Binnenlandse politieke conflicten
- Stabiliteit tussen Afrikaanse staten
- Rivaliteit tussen grote mogendheden
- Rol van de Verenigde Naties (VN)

### **China's belangen in Afrika**

De voornaamste belangen van China in Afrika kunnen worden verdeeld in economische en diplomatieke belangen.

#### *Economische belangen*

China's primaire economische belangen in Afrika zijn de toegang tot olie en andere grondstoffen, en de toegang tot de Afrikaanse markt voor Chinese producten. Circa 800 Chinese bedrijven zijn momenteel actief in Afrika, onder andere in infrastructuur, grondstoffen, de financiële sector en textielproductie. Hun gezamenlijke investeringen in 2005 bedroegen 400 miljoen dollar. De totale instroom van directe investeringen in dat jaar in Afrika was 30 miljard dollar; het Chinese aandeel daarin vormde dus slechts een bescheiden 1,3 procent. Van alle Chinese buitenlandse investeringen ging in 2003 ook slechts drie procent naar Afrika. Chinese investeringen nemen wel snel toe; in 2003 ging het om circa 75 miljoen en in 2004 om circa 320 miljoen.<sup>83</sup> Veruit het belangrijkste Afrikaanse bestemmingsland voor Chinese investeringen in 2004 was Sudan. Nigeria kwam op de tweede plaats, en werd gevolgd door Zuid-Afrika, Guinee, Benin, Madagaskar en de Democratische Republiek Congo (DRC).<sup>84</sup>

Chinese investeringen betreffen zowel greenfield-investeringen (aanwezigheid opbouwen door middel van autonome groei) als overnames. Pogingen tot overname van bedrijven als de Union Oil Company of California (UNOCAL) door de China National Offshore Oil Company (CNOOC) en Rio Tinto (door Baosteel) geven aan dat China zeer geïnteresseerd is in Westerse olie- en mijnbouwbedrijven. Minderheidsdeelnames in niet-Chinese ondernemingen spelen nu al een rol in Afrika, niet in de laatste plaats in de banksector. In juli 2007 nam de China Development Bank (CDB) een belang van drie procent in

<sup>83</sup> United Nations Conference on Trade and Development, 2007

<sup>84</sup> Philip, februari 2007



het Britse Barclays, dat Afrika als één van zijn kernmarkten beschouwt en dat in tien Afrikaanse landen actief is. Als gevolg van de deelname zullen Barclays en CDB nauwer met elkaar samenwerken. In oktober 2007 nam Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) een belang van twintig procent in Standard Bank Group, de grootste bank van Zuid-Afrika. ICBC is overigens sinds juli 2007 de grootste bank ter wereld naar marktwaarde. Standard Bank is actief in achttien Afrikaanse landen.<sup>85</sup> ICBC heeft met de deelname het recht verworven twee leden van de directie van Standard Bank te benoemen, waarvan er een als vice-voorzitter van de directie fungeert. CDB en ICBC zijn beiden staatsbanken.

De grootste individuele investeerders uit China (hoewel slechts één-achtste van alle Chinese bedrijven in Afrika) zijn staatsbedrijven. De corporate governance eigenschappen van deze ondernemingen wijken sterk af van die van multinationals die beursgenoteerd zijn of in handen van private families (wat het geval is bij de meeste Westerse multinationals). Bestuurders van Chinese staatsbedrijven worden direct door de Chinese Communistische Partij (CCP) benoemd. Partijpolitieke overwegingen spelen daardoor een hoofdrol in het personeelsbeleid binnen de staatsbedrijven, hetgeen weer een grote invloed heeft op de bedrijfsstrategie. Deze strategie wordt verder bepaald door de Chinese staat, die zelf ook weer door de CCP wordt aangestuurd. Meerdere staatsorganen oefenen invloed uit op het beleid van Chinese staatsbedrijven in Afrika.<sup>86</sup> Ten eerste is er de State-owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC), dat de feitelijke eigenaar is en dat als hoofddoelstelling heeft de winstgevendheid van de ondernemingen te vergroten. SASAC heeft binnen het Chinese staatsapparaat dezelfde status als een ministerie.

Ten tweede speelt het Chinese Ministerie van Handel een belangrijke rol, doordat het verantwoordelijk is voor het uitgeven van vergunningen aan bedrijven die in het buitenland investeren. Dit ministerie is ook verantwoordelijk voor het werknemersbeleid van Chinese bedrijven in het buitenland, en coördineert eveneens China's ontwikkelingshulp. Verder wordt dit ministerie in de Chinese ambassades en consulaten in Afrika vertegenwoordigd door een Economic and Commercial Counselor (ECC). Tenslotte is ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken relevant, doordat het via de diplomatieke posten verantwoordelijk is voor Chinese staatsburgers in het buitenland.

Er zijn in toenemende mate signalen dat de Chinese overheid grote moeite heeft het gedrag van Chinese staatsbedrijven in Afrika te beïnvloeden.<sup>87</sup> Vooral de grotere ondernemingen hebben hun eigen politieke beschermheren binnen de CCP, kunnen de verschillende overheidsorganen tegen elkaar uitspelen en hebben inmiddels nauwe banden met lokale partners in Afrika ontwikkeld.

---

85 Wolfe, november 2007

86 Gill & Reilly, 2007

87 Ibid.

De aanwezigheid van Chinese staatsburgers in Afrika die in restaurants werken of kleine winkels hebben neemt snel toe. De Chinese gemeenschap is het grootst in Zuid-Afrika, met naar schatting meer dan 100.000 personen.<sup>88</sup> Inmiddels kennen bijna alle Afrikaanse landen kleinere of grotere Chinese gemeenschappen. Het gaat hierbij meestal om gemeenschappen die (handels)activiteiten ontplooiën die buiten het toezicht van de Chinese overheid vallen, maar die voor de lokale omgeving wel duidelijk zichtbaar zijn. Eventuele negatieve berichtgeving over gevallen van corruptie of het leveren van slechte kwaliteit kan een grote invloed hebben op lokale percepties van de Chinese invloed, maar is moeilijk te voorkomen door de Chinese regering.<sup>89</sup>

China was in 2005 de derde handelspartner van Afrika.<sup>90</sup> De Chinese import betreft met name olie (in 2005: 71 procent van de grondstoffenexport van Afrika naar China<sup>91</sup>), erts (13 procent), katoen (3 procent), edelstenen (3 procent) en hout (2 procent). In 2005 waren de belangrijkste olie-exporteurs: Angola, Sudan, de DRC, Equatoriaal Guinee en Nigeria.<sup>92</sup> De Chinese regering stelt zich zeer actief op waar het gaat om het bevorderen van deze handelsstromen. Afrikaanse landen importeren ook goederen uit China. Vooral goedkope industrieproducten (kleding, huishoudelijke artikelen, elektronica) spelen in dit verband een grote rol. Vaak gaat het om kwalitatief laagwaardige producten, waarnaar echter wel een grote vraag bestaat bij Afrikaanse consumenten, die geen toegang hebben tot de betere maar duurdere producten uit het Westen.

#### *Diplomatieke belangen*

Op diplomatiek gebied wil China in Afrika bereiken dat Taiwan verder geïsoleerd wordt, dat China zo veel mogelijk Afrikaanse landen tot zijn bondgenoten mag rekenen in de VN en andere internationale fora, en dat de wereldwijde politieke invloed van de VS enigszins ingedamd wordt. Veruit de meeste, en alle grotere, Afrikaanse landen hebben diplomatieke betrekkingen met China.

In 2000 werd het eerste Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC) gehouden. Bij die gelegenheid werd de China-Africa Joint Business Council opgericht om Chinese bedrijven die investeren in Afrika overheidssteun te geven. Vervolgconferenties werden gehouden in Addis Abeba (2003) en in Beijing (2006). De derde FOCAC-top in Beijing leidde tot een meerjarig actieplan met een breed scala aan onderwerpen, met name op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en handel.<sup>93</sup> De Chinese overheid geeft veel steun aan Chinese bedrijven die in Afrika investeren, en dit wordt door de bedrijven als zeer belangrijk ervaren.<sup>94</sup>

---

88 Ibid.

89 Gill, Huang & Morrison, 2007

90 Philip, februari 2007

91 Ibid.

92 Ibid.

93 Gill, Huang & Morrison, 2007

94 Gill & Reilly, 2007

China ontwikkelt zich in een hoog tempo tot een belangrijke donor van ontwikkelingshulp. Het Chinese hulpprogramma omvat een groot aantal landen. Eisen inzake goed bestuur die Westerse en internationale donoren verbinden aan het geven van steun ontbreken bij de Chinese hulp. Bovendien is de Chinese hulp meer toegespitst op projecten die door de Afrikaanse regeringen zelf gekozen zijn. Alleen landen met wie China geen diplomatieke betrekkingen heeft – dat wil zeggen landen die officiële betrekkingen met Taiwan onderhouden – komen niet in aanmerking voor ontwikkelingshulp. Vijf Afrikaanse landen onderhouden diplomatieke betrekkingen met Taiwan: Burkina Faso, Malawi, Gambia, Swaziland en Sao Tomé en Principe. Beijing streeft ernaar ook deze vijf landen uit het Taipei-kamp te lokken; Taiwan heeft zijn eigen hulpprogramma's om dit te voorkomen.

China is in Afrika een populaire donor, waardoor het vermogen van andere (Westerse) donoren om goed bestuur te bevorderen door middel van hulp afneemt. Ontwikkelingshulp uit China is veelal gebonden hulp<sup>95</sup>, waarbij Chinese ondernemingen worden aangewezen als uitvoerders van de projecten. De overheidsregulering voor Chinese bedrijven die ontwikkelingsprojecten uitvoeren, onder andere op het gebied van werknemersveiligheid, is in oktober 2006 flink opgevoerd.<sup>96</sup> Een zwakte in het ontwikkelingsbeleid van China is dat Beijing nauwelijks contacten heeft ontwikkeld met internationale en lokale civil society organisaties, terwijl die een grote rol spelen in de Afrikaanse ontwikkelingssector.<sup>97</sup>

## **Invloed van China op vrede en veiligheid in Afrika**

### *Lokale sociaal-economische stabiliteit*

De Chinese invloed in Afrika heeft in beginsel een stimulerend effect op de economie van veel Afrikaanse landen, waardoor een grotere sociaal-economische stabiliteit mogelijk wordt. Dit vormt veruit de meest fundamentele rol die China speelt op het gebied van veiligheid in Afrika. Of handel met China en investeringen door Chinese bedrijven negatieve bijeffecten hebben op de lokale sociaal-economische stabiliteit hangt in sterke mate af van de mate waarin Chinese bedrijven zich hiervoor verantwoordelijk voelen. Bij Westerse bedrijven is druk vanuit de civil society de belangrijkste factor die ze aanzet tot grotere maatschappelijke verantwoordelijkheid in Afrika. Deze factor ontbreekt in China, waar non-gouvernementele organisaties zeer weinig bewegingsruimte hebben. De grotere Chinese multinationals hebben ook de neiging, met steun van de Chinese overheid, vooral de lokale regering als partner te nemen. Contacten met lokale Afrikaanse civil society zijn er weinig. Chinese bedrijven hebben zeer beperkt oog voor de belangen van de lokale bevolking, en tonen zich ook weinig open over hun beleid of impact op dit gebied. Tegelijk erkent

---

95 Lammers, april 2007

96 Gill & Reilly, 2007

97 Gill, Huang & Morrison, 2007

de Chinese regering in toenemende mate dat een verbetering van het gedrag van Chinese bedrijven noodzakelijk is voor een versteviging van China's positie in Afrika<sup>98</sup>, en gebruikt het haar invloed om bedrijven aan te sporen verantwoordelijker op te treden. Een probleem hierbij dat steeds belangrijker wordt, is dat Chinese multinationals niet altijd gemakkelijk zijn aan te sturen door de Chinese overheid.

#### *Wapenhandel*

China is in Afrika een kleinere wapenleverancier dan de VS, Rusland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. De Chinese regering hanteert drie richtlijnen bij het afgeven van exportvergunningen aan Chinese wapenbedrijven: De wapens moeten aan een legitieme zelfverdedigingsbehoefte voldoen; Ze mogen de internationale stabiliteit niet aantasten, en; China mag zich niet bemoeien met binnenlandse aangelegenheden van de ontvangende landen.<sup>99</sup> Kritisch controle op het wapenexportbeleid door de Chinese overheid bestaat echter niet in China. Een potentieel beperkende invloed door kritische civil society organisaties en door het parlement is er wel in Westerse landen.<sup>100</sup>

Belangrijke afnemers van Chinese wapens zijn Sudan en Zimbabwe. Deze landen fungeren ook vaak als doorvoerlanden voor vuurwapens bestemd voor conflictgebieden in Tsjaad en de DRC.<sup>101</sup> In Sudan heeft China drie munitiefabrieken gebouwd.<sup>102</sup> Aan dat land heeft China ook gevechtsvliegtuigen en gevechtshelikopters geleverd.<sup>103</sup> Ook aan Zimbabwe heeft China gevechtsvliegtuigen verkocht. Andere landen die Chinese wapens of gerelateerde producten hebben gekocht zijn Equatoriaal Guinee (in de vorm van militaire training), Ethiopië, Eritrea en Tanzania. De totale export van wapens vanuit China is echter al jaren aan het afnemen. Dit heeft te maken met veranderde marktverhoudingen binnen en buiten China, maar ook met de gegroeide betrokkenheid van Beijing bij internationale initiatieven om de proliferatie van wapens tegen te gaan.<sup>104</sup> Dit neemt niet weg dat er internationaal zorgen blijven bestaan over Chinese wapenleveringen aan Afrika.

#### *Binnenlandse politieke conflicten*

China's invloed is van belang voor binnenlandse conflicten in de zin dat de Chinese overheid zich sterk richt op samenwerking met de heersende politieke elite. In landen waar er sterke politieke spanningen of zelfs gewapende conflicten zijn tussen de regering en oppositiegroepen kan dit beleid tot een *de facto* interventie in het voordeel van de regering leiden. Afhankelijk van de aard van het politieke conflict kan dit betekenen dat China's rol het lokale conflict verscherpt of verlengt. De sterke steun die China aan president Mugabe van Zimbabwe en aan de regering van Sudan geeft wordt doorgaans in dit licht

---

98 Alden, oktober 2006

99 Taylor, april 2007

100 Ibid.

101 Holslag e.a., 2007

102 Schoeman, november 2007

103 Pan, januari 2007

104 Gill, 2007

bezien. Soms leidt die hulp direct tot een versterking van een repressief regime. In Zimbabwe hebben Chinese officieren trainingen aan lokale militias gegeven die door de regering van Mugabe worden ingezet om politieke tegenstanders aan te vallen.<sup>105</sup> Uiteraard profiteren de regeringen van Zimbabwe en Sudan in hoge mate van de wapenleveringen die ze uit China ontvangen. Maar economische steun, waaronder ontwikkelingshulp, kan hetzelfde effect hebben.

In enkele gevallen is er een direct verband tussen de operaties van een Chinees bedrijf en een gewelddadig conflict tussen de overheid en de lokale bevolking. China National Petroleum Company (CNPC) heeft enkele malen de hulp ingeroepen van Sudanese regeringstroepen voor de beveiliging van zijn installaties in Zuid-Sudan, waarschijnlijk ten tijde van de burgeroorlog in dat deel van het land. In Darfur heeft CNPC zijn infrastructuur ter beschikking gesteld van troepen om aanvallen uit te voeren tegen lokale rebellen.<sup>106</sup> Dit heeft direct te maken met de Chinese strategie om Westerse belangen in Afrika zoveel mogelijk met rust te laten en juist te investeren in gebieden waar Westerse invloed beperkt is. Dit zijn veelal politiek instabiele gebieden, waar de fysieke gevaren voor Chinese bedrijven groot zijn en ze zijn aangewezen op steun door het leger. In Nigeria en Ethiopië zijn al enkele (Chinese) werknemers van Chinese bedrijven ontvoerd en gedood.

#### *Verhoudingen tussen Afrikaanse staten*

Er zijn in de huidige situatie geen aanwijzingen van een (positieve of negatieve) directe invloed van China op de verhoudingen tussen staten. Er zijn echter wel berichten dat China tijdens de oorlog tussen Eritrea en Ethiopië van 1998-2000 wapens aan beide partijen heeft geleverd.<sup>107</sup>

#### *Rivaliteit tussen grote mogendheden*

Na het verdwijnen het Verenigd Koninkrijk en de Sovjet-Unie als grote mogendheden in Afrika, is nu ook Frankrijk geen dominante actor meer. De enige resterende grote mogendheid in Afrika is de Verenigde Staten (VS), met China in economisch en diplomatiek opzicht als belangrijkste tegenhanger. De opkomst van China roept de vraag op of Afrika het toneel wordt van een strategische rivaliteit tussen Washington en Beijing.<sup>108</sup> De VS hebben een toenemende aandacht voor Afrika, met het oog op zowel de 'war on terror' als toegang tot energiebronnen. Inzake dit laatste aspect concurreren Amerikaanse en Chinese oliemaatschappijen met elkaar. Dit zou kunnen leiden tot het uitoefenen van invloed vanuit Washington en China op nationale overheden in Afrika. Bovendien houden de VS scherp in de gaten hoe zich de militaire samenwerking tussen Afrikaanse staten en China ontwikkelt. China heeft militaire attachés in veertien Afrikaanse landen, terwijl achttien Afrikaanse landen een attaché in Beijing hebben.<sup>109</sup> De uitwisseling met China is wederzijds in de gevallen van Algerije, Egypte, Namibië, Nigeria, Sudan, Zambia en

---

105 Holslag e.a., 2007

106 Holslag e.a., 2007

107 Luard, juni 2006

108 Frynas & Paulo, 2007

109 Puska, 2007

Zimbabwe. In het algemeen geldt voor de Afrikaanse landen dat ze meer politieke bewegingsvrijheid hebben gekregen doordat ze voor hun economische betrekkingen niet meer uitsluitend afhankelijk zijn van het Westen.<sup>110</sup>

In de praktijk toont China zich echter terughoudend waar het gaat om het aantasten van de belangen van Amerikaanse en andere Westerse bedrijven.<sup>111</sup> Een recente publicatie van Lai Hongyi van de National University of Singapore concludeert dat er tot nog toe geen sprake is van confrontaties tussen de VS en China waar het gaat om toegang tot energiebronnen.<sup>112</sup> Beijing vermijdt dergelijke conflicten bewust, en is om die reden bereid bestaande Amerikaanse belangen ongemoeid te laten. Deze conclusie wordt ondersteund door de visie van vooraanstaande academici dat het vermijden van directe confrontaties met de VS een van de primaire uitgangspunten is van het Chinese buitenlandse beleid.<sup>113</sup>

#### *Rol van de VN*

China heeft in diverse Afrikaanse landen grote belangen en heeft ook invloed op de regeringen van die landen. Daarnaast heeft China het vetorecht in de VN-veiligheidsraad. Dit betekent dat de men bij eventueel ingrijpen door VN in Afrika niet om China heen kan. Aan de ene kant kan Beijing zijn bilaterale invloed en zijn positie in de Veiligheidsraad gebruiken om bepaalde regeringen ertoe te bewegen de VN of de Afrikaanse Unie een rol te geven in de oplossing van de crisis. Aan de andere kant kan China ieder initiatief van de Veiligheidsraad dat de Chinese belangen schaadt tegenhouden.

In 2000 verzette China zich (samen met Frankrijk) tegen een embargo op houtexport vanuit Liberia, hoewel dit voorstel gericht was tegen de financiering vanuit Liberia van rebellen in Sierra Leone. China, dat beweerde dat de boycot de bevolking van Liberia zou schaden, was op dat moment de grootste afnemer van Liberiaans hout.<sup>114</sup> China heeft in de afgelopen jaren zijn positie in de Veiligheidsraad gebruikt om maatregelen gericht op de crisis in Darfur tegen te houden, waarschijnlijk met als doel de eigen relatie met de Sudanese regering te verstevigen. In 2007 echter veranderde de houding van Beijing en bleek de Chinese regering in beperkte mate bereid haar invloed in Khartoem te gebruiken om de Sudanese regering tot meer samenwerking met de VN te bewegen.<sup>115</sup>

De redenen voor deze beleidswijziging zijn waarschijnlijk dat China streeft naar een beter internationaal imago, maar ook dat China steeds meer een belang heeft bij internationale stabiliteit en een goed functionerende VN. China levert dan ook troepen aan meerdere VN-vredesmissies in Afrika: United Nations Mission in Sudan (UNMIS), l'Opération des Nations Unies en Côtes d'Ivoire

---

110 Van de Looy, 2006

111 Alden, oktober 2006

112 Lai, 2007

113 Gill, 2007

114 Holslag e.a., 2007

115 Large, juli 2007

(ONUCI), United Nations Mission in Liberia (UNMIL), Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE) en Mission des Nations Unies pour l'Organisation d'un Référendum au Sahara Occidental (MINURSO). De grootste bijdragen zijn aan de missies in Sudan, Liberia en de DRC. Naar verwachting zal de Chinese regering in de toekomst minder strikt dan voorheen het geval was omgaan met het uitgangspunt dat de nationale soevereiniteit niet geschonden mag worden.<sup>116</sup> Tegelijkertijd lijkt het nog steeds zo dat China's bereidheid verantwoordelijkheid te nemen voor veiligheid in Afrika vooralsnog eindigt zodra de eigen economische belangen in het geding zijn.<sup>117</sup>

## Conclusie

Gezien China's grote invloed, zowel in de Veiligheidsraad als in vele bilaterale betrekkingen en via Chinese ondernemingen, zullen Chinese belangen in snel toenemende mate in acht moeten worden genomen bij het streven naar oplossingen voor veiligheidsproblemen. De effectiviteit van internationale standaarden op het gebied van ontwikkelingshulp en maatschappelijke verantwoordelijkheden van bedrijven, en de voorbeeldfunctie van het Westen zijn verzwakt als gevolg van de opkomst van China. Er zijn diverse gebieden waarop de Chinese invloed waarschijnlijk een negatief effect heeft op veiligheid, zoals wat betreft de steun voor repressieve regimes, de wapenhandel en het functioneren van Chinese bedrijven (met problemen in de sfeer van corruptie, milieu, lokale gemeenschappen, en arbeidsomstandigheden). Een positieve invloed is er wat betreft de bijdrage aan economische ontwikkeling. De balans tussen negatieve en positieve effecten van de Chinese invloed is onduidelijk. Wat de tendens van deze balans betreft lijkt het vooruitzicht positief: China neigt geleidelijk meer naar het steunen van interventies bij humanitaire crises en naar het disciplineren van Chinese ondernemingen. Van een destabiliserende invloed door rivaliteit tussen China en de VS lijkt voorlopig geen sprake.

## CONCLUSIE REGIO EN LANDENANALYSES

Uit de bovenstaande analyses kunnen wat betreft de problematiek in Afrika, de consequenties voor Nederland, de mogelijke hulpvragen, partners en risico's, en ten aanzien van het huidige buitenland-, veiligheids- en ontwikkelingsbeleid een aantal algemene conclusies worden getrokken.

---

116 Gill, Huang & Morrison, 2007

117 Holslag e.a., 2007

## Problematiek

Het noorden van Afrika wordt gekenmerkt door regeringen die een gebrekkige legitimiteit onder de bevolking kennen. De bevolkingsgroei draagt niet bij aan het oplossen van sociaal-economische problemen als werkgelegenheid en huisvesting. Hiermee wordt een goede voedingsbodem voor islamistische militanten en terroristen gecreëerd. Dit soort terroristische organisaties en smokkelaars varen wel bij de poreuze grenzen die door heel Afrika een probleem vormen.

In heel Afrika ten zuiden van de Sahara en ten noorden van Zuid-Afrika spelen doorgaans een aantal andere algemene problemen in meer of mindere mate een rol. Deze staten kennen meestal zwakke overheden waarbij alleen het leger en de politie ook werkelijk in perifere gebieden operationeel is. Een van de grootste inkomstenbronnen van deze overheden en daarmee de elites zijn grondstoffen. De politiek wordt echter gekenmerkt door een 'winner-takes-all' mentaliteit, die ook wanneer politici democratisch zijn gekozen, blijft. Dit heeft tot gevolg dat om toch een deel van de taart te bemachtigen conflicten al gauw over grondstoffen als olie, diamanten, metalen en hout gaan. Zowel regerings- als rebellenlegers opereren meestal zeer gefragmenteerd en teren daarbij op oorlogseconomieën. Regeringen weten vaak locale conflicten, onder meer over land, water en identiteit, te manipuleren en daarmee een verdeel en heers systeem in stand te houden. Dit is vaak relatief eenvoudig omdat de bevolking doorgaans zeer gefragmenteerd langs regionale-, taal- en etniciteitslijnen is. De sociaal-economische situatie wordt beheerst door het feit dat in de meeste landen de bevolkingsgroei hoog is, grote delen van die bevolking afhankelijk zijn van de agrarische sector en daardoor vaak arm en financieel zeer afhankelijk van grondstofprijzen zijn.

Naast deze algemene problematiek heeft iedere regio ook zijn eigen problemen. In West-Afrika, Tsjaad, de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR), Darfur en de Hoorn van Afrika is van belang dat vroegere landbouwgronden door droogte en milieudegradatie minder geschikt worden voor bebouwing en dat daardoor bevolkingsgroepen migreren. In deze regio speelt ook de mogelijkheid van islamistisch fundamentalisme en terrorisme een rol. Terwijl in Somalië ondanks een buitenlandse interventie de burgeroorlog verder woedt, blijft het gevaar bestaan dat het land als een thuisbasis voor terroristische groeperingen dient. Zowel Ethiopië als Eritrea hebben een kwalijke invloed op het conflict in Somalië en staan nog altijd op zeer gespannen voet met elkaar over hun betwiste grens. De Centraal Afrikaanse regio blijft gekenmerkt door corruptie, cliëntelisme en illegale handel. Hoewel Burundi en Rwanda iets sterkere staten dan de Democratische Republiek Congo (DRC) lijken, kennen deze beide landen door demografische druk op een beperkt territorium weer andere problemen. Met name zuidelijk Afrika wordt geconfronteerd met HIV/AIDS problematiek. Daarnaast wordt deze regio gekenmerkt door de regering van Mugabe in Zimbabwe waardoor dit land, in tegenstelling tot de andere landen



in die regio, ernstige sociaal-economische en humanitaire problemen kent, alsmede onzekerheid over de politieke toekomst van het land.

### **Consequenties voor Nederland**

De directe belangen van Nederland in Afrika zijn heel beperkt. In Afrika ten noorden van Centraal-Afrika zijn de meest belangrijke bedreigingen voor Nederland illegale migrantenstromen, smokkel van ondermeer verdovende middelen en islamistisch terrorisme. Met name in de Sahellanden zijn voedseltekorten en hongersnoden en daarmee humanitaire problemen een terugkerend fenomeen geworden. Deze humanitaire noodsituaties kunnen migratiestromen naar Europa tot gevolg hebben.

De Nederlandse economische belangen in Afrika zijn eveneens beperkt. Niettemin is stabiliteit in Algerije en Nigeria ook om economische redenen gewenst omdat destabilisering de olie en gasprijzen kan doen opdrijven. Daarnaast heeft Shell belangen in Nigeria. Nederlandse economische belangen in Afrika ten zuiden van de Sahara zijn verder voornamelijk beperkt tot Kenia en Zuid-Afrika. Nederlandse burgers zijn echter in het kader van handel, hulpverlening of toerisme ook in instabiele regio's aanwezig en kunnen in gevaar komen. Daarnaast is piraterij voor de kust van West-Afrika en Somalië een belangrijk probleem voor de internationale scheepvaart.

Historische banden met Afrika zijn voor Nederland eigenlijk tot Ghana en Zuid-Afrika beperkt. Zuid-Afrika is niet alleen economisch, maar ook politiek voor Nederland een belangrijke partner op het Afrikaanse continent. In het geval dat Zimbabwe zou imploderen, is te verwachten dat Zuid-Afrika de aandacht van de rest van Afrika naar Zimbabwe verlegt. Daarmee zou Nederland een belangrijke partner in de rest van Afrika verliezen. Dit zou ook het geval zijn wanneer Zuid-Afrika zelf met ernstige stabiliteitsproblemen te maken zou krijgen. Ten slotte heeft de Nederlandse regering veel energie in het Comprehensive Peace Agreement in Sudan en in de vredesprocessen in Darfur en het Grote Merengebied gestoken.

### **Hulpvraag, partners en risico's**

Er zijn verschillende wijzen van optreden waarvoor Defensie in Afrika kan worden gevraagd. Deze worden hieronder kort uiteengezet:

- Samenwerking met inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de strijd tegen terrorisme en criminele activiteiten kan met Noord-Afrikaanse landen worden verwacht.
- Het training van legers en politie alsmede het ondersteunen van Disarmament, Demobilisation and Reintegration- (DDR) en Security Sector Reform- (SSR) processen kan in veel landen ook een positieve

bijdrage leveren. Wat betreft het laatste kunnen deze bijdragen over het hele continent worden gevraagd, maar specifiek valt te denken aan de lopende missies van de Europese Unie (EU) in Guinee-Bissau en de DRC (European Union Police [EUPOL] en European Union Security Sector Reform Mission in the Congo [EUSEC]), in Zuid-Sudan, Kenia en Burundi, en in eventuele toekomstige processen in post-Isaias Eritrea en in Zimbabwe. Het trainen van leger en politie in de West- en Centraal-Afrikaanse regio's alsmede het opzetten van peacekeeping academies behoort eveneens tot de mogelijkheden.

- Humanitaire noden ledigen zal met name in de Sahellanden worden gevraagd. Een nieuwe humanitaire operatie is onder meer te verwachten in het geval dat het conflict tussen Ethiopië en Eritrea weer oplaait, ter ondersteuning van Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), of in Zimbabwe in het geval dat land in een politiek vacuüm beland. Het beschermen en beveiligen van humanitaire hulp behoort ook tot de mogelijkheden. Hierbij moet vooral aan Zuid-Sudan en Somalië worden gedacht.
- Bijdrages aan lopende of toekomstige vredesoperaties moeten niet worden uitgesloten. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) in Ivoorkust, MONUC in de DRC en de huidige en toekomstige operaties in de Hoorn van Afrika (zoals de United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea [UNMEE], United Nations Mission in Sudan, Darfur [UNMIS] en United Nations Mission in Darfur [UNAMID], en Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad [MINURCAT]). Naast daadwerkelijke deelname aan vredesoperaties moet ook aan logistieke ondersteuning voor dergelijke operaties (zoals de African Union Mission to Somalia [AMISOM]) worden gedacht, alsmede aan logistieke ondersteuning bij verkiezingen of DDR.
- Bestrijding van maritieme smokkel en piraterij door voor de kust te patrouilleren in de Golf van Guinee en voor de kust van Somalië behoort ook tot de mogelijkheden.
- Non-combatant Evacuation Operations, ondermeer voor Nederlandse burgers, behoren op het hele Afrikaanse continent tot de mogelijkheden wanneer zij beschermd, uit ontvoering bevrijd of geëvacueerd moeten worden.

De meest waarschijnlijke partners bij dit soort operaties zijn de VN, de EU, de Afrikaanse Unie (AU), (sub)regionale Afrikaanse organisaties, gewezen koloniale machten, de Verenigde Staten (VS) en Afrikaanse partners waarvan Zuid-Afrika het meest voor de hand ligt.

Er zijn echter risico's aan Nederlandse defensieactiviteiten in Afrika verbonden. In Noord-Afrikaanse landen en met name in de islamitische landen kunnen militaire interventies op gevoeligheden binnen de moslimwereld stuiten. De Verenigde Staten hebben een aantal keer hoog op de inperking van terrorisme ingezet waar dit niet altijd even succesvol en bevorderlijk voor de stabiliteit van

het land is geweest. Hierbij valt te denken aan Somalië. In heel Afrika moet met het krachtenspel tussen China en de Verenigde Staten rekening worden gehouden. Hoewel Frankrijk een goede partner kan zijn, moet het bewustzijn bestaan dat Parijs in haar voormalige koloniën vaak de EU gebruikt om de eigen belangen op kosten van en met de legitimatie van de EU na te streven. Verder kunnen in veel gebieden humanitaire operaties te lijden hebben onder enorme logistieke problemen en soms juist tot een verslechtering van de situatie leiden wanneer zij partij in het conflict worden. In zuidelijk Afrika dient Nederland behoedzaam op te treden, omdat Nederland oude koloniale en apartheid trauma's in de regio kan oprakelen. Daarnaast moet in deze regio met de regionale verhoudingen tussen Zuid-Afrika en Angola rekening worden gehouden.

### **Verwachtingen aan de hand van het huidige buitenland-, veiligheids- en ontwikkelingsbeleid**

Op basis van het huidige buitenland-, veiligheids- en ontwikkelingsbeleid bestaat voor vier groepen landen de mogelijkheid voor een vraag om de inzet van Defensie. Het huidige buitenland-, veiligheids- en ontwikkelingsbeleid kent prioritaire regio's. De twee Afrikaanse regio's die hierdoor het zwaartepunt voor Nederlandse beleid vormen, zijn de Hoorn van Afrika en het Grote Merengebied. Het gaat dan in het bijzonder om Sudan (zowel Darfur als het Noord-Zuid conflict), Tsjaad/Centraal Afrikaanse Republiek, Somalië, Burundi en de DRC. Het is niet onwaarschijnlijk dat in het kader van deze prioritaire regio's een appèl op Defensie wordt gedaan, omdat hier momenteel ook reeds relaties mee zijn aangegaan of militaire operaties zijn ontplooid. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken hanteert in het kader van hervormingen van de veiligheidssector reeds beleidskaders voor Sudan (Darfur), de Democratische Republiek Congo en Burundi. Niettemin is het voornamelijk in de eerste twee genoemde landen zeer moeilijk om initiatieven van de grond te krijgen. Dit heeft niet alleen te maken met de sterk wisselende interne veiligheid en stabiliteit, maar ook met het gebrek aan politieke wil en de beperkte Afrikaanse capaciteit om problemen aan te pakken.

Een eventueel appèl kan ook worden verwacht voor landen waarmee Nederland een partnerrelatie heeft op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. In dit kader kan gedacht worden aan de overige Afrikaanse partnerlanden van Nederland, zoals Kenia, Ethiopië, Eritrea, Rwanda, Zambia en Uganda. Deze landen hebben allemaal nog te kampen met (de effecten van) gewapend conflict en instabiliteit. Daarnaast is een beroep op Defensie mogelijk voor landen die weliswaar niet tot de prioritaire regio's of de partnerlanden worden gerekend, maar waar Nederland al wel in het verleden heeft geïntervenieerd. Achtereenvolgens zijn dit: de DRC, Burundi, Ivoorkust, Liberia, Sudan, Namibië en Angola.



## WAT KAN NEDERLAND OP MILITAIR GEBIED BETEKENEN IN AFRIKA

---

### Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat in grote delen van Afrika een zeer instabiele veiligheidssituatie bestaat. Het doel van de onderstaande analyse is een bijdrage te leveren aan de studie wat Nederland op militair gebied kan betekenen voor Afrika.

### De rol van Nederland tot nu toe

De laatste deelnames van Nederland aan vredesoperaties in Afrika waren in 2000 met een militair contingent in Ethiopië/Eritrea (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea; UNMEE), in 2004 met het schip Hr. Ms. Rotterdam in Liberia (United Nations Mission in Liberia; UNMIL) en in 2006 met een peloton in een Joint Task Force van de Force de l'Union européenne en République Démocratique du Congo (EUFOR RDC) operatie in de Democratische Republiek Congo (DRC). De twee contributies aan de Verenigde Naties (VN) zijn zeer gewaardeerd bij de VN, maar hebben bij het Department of Peacekeeping Operations (DPKO) toch een aantal vragen opgeroepen en wenkbrauwen doen fronsen. Het is belangrijk om, met het oog op eventuele toekomstige bijdragen aan VN-vredesoperaties, de voornaamste kritiekpunten nog eens nader te beschouwen.

Bij de planning van de missies bestond er een groot verschil van mening over het 'Concept of Operations' (CONOPS). Bij de VN wordt een CONOPS gemaakt dat wordt gepresenteerd aan de Veiligheidsraad en dat dient als de basis voor het besluit om een VN-vredesoperatie te accorderen. Het betreft de detailregelingen voor de inzet op strategisch/operationeel niveau. Dit CONOPS wordt vervolgens door de Force Commander verfijnd en op operationeel/tactisch niveau in detail uitgewerkt. Bij het Nederlandse Ministerie van Defensie wil men echter het CONOPS tot in het kleinste detail geregeld zien alvorens de minister en de Tweede Kamer akkoord kunnen gaan met

uitzending. Hier ligt een spanningsveld dat niet eenvoudig kan worden weggenomen.

Ook de wil van Nederland om zo volledig mogelijk 'self supporting' te zijn en zo min mogelijk afhankelijk te zijn van de VN heeft grote logistieke consequenties. Zo bracht Nederland in UNMEE eigen transporthelikopters mee voor (in de eerste plaats) medische evacuatie, een eigen Level II hospitaal en eigen geniecapaciteit voor de constructie van kampementen (in navolging van de succesvolle deelname aan de United Nations Transition Authority in Cambodia-missie; UNTAC). De VN betalen een troepen leverend land echter niet voor deze extra's. Het legt bovendien een enorm beslag op vliegveld- en opslagcapaciteit die door de VN ook voor andere troepenleveranciers moeten worden gebruikt. Er was, in nauwe samenspraak met de Verenigde Staten, door het Ministerie van Defensie tevens een geheel eigen evacuatieplan opgesteld. Dit plan was op geen enkele manier besproken of gecoördineerd met de VN of met de politiek/militaire leiding van UNMEE en demonstreerde een groot gebrek aan vertrouwen in de VN. Verder was door de toenmalige minister van Defensie bepaald dat onder geen enkele voorwaarde directe hulp mocht worden gegeven aan de lokale bevolking uit angst dat zij in tijd van crisis naar het Nederlandse kamp zou vluchten. Dat betekende dat slechts mondjesmaat aan de 'winning the hearts and minds' kon worden gewerkt en het Level II hospitaal derhalve bijna werkeloos was. De uitzending vond plaats onder de vlag van de Standby High Readiness Brigade voor VN-operaties (SHIRBRIG). Na de initiële zes maanden in het kader van uitzending van SHIRBRIG besloot Nederland dat het bataljon niet zou worden afgelost. Dat heeft de VN veel geld gekost. Het was dan ook niet verwonderlijk dat er bijzonder wrevelig door DPKO-functionarissen naar deze Nederlandse uitzending werd gekeken.

Bij de uitzending van de Hr. Ms. Rotterdam naar UNMIL werd door de toenmalige minister van Defensie een uiterst terughoudend mandaat aan het schip meegegeven. Daardoor was men nauwelijks in staat om het grote scala aan capaciteiten aan boord voor de VN-missie te gebruiken. Dat wekte grote ergernis bij de militair/politieke leiding van UNMIL en bij het VN-hoofdkwartier in New York. Daar kwam nog bij dat het werd toegestaan om voor recreatie het missiegebied te verlaten. Een totaal gebrek aan kennis hoe het VN-systeem eigenlijk werkt, lag hieraan ten grondslag. Het was tegen de regels en het bracht de toenmalige Afrikaanse Force Commander in grote verlegenheid.

Een aantal lessen valt hieruit voor Nederland te leren:

- Er dient meer vertrouwen te komen in de capaciteit van de VN om moeilijke (Hoofdstuk VII) vredesoperaties te plannen en te leiden;
- De kennis over de VN is beperkt en dient te worden verbeterd bij militaire en civiele autoriteiten op beleidsniveau bij het Ministerie van Defensie. Het gaat er vervolgens om hoe de VN-organisatie werkt, wat een informeel verzoek van de VN betekent, hoe de procedures werken, hoe een missie

tot stand komt, hoe de logistiek voor VN-missies is geregeld, en wat de mogelijkheden en onmogelijkheden van de organisatie zijn;

- Het VN CONOPS wordt niet in detail op het tactische niveau uitgewerkt tot de Force Commander is uitgezonden. Er is daarom geen reden om te wachten met een beslissing tot bekend is in ‘welk dorp wie komt te zitten.’ Bovendien, onder de huidige omstandigheden veranderen bij de meeste missies posities en locaties heel snel. Het verdient aanbeveling om het Ministerie van Defensie en de Tweede Kamer beter voor te lichten over het CONOPS van de VN voor een bepaalde missie, zodat het vertrouwen in een missie zal verbeteren. De VN hebben de laatste jaren in missies in Liberia, Sierra Leone en DRC laten zien dat zij weldegelijk moeilijke operaties kunnen aansturen en leiden.
- Houd rekening met het feit dat een grote hoeveelheid nationale logistieke ondersteuning zeer grote implicaties heeft voor de gehele missie. Er is bijvoorbeeld een bepaald aantal containers door de VN toegestaan voor de verschillende troepen leverende landen. Capaciteit van havens, vliegvelden, wegen en transport moeten immers gedeeld worden met andere troepen- en politie leverende landen;
- Waak voor teveel luxe. Het kan bij andere troepenleveranciers grote afgunst wekken;
- Houd staven zo klein mogelijk en vermijd grote overhead;
- Geef de contingentscommandant een potje voor projecten ‘to win the hearts and minds of the local population’ waarvoor hij verantwoordelijk is en waar hij direct zelf besluiten over kan nemen;
- Vraag via de Permanente Vertegenwoordiger bij de VN in New York om een risicoanalyse en een dreiginginschatting voor een operatie. Deze kan dan worden vergeleken of aangevuld met de eigen Nederlandse analyse. De VN geven reeds in een vroegtijdig stadium van een op handen zijnde missie goede analyses op het gebied van dreiging en risico;
- Indien nodig zou DPKO verzocht kunnen worden om de Vaste Kamer Commissie van Defensie voor te lichten over een eventuele missie. Ook zouden mensen die VN-ervaring hebben kunnen worden ingehuurd om uit te leggen wat nodig is.

### **Randvoorwaarden voor Nederlandse inbreng**

In de volgende paragrafen zal worden bekeken aan welke eisen de Nederlandse inbreng voor een vredesoperatie in Afrika zou moeten voldoen, wat Nederland qua materieel en personeel ter beschikking zou kunnen stellen, of dat voldoende is en waar de inbreng op de korte en de lange termijn uit zou kunnen bestaan. Tevens wordt aandacht besteed aan de risico's die kleven aan een uitzending naar Afrika. Er wordt niet beschreven naar welke eventuele missie ontplooid zou moeten worden. Dat hangt af van de politieke wil, de behoefte die de VN en/of de Europese Unie (EU) stellen en factoren van beschikbaarheid van eenheden in verband met andere verplichtingen. Er wordt eerder een

gereedschapskist beschreven waar de bewindspersonen en de Commandant der Strijdkrachten uit kunnen putten indien zich een mogelijke militaire inzet in Afrika voordoet.

#### *Nederlandse militaire inbreng*

Waarschijnlijkheid van optreden onder de vlag van VN of EU is in Afrika groter dan onder de vlag van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Frankrijk is tegen NAVO-inmenging in Afrika en voor deelname van de EU. Eenheden die ter beschikking worden gesteld aan organisaties zoals VN en EU teneinde in Afrika te kunnen opereren dienen aan een aantal eisen te voldoen.

De eenheden moeten voorbereid zijn om vredesoperaties uit te voeren onder Hoofdstuk VII van het Handvest. Dat wil zeggen dat de training 'warfighting' als basis moet hebben en vervolgens komen daar de peacekeeping vaardigheden bij. Dat betekent ook dat troepen de mentale omslag moeten kunnen maken tussen het gebruik van geweld en het 'winning the hearts and minds.' De transportcapaciteit moet een mix zijn van lichte en bepantserde voertuigen die zich ook in de regentijd kunnen verplaatsen en zwaarder transportmaterieel. De uitrusting moet expeditionair zijn of, in andere woorden; flexibel, snel inzetbaar, te gebruiken voor een beperkte duur en in diverse terrein- en klimaatsomstandigheden in te zetten. Dat betekent dat uitrusting zoals keukenapparatuur, bad- en wasinstallaties, medische accommodatie en dergelijke in of onder een helikopter vervoerd moet kunnen worden. Uiteraard is de uitrusting afhankelijk van de soort eenheid en met wat voor taak een eenheid of individu wordt belast tijdens een missie. Datzelfde geldt voor een luchtmachtcomponent. Deze moet kunnen opereren onder primitieve omstandigheden vanaf Forward Operating Bases (FOB's) en geïmproviseerde airstrips.

Het Ministerie van Defensie dient zich te realiseren dat stafofficieren en militaire waarnemers verspreid kunnen worden over een missie. Zij zijn in feite loners en opereren in een zeker (nationaal) isolement. Om het effect van diverse nationaliteiten optimaal te laten werken, worden in principe zelden meerdere militaire waarnemers van dezelfde nationaliteit bij elkaar gezet. Er zijn misschien geen nationale contingentscommandanten in de missie en waarschijnlijk opereren ze gescheiden van collega's. Zij zullen misschien moeten werken met een nationale Senior die het contact onderhoudt met Nederland en eventueel een aanwezige Nederlandse ambassade. Zij moeten daar goed op zijn voorbereid. Op dit moment is een klein aantal waarnemers uitgezonden naar Sudan.

De Nederlandse krijgsmacht is een moderne, flexibele, snel uitzendbare en professionele krijgsmacht en dient - in theorie - expeditionair te kunnen optreden. De eigenschappen modern en professioneel staan buiten kijf. De vraag is echter of de krijgsmacht in de praktijk echt flexibel en expeditionair is. De indruk bestaat bijvoorbeeld dat veel taken gebonden zijn aan containers. Dat geldt voor bad- en wasinstallaties, keukenfaciliteiten, onderkomens,



hospitals, enzovoort. Containers zijn makkelijk te behandelen in ontwikkelde landen met een goede infrastructuur. Het wordt echter moeilijk in Afrikaanse landen die in een conflict verwickeld zijn of daar juist uit proberen te komen. De infrastructuur is meestal niet of nauwelijks bruikbaar. Snelle, militair noodzakelijke verplaatsingen naar of in onherbergzaam en onvriendelijk terrein maken het gebruik van containers bijna onmogelijk. De praktijk heeft dat bevestigd.

De vraag is ook hoe flexibel het defensieapparaat daadwerkelijk is. Gebleken is dat de inzet van (diverse) kleinere eenheden of individuele uitzendingen naast grotere eenheden door het Ministerie van Defensie vaak worden afgewezen met het argument dat het slechts tot versnippering leidt. Vaak worden met kleinere eenheden echter belangrijke bijdragen geleverd en wordt in een grote operationele behoeften van de VN en de EU voorzien. Dat verhoogt het vertrouwen, de geloofwaardigheid en het prestige van Nederland bij internationale organisaties. Daarnaast vormt kleinschalige inzet slechts een beperkte belasting op de defensiecapaciteiten. Aangezien Nederland heeft besloten de missie in Afghanistan te verlengen tot augustus 2010, kan zelfs worden gesteld dat kleinschalige interventie vooralsnog de enige voor de hand liggende optie is. Dat neemt niet weg dat Nederland op termijn keuzes moet maken en prioriteiten dient te stellen op welke regio's Defensie zich zou moeten richten, met name als het gaat om grootschalige interventies. Vooralsnog biedt de inzet van kleinere eenheden of individuele uitzendingen een manier om in Afrika voet aan de grond te krijgen en ervaring op te doen voor eventuele toekomstige grotere missies.

Een ander belangrijk punt omtrent flexibiliteit in de organisatie is de overhead in staven, zowel in het veld als bij de diverse onderdelen van de krijgsmacht zelf. Hoe groter de staf, hoe minder flexibel. Een aparte studie zou eens goed de 'teeth to tail rate' van de uitgezonden troepen onder de loep kunnen nemen.

Er zijn reeds stappen gezet om het bedrijfsleven meer te betrekken bij vredesoperaties. Er zijn verschillende rollen denkbaar. Bijvoorbeeld een rol betreffende reconstructieactiviteiten, het afstaan van specialisten voor beperkte duur, en reserveofficieren de gelegenheid geven om periodes opnieuw te dienen. Het verdient aanbeveling om deze in gang gezette samenwerking met het bedrijfsleven verder te benutten.

#### *Risicoanalyse voor een uitzending naar Afrika*

Alvorens Nederland tot een inzet besluit, wordt nationaal een risicoanalyse voor het betreffende uitzendgebied gemaakt. De VN, EU of NAVO maken voor de operaties waar zij voor verantwoordelijk zijn eveneens risicoanalyses en een dreiginginschattingen. De VN houden potentiële troepenleveranciers gedurende het planningsproces van een missie op de hoogte van de dreiginginschatting en de risicoanalyse. De nationale en de internationale risicoanalyses dienen samen te worden beschouwd bij de besluitvorming tot inzet.

De trend bij de VN-vredesoperaties van de afgelopen twee à drie jaar wordt doorgezet met het in gang zetten van nieuwe, complexe en zeer grote missies. Een aantal van deze operaties wordt uitgevoerd in de Hoorn van Afrika en het Grote Merengebied (DRC, Sudan, Darfur). Lange aanvoerlijnen in zeer uitdagend terrein met vele onvoorspelbare rebellengroeperingen zijn kenmerkend voor deze operaties. De ervaring heeft geleerd dat zonder (relatief) stabiele staakt-het-vuren akkoorden en verdere implementatie door middel van politieke processen, er een risico bestaat dat vijandelijkheden doorgaan. Dat kan de levens van de uitgezonden (peacekeeping) militairen en de lokale bevolking, die zij moeten beschermen in gevaar, brengen. Sinds de dramatische operaties in Srebrenica, Somalië en Rwanda hebben de meeste nieuwe missies een mandaat onder Hoofdstuk VII van het Handvest meegekregen. Dat zou kunnen betekenen dat met geweld moet worden opgetreden om het mandaat van de Veiligheidsraad voor de missie te implementeren. Bij een aantal missies in Afrika is er geen overzichtelijke situatie wat betreft de (voormalige) strijdende partijen. Veelal ziet men rebellengroeperingen en splintergroeperingen die hun eigen doeleinden nastreven. Dat houdt een zeker risico in, dat uiteraard van missie tot missie verschilt. Tot nu toe is er in Afrika (nog) geen sprake van missies waarbij een dreiging/risico bestaat van zelfmoord- of bembomaanslagen. De ervaring bij de grootste en meest complexe missie tot op heden, de Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), heeft uitgewezen dat goede voorbereiding, goede training, adequate uitrusting, robuuste bewapening en de wil om op te treden indien nodig, het risico voor de uitgezonden (peacekeeping) militairen kan verminderen.

De Nederlandse betrokkenheid op militair gebied in Afrika kan bestaan uit het verlenen van zowel directe als indirecte steun. Onder directe steun wordt verstaan de daadwerkelijke inzet van organieke eenheden (bijvoorbeeld schepen of squadrons), ad-hoc taakgroepen (Task Forces) of individuele personen in een vredesoperatie. Onder indirecte steun valt de hulp aan andere (met name Afrikaanse) landen om hun deelname aan een Afrikaanse vredesmissie mogelijk te maken. Directe steun is meestal voor de korte termijn; indirecte steun heeft vaak een langere tijdsspanne.

### **Inzetopties**

Allereerst kan men zich afvragen wat de Nederlandse militaire inbreng kan zijn op het gebied van directe steun. De Nederlandse regering kan overwegen het volgende ter beschikking te stellen:

- Infanterie eenheden. Dit soort steun dient gedurende een langere tijd te kunnen worden volgehouden. Het is niet kosteneffectief indien reeds na een jaar moet worden gewisseld van troepenleverend land. Het is belangrijk te beseffen dat men, zoals eerder is aangegeven, logistiek niet op

dezelfde wijze kan opereren als bij de International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan. Afhankelijk van de missie kunnen allerlei subeenheden worden toegevoegd. Er is ook een vorm mogelijk van een samengestelde eenheid, zoals bij de uitzending van het Nederlandse bataljon naar UNMEE het geval was en waarbij een Canadese compagnie geïntegreerd was in het bataljon.

- Transportsteun. Indien organieke eenheden niet voorhanden zijn, zou gedacht kunnen worden aan het vormen van een ad-hoc Task Force van diepladers, opleggers of andere transportmiddelen waar bij een missie behoefte aan is. De beveiliging kan (mits gegarandeerd) uitgevoerd worden door de VN, de EU of de AU; anders dient een kleine beveiligingseenheid mee te gaan. Bij de United Nations Mission in Darfur (UNAMID) is hier momenteel bijvoorbeeld grote behoefte aan.
- Medische steun verlenen door middel van de inzet van een Level II hospitaal. Een Level I hospitaal bestaat uit een arts en een kleine ziekenboeg. Een Level II hospitaal beschikt over chirurgische capaciteit waar patiënten worden gestabiliseerd voordat ze worden overgebracht naar een hospitaal met meer gespecialiseerde zorg (Level III). Het Level II hospitaal dient snel inzetbaar en tentgebonden te zijn. Indien capaciteit beschikbaar is, dient hulp te worden geboden aan de lokale bevolking. Extra aandacht dient te worden gegeven aan de toevoeging van vrouwelijke artsen en verpleegkundigen teneinde hindernissen op het gebied van geloof en cultuur te overwinnen. Ook medicijnen moeten aansluiten op het patiëntenaanbod.
- Special Forces (SF's). De meeste VN- en EU-vredesmissies hebben in hun troepencomponent een SF-capaciteit. Voor de VN is dit beleid ingezet in 2003, na een ernstig incident in de MONUC-missie waarbij een aantal militaire waarnemers op een afgelegen locatie werd vermoord. Het bleek dat een capaciteit van specialisten, die konden optreden in geval van gijzeling of evacuatie, niet voorhanden was. Deze behoefte is thans door de vele Hoofdstuk VII operaties uitgegroeid tot het uitvoeren van verkennings- en observatietaken, snelle interventies teneinde burgers te beschermen tegen directe dreiging en speciale beschermingstaken. Het zenden van een aantal SF-teams naar één van de VN-missies in Afrika, bijvoorbeeld in de DRC of Tsjaad/CAR, zou een goede mogelijkheid zijn om de VN te steunen en de SF-militairen ervaring te laten opdoen in Afrika.
- Maritieme capaciteit. De Hr. Ms. Rotterdam heeft al eens deelgenomen aan een VN-vredesoperatie. Het schip kan van grote waarde zijn door diens helikoptercapaciteit, de bootcapaciteit, de Command and Control (C2) faciliteiten en het hospitaal aan boord. Dat geldt ook voor de nieuwe Landing Platform Dock (LPD); de Hr. Ms. Johan de Witt. De 'raiding' capaciteit van het Korps Mariniers kan een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van een mandaat waarbij wapen- of mineralensmokkel moeten worden gecontroleerd of waarbij infiltraties van gewapende infiltranten moeten worden tegengegaan. Op dit moment is een VN-eenheid ingezet op de Congorivier en op de meren in het oosten van de DRC. Een LPD

voor de kust van Somalië in het kader van deelname aan een VN/AU missie in Somalië, bemand met een amfibische eenheid, special forces, helikopters, medische faciliteiten en genie zou van grote waarde kunnen zijn voor de VN/AU troepen. Het zou zelfs kunnen dienen als een tijdelijk hoofdkwartier gezien de commandofaciliteiten waarover het schip beschikt. Bovendien kan men denken aan de mogelijkheid dat het schip kan bijdragen aan de logistieke ondersteuning van de operatie. Deze mogelijke taken kunnen ook in een gezamenlijke inspanning bilateraal of multilateraal worden uitgevoerd. Naast de directe militaire en humanitaire waarde van de missie zou het Nederland ook politiek gezien bij de VN, de AU en de internationale gemeenschap goodwill en prestige opleveren. Zowel voor de Afrikaanse Westkust als in de wateren in de nabijheid van Somalië komt piraterij voor. Piraterij vormt niet alleen een bedreiging voor scheepvaart in het algemeen maar ook voor bijvoorbeeld voedseltransporten van de VN zoals momenteel het geval is in de wateren voor de kust van Somalië. Nederland heeft onlangs besloten maritieme capaciteit ter beschikking te stellen om deze transporten te beveiligen.

- Aerial surveillance capaciteit. Er is grote behoefte tijdens vredesoperaties in Afrika aan aerial surveillance capaciteit. Gezien de schaarste op dit gebied bij vele krijgsmachten, zou deze capaciteit op de civiele markt kunnen worden ingehuurd. Nederland zou zo'n inhuurproject kunnen financieren en met een aantal specialisten kunnen begeleiden en coördineren bij het hoofdkwartier van de betreffende missie.
- Geniecapaciteit. In elke vredesoperatie is een schreeuwend tekort aan militaire geniecapaciteit. Dat geldt vooral voor operaties waar meer risico aan vast zit. Civiele contractanten zijn niet genegen om hun personeel in te zetten indien de situatie ter plekke niet volledig veilig is. Geniecapaciteit zou kunnen worden aangeboden voor de gehele uitzendtermijn, maar eventueel ook voor korte periodes om een missie te starten of af te sluiten. Datzelfde geldt voor specialisten en teams van de Explosieven Opruimingsdienst (EOD).
- Technische assistentie. Met deze term werd de hulp met diverse technische middelen betiteld die naar de DRC werd gezonden ter ondersteuning van MONUC.
- Militaire Politie. Betrouwbare, professionele Militaire Politie, ook in kleine formaties, vormt een belangrijke contributie voor een vredesoperatie.
- Verbindings- / stafeenheid. Uitzending van een verbindingscompagnie en/of een stafcompagnie zou een mogelijkheid zijn om een hoofdkwartier van een missie te ondersteunen.
- Helikopterondersteuning. Transport-, gevechts- en verkenningshelikopters zijn nodig bij bijna alle missies in Afrika. Er bestaan echter grote problemen om deze capaciteit aan te trekken. Afrikaanse landen beschikken nauwelijks over deze capaciteit en als deze er al is, wordt vaak niet voldaan aan de VN-normen voor vliegveiligheid.
- Transportvliegtuigen. In de meeste gevallen worden bij VN-missies vliegtuigen voor vracht- en passagierstransport op de civiele markt

ingehuurd. Ook hier geldt dat in meer risicovolle omstandigheden het beter is te beschikken over militaire capaciteit.

- **Hoofdkwartieren capaciteit.** Er is grote behoefte om snel een geoevend bestaand hoofdkwartier, minimaal op brigadeniveau, te velde te kunnen inzetten. Dit zou kunnen dienen als een 'advance' hoofdkwartier voordat de VN een multinationalaal hoofdkwartier bijeen hebben gebracht. De EU en de NAVO kunnen putten uit organieke hoofdkwartieren in de betreffende organisaties, maar de VN kunnen dat niet. De Standby High Readiness Brigade voor VN-operaties (SHIRBRIG) zou met haar planningselement daarvoor kunnen worden ingezet. Dat is in een bescheiden vorm in Liberia en Sudan ook zo gebeurd. In zijn huidige vorm is SHIRBRIG echter vooral een interim troepenleverancier. De lidstaten voeren momenteel besprekingen om te bezien of SHIRBRIG omgevormd kan worden naar een snel inzetbaar hoofdkwartier dat steun geeft aan de planning van VN-vredesoperaties en leiding geeft aan de eerste fase van een vredesmissie.
- **Militaire waarnemers en stafofficieren.** Het is belangrijk om bij diverse staven in vredesmissies stafofficieren te plaatsen. Dit vergroot de kennis en ervaring van de Nederlandse krijgsmacht in het werken in een multinationale omgeving en vergroot de invloed van Nederland bij de VN en EU. Verder is het doorsnee niveau van de Nederlandse stafofficier hoog. Het is dan ook aan te bevelen om UN Military Observers (UNMO's) aan te bieden voor vredesoperaties. Dit kunnen actief dienende officieren zijn alsmede niet actief dienenden in casu officieren met Functioneel Leeftijdsontslag (FLO) of reserve officieren. Zij dienen voor de periode als UNMO terug te keren in uniform. De praktijk leert dat, gezien de ervaring van dit soort officieren, zij vrij spoedig teamleider worden en daarmee een grote invloed hebben op de prestaties van het UNMO-team.

Op het gebied van indirecte steun kan worden overwogen om de volgende beleidsmaatregelen uit of in te voeren:

- **Direct na de start van de iedere vredesmissie dient te worden aangevangen met het leveren van een bijdrage aan Security Sector Reform (SSR).** Bij SSR zijn in beginsel meer ministeries betrokken dan alleen Defensie. Daarom dient er eerst te worden bezien welke inbreng Nederland wil hebben in het SSR-programma en welke rol Defensie voor zichzelf ziet weggelegd. Dit kan zowel een leidende als een aanvullende rol zijn. Welke inbreng Defensie in een SSR-programma kan hebben, is met name afhankelijk van de lokale behoefte. Veelal zal het gaan om training van nieuwe eenheden, maar ook het uitrusten van eenheden in de ruimste zin kan aan de orde zijn. Op het gebied van training moet een standpunt worden bepaald of er 'train-the-trainer' projecten worden opgestart of dat een specifiek trainingsprogramma geheel door Nederland wordt uitgevoerd. Vervolgens zal moeten worden bezien of zo'n project lokaal of elders moet worden uitgevoerd. Als het gaat om het uitrusten van

veiligheidseenheden zal ook rekening moeten worden gehouden met eventuele embargo's of andere internationale bepalingen. Tenslotte moet ook worden gedacht aan de (weder)opbouw van administratieve systemen ter bevordering van transparantie of de invoering van een deugdelijke en efficiënte bedrijfsvoering. In alle gevallen dient rekening te worden gehouden met de inzet van individuen (bedrijfsvoering) kleinere eenheden (analyse en lokaal overleg) en/of grotere groepen trainers en mentoren.

- Het leveren van geniesteun aan postconflict landen bij het opzetten van genie-eenheden met behulp van reserveofficieren en het bedrijfsleven;
- Om invulling te geven aan de wens om meer Afrikaanse staten te betrekken bij vredesmissies in Afrika is het concept van de Afrikaanse Standby Forces (ASF's) ontwikkeld. Binnen dat concept wordt uitgegaan van vijf stand-by forces die gekoppeld worden aan subregionale organisaties. Het concept is uitgebreid in augustus 2004 in Addis Abeba besproken tijdens een conferentie van de ministers van Defensie en chefs van de defensiestaven van de AU lidstaten. Onder andere is de East African Standby Force met haar hoofdkwartier in Nairobi opgericht. Deze wordt momenteel verder ontwikkeld. Steun van donorlanden aan deze Afrikaanse bijdrage aan de vrede en veiligheid op het Afrikaanse continent is benodigd. Nederland zou met trainers voor de staf kunnen bijdragen en wellicht ook met logistieke expertise voor de inrichting van de logistieke capaciteit.
- Adoptie van een Afrikaans land. Een Afrikaans land dat te kennen heeft gegeven deel te willen nemen aan vredesoperaties in Afrika maar daar de middelen niet voor heeft, zou 'geadopteerd' kunnen worden. Dat betekent dat Nederland de eenheid van zo'n land zal trainen en de uitrusting zal leveren (op bruikleenbasis). De uitzending voor vredesoperaties onder verantwoordelijkheid van de AU zou daarbij gefinancierd moeten worden. Bij uitzending zullen mentoren de eenheid moeten begeleiden (als voorbeeld kan dienen de adoptie van een bataljon van Benin door België ten behoeve van de uitzending voor MONUC);
- Opzetten van stafcapaciteit bij het Defensie Operatie Centrum (DOC) voor SSR en Liaison met het bedrijfsleven.
- Gelet op het wijd verbreide gebruik van de Franse taal in Afrika en het feit dat er veelal opgetreden zal worden in gebieden waar ook Franse militairen aanwezig zijn, is het overigens aan te bevelen om de vaardigheid in die taal, in ieder geval onder de uit te zenden officieren, te bevorderen.

### **Overwegingen als gevolg van de inzetopties**

Indien men de behoefte voor vredesoperaties beschouwt, evenals de inrichting van de Nederlandse krijgsmacht en wat aangeboden kan worden, kan men zich afvragen of accenten wellicht anders moeten komen te liggen. Is de verhouding jachtvliegtuigen versus transportvliegtuigen en -helikopters juist? Is de hoeveelheid genisten bij de krijgsmacht voldoende om de grote internationale

behoefte af te dekken? Hoe kunnen de maritieme capaciteiten beter worden aangewend voor de ondersteuning van vredesoperaties? Hoe kan de krijgsmacht flexibeler en slagvaardiger worden door minder gebonden te zijn aan containers, bijvoorbeeld door meer krijgsmachtbreed uitrusting aan te schaffen die per helikopter vervoerd kan worden zoals de bad-, was- en keukeninstallaties die in gebruik zijn bij het Korps Mariniers. Een nadere studie naar de inrichting van de krijgsmacht is daarom op zijn plaats.

Bij een analyse van de mogelijkheden van de Nederlandse krijgsmacht is het onvermijdelijk dat taakspecialisatie aan de orde komt. Vele studies zijn reeds over dit onderwerp geschreven. Zeker in een tijd van financiële schaarste is het moeilijk om alle facetten van een krijgsmacht op een verantwoorde wijze in te vullen. Met bondgenoten in de NAVO of de EU zouden taken kunnen worden uitgewisseld. Dat vereist wel een hoge mate van solidariteit. Indien De NAVO of de EU aan een operatie deelneemt, moet men op het land met een zekere gespecialiseerde capaciteit kunnen rekenen. Helaas heeft een aantal conflicten waar de NAVO en EU bij betrokken waren, zoals in Irak en Afghanistan, bewezen dat de solidariteit tussen de bondgenoten aan ernstige erosie onderhevig is. Daarmee is ook de basis weggefallen voor een verantwoorde wijze van taakspecialisatie als een middel om meer doelgericht en efficiënter met de schaarse financiële middelen om te gaan. Men zal dus met enige terughoudendheid naar het afstoten van taken moeten kijken.

## **Conclusie**

In deze bijdrage is aangegeven welke directe en indirecte steun Nederland zou kunnen verlenen inzake het herstellen en handhaven van vrede en veiligheid in Afrika. De mogelijkheden die zijn genoemd, vormen als het ware een gereedschapskist waar de bewindslieden en de Commandant der Strijdkrachten uit kunnen putten. Betere interdepartementale samenwerking en afstemming tussen de verscheidene ministeries zijn daarbij noodzakelijk om efficiënter en sneller steun te kunnen verlenen. Er dient eveneens nader gekeken te worden naar het expeditie karakter van de krijgsmacht en de inrichting ervan. Ook is het belangrijk, met het oog op eventuele toekomstige bijdragen aan VN-vredesoperaties, om de voornaamste kritiekpunten vanuit de VN op bijdragen aan voorgaande operaties nog eens nader te beschouwen en daaruit lessen te trekken.





## CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

---

### Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat de veiligheidsproblemen in Afrika niet alleen bijzonder groot en divers zijn, maar ook zeer ingewikkeld. Veiligheidsproblemen hangen nauw samen met economische en politieke problemen, en er is een complexe wisselwerking tussen lokaal, nationaal en regionaal niveau. Alleen met een integrale aanpak van de problematiek kan buitenlandse hulpverlening werkelijk effectief zijn. Wat dat betreft lijken de uitgangspunten van het Nederlandse veiligheidsbeleid goed toegerust voor activiteiten in Afrika: zoals in Hoofdstuk 2 beschreven, beoogt het Nederlandse veiligheidsbeleid een geïntegreerd beleid te zijn. De zogenoemde 3D-benadering (Diplomacy, Development, Defence) vindt meer en meer ingang op de verschillende departementen in Den Haag. Deze integrale benadering komt de effectiviteit van het veiligheidsbeleid onmiskenbaar ten goede en zou zijn vruchten af kunnen werpen in Afrika.

### Veiligheidsproblemen en de noodzaak van het maken van keuzes

In Hoofdstuk 4 is een analyse gemaakt van de veiligheidssituatie in verschillende delen en landen van Afrika en de diverse soorten problemen met betrekking tot veiligheid. Geconcludeerd kan worden dat het aantal gebieden waarin veiligheidsproblemen spelen bijzonder groot is. Met uitzondering van noordelijk en zuidelijk Afrika, wordt het continent geconfronteerd met een grote mate van instabiliteit, diverse en veelsoortige conflicten en grote humanitaire nood. Het is duidelijk dat er voor de internationale gemeenschap grote uitdagingen liggen om hier wat aan te doen, mede in het licht van economische en politieke belangen en morele en internationaal-rechtelijke overwegingen. Nederland zou hierbij een rol kunnen spelen. Naast het humanitaire aspect en de verantwoordelijkheid die Nederland als ontwikkeld land draagt om minder welvarende landen te steunen, heeft Nederland ook direct belang bij stabiliteit en welvaart op het Afrikaanse continent. Naast economische voordelen die in stabiele Afrikaanse landen vallen te behalen, kan

vanuit veiligheidsoogpunt worden gewezen op problemen die ook van invloed kunnen zijn op Nederland en Nederlandse belangen, zoals georganiseerde criminaliteit (waaronder piraterij), vluchtelingenstromen en terrorisme.

Afrika is echter een omvangrijk continent waarbij alleen de kleinste staten iets kleiner zijn dan Nederland (Rwanda, Burundi), maar waar de grootste staten (Democratische Republiek Congo [DRC], Sudan) bijna zestig keer groter zijn dan Nederland. Bovendien is de aard van sommige conflicten bijzonder complex en de intensiteit zeer hoog. Dit vraagt in sommige gevallen om grootschalige en langdurige inzet van mensen en middelen. De Verenigde Naties (VN) hebben naar de stand van oktober 2007 zo'n 60.000 geüniformeerden ingezet in de diverse missies en het aantal in te zetten militairen en politiefunctionarissen zal volgens de huidige plannen alleen maar toenemen. Daarbij moet in gedachten worden gehouden dat de infrastructuur in de meeste delen van Afrika van een zeer beperkte omvang en slechte kwaliteit is. Dat betekent dat er zelfs in de kleinste landen veel materieel personeel nodig is indien er sprake is van peacekeeping of peacemaking missies.

Nederland kan onmogelijk in alle probleemgebieden actief zijn, simpelweg omdat de capaciteit daarvoor ontbreekt en de hulp daardoor sterk versnipperd zal raken. Als de huidige Nederlandse inzet in Afrika nader wordt gezien is er al sprake van enige versnippering getuige de inzet van 42 militairen in zeven landen.<sup>118</sup> De keuze om in bepaalde gebieden wel of niet actief te zijn, blijft in grote mate een politieke keuze. Bij het maken van keuzes zijn diverse overwegingen mogelijk. Nederland zou bijvoorbeeld kunnen kiezen voor hulp aan relatief stabiele landen of juist voor hulp aan instabiele landen, zoals ook een keuze mogelijk is voor grootschalige activiteiten of juist voor kleinschalige. Voor alle mogelijkheden zijn voor- en tegenargumenten te bedenken, maar feit is dat keuzes noodzakelijk zijn. Naast de keuze voor verschillende landen en/of regio's moet er ook worden nagedacht over de keuze van specifieke inzetmogelijkheden. Een frequentere en meer substantiële inzet van militaire eenheden vraagt andere middelen dan het leveren van bijdragen aan Security Sector Reform (SSR) en/of Disarmament, Demobilisation and Reintegration-programma's(DDR). Zelfs het aansturen van een SSR-programma vergt al een andere capaciteiten dan enkel de deelname aan zo'n programma.

### **Algemene aanbevelingen**

Welke keuzes er op politiek niveau ook worden gemaakt, er zijn hoe dan ook een aantal aanbevelingen te formuleren die een bijdrage kunnen leveren om het Nederlandse veiligheidsbeleid in Afrika effectiever te maken. Allereerst is het belangrijk dat versnippering van de Nederlandse inzet wordt voorkomen. Hiertoe dienen niet alleen keuzes te worden gemaakt voor een bepaald soort activiteiten, zoals hierboven is vermeld. Ook internationale samenwerking is een

belangrijke factor. Afstemming en samenwerking met internationale partners is noodzakelijk om de gezamenlijke inspanningen elkaar te laten versterken.

In deze studie zijn verschillende samenwerkingsverbanden onderscheiden. Voor Nederland is de Europese Unie een belangrijke organisatie waarbinnen afstemming over inzet in Afrika noodzakelijk is. Ook binnen de Verenigde Naties kan Nederland bijdragen aan betere onderlinge samenwerking en afstemming van activiteiten. Vooralsnog lijkt de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) nog niet erg enthousiast als het gaat om militaire inzet in Afrika. Bovendien zullen NAVO-lidstaten niet erg happig zijn om naast inzet in Afghanistan nog meer NAVO-missies op eigen kosten uit te voeren; de NAVO kent immers geen vergoedingensysteem zoals de VN. De NAVO-persverklaring inzake de steun aan de African Union Mission in Sudan, Darfur (AMIS)<sup>119</sup> spreekt daarenboven voor zich. Daarin wordt aangegeven dat steun aan de Afrikaanse Unie is gebaseerd op Afrikaans 'ownership' en dat de NAVO een minimale 'footprint' in Afrika wil hebben. Daarnaast wordt in deze studie geadviseerd om meer met Afrikaanse partners samen te werken. Dit betreft niet alleen organisaties als de Afrikaanse Unie of de Economic Community of West African States (ECOWAS), maar ook individuele Afrikaanse landen zoals Zuid-Afrika. Het gaat daarbij niet alleen om een eventuele gezamenlijke inzet van militaire eenheden in het veld, maar vooral ook om het uitwisselen van informatie en zienswijzen die kunnen bijdragen aan een doordacht en gericht Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid dat aansluit op de Afrikaanse behoeften en de Nederlandse belangen. Tenslotte is ook de afstemming met niet-gouvernementele organisaties (NGO's) van groot belang. Met welke partners tot op welke hoogte wordt samengewerkt, is uiteraard afhankelijk van de aard en de locatie van de betreffende activiteit en zal dus per geval moeten worden bekeken.

Ten tweede verdient het aanbeveling om het integrale karakter van het Nederlandse Afrika-beleid verder uit te bouwen. Zoals in hoofdstuk 2 is vastgesteld, is er de afgelopen jaren al veel bereikt op het gebied van samenwerking tussen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken. Afstemming tussen diplomatieke activiteiten, ontwikkelingssamenwerking en militaire inzet vergroot de effectiviteit van de afzonderlijke instrumenten aanzienlijk. De samenwerking zou echter verder geïntensiveerd kunnen worden. Daarbij verdient het aanbeveling om de integrale aanpak ook uit te breiden naar andere departementen. Naast de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, zouden in bepaalde gevallen ook ministeries als Economische Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit of Verkeer en Waterstaat inhoudelijke expertise kunnen leveren bij hulpverlenings- en wederopbouwactiviteiten.

Tenslotte nog de volgende constatering met betrekking tot de implementatie van geïntegreerd beleid: ondanks dat Nederland prioritaire gebieden heeft

vastgesteld, blijkt dat het beleid niet altijd consequent wordt uitgevoerd. De Nederlandse bijdrage aan de vredesmissie in Liberia in 2003-2004 en de Nederlandse bijdrage aan de evacuatie van buitenlanders uit Ivoorkust in 2004 getuigen daarvan. Deze vonden immers plaats in landen die niet tot deze gebieden behoorden. Dat betekent dat het voor de Nederlandse krijgsmacht moeilijk is om in te schatten waar een eventuele inzet gevraagd is en welke middelen daartoe benodigd zijn. Een 'toolbox' benadering, waarbij aan de hand van de 'vraag' bezien kan worden of militaire inzet al dan niet mogelijk is, kan daar voor een deel aan tegemoet komen.

### **Betekenis voor Defensie**

In Hoofdstuk 5 is in grote lijnen bekeken welke rol er voor Defensie zou kunnen zijn weggelegd in Afrika. In veel gevallen bestaat behoefte aan hulp bij activiteiten op het terrein van SSR en DDR. Daarnaast zijn er omstandigheden geconstateerd die militaire inzet in de vorm van vredesoperaties, zowel op het vlak van waarnemingsmissies als peacekeeping en peace enforcing missies noodzakelijk maken. In Hoofdstuk 5 zijn de mogelijkheden en belemmeringen voor Nederlandse militaire inzet in Afrika meer gedetailleerd in kaart gebracht. Uit deze analyse blijkt eens te meer dat er een grote diversiteit aan inzetvormen mogelijk is.

Zoals gesteld, is het maken van keuzes noodzakelijk wanneer Nederlandse hulp aan Afrika effectief wil zijn. Dergelijke keuzes zijn nauw verbonden met de inrichting en capaciteiten van de krijgsmacht. Keuzes ten aanzien van het Nederlandse buitenlandbeleid - uiteraard niet alleen wat betreft Afrika - hebben directe gevolgen voor de inrichting van de krijgsmacht. Vastgesteld moet worden welke personele en materiële middelen er benodigd zijn om willekeurig welke inzet in Afrika mogelijk te maken. Op basis van onder meer financiële (on)mogelijkheden en politieke voorkeuren zou moeten worden bepaald welke richting Defensie in moet slaan. Daarbij dient niet te worden vergeten dat de verwerving van militaire middelen vaak erg lange doorlooptijden kent die kunnen oplopen tot tien of meer jaren. Dat betekent eveneens dat van een eenmaal ingeslagen weg moeilijk is af te wijken zonder kapitaalvernietiging en frustratie binnen de organisatie - die daardoor wellicht minder slagvaardig wordt. De weg die momenteel wordt bewandeld, is veel meer gebaseerd op de eerder genoemde 'toolbox'-benadering waarbij aan de hand van de 'vraag' bezien wordt of militaire inzet mogelijk is. Aan de ene kant zou dit kunnen betekenen dat bepaalde soorten operaties niet in aanmerking kunnen komen voor een Nederlandse bijdrage, maar andersom geredeneerd zou het ook kunnen betekenen dat de krijgsmacht meer fondsen nodig heeft om te investeren in capaciteiten die nodig zijn voor bepaalde operaties in Afrika. Ook hierbij geldt dat deze overwegingen primair politieke keuzes zijn. Het besef dat de Nederlandse krijgsmacht niet zomaar voor alle soorten missies geschikt is,

betekent dat ofwel sommige missies niet kunnen worden uitgevoerd, ofwel dat de krijgsmacht de middelen krijgt om ze wel te kunnen uitvoeren.

Hoewel de politieke doelstellingen bepalend zijn voor de richting waarin de Nederlandse krijgsmacht zich zal begeven, kan worden vastgesteld dat er bij de meeste (potentiële) inzetmogelijkheden in Afrika behoefte bestaat aan geniecapaciteit. Daarmee kan de gebrekkige of niet bestaande infrastructuur zowel voor en tijdens de militaire operatie als tijdens de wederopbouwfase na een conflict worden ondersteund. Ten tweede bestaat er op basis van de gebrekkige infrastructuur altijd behoefte aan luchttransportcapaciteit. Daarmee kan tevens vorm worden gegeven aan noodhulp, waarbij gedacht kan worden aan evacuaties, voedseldistributie, gewondentransporten enzovoort. Ten derde is er in nagenoeg alle mogelijke inzetgebieden in Afrika behoefte aan medische capaciteiten, zowel voor de eigen eenheden als voor de lokale bevolking. In de praktijk is bovendien gebleken dat medische hulp aan de bevolking altijd bijdraagt aan het winnen van vertrouwen. Ten vierde is er in de meeste gevallen behoefte aan SSR/DDR-capaciteit. Hiermee wordt niet alleen een directe bijdrage gegeven aan de verbetering van de staatsstructuur, maar ook aan de veiligheidssituatie van de bevolking – en daarmee aan de stabilisatie van probleemgebieden. Tenslotte zal de inzet van troepen op de grond in nagenoeg alle gevallen waarin Nederland wil bijdragen aan vredesmissies van belang zijn. Om snel te kunnen reageren op veranderende situaties, maar ook om binnen een groot gebied te kunnen opereren, is een herbezinning op het ‘container concept’ noodzakelijk (ook in relatie tot de beperkte infrastructuur). Bij de inzet van (grond)troepen moet uiteraard rekening worden gehouden met de vele vormen van asymmetrische oorlogsvoering en minder doorzichtige situaties zoals die zich in veel Afrikaanse conflictgebieden voordoen.

Wanneer vervolgens wordt gekeken naar mogelijke inzetgebieden, dan moet worden geconstateerd dat de huidige prioritaire gebieden (Grote Merengebied en Hoorn van Afrika) een belangrijke bron van instabiliteit vormen en derhalve terecht de nodige aandacht krijgen zowel op het gebied van peacekeeping als (in mindere mate) wederopbouw. Omdat wederopbouw vooraf moet worden gegaan door stabilisatie, is inzet van militaire middelen in die gebieden voor de hand liggend. Specifieke kennis van gebieden draagt in beginsel bij aan de effectiviteit van operaties. Als men vervolgens de omvang van de prioritaire gebieden in ogenschouw neemt, ligt ook de concentratie van militaire inzet in die gebieden voor de hand. Dat neemt niet weg dat de aldaar opgedane ervaringen ook kunnen worden gebruikt om waar nodig elders op het continent te kunnen opereren.

Het toenemend belang van onder meer energievoorziening zal in de toekomst mogelijk een grotere rol gaan spelen. Daarom moet Nederland voorbereid zijn op het veiligstellen van zijn belangen in Afrika. Dat geldt niet alleen voor de daadwerkelijke energiebronnen, maar ook voor het transport van energie. In dat kader is niet alleen landtransport, maar ook vervoer over water een punt van aandacht. De bestrijding van piraterij zoals die vooral voorkomt aan de oostkust

van Afrika zal mogelijk aan belang winnen. Tenslotte is het niet ondenkbaar dat door onverwachte, snel verslechterende situaties de evacuatie van Nederlandse en andere buitenlandse staatsburgers urgent wordt, zoals eerder in onder meer Ivoorkust aan de orde is geweest. Dergelijke situaties kunnen zich op het gehele continent voordoen.

## **Conclusie**

Het Nederlandse veiligheidsbeleid, dat steeds meer in een geïntegreerde werkwijze voorziet, lijkt bijzonder geschikt voor het aanpakken van de ingewikkelde veiligheidsproblematiek op het Afrikaanse continent. Nederland kan belangrijke bijdragen leveren aan het verbeteren van de situatie in Afrika. Het is echter wel noodzakelijk dat er keuzes worden gemaakt. De huidige beperkte en veelal versnipperde inzet van militaire middelen is in het grote geheel van de problematiek van Afrika meestal weinig effectief. Er zijn diverse keuzemogelijkheden denkbaar (bijvoorbeeld grootschalig of kleinschalig, in stabiele of instabiele staten, enzovoort). Dergelijke keuzes zijn in eerste instantie politiek van aard. Twee randvoorwaarden bij de keuzes zijn echter van belang. Ten eerste is afstemming en samenwerking met internationale partners (EU, VN, Afrikaanse Unie, ECOWAS, partnerlanden, etc.) een absolute voorwaarde voor effectief optreden. Ten tweede dient bij mogelijke inzet van de Nederlandse krijgsmacht gekeken te worden naar de inrichting en capaciteit van de militaire organisatie. Om effectief te kunnen optreden dient de krijgsmacht de mogelijkheid te krijgen om door middel van investeringen de inrichting en capaciteit toe te spitsen op de verwachtingen die de politiek heeft van militaire inzet in Afrika.

## OVER DE AUTEURS

---

*Sjors Callenbach* is plaatsvervangend hoofd van het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP). Hij heeft als officier van de Koninklijke Luchtmacht ervaring opgedaan op operationeel gebied en opleidingen en is in diverse posities op stafniveau betrokken geweest bij een breed scala aan beleidsaangelegenheden. Internationale ervaring heeft hij opgedaan als militair attaché in Scandinavië, Denemarken en de Baltische Staten en als militair adviseur bij de Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij de VN. Sinds 2006 is hij parttime werkzaam bij het CSCP.

*Patrick Cammaert* is Generaal Majoor der Mariniers (buiten dienst). Hij heeft als officier van het Korps Mariniers ruime internationale, operationele ervaring opgedaan als commandant van een bataljon in Cambodja en als commandant van een brigade in Bosnië, als Force Commander in de United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE) en als divisiecommandant en plaatsvervangend Force Commander bij de Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo. Patrick Cammaert was van 1999 tot 2001 commandant van de Multinational Stand by High Readiness Brigade for United Nations Operations. Bovendien is hij als militair adviseur van voormalig Secretaris-Generaal Kofi Annan bij de Verenigde Naties werkzaam geweest.

*Marloes Claassens* heeft een Master in Conflict Studies and Human Rights van de Universiteit Utrecht, en behaalde onlangs haar Master in International Peace and Security aan King's College in Londen. Haar scriptie verhandelt over de vredesoperaties van de Afrikaanse Unie. Zij doet nu een onderzoeksstage bij de Conflict Research Unit van het Clingendael Security and Conflict Programme, waar zij zich richt op vredes- en veiligheidsvraagstukken in Afrika.

*Hans Hoebeke* is sinds 2006 als senior onderzoeker verbonden aan het Centraal Afrika Programma van het Koninklijk Instituut voor Internationale Relaties aan het Egmont Instituut in Brussel. Voorheen was hij werkzaam als deskmedewerker bij het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken gedurende de periode van 1997 tot en met 2000. In 1999 was hij tevens attaché van het Kabinet van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast heeft hij

ervaring als politiek analist bij het Ministerie van Defensie (2000-2005) en als Research Fellow bij de Conflict Research Unit van het Clingendael Security and Conflict Programme.

*Prof. Dr. Norma Kriger* is als onafhankelijk wetenschapper verbonden als consultant aan de Afrika Divisie van Human Rights Watch. Haar belangrijkste publicaties hebben met name betrekking op zuidelijk Afrika, guerrilla conflicten en Zimbabwe.

*Roland Marchal* is Senior Research Fellow aan het National Center for Scientific Research (CNRS), dat onderdeel is van het Center for International Studies and Researches (CERI/Sciences-Po) in Parijs. Daarnaast doceert hij over Azië-Afrika aan de Paris Sorbonne en over Afrikaanse geschiedenis en politiek geweld aan de Sciences-Po in Parijs. Hij heeft als consultant onder andere ervaring opgedaan bij het Franse Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Europese Commissie en de Wereldbank en heeft gepubliceerd over conflicten en politiek in Afrika.

*Sico van der Meer* is sinds 2006 Research Fellow bij het Clingendael Security & Conflict Programme (CSCP). Hij richt zich in het bijzonder op het Nederlandse Defensiebeleid, asymmetrische oorlogsvoering, proliferatie van massavernietigingswapens, schurkenstaten en internationale veiligheid en conflict. Hij studeerde geschiedenis in Nijmegen.

*Prof. Dr. Ken Menkhaus* is als universitair hoofddocent Politieke Wetenschappen verbonden aan het Davidson College in Davidson Noord-Carolina in de Verenigde Staten. Internationale ervaring heeft hij opgedaan als assistent professor en directeur van het Office of African Studies in Egypte, als speciaal politiek adviseur bij de Policy Planning Group van de United Nations Operation in Somalia (UNOSOM) en als senior technisch adviseur bij de United Nations Office voor Somalië en Kenia. Hij is gespecialiseerd in de Hoorn van Afrika en richt zich onder meer op staatsfalen, langdurig conflict, post-conflict wederopbouw, humanitaire interventie en de politieke Islam.

*Frans-Paul van der Putten* is onderzoeker bij het Clingendael Security & Conflict Programme (CSCP) en bij Clingendael Asia Studies (CAS). Zijn werk richt zich op de gevolgen van de opkomst van China voor internationale veiligheid, met name voor regionale stabiliteit in Azië en Afrika, en voor de positie van de Europese Unie in internationale veiligheidsrelaties. Frans-Paul van der Putten studeerde geschiedenis in Leiden, waar hij ook promoveerde. Van 2001 tot 2006 was hij als onderzoeker verbonden aan de Universiteit Nyenrode. Hij is hoofdredacteur van het historisch-wetenschappelijke tijdschrift *Itinerario*.

*Jérôme Spinoza* is deskmedewerker bij de Délégation aux Affaires Stratégiques van het Franse Ministerie van Defensie in West-Afrika. Daarnaast doceert hij Frans Afrikabeleid sinds 1960 aan het Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence. Voorheen is hij als adviseur werkzaam geweest in de politieke unit



van Operatie Licorne in Ivoorkust en hij participeerde in diverse verkiezingswaarneming missies van de Europese Unie, waaronder in Nigeria in 2007.

*Olivier Vallée* is momenteel bezig met een onderzoek naar de constructie van het bewustwordingsproces aangaande corruptie in Afrika. Zijn eerdere werk richt zich met name op de politieke economie van Afrika. Eerdere ervaring heeft hij opgedaan als consultant in Senegal, Congo en Algerije voor verschillende internationale organisaties, en als politiek risico-analist bij een internationale bank.

*Prof. Dr. Koen Vlassenroot* is verbonden als professor Politieke Wetenschappen aan de Universiteit van Gent, waar hij eveneens de Conflict Research Group coördineert. Daarnaast is hij directeur van het Centraal Afrika Programma van het Koninklijk Instituut voor Internationale Relaties aan het Egmont Instituut in Brussel. Koen Vlassenroot heeft diverse boeken en artikelen in gerenommeerde internationale tijdschriften gepubliceerd over de politieke economie van het conflict in het Oosten van de DRC. Zijn huidige onderzoeksinteresse gaat uit naar conflictdynamieken, niet-statelijke gewapende actoren, landkwesties en voedselveiligheid in langdurige conflicten.

*Kirstin van Wijk* heeft een Bachelor in Ontwikkelingsstudies aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Zij schreef een scriptie over politiek draagvlak voor civiel-militaire samenwerking. Zij werkte als stagiair op het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Defensie, onder ander op het gebied van vredesopbouw, hervormingen van de veiligheidssector, Afrika-beleid en ondersteuning van defensie attachés. Sinds het najaar van 2007 werkt ze op het project 'Militaire inzetmogelijkheden in Afrika' bij het Clingendael Security & Conflict Programme (CSCP).



## BIBLIOGRAFIE

- 
- Alden, C. (oktober 2006). *China's New Engagement in Africa*. Paper gepresenteerd in Leiden
  - Alden, C. & Soko, M. (2005). 'South Africa's economic relations with Africa: hegemony and its discontents.' In: *Journal of Modern African Studies*, Vol. 43, Nr.3, pp. 367-392
  - BBC News Online, (9 september 2007). 'Profile: Al-Qaeda in North Africa.' In: *BBC News* Van Internet gehaald op 1 november 2007, via <http://news.bbc.co.uk>
  - BBC News Online, (29 oktober 2007). 'Struggle to save Darfur talks.' In: *BBC News* Van Internet gehaald op 29 oktober 2007, via <http://news.bbc.co.uk>
  - Botha, A. (2 februari 2007). 'Official Alignment of the GSCP with Al-Qa'eda.' In: *ISS Today* Van Internet gehaald op 11 november 2007, via <http://www.iss.co.za>
  - Charlick, R. (september 2004). 'Islamism in West-Africa/Niger.' In: *African Studies Review*, Vol. 47, Nr. 2
  - *Charter of the United Nations*, (n.d). Van Internet gehaald op 15 februari 2008, via <http://www.un.org>
  - *Constitutive Act of the African Union*, (11 juli 2000). Van Internet gehaald op 6 maart 2008, via <http://www.africa-union.org>
  - Council on Foreign Relations, (7 februari 2007). *Al-Qaeda in the Islamic Maghreb*. Van Internet gehaald op 13 november 2007, via <http://www.cfr.org>
  - Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, (oktober 2003[a]). *Aan elkaar verplicht*. Den Haag: DGIS
  - Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, (oktober 2003[b]). *Sterke mensen, zwakke staten. Het Nederlandse beleid ten aanzien van Afrika ten zuiden van de Sahara in meerjarig perspectief*. Den Haag: DGIS
  - Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, (oktober 2003[c]). *Notitie Grote Meren*. Den Haag: DGIS
  - Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, (oktober 2003[d]). *Notitie Hoorn van Afrika*. Den Haag: DGIS

- Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, (oktober 2007). *Beleidsbrief 'Een zaak voor Iedereen.'* Den Haag: DGIS
- Entelis, J. (2005). 'The Democratic Imperative vs. The Authoritarian Impulse: the Maghrib State Between Transition and Terrorism.' In: *Middle East Journal*, Vol. 59, Nr. 4, p. 539-558
- Frynas, J. & Paulo, M. (2007). 'A New Scramble for African Oil? Historical, political, and business perspectives.' In: *African Affairs*, Vol. 106, Nr. 423
- Gill, B. (2007). *Rising Star: China's New Security Diplomacy* Washington DC: Brookings Institution Press
- Gill, B., Huang, C. & Morrison, J. (2007). *China's Expanding Role in Africa: Implications for the United States* Washington DC: CSIS
- Gill, B. & Reilly, R. (2007). 'The Tenuous Hold of China Inc. in Africa.' In: *The Washington Quarterly*
- Goldstein, E. (10 april 2006). 'L'Algérie entre amnistie et amnésie.' In: *Open Democracy and Le Temps*. Van Internet gehaald op 3 november 2007, via <http://hrw.org>
- Guidère, M. (november 2006). 'Une filiale algérienne pour Al-Qaida.' In : *Le Monde Diplomatique*
- Habib, A. & Selinyane, N. (2004). 'South Africa's Foreign policy and a Realistic Vision of an African Century.' In: Sidiropoulos, E. (ed.) (2004). *South Africa's Foreign Policy 1994-2004: Apartheid Past & Renaissance Future*. Johannesburg: The South African Institute of International Affairs
- Holslag, J., Geraerts, G., Gorus, J. en Smis, S. (2007). *China's Resources and Energy Policy in Sub-Saharan Africa: Report for the Development Committee of the European Parliament*. Brussel: Vrije Universiteit Brussel
- Human Rights Watch, (1 maart 2006). *Algeria: New Amnesty Law Will Ensure Atrocities Go Unpunished*. Joint statement from Amnesty International, Human Rights Watch, the International Center for Transitional Justice and the International Federation for Human Rights. Van Internet gehaald op 3 november 2007, via <http://hrw.org>
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, (2008). 'Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006: Evaluatie van de bilaterale samenwerking.' In: *IOB Evaluaties*, nr. 308. Den Haag: OBT
- International Crisis Group, (2002). *Diminishing Returns: Algeria's 2002 Legislative Elections*. Middle East Briefing
- International Crisis Group, (2003). *Algeria: Unrest and Impasse in Kabylia*. ICG Middle East / North Africa Report Nr. 15
- International Crisis Group (2004). *Islamism, Violence and Reform in Algeria* ICG Middle East Report, Nr. 29
- Internationaal Maritiem Bureau, (31 januari 2006). *2005, Annual report on piracy and armed robbery against ships*
- Kagwanja, P. (2006). 'Power and Peace: South Africa and the Refurbishing of Africa's Multilateral capacity for peacemaking.' In: *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 24, Nr. 2, pp. 159-165

- Lai, H. (2007). 'China's Oil Diplomacy: It is a global security threat?' In: *Third World Quarterly*, Vol. 28, Nr. 3
- Lammers, E. (april 2007). 'China in Africa: How will the Beijing Consensus benefit Africa?' In: *The Broker*, Vol. 1, pp. 16-18
- Large, D. (juli 2007). 'Arms, Oil, and Darfur.' In: *Sudan Issue Brief*, Nr. 7. Van Internet gehaald op 11 januari 2007, via <http://www.smallarmssurvey.org>
- Looy, J. van de, (2006). *Africa and China: A strategic partnership?* African Studies Centre, Working Paper No. 67 Leiden: African Studies Centre Van Internet gehaald op 11 januari 2007, via <http://www.ascleiden.nl>
- Luard, T. (16 juni 2006). 'Buyers line up for China's arms.' In: *BBC News* Van Internet gehaald op 11 januari 2008, via <http://news.bbc.co.uk>
- Mapala, F. (15 februari 2008). 'Mutumbara withdraws from race, backs Makoni.' In: *Zimbabwe News* Van Internet gehaald op 15 februari 2008, via <http://www.newzimbabwe.com>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, (september 2005). *Notitie 'Wederopbouw na gewapend conflict.'* Den Haag, Koninklijke De Swart. Van Internet gehaald op 19 november 2007, via <http://www.minbuza.nl>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, (2007). Intern document inzake de Nederlandse steun aan de African Peace and Security Architecture
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, (29 februari 2008). *Reisadvies Mauretanië.* Van Internet gehaald op 6 maart 2008, via <http://www.minbuza.nl>
- Ministerie van Defensie, (16 januari 2008). *Missies.* Van Internet gehaald op 8 januari 2007, via <http://www.mindef.nl>
- Mohsen-Finan, K. (2 juli 2007). 'Algérie et Maroc menacés par l'islamisme radical.' In: *La Tribune*
- Mortimore, M. (1999). *Adapting to drought: Farmers, famines and desertification in West-Africa.* New York: Cambridge University Press
- Naidu, S. (2004). 'South Africa and Africa: Mixed Messages?' In: Sidiropoulos, E. (ed.) (2004). *South Africa's Foreign Policy 1994-2004: Apartheid Past & Renaissance Future.* Johannesburg: The South African Institute of International Affairs
- NAVO Press Release, (1 februari 2008). Persverklaring inzake de steun aan de African Union Mission in Sudan, Darfur. Van Internet gehaald op 1 februari 2008, via <http://www.un.org>
- Neethling, T. (2004). 'The Defence Force and peacekeeping: Linking Policy and Capacity.' In: Sidiropoulos, E. (ed.) (2004). *South Africa's Foreign Policy 1994-2004: Apartheid Past & Renaissance Future.* Johannesburg: The South African Institute of International Affairs
- Neethling, T. (2006). 'Military Spending, Socio-economic challenges and foreign policy demands: appraising South Africa's predicament.' In: *African Security Review*, Vol. 15, Nr. 4
- NRC Handelsblad, (14 februari 2007). 'Inflatie Zimbabwe 40.000 procent gestegen.' In: *NRC Handelsblad.* Van Internet gehaald op 27 februari 2007, via <http://www.nrc.nl>

- Pan, E. (26 januari 2007). China, Africa, and Oil.' In: *Council on Foreign Relations*. Van Internet gehaald op 11 januari 2007, via <http://www.cfr.org>
- Philip, B. (3 februari 2007). 'Relations Chine-Afrique: La montée en puissance.' In : *Le Monde*
- Plessis, A. du, (2003). 'The military dimension of South Africa's foreign policy: A preliminary exploration.' In: *Strategic Review for Southern Africa*, Vol. 15, Nr.2, pp. 106-132.
- Puska, S. (2007). 'Resources, Security and Influence: The role of the military in China's Africa strategy.' In: China Brief, Vol. 7, Nr. 11. The Jamestown Foundation
- Reuters Alertnet, (23 oktober 2007). 'Algerian Leaders: Solve youth problem or risk bombs.' Van Internet gehaald op 7 november 2007, via <http://www.alertnet.org>
- Schoeman, M. (november 2007). 'China in Africa: The rise of hegemony?' In: *Strategic Review for Southern Africa*, Vol. 29, Nr. 2
- South African Department of Defence, (2007). *Annual Report 2006-2007*. Van Internet gehaald op 7 november 2007, via <http://www.dod.mil.za>
- Spence, J. (2004). 'South Africa's Foreign policy: Vision and Reality.' In: Sidiropoulos, E. (ed.) (2004). *South Africa's Foreign Policy 1994-2004: Apartheid Past & Renaissance Future*. Johannesburg: The South African Institute of International Affairs
- Szmolka, I. (2006). 'The Algerian Presidential Elections of 2004: An Analysis of Power Relationships in the Political System.' In: *Mediterranean Politics*, Vol.11, Nr.1, pp. 39-57
- Taylor, I. (5 april 2007). 'China's Arms Sales to Africa: Beijing's reputation at risk.' In: China Brief, Vol. 7, Nr 7 The Jamestown Foundation
- Testas, A. (2002[a]). 'The Roots of Algeria's Religious and Ethnic Violence.' In: *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 25, pp. 161-183
- Testas, A. (2002[b]). 'Algeria's Economic Decline, Civil Conflict and the implications for European Security.' In: *Contemporary Security Policy*, Vol. 23, Nr.3, pp. 83-105
- The Economist, (15 februari 2007). 'Murder in the Maghreb.' In: *The Economist*. Van Internet gehaald op 1 november 2007, via <http://www.economist.com>
- The Economist, (16 augustus 2007). 'Algeria and Terrorism: Threat Assessment.' In: *The Economist*. Van Internet gehaald op 1 november 2007, via <http://www.economist.com>
- The Economist, (11 oktober 2007). 'Terror in Algeria: Investors are worried about terrorism.' In: *The Economist* . Van Internet gehaald op 1 november 2007, via <http://www.economist.com>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, (13 april 2007). *Afrikabeleid*. Brief aan de Kamer van de ministers van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie. Vergaderjaar 2006-2007, kenmerk 29 237, nr. 58 Den Haag: Sdu Uitgevers. Van Internet gehaald op 15 december 2007, via <http://www.tweedekamer.nl>

- Tweede Kamer der Staten-Generaal, (22 juni 2007). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Brief aan de Kamer van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie. Vergaderjaar 2006-2007, kenmerk 29 521, nr.41 Den Haag: Sdu Uitgevers. Van Internet gehaald op 19 november 2007, via <http://www.tweedekamer.nl>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, (29 juni 2007). *Kabinetsagenda 2015: over het realiseren van de Millennium Ontwikkelingsdoelen*. Brief aan de Kamer van de minister van Ontwikkelingssamenwerking. Vergaderjaar 2006-2007, kenmerk 31 105, nr. 1, Den Haag: Sdu Uitgevers. Van Internet gehaald op 19 november 2007, via <http://www.tweedekamer.nl>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, (18 september 2007). *Wereldwijd dienstbaar*. Brief aan de Kamer van de minister en staatssecretaris van Defensie. Vergaderjaar 2007-2008, kenmerk 31 243, nr. 1, Den Haag: Sdu Uitgevers. Van Internet gehaald op 19 november 2007, via <http://www.tweedekamer.nl>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, (8 februari 2008). *Afrikabeleid*. Brief aan de Kamer van de ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking inzake het IOB-rapport nr. 308 'Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006: Evaluatie van de bilaterale samenwerking.' Vergaderjaar 2007-2008, kenmerk 29 237, nr. 66 Den Haag: Sdu Uitgevers. Van Internet gehaald op 16 februari 2008, via <http://www.tweedekamer.nl>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, (29 februari 2008). *Wereldwijd dienstbaar*. Brief aan de Kamer van de minister van Defensie inzake het plan van aanpak. Vergaderjaar 2007-2008, kenmerk 31 243, nr. 6 Den Haag: Sdu Uitgevers. Van Internet gehaald op 6 maart 2008, via <http://www.tweedekamer.nl>
- United Nations Conference on Trade and Development, (2007). *Asian Foreign Direct Investment in Africa: Towards a new era of cooperation among developing countries*. New York/Genève: Verenigde Naties
- United Nations Department of Peacekeeping Operations, (2007). 'Monthly Summary of Contributors of Military and Civilian Personnel.' Van Internet gehaald op 11 november 2007, via <http://www.un.org>
- United Nations Office on Drugs and Crime, (oktober 2007). *Cocaine trafficking in West-Africa: Situation report*. Van Internet gehaald op 11 november 2007, via <http://www.un.org>
- United States Department of State, (oktober 2007). *Background Note Algeria*
- Wolfe, A. (7 november 2007). 'Chinese Banks Becoming Powerful Factor in the Global Financial Sector.' In: *The Power and Interest News Report*. Van Internet gehaald op 11 januari 2007, via <http://www.pinr.com>

